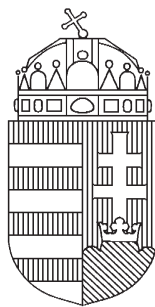


MAGYAR



KÖZLÖNY

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG HIVATALOS LAPJA

Budapest,
2005. június 27.,
hétfő

87. szám
II. kötet

Ára: 12 903,- Ft

TARTALOMJEGYZÉK

Oldal

50/2005. (VI. 4.) OGY határozat az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2004. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról	3
Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2004. évi tevékenységéről (2004. január 1.–december 31.)	3
51/2005. (VI. 4.) OGY határozat a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2004. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról	199
Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről (2004. január 1.–december 31.) . . .	199
52/2005. (VI. 4.) OGY határozat az adatvédelmi biztos 2004. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról	369
Az adatvédelmi biztos beszámolója (2004. január 1.–december 31.)	369

III. rész HATÁROZATOK**Az Országgyűlés határozatai**

**Az Országgyűlés
50/2005. (VI. 4.) OGY
határozata
az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
és általános helyettesének 2004. 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. Füle István s. k.,
az Országgyűlés jegyzője*

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

* A határozatot az Országgyűlés a 2005. május 30-i ülésnapján fogadta el.

**Beszámoló
az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének
2004. évi tevékenységéről
(2004. január 1.–december 31.)**

TARTALOM

1. A PANASZOK VIZSGÁLATÁNAK ÜGYTÍPUSOK SZERINTI JELLEMZŐI

- 1.1. Adó- és illetékügyek, pénzügyintézetek
 - 1.1.1. Adó- és illetékügyek
 - 1.1.2. Pénzügyintézetek
- 1.2. Bentlakásos intézmények
- 1.3. Birtokvédelem
- 1.4. Büntetőeljárásügyek
 - 1.4.1. Büntetőeljárás és nyomozó hatósági ügyek
 - 1.4.2. Fogva tartottak 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. Építési és városrendezési ügyek
- 1.9. Fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai
- 1.10. Fogasztóvédelem
- 1.11. Földhivatalok
- 1.12. Hajléktalan-ellátás
- 1.13. Kamarák
 - 1.13.1. Kamarai igazgatás
 - 1.13.2. Ügyvédi kamara
- 1.14. Kárpótlás, földkiadás, szövetkezeti üzletrészek
 - 1.14.1. Kárpótlási ügyek
 - 1.14.2. Földkiadási ügyek
 - 1.14.3. Mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek ügyei
- 1.15. Kisajátítási ügyek
- 1.16. Közszolgáltatók
 - 1.16.1. Áramszolgáltatók
 - 1.16.2. Tanyavillamosítás
 - 1.16.3. Gázszolgáltatók
 - 1.16.4. Mobiltelefon-szolgáltatók
 - 1.16.5. Telefonszolgáltatók
 - 1.16.6. Távfűtés
 - 1.16.7. Temetkezés
- 1.17. Külföldiek ügyei
 - 1.17.1. Állampolgársági ügyek
 - 1.17.2. Idegenrendészeti és menekült-ügyek
 - 1.17.3. Konzuli ügyek
- 1.18. Lakhatással kapcsolatos ügyek
- 1.19. Médiahatóság eljárásával összefüggő ügyek

- 1.20. Munkajogi ügyek
 - 1.21. Oktatásügy
 - 1.21.1. Közoktatás, diákjogok
 - 1.21.2. Felsőoktatás
 - 1.22. Önkormányzati ügyek
 - 1.22.1. Az önkormányzati testületi ügyek
 - 1.22.2. Szociális ügyek
 - 1.22.3. Hulladékgyűjtés
 - 1.22.4. Hatósági nyilvántartás
 - 1.22.5. Parkolási rendeletek
 - 1.23. Rendőri intézkedések és szabálysértési eljárások
 - 1.23.1. Rendőri intézkedések
 - 1.23.2. Szabálysértési eljárások
 - 1.24. Társadalombiztosítás
 - 1.24.1. Nyugdíjbiztosítás
 - 1.24.2. Egészségbiztosítás
 - 1.25. Vámügyek
 - 1.26. Végrehajtók
 - 1.27. Vízügyek, katasztrófavédelem
 - 1.27.1. Víziközmű- és csatorna-beruházás
 - 1.27.2. Árvíz, belvíz és katasztrófavédelem
 - 1.28. Egyes kiemelt jelentőségű vizsgálatok
 - 1.28.1. Kiemelt ügyek
 - 1.28.2. Rövidített jelentések
 - 1.28.3. Állásfoglalások
 - 1.28.4. Levelezés
 - 1.28.5. Az országgyűlési biztosok nyilatkozata
 - 1.28.6. Jogszabály-véleményezések
 - 1.29. Összefoglaló észrevételek
2. *A JOGALKOTÁSSAL ÖSSZEFÜGGŐ OMBUDSMANI TEVÉKENYSÉG*
- 2.1. A beszámolási időszakban teljesült ajánlások
 - 2.1.1. Törvényalkotásra és módosításra vonatkozó ajánlások
 - 2.1.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok
 - 2.1.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok
 - 2.1.4. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok
 - 2.1.5. Az állami irányítás egyéb eszköze kiadására, 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 alkotására és módosítására irányuló javaslat
 - 2.2.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok
 - 2.2.4. Az állami irányítás egyéb eszköze kiadására, módosítására tett javaslatok
 - 2.2.5. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslat
 - 2.3. A korábbi években tett, nem teljesült, jogalkotással összefüggő javaslatok
 - 2.3.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok
 - 2.3.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslat
 - 2.3.3. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok
 - 2.4. A tárgyévben tett javaslatok
 - 2.4.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok
 - 2.4.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

- 2.4.3. Miniszteri rendelet alkotására, módosítására tett javaslatok
- 2.4.4. Az állami irányítás egyéb eszköze kiadására, módosítására tett javaslatok
- 2.4.5. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok
- 2.5. Javaslatok az Országgyűlésnek
- 2.5.1. A 2004. év tapasztalatai alapján kialakított javaslat
- 2.5.2. Megismételt javaslatok
- 2.6. Jogszabály-véleményezési tevékenység
- 2.6.1. Törvénytervezetek
- 2.6.2. Kormányrendelet-tervezetek

3. A KÖZÖS HIVATAL MŰKÖDÉSE ÉS BESZÁMOLÓJA

- 3.1. A közös Hivatal működése
- 3.2. A 2004. év statisztikai adatai

Mellékletek

I. számú melléklet. Statisztikai táblázatok

II. számú melléklet. Szakmai kapcsolatok, előadások, publikációk

Konferenciák

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének vendégei

Twinning

Munkatársaink részvétele konferenciákon

Megyei munkalátogatás

Sziget Fesztivál

Oktatás, vizsgáztatás, tanulmányok

Publikációk

III. számú melléklet. Tárgymutató

IV. számú melléklet. Médiaszereplés

V. számú melléklet

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának munkatársai

Az országgyűlési biztos általános helyettesének munkatársai

Az országgyűlési biztosok közös hivatalának munkatársai 2004-ben

BEVEZETŐ

A 2003. évi tevékenységünkről szóló beszámolónkat az Országgyűlés 2004 júniusában vitatta meg. Jelen összefoglalónkban igyekeztünk hasznosítani az észrevételeket, amelyek a bennünket meghallgatott bizottságokban és a teljes ülésen hangzottak el. Az Országgyűlésnek tett azon ajánlásainkra is visszatérünk, amelyek az elmúlt években nem, vagy csak részben teljesültek.

Az 1993. évi LIX. törvény értelmében az országgyűlési biztos akkor léphet fel, ha valamely ügyben alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot vagy ennek közvetlen veszélyét észleli. Tekintettel arra, hogy a visszásság fogalmát a törvény nem határozza meg, a biztosnak széles körű mérlegelési lehetőséget kínál e fogalom tág értelmezésére. A 2003-as év még jórészt az elképzeléseink, illetve a csak hosszabb távon elérhető céljaink előkészületeinek jegyében telt, 2004-re az OBH szervezetének átalakítása és a munkaterhek racionálisabb elosztása már lehetővé tette, hogy több vizsgálatot indítsunk hivatalból. Megjelentünk azokon a jogterületeken is, ahol az országgyűlési biztos fellépése – az egyes alkotmányos alapjogok Alkotmányban szereplő szabályaival ellentétes döntés, eljárás vagy mulasztás, az alkotmányos alapjogból származtatott elvek esetleges megsértésének számonkérése – előzmény nélküli és szokatlan.

Részben talán ennek az aktivitásnak is köszönhető, hogy az országgyűlési biztosokhoz ez évben 10%-kal több ügyben fordultak a panaszosok, mint 2003-ban. Számuk 4540-ről 4992-re növekedett, míg az egyes ügyekben, a beadványokban jelzett panaszok száma 7%-kal – 6331-ről 6781-re emelkedve – haladta meg az előző évit.

A tavalyi beszámolóhoz hasonlóan, ez évben is kétféle változatban jelentetjük meg a Beszámolót. A 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.

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

1. A panaszok vizsgálatának ügýtípusok szerinti jellemzői

1.1. Adó- és illetékügyek, pénzügyek

1.1.1. Adó- és illetékügyek

Az elmúlt években érkezett beadványokhoz hasonlóan, a 2004-ben vizsgált adó- és illetékügyekben is visszatükröződik, hogy az adójogszabályok bonyolultsága, évenkénti módosítása miatt a jogszabályok nehezen érthetőek, az adózók többnyire nem ismerik jogait, lehetőségeiket, kötelezettségeiket, és a jogkövetkezményekről többnyire az adóhátalék megállapítását követően szereznek tudomást. A panaszokból kitűnik az is, hogy az adózók az Alkotmány 70/I. §-ban foglalt közteherviselési kötelezettséget nem az állami feladatok ellátásának szükséges forrásaként, hanem a mindennapi megélhetésüket sújtó állami elvonásként élik meg.

Ugyanakkor a központi adózással kapcsolatos beadványok nagy részét – hatáskör hiánya miatt – az országgyűlési biztosnak el kell utasítania. Ezek közül a jogorvoslati lehetőségek kimerítése a legjellemzőbb, valamint a bíróság, illetve ügyészség előtt folyamatban levő vagy jogerősen elbírált adójogvita. Változatlanul nagy számban kérnek a hozzánk forduló adózók adózási problémáikkal összefüggésben szaktanácsadást vagy felvilágosítást. Minden ilyen esetben megadjuk a kérdés jogi hátterének tisztázásához szükséges tájékoztatást, de az adózási szakkérdések megválaszolása érdekében az arra hatáskörrel rendelkező adóhatósághoz irányítjuk a panaszosokat.

Az országgyűlési biztos az adójogvita – a panaszok nagy részében vitatott – érdemében nem foglal állást, mivel az adózás rendjéről szóló törvény értelmében a döntés joga az adóhatóságot, a döntés felülvizsgálatának joga pedig a bíróságot illeti meg. A panaszosok többnyire érdemben sérelmezik a személyi jövedelemadó-, az általános forgalmi adó- és a társadalombiztosítási járulékelenőrzések során a terhekre megállapított köztartozás tényét vagy annak összegét. Különösen nagy számban fordulnak elő a személyi jövedelemadó-kedvezmények érvényesítésével összefüggő panaszok (családi adókedvezmény, lakáscélú kedvezmény, biztosítás kedvezménye, számítástechnikai eszköz megszerzésére fordított kiadás kedvezménye), amelyek általános jellemzője, hogy az igazolást az annak kiadására köteles szervek nem megfelelő tartalommal, hosszú utánajárást követően vagy a határidő túllépésével adják ki, azonban az adójogi következmények ezeket a szerveket közvetlenül nem érintik. Sok esetben okoz problémát a személyi jövedelemadót, általános forgalmi adót érintő adóhiány és -túlfizetés beszámítása, átvezettetése. Az általános helyettes az egyéni vállalkozó általános forgalmi adó túlfizetésének adótartozásába való beszámításával kapcsolatban készített jelentésében (OBH 1271/2003.) a jogszabály idő közben történt módosítására tekintettel a problémát – a jogbiztonság érvényesülésére figyelemmel – orvosolhatatlannak minősítette.

Az állami támogatásokkal kapcsolatban mind az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, mind az általános helyettes kezdeményezést tartalmazó jelentéssel zárt vizsgálatot tartott. Az általános biztos a Komárom-Esztergom Megyei volt laktanyai lakásokban élő családok ügyével (OBH 2313/2003.) összefüggésben javasolta a pénzügyminiszternek és a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszternek, hogy a lakáscélú támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet bevezető rendelkezései között határozzák meg az új lakás fogalmát, és pontosítsák a hitelintézet kárfelelősségét a lakáscélú állami támogatást igénybe vevő személyekkel szemben okozott károk vonatkozásában, valamint tegyenek intézkedéseket a lakástámogatási rendszerhez tartozó jogszabályok – a lakáscélú állami támogatásról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet, az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet, az Szja. és az Itv. – új lakásfogalmai közötti összhang biztosítása érdekében. A címzettek válaszára nyitva álló határidő még nem telt el. Az általános helyettes az iskolakezdési támogatással (OBH 3147/2003.) kapcsolatban vizsgálta az APEH e tárgyban hozott iránymutatásait, és javasolta – formai és tartalmi szempontból egyaránt – az iránymutatások módosítását, illetve a párhuzamos állásfoglalást tartalmazó iránymutatások hatályon kívül helyezését. A címzett pénzügyminiszter és az APEH elnöke a javaslatot lényegében elfogadta, és iránymutatásait – az elnevezésből adódott félreértések elkerülése érdekében – az adózói kérdésekre adott válaszok címszó megjelöléssel teszik ezentúl közzé. A mezőgazdasági támogatások ügyében érkezett panaszokkal kapcsolatban megállapítható, hogy a gazdálkodók számára meglehetősen bonyolultak a jogszabályi előírások; a határidők, valamint a formai követelmények elmulasztása miatt jelentős összegű állami támogatástól esnek el.

Egyre több panasz érkezik a személyi jövedelemadó 1%-áról való rendelkezéssel összefüggésben is. A panaszosok a formai követelményeket kifogásolják, valamint azt nehezítik, hogy akinek köztartozása van, az nem élhet rendelkezési jogával. Még mindig érkeznek olyan beadványok, amelyben a panaszosok a munkáltatói adóelszámolással kapcsolatban a nem megfelelő tájékoztatást kifogásolják, amely az adófizetési kötelezettségüket közvetlenül érinti.

Az adóhatóság vezetősége egyre több figyelmet fordít az eljárási rendelkezések betartására, ezért az eljárás elhúzódása vagy a tájékoztatás, válaszadás elmaradása nagyon kevés esetben fordul elő. Az adóhatóság az előforduló hiányossá-

got, mulasztást az esetek jelentős többségében saját hatáskörében orvosolja. Ezzel összefüggő tapasztalatunk ugyanakkor, hogy az adóeljárásban sokszor okoz problémát a panaszosok együttműködésének hiánya, ami az eljárás elhúzódásához, bírság kiszabásához vagy az esetleges méltányossági kérelem elutasításához vezet.

Sok hozzánk forduló panaszos vitatta ebben az évben is az adóvégrehajtás (foganatosítás) jogszerűségét. Beadványaikban többnyire önmagában a végrehajtás tényét sérelmezik, ami azonban szinte minden esetben jogszerű. Számos ügyben kéri az országgyűlési biztost, gyakoroljon méltányosságot vagy járjon közben az adóhatóság vezetőségénél az adóhatóság által kirótt fizetési kötelezettség alóli mentesülés érdekében. Nem ritka, hogy az adóellenőrzés keretében megállapított adóhiány, -bírság és késedelmi pótlék összege a több millió forintot is elérheti, amelynek megfizetése már komoly nehézséget okoz. A panaszosok gyakran akkor is sérelmezik, hogy az adóhatóság nem biztosít fizetési könnyítést számukra, amikor a már korábban engedélyezett részletfizetést elmulasztották, és emiatt az adótartozás egy összegben vált esedékessé.

A társadalombiztosítási járulékfizetéssel kapcsolatos beadványok egyező képet mutatnak a központi adókat érintő panaszokkal. Ezzel összefüggésben a legtöbb panasz az egyéni vállalkozók járulékfizetési kötelezettségével kapcsolatban érkezett. Az egyéni vállalkozók tevékenységük befejezését követően, amíg a vállalkozói igazolványt nem adják le a polgármesteri hivatalban, társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségük változatlanul fennáll. Több panasz az egyéni vállalkozók által igénybe vett egészségügyi szolgáltatásokkal és pénzbeli ellátásokkal (táppénz, gyes, gyed) kapcsolatban érkezett, amelyek háttérben az elmaradt járulékfizetés áll. Nehézséget okoz emellett a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok hazalátogatásuk idejére tervezett, azonban – a biztosítási jelleg miatt – az egész évre előírt egészségbiztosítási járulékfizetési kötelezettsége, valamint a társas vállalkozás megszüntetése járuléktartozás fennállása esetében.

A helyi önkormányzat által beszedett gépjárműadóval kapcsolatos beadványok nagy részében a panaszosok azt kifogásolták, hogy az év közben eladott gépjármű után az adófizetési kötelezettség az év végéig a korábbi és nem az új gépjármű-tulajdonost terheli. Több panasz érkezett a gépjárműadó mértékének emelése miatt, a kedvezmények bővítése érdekében, a téves központi nyilvántartás következtében kirótt adófizetési kötelezettség, valamint a határozat késedelmes megküldése miatt.

A helyi adók megfizetésével kapcsolatban a korábbi évekhez hasonlóan gyakori panasz a helyi adófizetési kötelezettség ténye, a fizetendő helyi adó mértéke, az adómentességi kérelem elutasítása, valamint a fizetés elmulasztása következtében indított végrehajtás. Ezek a panaszok leginkább a kis településeken élő nyugdíjasoktól érkeznek, akiknek jelentős nehézséget okoz az adó megfizetése. Az országgyűlési biztos ilyen esetekben tájékoztatást ad a helyi adó kivetésének törvényi háttéréről, indokáról, mértékéről és fizetési nehézség esetén a méltányossági eljárás kezdeményezésének lehetőségéről.

Több panaszos kifogásolta a helyi építményadó-, telekadó- vagy kommunális adófizetési kötelezettséggel kapcsolatban, hogy a településen lakóhellyel rendelkező személyeknek kevesebb vagy kedvezményesebb mértékű helyi adót kell fizetniük, mint a tartózkodási hellyel rendelkező személyeknek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem alkotmányosértő, ha az önkormányzat mentesíti az építményadó alól azokat, akik az ingatlan állandó bejelentéssel ténylegesen használják (722/B/1996. AB határozat). A 858/B/1997. AB határozat arra is rámutatott, hogy nem alkotmányellenes, ha azon ingatlanok adóalanyai, akik birtokolt ingatlanukat lakás és munkahely céljára használják, kisebb mértékű adóterhet viselnek, mint az üdülésre használt ingatlanok adóalanyai. Ez az alapprobléma érhető utol azokban a panaszokban is, ahol idegenforgalmi adót kell a tartózkodási hellyel rendelkező üdülőtulajdonosoknak fizetniük. Lényegében ezt a problémát vizsgálta az általános helyettes a külföldi (EU) állampolgár a panaszos által diszkriminatívnak tartott helyi adófizetési kötelezettségének megállapítása tárgyában. Az OBH 5026/2002. számú jelentésében rámutatott arra, hogy a helyi adófizetési kötelezettség megállapításával kapcsolatban nem okoz visszásságot a helyi önkormányzati adóhatóság eljárása, ha a lakóhellyel és a tartózkodási hellyel rendelkező személyek adókötelezettségét – az állampolgárságra való tekintet nélkül – eltérő mértékben állapítja meg.

A helyi iparüzési adó tárgykörében érkezett panaszok a törvény rendelkezéseit, az adómentességi szabályokat, valamint az adófizetés helyét érintették.

Az illetékfizetési kötelezettséggel kapcsolatos beadványok szinte kizárólag a vagyonszerzési illeték tárgyában érkeztek, a legtöbb ezen belül is az illetékmentességi feltételekkel kapcsolatban. Ezek közül számos panaszos sérelmezi, hogy a fizetésében felfüggesztett illetékkötelezettséget az illetékhivatal újból előírja, amennyiben a telekingatlan 4 éven belüli beépítési kötelezettséget nem teljesítették vagy a használatbavételi engedély illetékhivatalnak történő bemutatását elmulasztották. A panaszosok sokszor tévesen azt feltételezik, hogy a földhivatal ekkor is automatikusan továbbítja a használatbavételi engedélyt az illetékhivatalhoz a mentesség véglegesítéséhez, mint ahogy az adásvételi szerződést az illetékkiszabáshoz. Többet kifogásolták, hogy illetékmentesség csak a vállalkozótól vett új építésű ingatlanokra jár, és ez nehezíti a kevésbé tehető, használt lakást vevők helyzetét. Az ingatlanadás-vétel vétel, eladás sorrendje az illetékkötelezettség mértékét módosítja, az ezzel kapcsolatban érkezett panaszok azt nehezítik, hogy az eladást követően a földhivatal nem továbbítja automatikusan az illetékhivatalnak az adásvételi szerződést, amely alapján az illetékhivatal kedvez-

zőbb mértékű illetéket vehet ki, illetve a törvényben foglalt egyéves határidő lejártával az illetékhivatal nem állapíthatja meg kedvezőbb mértékben az illetéket.

Számos illetékügyben érkezett panasz vizsgálatára hatáskör hiányában nem kerülhet sor, azonban számos esetben az illetékhivatal a méltányossági eljárás keretében – a személyes körülményeket figyelembe véve – a panaszosok kérelmének helyt adva az illetéket csökkenti, törli vagy részletfizetést engedélyez.

1.1.2. Pénzintézetek

Az országgyűlési biztos hatásköre a rá vonatkozó rendelkezések értelmében a pénzintézetekre nem terjed ki. Ennek megfelelően – eddig – a közvetlenül a pénzintézet és a természetes személy között létrejött pénzügyi tárgyú szerződéseket sem vizsgálta. 2004. évi tevékenységünk azonban e felfogásban áttörést hozott. A Lengyel Köztársaság ombudsmanja által az EOI tisztviselőihez, Strasbourgban, 2004. február 9-én intézett beszéd legfontosabb gondolatai fogalmazták meg az európai országok ombudsmanjaiban mindinkább teret hódító azon új nézetet, melyhez az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is csatlakozott: „Az állampolgárok alapvető jogait egy demokratikus jogállamban ma már kevésbé fenyegetik és sértik az állami szervek, nagyobb veszély fenyegeti ezeket a média és a gazdasági erőfölényben lévő szervezetek részéről. Eddig úgy gondoltuk, hogy csak a közjogi jogviszony vertikális, azaz alá-fölérendeltségi viszonyában van kiszolgáltatott helyzetben az alárendelt fél, az ő pozícióját kell megerősíteni egy ellensúllyal, az ombudsmannal, a hatalmi fölényrel szemben. Az összes információs, politikai, vallási, gazdasági erőfölényes pozíció, vagyis minden egyensúlyhiányos helyzet, az élet bármely területén merüljön is fel, ugyanúgy igényli a kiegyensúlyozást, az ellensúlyképzést, a jogállam egyik alapelveként a korlátok és ellensúlyok intézményesítését, mint a közigazgatás.” Egy riporternek a biztosítók és a bankokkal szembeni fellépés társadalmi igényét felvető kérdésére a biztos így válaszolt: „A közszolgáltatókat a hatáskörünkbe utalja a törvény, és tág teret enged arra, hogy az ombudsman értelmezze, kit tekint közszolgáltatónak. Eddig a nagy közüzemi közszolgáltatókat, a víz-, gáz-, áramszolgáltatást, a személyszállítást, a kéményseprést, az oktatási és az egészségügyi szolgáltatást tekintettük ilyennek. Gondolnunk kell azonban a nagy magántársaságokra, multinacionális cégekre, amelyek gyakran akár saját alkalmazottaikkal, akár a hozzájuk forduló vevőkkel, megrendelőkkel, fogyasztókkal szemben nem egyszerűen az adott konkrét jogviszonyon belüli jogsértést követnek el, hanem alapvető jogokkal és szabadságokkal összefüggésbe hozhatókat is.”

A biztos úgy véli, a gyakorlat egyértelműen jelzi, hogy vannak olyan jogsértések, amelyek esetén az alanyi jogvédelem kevés, az állampolgárok nagyobb csoportját érintő alapjogi jogvédelem [Obtv. 26. § (3) bek.] viszont nincs, vagy az nem hatékony.

Az ombudsman feladata és szerepe a gyorsan fejlődő, modern Európában erőteljes átalakulásban van. A hagyományos ombudsmani szerep- és feladatkör mellett mind erőteljesebb igény és szükség mutatkozik arra, hogy az ombudsman vonja vizsgálata körébe az állampolgárok jogainak védelmére hivatott állami szerveket is, azt feltárva, hogy a törvényekben előírt védelmet nyújtják-e az állampolgárnak és a kisembernek, a magánszféra – a cégóriások, vállalatbirodalmak, a bankok és biztosítók – részéről jelentkező támadások, súlyos jog- és érdeksérelmet okozó behatások ellen.

E gondolatok újszerűen értelmezik az ombudsmannak az alkotmányos rendszerben betöltött szerepét, társadalmi rendeltetését, és az eljárását szabályozó törvényi rendelkezéseket is. Az Obtv. hatásköri szabályának oldaláról szemlélve, az ombudsman mindig az állami szervek, a hatóságok eljárását, intézkedését vagy mulasztását vizsgálja. A mulasztás abban áll, hogy a hatályos alkotmányos jogrendszer megfelelően értelmezett szabályai alapján (a törvényben szabályozott hatósági eljárások megindításának lehetősége, a megfelelően értelmezett anyagi jogi szabályoknak a nem állami szereplőkkel való betartatása, illetve számonkérése) nem nyújtják a polgárok csoportjai részére azt a védelmet, amit az alkotmányból kibonthatóan nyújtaniuk kellene.

Ez a szerepváltás érhető tetten a beszámolási időszak egyik jelentős, a pénzintézetek jelzáloghitelezési gyakorlatát vizsgáló OBH 4999/2003. számú ügyben, amelynek megállapításai alapján a biztos több intézkedést is kezdeményezett az igazságügyi miniszternél, a PSZÁF elnökénél, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatójánál és a Gazdasági Versenyhivatal Elnökénél. Az OBH 1174/2004. számú ügyben a biztos megállapította, hogy az FHB bank – a felek jogviszonyára irányadó Polgári Törvénykönyvnek a kölcsönös együttműködési és tájékoztatási kötelezettséget megállapító szabálya alapján – köteles lett volna termékismertetőben, üzletszabályzatban, vagy bármely más alkalmas módon felhívni az ügyfelek figyelmét az áfa-visszatérítés lehetőségére. Az OBH 1891/2003. számú vizsgálat olyan adósok helyzetét tárta fel, akiknek a bank, a lakáshitel hátralék miatt a lakását elárvereztette, de mivel a felgyülemlett adósság teljes összegét az sem fedezte, a bank a végrehajtást a kezesek ingatlanára folytatja tovább.

1.2. Bentlakásos intézmények

A különböző bentlakásos intézmények (időseket, fogyatékosokat, pszichiátriai betegeket ellátó szociális intézmények) lakóitól az előző évekhez hasonlóan, 2004-ben is jelentős számú panaszbeadvány érkezett az országgyűlési biztos

hivatalához. A panaszok számának növekedéséhez hozzájárult, hogy az év folyamán nőtt a bentlakásos intézményekben az ellátottak száma. Általános megállapításokat nehéz tenni, hiszen míg az időseket ellátó intézményekben költözők aránya növekedést mutat, a különböző speciális intézményekben élők aránya inkább stagnál. A civil szervezetek jelzéseiből hivatalunk arról is értesült, hogy megtorpanni látszik a tartós bentlakást biztosító intézmények fokozatos átalakításának és a kisközösséget befogadó lakóotthonok kiépítésének folyamata, és szűkülnek a lakóotthonok létesítésére szánt pénzügyi források is. Ugyanakkor az intézményekre vonatkozó szabályok közé a szociális szolgáltatás feltételeit, minőségi, szakmai szabályait kiegészítve egyre több, az intézményekben költözők jogait, érdekeit védő garanciális rendelkezést építettek, megelőzendő az egyre inkább piacivá váló szolgáltatásra árnyékot vető visszaéléseket. Ezek kidolgozását az országgyűlési biztos is különös nyomatékkal szorgalmazta.

A szakmai ellenőrzés – így az emberi jogi szempontok vizsgálata is – továbbra is a megyei közigazgatási hivatalok hatáskörébe tartozik, így az elmúlt évek gyakorlatának megfelelően az országgyűlési biztos a beérkező panaszok kivizsgálását legtöbbször, a megyei módszertani feladatot ellátó intézményt is segítségül hívó hivataloktól kérte.

A panaszok terjedelmes részét 2004-ben is azok az ügyek alkották, amelyek az intézmények általi ellátását, az élelmezést, az ételek minőségét, mennyiségét, a gondozási tevékenységet, valamint a dolgozók szakképzettségét érintették. Fontos kiemelni: annak ellenére, hogy az országgyűlési biztos több vizsgálata is hiányosságot tárt fel (pl. OBH 2776/2003., 1622/2004., 2443/2004. számú ügyek), az ilyen tárgyú panaszok nagyobb része alaptalannak bizonyult.

Az érintett alkotmányos jogokat elemezve, a legtöbb ügyben a jogállamiságból fakadó jogbiztonság, illetve a tisztességes eljárás követelménye, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, a szociális biztonsághoz, az emberi méltósághoz, illetve a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogok sérültek vagy kerültek közvetlen veszélybe. A feltárt visszaállást orvosolni kívánó ajánlást az érintettek valamennyi esetben elfogadták, és megtették a szükséges intézkedéseket a sérelmes helyzet felszámolására.

A beszámolási időszakban érkezett és bántalmazásra, testi, lelki agresszióra vonatkozó panaszok megalapozatlannak bizonyultak (OBH 6139/2003., 3761/2003.), viszont sajnálatos módon ebben a körben is súlyos visszaállásokat tárt fel az OBH 5720/2004. számú vizsgálat. A vizsgálat az ápoló otthonban (az ellátás szakmai hiányosságai mellett) az ellátottakat megalázó, kiszámíthatatlan büntetéseket, büntető jellegű szankciók alkalmazását tárta fel. Az országgyűlési biztos felkérése alapján, valamint az illetékes közigazgatási hivatal gyors fellépése nyomán az ellátottak gondozásával kapcsolatos jogszabálysértő gyakorlat megszűnt. Az emberi méltósághoz való jog kirívóan súlyos sérelmét tárta fel az OBH 2443/2004. számú vizsgálat is.

Évek óta visszatérően kifogásoljuk (OBH 3535/2003., OBH 5317/2004.), hogy több intézmény a lakók pénzkezelése, valamint egyéb érdekeik védelmében nem kezdeményezte a szükséges gondnokság alá helyezési eljárásokat, annak ellenére, hogy a vonatkozó jogszabály ezt egyértelműen az intézmény kötelezettségévé teszi.

2004-ben is nagy számban érkeztek a lakótársak, illetve az intézmények dolgozóinak magatartását kifogásoló panaszok. Az országgyűlési biztos ezek esetében azt javasolta a hozzá fordulóknak, hogy használják ki az érdekképviselői fórum biztosította lehetőségeket. Tapasztalataink szerint ezzel az eszközzel még mindig kevesen élnek. A kép teljességéhez azonban hozzátartozik az is, hogy olyan esetekkel is találkoztunk, amikor ez a mindennapi élet problémáinak, az együttélés konfliktusainak feloldásában rendkívül fontos eszköz csupán névlegesen, vagy egyáltalán nem működött (pl. OBH 5317/2004. számú ügy).

1.3. Birtokvédelem

A beszámolási időszakban is számos panasz érkezett a jegyzők birtokvédelmi eljárásával kapcsolatban. E beadványok vizsgálatára az országgyűlési biztosnak – ahogy már korábbi beszámolóinkban is rögzítettük – csupán korlátozottan van lehetősége.

Az Obtv. hatásköri szabályai szerint ugyanis el kell utasítani azokat a beadványokat, amelyek nem hatóság, hanem magánszemélyek által okozott (vélt vagy valós) sérelemmel kapcsolatosak. Ha a panaszos valamely szomszédjának magatartását tartja sérelmesnek, csak tájékoztatást tudunk adni a birtokvédelmi, esetlegesen bírói eljárás megindításának lehetőségéről. Akkor sem járhat el az országgyűlési biztos, ha a jegyző birtokvédelmi határozatának megváltoztatása iránt valamely fél már keresetet nyújtott be a bírósághoz.

A biztos azonban a hatáskörét állapította meg, ha a birtokvédelmi határozat megváltoztatása iránt ugyan indult per, de a panaszos attól függetlenül, a jegyző eljárását tartotta sérelmesnek. A polgári perben ugyanis a bíróság kizárólag a birtoklathoz való jogosultság alapján dönt a birtokvédelem kérdésében, a jegyző eljárását nem vizsgálja felül, azaz a per nem terjed ki a jegyző által az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény alapján lefolytatott birtokvédelmi eljárás menetére (OBH 5887/2003.).

A biztos hatáskörébe tartozó beadványok esetében jellemzően a jogbiztonsághoz, illetve az ennek részét képező tisztességes eljáráshoz, valamint a panasz előterjesztéséhez, és a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt indult vizsgálat.

Többször rögzítettük, és most is felhívjuk rá a figyelmet, hogy a hatóságok általában nem tartják be a birtokvédelmi eljárásra vonatkozó 30 napos eljárási határidőt. A beszámolási időszakban folyt vizsgálatok alkotmányos visszasságként értékelték minden határidő-túllépést. Azok a megvizsgált esetekben kettő és fél hónaptól akár több mint egy évig is elhúzódó eljárásokat tártak fel (OBH 5812/2003., 5887/2003., 1510/2004., 1588/2004., 2034/2004.). Az országgyűlési biztos az eljárás elhúzódására nem tartotta elfogadható magyarázatnak, ha az adott ügyeknek több ügyintézője volt.

Ügyszintén visszasságként értékeltük, ha az eljáró hatóságok eljárásuk során nem tártak fel megfelelően a tényállást. Ilyen eset volt, amikor a közigazgatási hivatal a panaszosok fellebbezéseit elbírálva, a birtokháborítási eljárásban hozott végrehajtási bírságot kiszabó határozatokat a másodfokú hatóság rendre, megalapozatlanság miatt semmisítette meg. Az elsőfokú birtokvédelmi hatóság ugyanis nem tisztázta teljes körűen a tényállást (OBH 5105/2003.). Elmarasztalásra vezetett a jegyző eljárása abban az esetben, amikor személyes meghallgatásra idézett panaszos meghallgatását elmulasztva, annak indokait mellőzve hozott határozatot. Az adott esetben ugyanis a panaszos azért nem jelent meg a meghallgatására megjelölt napon, mert az idézést csak egy héttel később vette át (OBH 5887/2003.). Ugyancsak visszasságot okoz, ha a birtokvédelmi határozatot kérelmezőnek – ügyféli minőségét semmiben véve – nem kézbesíti a hatóság (OBH 5812/2003.).

Végezetül visszasságként értékelte az országgyűlési biztos, amikor a jegyző nem tartalma szerint bírálta el a panaszos kérelmét, és azt ezért nem tekintette birtokvédelemre irányuló kérelemnek. A hatóság ebben az esetben vitatta, hogy egyáltalán indult-e államigazgatási eljárás, az országgyűlési biztos azonban kifejtette, hogy a panasz jegyzőkönyvbe foglalása, iktatása, valamint helyszíni szemle megtartása, mind olyan jelek, amelyek az eljárás megindulását, illetve folyamatban létét igazolják (OBH 1588/2004.).

Az előző évekhez hasonlóan a biztos kezdeményezéseinek fogadtatása a beszámolási időszakban is pozitív volt, a hatóságok általában azonnal, kivételesen az ombudsman kezdeményezésének fenntartását követően tettek eleget a kezdeményezésben foglaltaknak.

1.4. Büntetőeljárási ügyek

1.4.1. Büntetőeljárási és nyomozó hatósági ügyek

Az állampolgárok gyakran kénytelenek szembesülni a bűnözéssel, és annak következményeivel, de sajnálatos módon azok is sokan vannak, akik megszegik a törvényeket, és gondatlanságból vagy szándékosan bűncselekményeket követnek el. A bűnüldöző hatóságok évente több mint 400 ezer ismertté vált bűncselekmény ügyében folytatnak nyomozást. A büntetőeljárások eredményeként kb. 130 ezer elkövető válik ismertté. A sikeres vagy sikertelen büntetőeljárások közvetlenül érintik az állampolgárok alkotmányos jogait, akár az elkövetőkkel szemben szükségszerűen alkalmazott kényszerítő intézkedésekre gondolunk, akár arra, hogy a sértettek jogainak és vagyoni érdekeinek reparációja a nyomozó hatóságok lelkiismeretes munkájától függ.

Ezeknek az adatoknak a tükrében szinte elhanyagolhatónak tűnik, hogy a büntetőeljárásokkal összefüggésben évente csak 4-500 panaszos fordul segítségért az ombudsmanhoz. 2004-ben a panaszok száma a korábbi 488-ról 421-re csökkent. A statisztikai adatok alakulása természetesen nem jelenti azt, hogy a büntetőeljárásokkal kapcsolatos problémák súlya elhanyagolható. A feldolgozott panaszügyek tartalma – függetlenül attól, hogy az ügyben vizsgálatot folytattunk, vagy kénytelenek voltunk azt különböző okok miatt elutasítani – olyan szemléleti, gyakorlati vagy jogalkalmazási hibákra világít rá, amelyek kiküszöbölése nemcsak az állampolgárok, hanem egyúttal a nyomozó szervek érdeke is.

A panaszok nagyobb része az értékelt időszakban is a rendőrség által folytatott eljárásokkal függött össze. Kevesebb panasz érkezett a nyomozó hatóságként működő vámszervek munkája miatt, és ebben az évben sem találkoztunk a határőrség nyomozási tevékenységét sérelmező panaszokkal.

Vizsgálataink során általában kisebb jelentőségű, formális eljárási szabálysértéseket állapítottunk meg, pl. a határozatok késedelmes vagy nem szabályszerű kézbesítését, a nyomozás megszüntetése esetén a bűnügyi nyilvántartásból való törlés elmulasztását. Kirívóan súlyos törvénysértést nem tapasztaltunk, a panaszok egy részében azonban megállapítottuk, hogy a nyomozó hatóság az általában jogszerűnek minősíthető eljárás ellenére, valamely alkotmányos joggal összefüggésbe hozható méltánytalan, igazságtalan vagy szükségtelen nehézséget okozó helyzetet idézett elő. Egyes esetekben a beszerzett iratokból megállapítható volt, hogy a túlbuzgóság, a minden áron való eredményességre törekvés miatt, a nyomozó hatóság kellő körültekintés és megalapozottság nélkül kezdeményezte a büntetőeljárást. Egy ügyben a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság beosztottai ismeretlen telefonálótól származó bejelentés alapján házkutatást tartottak egy sárospataki fiatalember és barátnője lakásán. Az eredménytelen házkutatás után a fiatalokat

– egyiküket megbilincselve – előállították a rendőrkapitányságra, ahol tanúként kihallgatták, majd szabadon engedték őket. Nem oktatták ki egyiküket sem eljárási jogaira – pl. a vallomás megtagadásának jogára –, és nem volt lehetőségük védő igénybevételére. Panaszukat a Nyomozó Osztály vezetője ellenvetésként bírálta el, és elutasította. A nyomozást bűncselekmény hiányában megszüntették (OBH 4466/2003., OBH 4684/2003.).

Az általános helyettes megállapította, hogy az intézkedéseket egyoldalú, nem ellenőrzött információ alapján, tehát törvénysértő módon hajtották végre. Hasonló ügyekről már a 2003. évi jelentésben is beszámoltunk, ezért ismételten szükséges hangsúlyozni, hogy konkrét személyekkel szemben csak a nyomozó hatóság tényeken, adatokon nyugvó mérlegelése alapján, megalapozott gyanú esetén kezdeményezhető büntetőeljárás.

A mérlegelési jog nem korlátlan, és az államhatalmat képviselő személyeket nem menti fel a körületekintő, célszerű és részrehajlás nélküli eljárás jogszabályi kötelezettsége és az alkotmányos alapelvek betartása alól. Az ismeretlen bejelentő egyoldalú nyilatkozatára alapított, kétséges tartalmú információ alapján elrendelt nyomozás sérti a büntetőeljárás szabályait, a mérlegelési jogkör alkotmányos korlátait, ezzel összefüggésben sérti a panaszosoknak az Alkotmány 13. § (1) bekezdése alapján a tulajdonhoz, az 59. § (1) bekezdés alapján a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adat védelméhez való alkotmányos jogait is. A törvénysértő eljárás az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamisággal és annak szerves alkotóelemét képező jogbiztonsággal, valamint az Alkotmány 55. § (1) bekezdése szerinti személyes szabadsághoz való joggal összefüggésben is alkotmányos visszásságot okoz.

A helyi rendőri szervek eljárását sérelmező panaszok között több olyan esettel találkoztunk, amelyekből arra lehetett következtetni, hogy az eljáró hatóság képviselői nem ismerték az eljárásukra vonatkozó alapvető szabályokat sem. 2004 nyarán, az esti órákban Budapestre érkező vonat kalauza a Keleti pályaudvaron levő rendőrsre kísért két diáklányt, mivel véleménye szerint a lányok diákigazolványának érvényesítő címkéje hamisított volt. A rendőrök bűncselekmény gyanúja miatt előállították őket a VIII. kerületi Rendőrkapitányságra, ahonnan – meghallgatásukat és diákigazolványuk visszatartását követően – éjfél körül távozhattak. A meghallgatási jegyzőkönyv tanúsága szerint az előállított lányokat tanúként, illetve meghallgatottként hallgatták meg, jogaikról nem tájékoztatták őket, ellenben figyelmeztették az igazmondás kötelezettségére; diákigazolványukat pedig „visszatartották”. A jegyzőkönyvben semmilyen, az eljárás alapjául szolgáló jogszabályi hivatkozás nem volt található (OBH 4066/2004.).

Az ügyben június 21-én indult államigazgatási eljárás során az igazolványokat bemutatták egy igazságügyi okmányszakértőnek, aki megállapította, hogy mind a diákigazolványok, mind a bennük levő érvényesítő címkék teljesen eredetiek. Június 22-én visszaadták a diákoknak az igazolványaikat; az ügyet pedig irattárba helyezték.

A rendőrkapitány állásfoglalása szerint „a rendőri intézkedések a törvényben megfogalmazott keretek között, az emberi humanitás szempontjainak figyelembevételével, jogszerűen és arányosan történtek. Mivel az ügyben büntetőeljárás nem indult, a rabosítás, lefoglalás, gyanúsított kihallgatás procedúráját nem kellett elviselniük az előállított személyeknek, így jogaik súlyosabban nem sérültek.” Hasonló eset fordult elő Siófokon is, ahol a rendőrkapitányság akció-csoportjának három tagja intézkedett a Balatonnál nyaraló német fiatalokúakkal szemben, mert azzal gyanúsították őket, hogy a náluk lévő bevásárlókocsit eltulajdonították. A négy fiút a kapitányságra előállították, és egymás után gyanúsítottként kihallgatták. A rendőri intézkedésről készült jelentés és a fogva tartásról szóló igazolás szerint a panaszos fiát 23.55-kor engedték szabadon, de a gyanúsított jegyzőkönyv szerint a kihallgatása csak 00.46-kor ért véget.

Ezt követően, hajnali 1.00 órakor házkutatást tartottak a fiúk szállásán, és lefoglalták a bevásárlókocsit. A lefoglalásról készült jegyzőkönyvben a lefoglalás helyeként a panaszos fiának németországi lakóhelye szerepelt. A nyomozást egy hónappal később – bűncselekmény hiányában – megszüntették. A Siófoki Rendőrkapitányság vezetője a hozzá megküldött panaszt elutasította. A rendőrkapitány megállapította, hogy a panaszos fiának előállítására jogszerűen került sor, eljárási jogsértés nem történt, a fogva tartott pedig emberséges bánásmódban részesült.

Az általános helyettes megállapította, hogy a rendőrség intézkedése sértette a rendőrségről szóló törvény egyik alapelveként deklarált arányosság követelményét. Az eljárás visszásságot okozott a személyes szabadsághoz való joggal, valamint a védelemhez és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogokkal összefüggésben is, tekintettel arra, hogy a védő nem volt jelen a fiatalokú és a magyar nyelvet nem beszélő gyanúsított kihallgatásán, és a rendőrség elmulasztotta értesíteni a fiatalokúak törvényes képviselőjét (OBH 4632/2003.).

Sajnálatosnak tartjuk azt a más, hasonló ügyekben is tapasztalt hibás szemléletet, hogy az érintett rendőri vezetők a hibák elismerése és a konzekvenciák levonása helyett, a felelősség elhárítására törekedtek. Több esetben találkoztunk ezekkel a problémákkal a rendőri intézkedésekre – előállítás, kényszerítő eszközök használata stb. – vonatkozó panaszoknál is, ahol az állampolgár a rendőrségi törvény alapján panaszjoggal rendelkezik ugyan, de a panaszok kivizsgálása rendszerint csak formálisan és alapos vezetői kontroll nélkül történik meg. A büntetőeljárások során tapasztalt alkotmányos visszásságok rendszerint a büntetőeljárás szabályokat is sértik, ezért azokat a törvényességi felügyeletet gyakorló ügyészségnek is észrevételeznie kellene. Amennyiben erre nem került sor, minden esetben tájékoztattuk megállapításainkról a legfőbb ügyészt.

A bemutatott esetektől eltekintve a panaszok nagy részében azt állapítottuk meg, hogy az eljárást folytató szervek tevékenysége nem sértette a panaszosok alkotmányos jogait, ezért vizsgálatra vagy egyéb intézkedésre nem került sor. Sok ügyben kifogásolták a panaszosok az ügyészség törvényességi felügyeleti intézkedéseit, vagy a bíróság hatáskörébe tartozó rendelkezéseket. Ezekben az ügyekben a panaszosok megfelelő tájékoztatása mellett a kivizsgálásra hatáskörrel rendelkező ügyészséghez vagy a bírósághoz tettük át az iratokat. A panaszosok többsége elfogadta intézkedéseinket, mert a panaszukkal összefüggésben kapott tájékoztatás vagy szóbeli konzultáció akkor is elősegítette jogaik érvényesítését, amikor az Obtv. rendelkezései nem tették számunkra lehetővé az érdemi segítségnyújtást.

1.4.2. Fogva tartottak ügyei

A fogva tartottak két nagy csoportját a jogerős elítéltek és az előzetes letartóztatásban levő személyek alkotják. A jogi helyzetükből adódó eltérések panaszaik jellegében is megmutatkoznak. Az előzetes letartóztatást az ügyész, illetve a bíróság rendelkezése alapján – bv. intézetben vagy rendőrségi fogdában – kell végrehajtani. Az előzetes letartóztatottak azon panaszbeadványait, melyek a kényszerintézkedés elrendelését vagy a kapcsolattartás korlátozását sérelmezték, az országgyűlési biztos általános helyettesének – hatáskör hiányában – el kellett utasítania. A büntetőeljárással, illetve egyes nyomozati cselekmények lefolytatásával összefüggő panaszokat pedig a nyomozás felett törvényességi felügyeletet gyakorló, illetékes ügyészi szervekhez tette át.

Az általános helyettes – egy rendőrségi fogdán fogva tartott személy védőjének panasza alapján – ugyanakkor vizsgálatot folytatott a védelemhez való jog korlátozása tekintetében (OBH 3617/2004.). Megállapította, hogy a rendőrség eljárása, melynek során a jogszabályoktól eltérően, külön feltételekhez kötik a védő és a fogva tartott védelem közötti kapcsolattartást, visszásságot okoz a védelemhez való joggal összefüggésben.

A rendőrségi fogdán fogva tartottak elhelyezési körülményeit általánosságban is vizsgálta az általános helyettes egy cukorbeteg fogva tartott panasza alapján (OBH 1142/2204.). A vizsgálat eredményeként megállapította, hogy a rendőrség mulasztása közvetlenül veszélyeztette a cukorbeteg fogva tartott lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát, miután a részére korábban beadott élelmiszert – az eljáró személyek együttműködésének hiányában – eltávolították a zárkájából. Visszásságot okozott továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a rendőrség eljárása, mert a fogva tartott panaszát nem a jogszabályoknak megfelelően vizsgálták ki. Az általános helyettes azt is megállapította, hogy közvetlenül veszélyezteti az emberi méltósághoz való jogot a rendőrség mulasztása, ha a fogdán nem rendszeresítenek az étkezésre szolgáló asztalt a zárkákban. A zárkák kötelező berendezési és felszerelési tárgyaira vonatkozó jogi szabályozás hiánya pedig visszásságot okoz a jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben.

A bv. intézetekben tapasztalható telítettség okozta problémák 2004-ben is vizsgálat tárgyát képezték. Az általános helyettes – az OBH 3091/2003. számú ügyben – megállapította, hogy visszásságot okoz a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben a bv. intézet eljárása, ha a fogva tartottak háromemeletes ágyakon való elhelyezése során nem biztosítják a jogszabályban előírt lég-, illetve mozgásteret. A harmadik emeleten elhelyezett fogva tartottak esetében fennáll az embertelen bánásmód közvetlen veszélye is. Az igazságügy-miniszter ígéretet tett a háromemeletes ágyakon való elhelyezés mielőbbi megszüntetésére.

A fogva tartottak a benyújtott panaszok jelentős részében mérlegeléssel összefüggő döntéseket (büntetés-végrehajtás félbeszakítása, eltávozás engedélyezése, végrehajtási fokozat enyhítése, feltételes szabadságra bocsátás iránti előterjesztés, biztonsági csoportba sorolás) kifogásoltak, az ellenük folytatott fegyelmi eljárást sérelmezték, vagy másik bv. intézetbe való átszállításukhoz kértek segítséget. Az általános helyettes a panaszok kivizsgálása során rendszerint megkereste az érintett bv. intézetet, majd részletesen tájékoztatta a fogva tartottakat az álláspontjáról, valamint az ügyek jogszabályi háttéréről. Az átszállítási kérelmeket pedig az elbírálásukra hatáskörrel rendelkező országos parancsnoksághoz tette át. Az egészségügyi ellátással összefüggő panaszok vizsgálata során az általános helyettes nem észlelt alkotmányos visszásságra utaló körülményt.

Egy fogva tartott hozzátartozójának a panasza alapján az általános helyettes megállapította, hogy visszásságot okoz a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a bv. intézet eljárása, ha a fogva tartott büntetés-félbeszakítási kérelmét jelentős késedelemmel továbbítják az elbírálására jogosult hatóságnak (OBH 4808/2003.). A jogorvoslati joggal összefüggő visszásságot eredményez továbbá, ha a jogszabályok nem biztosítanak jogorvoslati lehetőséget az igazságügy-miniszter elsőfokú döntése ellen. Az általános helyettes – a korábbi OBH 1431/2001. számú ügyben tett biztosi javaslatra utalva – ismételten felhívta az új bv. törvény előkészítéséért felelős igazságügy-miniszter figyelmét a problémára.

1.5. Családjogi ügyek

1.5.1. Gyermek és fiatalkorúak jogai

A gyermekek és a fiatalkorúak jogai érvényesülése területén a panaszosok az első fokon eljáró gyámhivatalok feladatkörébe tartozó ügycsoportok közül 2004-ben jellemzően a következőket sérelmezték: a gyermekétől különélő szülő kap-

csoporttartásának szabályozása, újraszabályozása, a jogerősen szabályozott kapcsolattartás végrehajtása, ideiglenes hatályú beutalás, átmeneti nevelésbe vétel, örökbefogadási eljárás, családba fogadás, a gyermekek családi jogállásának rendezése, gyermektartásdíj megelőlegezése, pénzbeli juttatások folyósítása.

Az általános helyettes több esetben megállapította a jogbiztonsággal összefüggő jog sérelmét, amikor a gyámhivatal nem a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően, az elintézési határidőt jelentősen túllépve hozta meg a döntését. Ugyancsak a jogbiztonság követelményének sérelmét állapította meg a biztos, amikor a kiskorúak családi jogállásának rendezését a gyermekek 3. életévének betöltése után hivatalból nem kezdeményezte a gyámhivatal. A gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jogának sérelmét állapítottuk meg, amikor az anyakönyvi hivatal – arra való hivatkozással, hogy a román állampolgár anya nem tudta hitelt érdemlően igazolni személyazonosságát – nem fogadta el az anya gyermeke vér szerinti apjának teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatához való hozzájárulását.

A gyermektartásdíj megelőlegezésekor az első fokon eljáró gyámhivatalok többször a tényállás felderítése nélkül, vagy – jogsértően – arra való hivatkozással utasították el a kérelmet, hogy az állam már két alkalommal megelőlegezte azt, többször nincs arra lehetőség, vagy nincs remény annak megtérülésére. A másodfokon eljáró gyámhivatalok többnyire az ilyen döntéseket megsemmisítették, az első fokon eljáró hatóságot új eljárásra utasították. A pénzbeli ellátások folyósítására vonatkozó kérelmeknél gyakran állapítottuk meg azt, hogy gyámhivatal eljárása jogszerű volt, mert a panaszosok anyagi helyzete valóban nem felelt meg azoknak a jogszabályi feltételeknek, amelyek fennállta esetén az ellátás folyósítása kötelező. A mérlegelési jogkörben adható támogatásokat elutasító határozatok vizsgálatára pedig – hatáskörük hiányában – nincs lehetősége a biztosoknak.

Több – főként a gyermekét egyedül nevelő – anya sérelmezte, hogy ha a 14. életévüket betöltött, korlátozottan cselekvőképes fiatal saját döntése alapján nem kíván kapcsolatot tartani az őt nem nevelő szülővel, és a kapcsolattartásra jogosult szülő a gyámhivataltól kéri a végrehajtást, akkor az első fokon eljáró gyámhivatalok a kötelezett szülő figyelmeztetése után többnyire pénzbírságot szabnak ki. Továbbra is problémát jelent, hogy a kapcsolattartások végrehajtása során a gyámhivatalok az elintézési határidőben nem tudnak döntést hozni, eljárásukat – a jogszabályi feltételek fennállása esetén – nem hosszabbítják meg, illetve nem függesztik fel. Gyakori eljárási hiba, hogy a gyámhivatal a kapcsolattartást megghiúsító felet magatartása következményeire nem határozatban, hanem levélben figyelmezteti, amivel sérti a jogorvoslathoz való jogot. A végrehajtási eljárások során számtalanszor előfordul, hogy az egyes eljárási cselekmények között indokolatlanul hosszú idő telik el, illetőleg a hatóság az ügyfelet nem tájékoztatja a végrehajtási kifogás benyújtásának lehetőségéről.

Problémás volt a megghiúsult kapcsolattartás miatt a jogosult szülő utazási költség megtérítésére irányuló kérelmének elbírálása. A kapcsolattartásra jogosult szülő ugyan hitelt érdemlően bizonyította, hogy a kapcsolattartások teljesülése érdekében – a kapcsolattartást szabályozó határozatban megjelölt napon és időben – az utazáshoz mindig saját gépkocsiját vette igénybe, a gyámhivatal az útiköltség megállapításához szükséges számlák hiányában a kérelmet mégis elutasította.

Az ideiglenes hatályú elhelyezések jogszerűségét érintő panaszok esetében a család védelméhez való jog sérelmét állapította meg az általános helyettes, amikor az anya halála után – bár a családjától különélő apa gyermekei nevelésére való alkalmasságát senki nem vitatta – a kiskorú gyermekeit nem hozzá, hanem nagykorú, nappali tagozaton tanuló, önálló jövedelemmel nem rendelkező bátyjukhoz helyezte. Nem szolgálja a gyermekek érdekét, továbbá az eljárás elhúzódtását eredményezi, ha a védelembe vett kiskorúakat – tekintettel arra, hogy a védelembe vétel nem érte el a célját – gyámhatóság, ahelyett hogy az átmeneti nevelésbe vételéről döntene, ideiglenes hatállyal gyermekotthonba utalja.

A családba fogadott gyermekek helyzetének vizsgálata során az általános helyettes megállapította, hogy a gyámhivatal helyesen jár el, ha a családba fogadást megszünteti, amennyiben annak oka már nem áll fenn. Ugyanakkora gyermeki jogok és a családhoz való jog sérelmét okozza, ha a gyámhivatal a családba fogadást megszüntető határozatát nem nyilvánítja azonnal végrehajthatóvá, hanem a családba fogadó szülőt arra szólítja fel, hogy 8 napon belül adja át a gyermeket a vér szerinti szülőnek.

2004-ben két örökbefogadással kapcsolatos eljárást vizsgáltunk. A gyermekek kiemelt védelme, továbbá a családhoz való jog sérelmét állapítottuk meg, amikor a gyámhivatal – annak ellenére, hogy a gyermeknek semmilyen kapcsolata nem volt vér szerinti családjával – a gyermeket csak annak négyéves korában nyilvánította örökbe fogadhatóvá. Az általános helyettes a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez fűződő joga sérelmének közvetlenül veszélyét állapította meg, amikor az örökbefogadási eljárás során a kötelező gondozási időre a gyermeket a gyámhivatal késedelmesen helyezte ki az örökbefogadó szülőkhöz.

A gyermekjóléti szolgálatok, a jegyzői hatáskörben eljáró gyámhatóságok és a gyámhivatalok tevékenységének vizsgálata során az általános helyettes a beszámolási időszakban több esetben tapasztalta, hogy az arra hivatott segítő szervezetek és hatóságok a gyermekek veszélyeztetésére utaló tudomásszerzést követően a gyermekek védelme érdekében a szükséges intézkedéseket nem, vagy csak késedelmesen tették meg. Álláspontja szerint a gyermeki jogokat súlyosan veszélyezteteti, ha a gyermek szexuális zaklatására utaló jelzések valóságtartamának kivizsgálása elmarad.

A kórházak előtti inkubátorokba helyezett csecsemők védelme érdekében az országgyűlési biztos és az adatvédelmi biztos 2000-ben és 2001-ben közös vizsgálatot folytatott. Az újszülöttek életének védelme érdekében a biztosok akkor olyan jogszabály alkotását kezdeményezték, amely a csecsemőnek a kórházak bejáratánál való elhelyezését nem rendeli büntetni. Az igazságügy-miniszter a kezdeményezéssel nem értett egyet, ezért egyeztető tárgyalást kezdeményezett a biztosok, az Igazságügyi Minisztérium és a Szociális és Családügyi Minisztérium munkatársainak bevonásával. 2003 novemberében a párbeszéd folytatására – ennek időközi szünetelése miatt – a biztosok felkérték az igazságügy-minisztert. A biztosok korábbi ajánlásainak megfelelő jogi környezet kialakítása jelenleg is folyamatban van.

Egyre több olyan beadvány érkezik hivatalunkhoz, amelyben a hozzánk forduló felvilágosítást, tanácsot kér vagy éppen nehéz anyagi és szociális helyzetükről számol be, illetve kér segítséget. Az ilyen esetekben – többnyire rövid úton – felvesszük a kapcsolatot az adott település jegyzőjével, gyermekjóléti szolgálatának vezetőjével, és teljes körű tájékoztatást, továbbá a megtett intézkedésekről visszajelzést kérünk.

1.5.2. Gondnoksági ügyek

A gondnoksággal kapcsolatos beadványok száma az előző évihez viszonyítva a beszámolási időszakban tovább emelkedett. A tavalyi évben e témakörben harmincnégy, 2004-ben negyvennégy beadvány érkezett a biztosokhoz.

Jellemzően a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt állók sérelmezték, hogy a gyámhivatal nem, vagy késedelmesen hozott határozatot arról, hogy jövedelmük 50%-át közvetlenül a gondnokoltnak folyósítsa a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság. A Polgári Törvénykönyv 2001. november 1-jétől hatályos módosítása szerint ugyanis a korlátozottan cselekvőképese személy már nem teljes jövedelmével, csupán annak 50%-ával rendelkezik szabadon. A gyámhivatalok sok esetben korábbi határozataikat késedelmesen módosították, illetőleg a 2001 novemberét követően cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezettettek esetében úgy rendelkeztek, hogy a gondnokolt jövedelmét a gondnok kezéhez folyósítsák, majd annak 50%-át a gondnok adja át a gondnokoltnak.

Többen sérelmezték, hogy a gondnok nem képviseli megfelelően a gondnokolt érdekeit, nem segíti a tőle elvárható módon gondnokoltját az ingatlanhoz való hozzájutásban, vagy nem javasolta, hogy a gyámhivatal a gondnokolt által kért összeget a gondnokság alá helyezett fenntartásos betétkönyvéből felszabadítsa. Az ilyen típusú panaszok esetén az általános helyettes azt vizsgálta, hogy a gondnok és a gyámhivatal a rá vonatkozó jogszabályok alapján, megfelelő körültekintéssel járt-e el.

2004-ben is érkezett néhány beadvány, amelyben a panaszosok azt kifogásolták, hogy gondnokság alá helyezésüket – álláspontjuk szerint indokolatlanul – kezdeményezték. E panaszosainkat – hatáskörünk hiányában – csupán arról tudtuk tájékoztatni, hogy a bíróság teljes körű bizonyítást követően, csak akkor helyez valakit cselekvőképességet korlátozó, vagy kizáró gondnokság alá, ha annak orvosi és jogszabályi feltételei is fennállnak. Felvilágosítást kaptak a panaszosok arról is, hogy a gondnokság alá helyezési perben teljes perbeli cselekvőképességgel rendelkeznek, a bíróság személyes meghallatásuktól – csekély kivétellel – nem tekinthet el.

Több alkalommal fordult elő, hogy a gondnokság alatt álló személy, illetőleg közeli hozzátartozója arról érdeklődött, hogyan kerülhetne ki a gondnokolt a bentlakásos otthonból. Ezzel összefüggésben kérték a biztos segítségét ahhoz, hogy saját otthonukban élhessenek. Ezekben az esetekben a gondozó intézmény vezetőjétől tájékoztatást kértünk a gondnokolt állapotáról, elsősorban arról, hogy önálló életvitelre alkalmas-e, illetőleg a közeli hozzátartozó képes-e az ellátására. A kapott tájékoztatás és a rendelkezésünkre bocsátott orvosi szakvélemény birtokában adtunk választ a hozzánk fordulónak. Előfordult azonban olyan eset is, amelyben civil szervezet szeretett volna a gondnokolt segítségére lenni. Beadványukban azt sérelmezték, hogy a gondnokoltat akarata ellenére, hivatásos gondnoka kérelmére akarják áthelyezni abból a bentlakásos otthonból, ahol évek óta jól érzi magát. E vizsgálatunk a beadványban foglaltakat nem igazolta. A gondnokoltat beleegyezésével, állapotának és életkorának jobban megfelelő, a korábbinál színvonalasabb ellátást nyújtó intézménybe helyezte a gyámhivatal. Ugyanakkor olyan esettel is találkoztunk, ahol a gondnok jelezte, hogy álláspontja szerint a gyámhivatal döntése a gondnokolt érdekeivel ellentétes. A gondnok, aki a gondnokolt testvére, szeretne volna a gondnokság alatt álló készpénzvagyonát a fenntartásos betétkönyvnél kedvezőbb kamatot biztosító betétkönyvben lekötötni.

A jogorvoslathoz, illetőleg a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelmét állapította meg az általános helyettes azokban az esetekben, amikor a gondnokolt közeli hozzátartozója a gyámhivatalnál jelezte, hogy a gondnok a gondnokság alá helyezett érdekeit nem képviseli, vagy a személyes gondozási tevékenységét nem látja el megfelelően, és a gyámhivatal a bejelentés valóságtartalmát ugyan kivizsgálta, de a bejelentést alaptalannak találva, a panaszos kérelmét nem határozatban, hanem levél formájában utasította el.

1.6. Egészségügy

1.6.1. Egészségügyi igazgatás, betegjogok

Az egészségügyi ellátásokat érintő vizsgálatok jelen beszámolási időszakban is több, az egészségügyi rendszeren túlmutató – társadalmi, gazdasági – területet érintettek azzal, hogy míg korábban elsősorban a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben, a betegjogok, illetve az élethez, emberi méltósághoz való alapjog érvényesülésének aspektusából folytak, ezúttal a jogi háttér hiányosságaiból fakadó jogbiztonság sérelme is több ízben megállapítható volt. Az onkológiai betegek gyógyszeréhez való hozzáférés, a beteg gyerekek kezelésének feltételei, az orvosok, gyógyszerészek vagy más egészségügyi dolgozók jogai érvényesülésének kérdéskörében az ombudsman továbbra is folyamatos közvetítő szerepet vállal, az alapjogok szempontjait érvényesítve nyújt segítséget a sérelmet szenvedett természetes vagy jogi személyeknek. Ez a segítségnyújtás nem kizárólag a vizsgálatok alkalmával, hanem egy-egy tájékoztató tartalmú levél megfogalmazásával is eligazítást ad a panaszosok számára. Különösen így van ez az egészségügyi területén, ahol gyakori az orvos-szakmai kérdéseket érintő probléma, mellyel összefüggésben azonban a biztos fellépése kizárt, de a megfelelő eljárási mederbe terelt ügy megnyugtatóbb eredménnyel zárulhat.

Az idei évben lezárt ügyek között egyre nagyobb számban voltak olyan panaszok, melyekben orvosok egészségügyi intézmények vezetői, munkatársai fordultak a Hivatalhoz. Ezekben az esetekben nem szükséges alapjogi vizsgálat lefolytatása, hiszen gyakran csak egy-egy jogszabály félreértelmezéséről, vagy ismeretének hiányáról van szó, így a jogi érvekkel alátámasztott, de a laikus számára is érthető tájékoztatás minden szempontból célravezetőbb. Ezt a következtetést támasztja alá a MÁV-kórház orvos-jogászainak a látlelet térítésköteles kiadásával kapcsolatos megkeresése is. Ebben az esetben azt az ellentmondásos helyzetet kellett jogi szempontból megvizsgálni, mely az egészségügyi intézmény részéről a nyomozóhatóság számára szóló kötelező adatszolgáltatás, illetve a látlelet kiállításának térítésköteles volta között feszült. Az elemzésben arra a következtetésre jutottunk, hogy a 284/1997. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján egyes egészségügyi szolgáltatások csak térítési díj ellenében vehetők igénybe, azaz az OEP nem vonja be az állam által térítendő egészségügyi szolgáltatások körébe – például a látlelet készítését. Ugyanakkor az is tény, hogy az egészségügyi adatok védelmét rendező 1997. évi XLVII. törvény lehetővé teszi, hogy az orvos a nyomozó hatóság számára a kívánt egészségügyi és személyazonosító adatokat átadja. Ebben az esetben tehát nem az volt a jogi érvelés alapja, hogy a Be. szabályai szerinti megkeresésnek nem tesz eleget az egészségügyi szolgáltató, ha nem bocsátja ki díjmentesen a látleletet, hanem az egészségügyi szolgáltatás és az egészségügyi adatszolgáltatás között fennálló alapvető különbség. Végül a legfőbb ügyész kezdeményezte az igazságügy-miniszternél a jogszabályok közötti harmónia helyreállítását (OBH 4283/2004.).

Az elmúlt évekhez képest lényegesen kevesebb számban érkeztek – a különböző orvosi beavatkozások következtében elszenvedett – hepatitis C-vírus fertőzés miatti panaszok, melyek elsősorban a kártalanítási igények érvényesítésével, illetve annak módjával kapcsolatosak (OBH 1620/2004., OBH 3413/2004.). Minden esetben ismét felhívtuk a panaszosok figyelmét arra, hogy az országgyűlési biztos feladata a hatóság eljárásával összefüggésben keletkezett alkotmányos jogokkal kapcsolatos sérelem vizsgálata, ezért a kártalanítási igények érvényesítése a polgári bíróságok hatáskörébe tartozik, így az országgyűlési biztos vizsgálati és ennek eredményétől függő ajánlasi jogával ezekben az ügyekben nem élhet. Ezzel együtt minden esetben részletes tájékoztatást kaptak a panaszosok jogaikról és lehetőségeikről.

Számos olyan panasz, illetve felvetés is érkezett, amelyekben a szakorvosi ellátás hiányát (bőrgyógyászat) vagy annak körülményeit (fogorvosi ellátás) kifogásolták jellemzően a betegek, de sok esetben a hozzátartozók is (OBH 1811/2004., OBH 6072/2004.). A csontritkulásban szenvedő betegek gyógyszerár-támogatásának nemek szerinti megkülönböztetését sérelmező beadványokkal kapcsolatban pedig – utalva a korábbi jelentéssel zárult vizsgálatra – felhívtuk a panaszosok figyelmét a gyógyszerkészítmények alkalmazási protokolljának szigorú rendjére, valamint a támogatott készítmények széles körére (OBH 3413/2004, OBH 4415/2004.).

Az örökletes vérzékenységekben szenvedő betegek csoportja számára egyfajta megelőző jellegű gyógykezelést látott elengedhetetlennek a betegcsoportot képviselő szervezet vezetője, aki azonban panaszában figyelmen kívül hagyta, hogy a jogszabályi keretek között egyénre szabottan történő kezelés olyan orvos-szakmai – és nem jogi – kérdés, mely az ombudsman részéről nem kifogásolható akkor, ha az ellátás, mint egészségügyi ellátás minden rászoruló számára hozzáférhető (OBH 3331/2002.).

Az érintett betegek élethez és emberi méltósághoz, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogával kapcsolatban okozott visszásságot, amikor kizárólag finanszírozási okból nem kapták meg a kezelésükhöz orvos-szakmailag indokolt gyógyszert úgy, hogy a megfelelő tájékoztatás után vállalták a gyógyszer megvásárlását (OBH 1655/2004.). Ebben az ügyben azért indítottunk vizsgálatot, mert egy súlyos daganatos betegségben szenvedő fiatal számára a Magyarországon nem törzskönyvezett gyógyszert – figyelemmel a biztató kutatási eredményekre – az OEP által elfogadottól eltérő indikációban óhajtotta a szakorvos alkalmazni, mellyel összefüggésben azonban az OEP vizsgálatot indított a klinika orvosa ellen. A jelentésben megállapítottuk, hogy a nemzetközi gyakorlatban

ismert és bevett, sikeresen használt gyógyszer hazai finanszírozásának hiánya nem korlátozhatja, vagy különösen nem tilthatja meg annak használatát amennyiben az orvos-szakmailag indokolt. Az OEP eljárása miatt, továbbá a törzskönyvezés vagy engedélyezés körüli értelmezési, hatásköri vita miatt nem csorbulhat a súlyos beteg ember méltósága, illetve ezzel együtt személyi és vagyoni autonómiája. Az egészségügyi miniszter és az OEP főigazgatója válaszukban nem érintettek egyet a jelentés ajánlásaival, és megoldottnak tekintették a kifogásolt gyógyszer engedélyezési problémákat.

Többen panasztak az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, illetve valamelyik megyei szervezete finanszírozási gyakorlatát, az egyedi méltányossági igények elbírálásának módszerét, az engedélyezési eljárás elhúzódását. Kifogás érte az OEP eljárásainak szakmaiságát, a szakorvosok által igényelt nagy értékű gyógyszerek vagy gyógyászati segédeszközök térítésének elbírálását is.

Figyelemmel arra, hogy a hozzánk érkezett hasonló tartalmú – tehát az egyedi méltányossági kérelmek elbírálásának nehézsége és lassúsága, valamint gyakori elutasítása miatti – panaszok száma jelentősen megnőtt, az OEP 2004. év végéig megbízott főigazgatója egy általa erre kinevezett szakmai vezetőt bízott meg az ombudsmanhoz benyújtott, de az OEP eljárásait kifogásoló panaszok közvetlen megoldását elősegítendő. Mivel a kérelmek legnagyobb részben a nagy értékű, külföldön előállított gyógyszerek körét érintették a méltányossági engedélyezési procedura szigora – az OEP vezetőjének álláspontja szerint – nem enyhülhet.

Meg kell jegyezni azonban azt is, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztár munkatársaival egy-egy téma kapcsán kifejezetten előremutató, konstruktív, a konfliktusok feloldásának lehetőségét kereső együttműködés jött létre. Ennek keretében sikerült előrelépést elérni az egyedi méltányossági engedélyezési ügyek komplexitásának kérdésben vagy a munkaképesség csökkenés megállapításának orvos-szakértői eljárását elemző jelentés (OBH 3116/2002.) főbb kérdéseit illetően. Ez utóbbiban ugyan alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság megállapítására nem került sor, ám számos egyéb szociális, egészségügyi ellátást érintő aggály felmerült.

A panaszok alapjául szolgált körülmények elsősorban a rokkantság mértékét, a munkaképesség mértékének csökkenését megállapítani hivatott orvos-szakértői bizottságok eljárását, munkamódszerét jelentették. A téma hátterének feltárásakor olyan társadalmi-szociológiai konfliktusok kerültek felszínre, melyre kizárólag együttesen az egészségügyi, a munkaügyi, és immár a szociális tárca fellépése adhat megnyugtató választ. Mindenesetre sokat ígérő az OOSZI, az OEP és az egészségügyi szakpolitikusok javaslata a rehabilitációs lehetőségek kiszélesítéséről, a munkaerő-piacra való visszakerülés támogatásáról. Ugyanakkor a „rokkantosítás” automatizmusának megszüntetése átmenetileg valódi jogi konfliktusok előidézője lehet.

A beszámolási időszakban csak egy, a mentőszolgálatok munkáját kifogásoló panasz alapján fejeződött be vizsgálat, melyben az adott helyzet jelentőségénél fogva, valamint a jövőre tekintettel az állampolgári jogok országgyűlési biztosa felhívta az egészségügyi miniszter figyelmét arra, hogy az egészségügyi intézmények szolgáltatásainak zökkenőmentes igénybevételéhez elengedhetetlen az intenzív osztályos kapacitás bővítése, a mentőszolgálat feladatainak reális felmérése, a szolgálat körülményeinek, szakmai minimum feltételeinek fejlesztése, az eszköz- és járműpark korszerűsítése. Válaszában a miniszter külön elemezte a sürgősségi betegellátás, illetve az intenzív osztályok aktuális helyzetének jelenét és jövőjét, valamint az Országos Mentőszolgálat fejlesztési programját. Mindez összecseng a jelentésben rögzített anomáliákkal és remélt változtatásokkal, ezért a választ elfogadtuk (OBH 4260/2003.).

A mentőszolgálatok kivonuló állománya érdekében is folyt vizsgálat. Az elkészült jelentésben a biztos megállapította az egészséghez, illetve a munkavédelemhez való jog sérelmének közvetlen veszélyét, mivel a biológiai anyaggal szennyeződött munkaruházat esetében a fertőzésveszély megelőzése, az esetleg fertőzött ruha elkülönítése és tisztítása jelenleg megoldatlan (OBH 5635/2003.).

A háziorvosok és a fogorvosok panaszai alapján az egészségügyi alapellátás olyan anomáliái is feltárultak, melyek átértékelést az orvos-beteg jogviszony alapvető bizalmi jellegén is képesek rést ütni. Mindhiába a jogi normák rendje, ha a betegek – különösen vidéken – nem kapnak kellő tájékoztatást a háziorvos körzetbeosztásáról, vagy a helyettesítések rendjéről. Egy másik esetben a praxisát eladni kívánó fiatal fogorvos közel másfél éves ügyintézését tártuk fel, melyben a helyi önkormányzat nem kötött szerződést az átvevő orvossal, és ezzel hosszú időre bizonytalan helyzetet teremtett. A jelentésre adott válaszában a megszólított egészségügyi miniszter egyebek mellett kiemelte, hogy a Kormány tervezi a „Praxis törvény” szakmai újragondolását, az aggályos rendelkezések revízióját, figyelemmel a betegek, az orvosok valamint az önkormányzatok jogaira, kötelezettségeire. Tájékoztatva továbbá a szaktárca vezetője az országgyűlési biztost, hogy a hatályos szabályozás átfogó módosítását tartalmazó új szabályozás kiadását – az Alkotmánybíróság döntését követően – tervezik, mely során a biztos véleményét is kéri.

A gyerekek egészséghez való jogát érintette az a két ügy, melyeket ugyancsak alapjogi aggályok miatt vizsgáltunk. Az óvodákban, iskolákban előforduló fejtetű-mentességet igazoló szülői nyilatkozattal kapcsolatban megállapítható volt, hogy a gyermeki jogok, az egészséghez való jog, valamint a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos érdekek összefüggésben nem hárítható egy járványügyi közérdekből fakadó feladat ellátásának szakmai igazolása a szülőre, azaz egy laikus nyilatkozat nem helyettesíthet egy hatósági aktust. A kiindulópont ez esetben az volt, hogy míg a jogszabályokkal összhangban az igazolások kiadására a városi tisztiorvos (ÁNTSZ) rendelkezik hatáskörrel, az országos tisztifőorvos az er-

ről szóló módszertani levélben a gyermekintézmények részéről elfogadhatónak ítélte a szülő igazolását gyermeke fejte-
tőmentes állapotáról. Az ezt kifogásoló ajánlásra a tisztí főorvos megszüntette a szülői igazolás elfogadhatóságát (OBH
3738/2004.).

A kisdíákok „terhelését” vizsgálva állapította meg az országgyűlési biztos, hogy a kisdíákok iskolatáskájának összsú-
lya meghaladja a gyermek testtömegének 10–12%-át. Ez olyan káros egészségügyi következmények előidézését jelenti,
mellyel összefüggésben felmerül testi fejlődésük, ezzel az Alkotmányban deklarált gyermeki jogok sérelmének veszé-
lye, mely alkotmányos visszásságot okoz (OBH 3355/2004.). A jelentésben külön megjegyeztük, hogy összevetve a vo-
natkozó elméleti és jogszabályi háttérrel a gyermekek egészségét, testi épségét szándékolatlan óvni rendelt morális kény-
szerrel, leszögezhető, hogy a gyermekek iskolatáskájának könnyítése ügyében a kisdíákok egészségét valóban csak egy
komplex stratégia kidolgozása védheti meg. Megállapítottuk továbbá, hogy az alkotmányos visszásság mielőbbi orvos-
lása érdekében szükséges a fokozott figyelem és támogatás az oktatási tárca vezetője részéről a vizsgálatok tekintetében,
továbbá elkerülhetetlen támogatása az iskolafenntartók és nevelőtestületek e tárgykörben tett lépéseit illetően, ideértve
minden az iskolatáskák könnyítése érdekében születő ötletet, tervet, módszert, mely az ifjú nemzedék épségének meg-
ővását szolgálja. Végző soron azt kérte a biztos, hogy figyelemmel az ügy jelentőségére, a miniszter határozottan lépjen
fel annak érdekében, hogy legkésőbb a 2005/2006. tanév megkezdésekor valamennyi kisiskolás számára „könnyebbé
válhasson az iskolatáska”. A tárca vezetője mindezzel egyetértett és biztosította az ombudsmant a helyzet mielőbbi meg-
oldásáról.

Az elmúlt időszakban a fogva tartott pszichiátriai betegek érdekében is készült jelentés, melyben megállapítottuk,
hogy a jogbiztonság követelményével, a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való joggal, illetve a lehető legmagas-
sabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő joggal összefüggésben okoz visszásságot, ha az Igazságügyi Megfigyelő és
Elmegyógyító Intézetben alkalmazott pszichiátriai kezelés során nem érvényesülnek megfelelően az egészségügyről
szóló törvénynek a pszichiátriai betegek kezelését szabályozó rendelkezései. Amennyiben az IMEI működéséről szóló
IM rendelet a kényszerítő eszközök alkalmazását szabályozó rendelkezései ellentmondanak az Eütv. megfelelő szabá-
lyainak, az ugyancsak alapjogi visszásságot okoz. Ugyanez a helyzet, ha nem biztosított az IMEI megfelelő orvos-szak-
mai (pszichiátriai) szakfelügyelete, illetve, ha az IMEI-ben a kivizsgálásra beutalt előzetesen letartóztatottakra szakké-
pesítéssel nem rendelkező elítéltek felügyelnek a nap 24 órájában. Továbbá, ha nem állapították meg az előzetes letartózt-
atásban lévő beutaltak tájékoztatáshoz és kapcsolattartáshoz fűződő jogai gyakorlásának – a kényszergyógykezeltekétől
és ideiglenes kényszergyógykezeltekétől eltérő – szabályait, az alapjogokkal kapcsolatban az is visszásságot okoz.

Az elmúlt évi beszámolóban közzétett, az egészségügyi ellátás igénybevételekor a kórház területére gépjárművel tör-
ténő behajtás esetét rendező ajánlásunkkal kapcsolatban megjegyezzük, hogy valamennyi Közigazgatási Hivatal vezető-
je az abban foglaltakkal egyetértett, és a szükséges intézkedés megtételéről biztosított, ami a behajtások rendjét szabá-
lyozó normák kiadását jelentette (OBH 4152/2002.). Ugyancsak elfogadta az ajánlás címzettje a megkülönböztető jelzé-
süket nem használó, mentést és betegszállítást végző szervezetek számára a busz-sáv igénybevétele, és a vonatkozó jog-
szabályt ennek megfelelően módosította (OBH 2311/2003.).

Végül szokatlan kérdésben kellett érvelnünk, amikor azzal kerest meg bennünket az Általános Egyházszolgálat (Ró-
zsálovagok), hogy a kórházi zárójelentések, leletek, más egészségügyi iratok részben vagy egészben latin nyelven meg-
fogalmazott kiadása – álláspontjuk szerint – sérti az alapjogokat. Ezzel kapcsolatban a biztos álláspontja, hogy az egész-
ségügyben használt latin nyelv évszázadok alatt kidolgozott, a gyógyításban és az orvostudományban elfogadott és hasz-
nált szaknyelv, mely használata határokon való tekintet nélkül a világon mindenütt ugyanazt jelenti, s egy adott anya-
nyelvre pontatlanul lefordított diagnózis vagy terápiás javallat a beteg életébe is kerülhet. Ezért az orvosi szakma gya-
korlása alkalmával használt szaknyelv nem hozható összefüggésbe a beteg tájékoztatáshoz való jogával, az az orvos (há-
zi orvos) számára szóló szakszerű tájékoztatás (OBH 1682/2004.). A beteget ettől függetlenül megilleti – számára érthető
módon és nyelven – a tájékoztatáshoz való jog.

Az egészségügyet érintő kérdésekben az országgyűlési biztos 2004. év folyamán is több alkalommal állásfoglalás ki-
adására kényszerült. Ennek az oka – csakúgy, mint az előző évben – a közéletben felmerülő, nagy jelentőségű kérdések-
ben való gyors reagálás szükségessége volt. Állásfoglalás született a kötelezően elrendelt tüdőszűrés megtagadásával
kapcsolatban, illetve a Magyar Orvosi Kamara és az ESZÁDSSZ „Tájékoztató a betegellátás kockázatairól és mellékhatásairól
elkerülése érdekében” című szórólap tartalmáról és elhelyezési körülményeiről. Mindkét esetben az emberi jogok primá-
tusán alapuló, egy-egy üggyhez kapcsolódó de általános érvényű megállapítást tett a biztos, konkrét címzett megszólítása
nélkül (OBH 5189/2003., OBH 5594/2003.).

1.6.2. Fogyatékkal élők jogai

Jelen beszámolási időszakban is nagy számban érkeztek panaszok az országgyűlési biztosokhoz, amelyekben a fogyá-
tékkal élő emberek a jogaik védelméhez és esélyegyenlőségük biztosításához kértek segítséget. A beadványokban a pa-
naszosok leginkább a pénzbeli ellátásokhoz való hozzájutást, illetve az ezzel kapcsolatos eljárást sérelmezték. A pana-

szok más része – jellemzően – a közlekedési támogatásokkal, valamint a fogyatékosági támogatásokkal volt kapcsolatos.

A gépjárműszerzési támogatások igénylésével összefüggő panaszokkal hozzánk fordulók leginkább a hosszadalmas várakozási időt vagy az elutasító határozatot sérelmezték. A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben állapított meg visszásságot az országgyűlési biztos abban az ügyben, amikor a helyi önkormányzat jegyzője ahelyett, hogy a súlyos mozgáskorlátozott személy gépkocsi szerzési támogatás iránti kérelmét a megyei közigazgatási hivatalhoz felterjesztette volna, az ügyben – hatáskör hiányában – érdemi döntést hozott (OBH 2807/2004.).

A beadványok túlnyomó többségében azonban csak arról tájékoztathattuk a panaszosokat, hogy a közlekedési kedvezmények iránti igények korlátlan, illetve teljes körű kielégítésére jelenleg még nincs lehetőség. Ugyanakkor az országgyűlési biztos álláspontja szerint a jelenlegi szabályozásban több alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoznak azok a rendelkezések, amelyek a jogosítvánnyal nem rendelkező mozgáskorlátozottak egyes csoportjainak a támogatáshoz való jutását eltérő feltételekhez kötik. Az esélyegyenlőség szem előtt tartásával ezért már 2001-ben ajánlott tett egy komplex és együttes jogi szabályozásra. A kapott válaszokból kitűnt azonban, hogy egy ilyen jelentős – a juttatási rendszer egészét érintő – változtatásra a közeljövőben nem lehet számítani.

Az országgyűlési biztos több olyan ügyet vizsgált, amelyekben a mozgássérült panaszosok a parkolásukkal kapcsolatos eljárást sérelmezték. Ezek az eljárások a panaszosok különféle viszonyait érintették. Kapcsolódtak például a parkolási igazolványok kiállításához, azok ellenőrzéséhez, a részükre kijelölt parkolóhelyük jogosulatlan elfoglalásához.

Az országgyűlési biztos már 2002 októberében kezdeményezte, hogy a fővárosi önkormányzat gondoskodjon arról, hogy a meghatalmazott Fővárosi Közterület Parkolási Társulás és a Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. a mozgássérültek parkolási engedélyének az ellenőrzése során tanúsított jogszabálysértő gyakorlatát a továbbiakban ne folytathassa, és teremtsen meg annak a feltételeit, hogy az önkormányzat a parkolási engedélyek valódiságát ellenőrizni tudja. A parkolási társaságok magatartása a jogállamiság alkotmányos elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a pozitív diszkrimináció alkotmányos célkitűzésével összefüggésben okozott visszásságot.

A főpolgármester a kezdeményezést elfogadta. Válaszában közölte, hogy nyomatékosan felhívta az említett társaságok figyelmét a mozgássérültek várakozásával kapcsolatos jogszabályok betartására és a zaklató intézkedések megszüntetésére. Jelezte azt is, hogy az egységes parkolási igazolványok kiadásáról és a vonatkozó jogszabályok kiadásáról a kormányzati szerveknek kell gondoskodniuk, ezzel megakadályozva az igazolványok nagyszámú hamisítását. Egy központi nyilvántartás megteremtése is nagyban segítené az igazolványok használata, illetve az ellenőrzésük alkalmával tapasztalt anomáliák megszüntetését.

Egyre nagyobb számban érkeznek olyan panaszok, amelyek a pénzbeli támogatások másik csoportját, a fogyatékosági támogatást érintik. A panaszosok jellemzően azért fordultak az országgyűlési biztoshoz, mert megítélésük szerint különböző betegségeik okán fogyatékosoknak minősülnének, azonban a hatóságok kérelmeiket rendre elutasítják. Tekintettel arra, hogy a súlyosan fogyatékos állapot törvényben meghatározottak szerinti megállapítását az Országos Orvos-szakértői Intézet illetékes első-, illetve másodfokú orvos-szakértői bizottságai végzik, ezeket a szakvéleményeket az országgyűlési biztosnak nincs jogosultsága felülbírálni. Az ilyen típusú ügyekben a panaszok megválaszolása nemcsak a fogyatékosági támogatás törvényi feltételeinek ismertetésére szorítkozott, hanem arra is, hogy a panaszosok megértsék a fogyatékosági támogatási rendszer elveit és célkitűzéseit.

A beszámolási időszakban végezte el az országgyűlési biztos „A mozgáskorlátozottak emberi és állampolgári jogai érvényesülésének helyzetéről, az akadálymentes közlekedés vizsgálatáról a közhasználatú épületekben” című, 1999-ben lezárt országos vizsgálat teljesülésének utóvizsgálatát is. Ennek megállapításai alapján a biztos az 1999-ben tett ajánlásokat fenntartotta, és teljesítésük folytatását szorgalmazta. A sürgetésekre az akkori esélyegyenlőségi miniszter és hivatala érdemben továbbra sem reagált. Arra csak az új miniszter kinevezésével került sor, a közte és a biztos között történt személyes és írásbeli egyeztetéseken. Ennek eredményeképpen került sor arra, hogy a tárcavezető 2004 decemberében véleményezésre megküldje „A mindenki számára akadálymentesen hozzáférhető környezet megteremtéséhez szükséges kormányzati intézkedésekről” szóló előterjesztés tervezetét.

A biztos a költségvetési-ütemezési kérdésekben nem foglalt állást. Arra tekintettel azonban, hogy 2005. január 1-je úgy érkezett el, hogy a középületek kb. 70 százaléka továbbra sem akadálymentes, egyetértett azzal, hogy további határidőket kell kitűzni a végrehajtásra. Felhívta azonban az előterjesztő figyelmét arra, hogy a tervezet nem rendelkezik arról, mi történjék egyrészt azokkal a középületekkel, amelyeket nem lehet akadálymentessé tenni, másrészt azokkal a közszolgáltatásokkal, amelyek ilyen épületben vannak (OBH 3072/2003.).

Az Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége panasza kapcsán az országgyűlési biztos a cselekvőképeséget kizáró gondnokság alatt álló munkavállalókkal kötött munkaszerződések – különböző jogszabály értelmezési problémákból adódóan történő – felbontásával kapcsolatos vizsgálata során megállapította, hogy a polgári jogi és a munkajogi szabályok megfelelő összhangjának, a cselekvőképeséget érintő gondnokság alatt állók munkavállalására vonatkozó szabályozás hiánya visszásságot okoz a jogbiztonsághoz, a tulajdonhoz, a munkához való alkotmányos jogokkal összefüggésben.

Az országgyűlési biztos kezdeményezésére, egy korábbi jelentés nyomán, a megfelelő jogszabályi rendezés érdekében széles körű civil egyeztetés kezdődött, amelynek egyik eredményeként úgy látszott, hogy megindul az együttműködés az érintett minisztériumok, valamint az esélyegyenlőségi miniszter között is. A kapott tájékoztatások alapján egyértelművé vált azonban, hogy bár az érintett tárcák a kérdés megoldásában elkötelezettek voltak, megfelelő koordináció hiányában a hatékony lépések megtételére továbbra sem került sor.

Az országgyűlési biztos ezért – figyelemmel arra, hogy a megállapított visszasság elsősorban a jogi szabályozás hiányosságára volt visszavezethető – ajánlásában arra kérte a miniszterelnököt, hogy egy tárcaközi bizottság felállításával gondoskodjon az érintett minisztériumok munkájának intézményesített koordinációjáról, a felmerült probléma gyors megoldásáról. A miniszterelnök és az érintett tárcák az ajánlást elfogadták. A munka koordinátora jelenleg az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter (OBH 3360/2003.).

1.7. Egészséges környezethez való jog

1.7.1. Környezet- és természetvédelem

A korábbi évekhez hasonlóan 2004-ben is nagy számban vizsgáltunk az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő panaszokat. Ezek kiváltói jellemzően az építkezések, a vendéglátó ipari és különböző szolgáltató egységek működése, az állattartás, a közlekedés keltette környezeti terhelések (zaj, bűz, rezgés). Azonban a panaszok köre az elmúlt évekhez képest bővült, megjelentek például a hulladéklerakókkal, kommunális ügyekkel kapcsolatos kifogások, és a környezeti jog határterületeit – mint amilyen a pollenallergia elleni védekezés, az állatvédelem – érintő beadványok.

A lakosságot érintő környezetvédelmi ügyek legnagyobb arányban az önkormányzatokkal kapcsolatosak, melyek környezetvédelmi elkötelezettsége változó képet mutat. Tipikusan megjelenő probléma, hogy az önkormányzatok különböző oknál fogva minősítenek át üzemek, gyárak környékén lévő ipari övezeteket, vagy védelmi funkciót ellátó zöld övezeteket lakóövezetté. Mindemellett a környezeti kifogások okai jellemzően a vállalkozások, illetve a magánszemélyek által folytatott tevékenység.

A környezetvédelmi ügyek egyik legnyilvánvalóbb sajátossága, hogy igen sok embert érintenek. Ez kifejeződik abban, hogy – a problémákkal közvetlenül érintett állampolgárok mellett – jelentősen nőtt a hivatalhoz forduló társadalmi szervezetek száma.

A biztos munkája során igyekszik feltárni, ha a környezetre vonatkozó jogi szabályozás rendszere, vagy annak hiányossága alapozza meg az érdekellentétet. Tapasztalataink szerint az egyes területi hatóságok gyakran különbözően értelmezik a jogszabályokat, ebből fakadóan jogalkalmazási gyakorlatuk is eltérő, területenként változó szigorral szereznek érvényt az előírásoknak.

A beadványok változatlanul jelzik a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásának és gyakorlatának hiányosságát, a jogalkotás és jogalkalmazás nehézségeit. Felhasználva a munkája során szerzett tapasztalatokat, a biztos aktívan részt vesz a környezeti jogszabályok véleményezésében, különösen akkor, ha azok alapvetően befolyásolhatják a környezeti jog hatékonyságát.

Az országgyűlési biztos több esetben vizsgálta a hulladékgazdálkodási törvény hatálya alá tartozó panaszokat, amelyek többségében a telepengedélyezésről rendelkező jogszabály rendelkezéseit is alkalmazni kell. Bár a telepengedéllyel kapcsolatos ügyek szoros összefüggésben vannak a környezeti joggal – hiszen ezek során az engedélyt kiadó hatóságnak kötelessége a telep környezetében élők egészséges környezethez való alkotmányos jogának messzemenő figyelembevételére –, nagy számukra tekintettel ezek ismertetése a Beszámoló külön fejezetben történik.

Figyelemmel arra, hogy a környezetvédelem eszközrendszerében több polgári jogi intézmény is fontos szerepet tölt be, a biztos jelentéseiben az elmúlt évekhez hasonlóan tájékoztatja a panaszosokat a Polgári Törvénykönyv szomszédjogi és birtokvédelmi, a tulajdonjog háborítatlanságát védő per alapján indítható peres eljárások lehetőségeiről, továbbá figyelemmel kíséri a témát érintő bírói gyakorlatot.

Jelentős számban érkeztek a beszámolási időszakban állattartással összefüggő panaszok is. Az elmúlt évben jellemzően a szomszédos ingatlanon folyó ebtartást kifogásolták. Ezekben az ügyekben a biztos részletes tájékoztatást adott az ebtartás feltételeit rendező helyi rendeletekről, valamint az igényérvényesítés lehetőségeiről. Az állattartással kapcsolatos ügyekben a biztosra háruló feladat elsősorban az ellentétes érdekek közötti közvetítő szerep.

A vendéglátó-egységek, szabadtéri szórakoztató rendezvények, illetve szolgáltató egységek zavaró zaj- és rezonancia hatásai miatt a létesítmények környezetében élők ez évben is nagy számban fordultak a biztoshoz, ami átfogó vizsgálat lefolytatását tette szükségessé. Ennek során azt vizsgáltuk, hogy az érintett hatósági szerv kellő körültekintéssel, valamennyi szempont és érdek figyelembevételével járt-e el, hiszen a rendezvények tartásánál tekintettel kell lenni a lakó-környezet érdekeire is. Álláspontunk szerint a lakóközösség érdekeit sérti, hogy a nyitvatartási idő megállapítása a ható-

ság közreműködése nélkül, a kereskedő belátása szerint történik, ezáltal a lakosság jogos érdekeinek, életkörülményeinek figyelembevétele rendszerint teljes egészében hiányzik. A vendéglátóhelyek működésének szabályozása tipikusan olyan terület, ahol a helyi viszonyoknak, szokásoknak, adottságoknak jelentőségük van, ezért az ország egész területén hatályos jogszabályok helyett helyi rendezést igényel. A lakóházak közelében lévő területek alkalmatlanok zenés szabadtéri rendezvények lebonyolítására. Az engedélyező szerv felelőssége fokozottan merül fel, ha ilyen területre engedélyezi zenés rendezvény tartását.

A tavalyi évhez képest rosszabb helyzet tapasztalható a közlekedés eredetű zaj- és rezgésterhelés miatti panaszok terén. A probléma gyökere, hogy a motorizált közlekedési mód – a „tisztább” gépjárművek és a jobb forgalomszervezés ellenére – és az ezzel együtt járó környezetterhelés együtt növekszik. A panaszosok az elmúlt évekhez hasonlóan a nehézgépjármű-forgalmat, a településeken – illetve a lakóházak előtt – áthaladó nagymértékű forgalmat és az ezekből következő környezetterhelést, továbbá a szükséges zajvédelmi beruházás elmaradását kifogásolták. A panaszokból megállapítható, hogy a megnőtt közúti forgalom következtében a helyi lakosok életminősége romlik. Az érdemi változásokat jelentő beruházások – mint az útburkolat felújítása, zajvédő fal építése, a településeket mentesítő utak építése – jelentős anyagi erőforrásokat igényelnek, melyek befolyásolására az országgyűlési biztos eszközei elégtelenek. Mindezekre figyelemmel e panaszok esetén azt vizsgáljuk, hogy az útszakaszok kezelésére illetékes szerv milyen intézkedéseket tesz az elhaladó járművek által okozott zaj és por mértékét sérelmező panaszokra, lehetőségei határán belül eljár-e, továbbá forgalomszervezési vagy más intézkedésekkel, sebességcsökkentő táblák kihelyezésével csökkenthető-e a veszélyes mértékű zaj.

Amennyiben a korlátozás alá eső útszakasz helyett rendelkezésre áll az adott település egészének vagy egy részének elkerülését lehetővé tevő útszakasz, a főút lakott területen belüli szakaszára érvényes behajtási tilalom bevezetésével érhető el, hogy a fő problémát jelentő teherautók, a kamionok biztosan elkerüljék a településen átvezető főutat.

A természetvédelemmel kapcsolatos panaszok a tavalyi évben közel megháromszorozódtak. E körben továbbra is megállapítható, hogy a társadalomnak a természet megőrzése iránt érzett és tanúsított elkötelezettsége még csak kialakulóban van. Több kérelmező ugyanis a természetvédelmi érdekből intézkedő – így bírságot kiszabó – hatóságok eljárásait kifogásolja a biztostól. Mindazonáltal Magyarország is eljutott a természeti javak veszélyeztetésnek egy olyan fokára, amikor is a társadalom már egy-egy konkrét beruházás folytán is érzékeli, hogy sok hasonló beruházás eredményeként saját emberi életének természeti alapjai kerülhetnek válságba.

A zengői lokátor engedélyezése tárgyában lefolytatott vizsgálat során a biztos többek között megállapította, hogy a védett természeti területet érintő beruházással szemben a jövő generációk érdekében pótolhatatlan, nemzeti kincset képező javakat kell megőriznünk, illetve tartózkodnunk kell a visszafordíthatatlan károsodási folyamatok elindításától. Az ügyben szerzett tapasztalatokkal összefüggésben kell utalni arra, hogy a másodfokon eljáró hatóságok rendszeresen – és legtöbbször az enyhítés irányában – felülbírálják az elsőfokú hatóság döntéseit, anélkül, hogy az elsőfokú határozatban foglalt természetvédelmi szempontokra érdemben reagálnának.

A tényállás körütekintő tisztázása, illetve az ügyintézési határidők betartása olyan követelmények, melyeket a környezetvédelmi, természetvédelmi hatósági ügyekben a biztos változtatlanul és következetesen kér számon. Számos ügyben tapasztaltuk a közérdekű bejelentés határidőn belüli elbírálásának hiányát, a bejelentések alapján indult eljárások elhúzódnását, a késedelmes válaszadást. Ugyancsak visszatérő problémát jelent, hogy a hatóság a panaszt nem vizsgálja ki, illetve nem él a jogszabályban biztosított valamennyi hatáskörével, továbbá eljárási és intézkedési lehetőségeivel.

A környezetterhelés lényeges csökkenését eredményező beruházás engedélyezésekor a hatóságok eljárása akkor okos, ha kizárólag a feltétlenül szükséges időtartam alatt, a gyorsaság és az egyszerűség elvére figyelemmel folytatják le azt.

A parlagfű-pollenre allergiás népesség évről évre nő és komoly népegészségügyi problémát okoz, s ezzel egészséget veszélyeztető tényezővé vált. A biztos ezért megállapította, hogy az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesüléséhez az allergiát okozó parlagfű visszaszorítása is szükséges.

Egy, az állatvédelemmel kapcsolatos eljárásban az eljáró hatóságra vonatkozóan utalt arra, hogy az állatorvosi kamara által lefolytatott etikai eljárás mellett – amennyiben annak feltételei fennállnak – az állatvédelmi bírság is kiszabható.

A biztos a környezeti panaszokra lehetőségeihez mérten nagy figyelmet fordít, felismerve azt a tényt, hogy a környezeti ügyekben hozott döntésekben, eljárásokban jellemzően felismerhető a ma élő generáció és a jövő generációk érdekelleté.

1.7.2. Utak és a közlekedés

2004-ben 53 közlekedési, közúti, vasúti forgalommal összefüggő ügyet vizsgáltunk, 22 érdemi vizsgálatban 30 panaszt bíráltunk el, 6 jelentés született.

Az ügytípusra jellemző, hogy általában rendkívül sokakat érintő, rendszerint sokak által aláírt, vagy nevükben beadott panaszok érkeztek két fő területről. Az egyik a közlekedés okozta környezetszennyezés, az elviselhetetlen életkörülmények. Ezen belül két fő típus a nagyvárosi – túlnyomórészt budapesti – panasz. A főútvonal-hálózaton kialakult állandó-

sult dugók Budapest teljes területét behálózzák. Az elkerülő utak hiányában a budapesti utcahálózatot és hidakat igénybevevő gépkocsi- és főleg a tehergépjármű-áradat gyakorlatilag a főváros teljes lakosságának az életkörülményeit befolyásolja. Különbség csak abban van, mikor melyik területről érkezik éppen panasz a biztoshoz. Mint többeknek a biztos kifejtette, ez ügyben érdemi javulást nem képes elérni (OBH 4163/2004.).

Hasonló a helyzet a másik panaszcsoportban, az ország főútvonalain is. A fizetős autópálya helyett a településeken áthaladó párhuzamos utak igénybevétele változatlan. Új és veszélyesen terjedő szokás, hogy ahol az autópályákkal párhuzamos főútvonalakról kitérnek a teherforgalmat, ott nem az autópályákat veszik igénybe, hanem az alsóbbrendű utakat, amelyek teherbírásuk, szélességük stb. folytán még kevésbé alkalmasak a forgalom levezetésére, mint az egyszámjegyű főutak. Az országos közutakon kialakult helyzet miatti panaszokban ugyanúgy rendkívül szűk a mozgástere a biztosnak, hiszen elkerülő utak építésére, útkorszerűsítésre stb. intézkedési lehetősége nincs. Ezek a helyzetek rendszerint nem orvosolhatók hatósági eljárásokkal. Azokat mégis vizsgálja a biztos, és ha legalább a „tüneti kezelés” lehetséges, kezdeményezéssel él (OBH 3626/2003., 4264/2003., 4525/2004.).

A panaszok másik fő területe a szilárd burkolatú utak hiánya, illetve ezek kiépítése esetén az útépitési érdekeltségi hozzájárulás nehezítése. A biztos hatáskörén kívül esik annak befolyásolása, hogy az önkormányzatok hol és mikor építik ki az utakat, miért épp azokat, és miért „másra költenek”, és nem útépitésre. Ilyen panaszok esetén a biztos legfeljebb az önkormányzati eljárás garanciáit vizsgálja (OBH 1785/2003., 4214/2003., 2794/2004.). Egyéb esetekben levélben nyújt tájékoztatást hatásköre korlátairól.

Említésre méltó, hogy a „vasúti közlekedésről” című kormány-előterjesztés – amelyet a biztosnak véleményezésre a tárca megküldött – teljesíteni látszik az OBH 6704/1997. számú jelentésben tett, és azóta szorgalmazott ajánlást, illetve a vasúti törvényben a „vasúti pálya tartozékai” közé bekerül a zajvédő fal.

1.7.3. Telepengedélyezéssel kapcsolatos ügyek

A beszámolási időszakban is több telepengedélyhez kötött tevékenységgel kapcsolatos vizsgálatot folytattunk, elsősorban a tulajdonhoz és az egészséges környezethez, továbbá a jogorvoslathoz fűződő jogokra figyelemmel. A panaszok – az előző évekhez hasonlóan – jellemzően az állampolgári bejelentések alapján indult eljárások elhúzódását, illetőleg azt sérelmezték, hogy a jegyzők nem döntöttek érdemben a beadványokban foglaltakról.

Olyan beadvány is érkezett, ahol a vállalkozó kért vizsgálatot, mert nem kapta meg a telepengedélyt, a szomszéd pedig épp a zajos működést sérelmezte hivatalunknál. A beadványok némelyikében fellebbezési eljárás volt folyamatban, vagy már bírósági szakba került a sérelmezett döntés. Ezekben az ügyekben a biztos hatáskörének hiányában a kérelmeket elutasította. Emellett részletes tájékoztatást adtunk a hozzánk fordulónak a vonatkozó jogszabályokról és az ügyintézéséhez szükséges jogi háttérrel.

Több esetben tapasztalta az országgyűlési biztos, hogy a jegyzők a hozzájuk érkezett bejelentések esetében nem vizsgálták meg, hogy az adott ügygel összefüggésben a telepengedélyezési eljárás vagy más (szak)hatósági eljárás szabályai szerinti intézkedés lenne a célravezetőbb a konkrét probléma megoldására. Ezekben az esetekben az országgyűlési biztos mind az eljáró hatóság, mind a panaszos figyelmét felhívta a különböző hatósági, illetőleg bírósági eljárások igénybevételének szükségességére, illetve lehetőségére.

A tavalyi beszámolási időszakban lépett hatályba az OBH 3375/2002. számú ügyben kiadott jelentésben javasolt, a telepengedélyezési eljárásról szóló kormányrendeletet módosító 58/2003. (IV. 24.) Korm. rendelet. Ennek alapján a jövőben, a tágabb értelemben vett szomszédság érdekeit is vizsgálni kell a hatósági döntések során. Ez évi tapasztalataink szerint ez a vizsgált ügyek döntő többségében megtörténik, erre enged következtetni az is, hogy a hatósági határozatok indokolási része hivatkozik erre az előírásra.

Az országgyűlési biztos a fent hivatkozott jelentésében kezdeményezte az Országos Településrendezési és Építési Követelményekről szóló 253/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet (OTÉK) módosítását is. A kezdeményezésre a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter válaszában arról értesítette az országgyűlési biztost, hogy a Kormány már a 2003. év első félévi jogalkotási programjába felvette az OTÉK módosítását. Ennek ellenére az ígért jogszabály-módosítás a javaslat kedvező fogadtatása ellenére a beszámolási időszakban nem történt meg.

Több alkalommal sérelmezték a panaszosok a telepengedélyezési eljárást megelőző építésügyi hatósági eljárást, illetőleg a kiadott építési engedélyt is. Az országgyűlési biztos az újonnan érkezett panaszok alapján a módosított jogszabály alkalmazási gyakorlatát is vizsgálva, újabb átfogó vizsgálatot rendelt el, amely folyamatban van.

1.8. Építési és városrendezési ügyek

A tárgyévben 292 építésügyi panasz érkezett a biztosokhoz, ebből 26 jelentésben 34 panaszt bíráltunk el. Teljes körű vizsgálatot folytattunk továbbá 52 beadványban érkezett 65 panasz ügyében, amelyeket levélben utasítottunk el. Ezekben az ügyekben átfogó tájékoztatást nyújtottunk az elutasítás okairól, több esetben továbbítva a panaszolt döntéshozó magyarázatát, ha azt a biztos is elfogadta. Más esetben a biztos maga világította meg a panaszos helyzetét, és adott ma-

gyarázatot az olykor évek óta folyó ügyekben mit kellett volna tennie, vagy ezen túl hogyan oldhatná meg – rendszerint nem a közigazgatás igénybevételével – gondjait.

Továbbra is jellemző volt mindaz a tendencia, amelyet az előző évek beszámolóiban jeleztünk. A panaszok általában rendkívül összetettek, így a környezetvédelmi, birtokháborítási, telepengedélyezési ügyekben most is találhatók építéssel összefüggő panaszok.

Évről évre növekszik azonban a településrendezéssel összefüggő panaszok száma. Válszó nélkül hiányoznak az építési törvény településrendezéssel összefüggő korlátozási kártalanítást, kisajátítást szabályozó 30. §-ának a végrehajtási szabályai. Ez az éves beszámolóban és egyedi ügyekben is többször felrótt tény szinte minden esetben visszasságok forrása. Mivel az önkormányzatok általában nem rendelkeznek kellő mértékű fedezettel a közcélú területrendezéshez, különböző technikákkal igyekeznek elodáztatni a kártalanítás kifizetését, az ingatlanok megvételét, kisajátítását. Nem mindig szakszerű a képviselő-testületek döntéseinek az előkészítése, többek között ennek is köszönhetően egy adott telekre, szűkebb környezetre is állandóan változtatják a szabályokat.

Általában az észlelhető, hogy a településrendezési tervek (az azt jóváhagyó önkormányzati rendeletek) a lakosság mint a norma első számú címzettjei számára nem világosak, nem egyértelműek, hatásukat tekintve nem kiszámíthatóak és előre láthatóak. Így gyakran megsértik mind az Alkotmánybíróság idevágó határozatait, mind az építési törvényben a területrendezésről lefektetett elveket.

Az ország minden részéből érkező panaszok alapján ezt az általánosnak tekinthető tendenciát az építésügyért felelős tárcának, hivatalnak a biztos folyamatosan jelzi (OBH 2704/2003., 1157/2004., 4800/2004.).

Több ügy kapcsán felmerült az ügyfélkör megállapításának országosan lényegesen eltérő gyakorlata az építésügyi igazgatásban, ezért a biztos az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal (OLÉH) intézkedését kérte. Ennek nyomán és a Budapest Főváros Közigazgatási Hivatal kezdeményezésére az Építéshatósági Szakkollégium a tárggyal kapcsolatosan kibővített kollégiumi ülést hívott össze, amelyen – a biztos képviselőin túl – jelen volt a Legfőbb Ügyészség, a Fővárosi Ügyészség, valamint a Legfelsőbb Bíróság és az OLÉH képviselője, továbbá mintegy 10 közigazgatási hivatal és ugyancsak mintegy 10 elsőfokú építésügyi hatóság képviselője. Összességében az a szakmai álláspont alakult ki, hogy az egyedi építésügyi eljárásokban az ügyfélkör meghatározása a hatályos jogszabályok mellett nem nélkülözheti a mérlegelést. Bár célszerű lenne, ha az ágazati jogszabályokban szerepelne a szóba jöhető ügyféli kör minél teljesebb körű felsorolása, esetleg példálózó bemutatása, de ugyanakkor abban is egyetértés alakult ki, hogy ez teljes körűen nem biztosítható. Felmerült továbbá annak az igénye, hogy a nagyobb ügyfélkört érintő eljárásoknál a jogszabály tegye lehetővé a hirdetmény útján történő kézbesítési módot, lehetőleg ágazati jogszabály által előírt feltételek mellett és eljárási renddel. A kollégiumi ülést követően széles körben érezhető a hatóságok gondosabb eljárása az ügyféli jogállás elbírálásában, bár kirívó esetek továbbra is előfordulnak.

Állandóan napirenden lévő téma, hogy az épített környezet nem akadálymentes. A 2003. évről szóló beszámolóban jelzett „A mozgáskorlátozottak emberi és állampolgári jogai érvényesülésének helyzetéről, az akadálymentes közlekedés vizsgálatáról a közhasználatú épületekben” című, 1999-ben lezárt országos vizsgálat teljesülésének utóvizsgálatában a biztos az 1999-ben tett ajánlásokat fenntartotta, és teljesítésük folytatását szorgalmazta. Ajánlásával az akkor újonnan kinevezett esélyegyenlőségi minisztert szólította meg, és az utóvizsgálatban beérkezett dokumentumokat átadta. A miniszter több hónapig nem válaszolt, ezért a biztos a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez fordult. Az akkori esélyegyenlőségi miniszter érdemben továbbra sem reagált. Arra csak az új miniszter kinevezésével került sor, a biztos és a közte történt személyes és írásbeli egyeztetéseken. Ennek eredményeképpen is került sor arra, hogy a miniszter 2004 decemberében véleményezésre megküldje „A mindenki számára akadálymentesen hozzáférhető környezet megteremtéséhez szükséges kormányzati intézkedésekről” szóló előterjesztés tervezetét.

A biztos költségvetési-üzemelési kérdésekben nem foglalt állást. Tekintve azonban, hogy 2005. január 1-je úgy érkezett el, hogy a középületek kb. 70%-a továbbra sem akadálymentes, kénytelen volt egyetérteni azzal, hogy további határidőket kell kitűzni.

Az előterjesztés a jelentések ajánlásait egyebekben tételesen tartalmazta, így a biztos az azokra tervezett intézkedésekkel szintén egyetértett. Felhívta az előterjesztő figyelmét, hogy a tervezet sem rendelkezik arról, hogy mi történjék azokkal a középületekkel, amelyeket nem lehet akadálymentessé tenni, és mi történjék azokkal a közszolgáltatásokkal, amelyek ilyen épületben vannak. Milyen következménye van az újabb határidők be nem tartásának? Be kell-e, lehet-e zárni intézményt, visszavonni vagy megtagadni a működési engedélyt? Mindazonáltal a miniszteri választ és intézkedést a 2003. évi ajánlások teljesítése megkezdéseként a biztos elfogadta (OBH 3072/2003.).

Nem csökken a különböző eljárási szabálytalanságokkal okozott visszasságok száma sem. Jellemző, hogy a hatóság nem jár el, nem hoz érdemi határozatot, több hónapig nem intézkedik, nem terjeszti fel a fellebbezést, nem tisztázza a tényállást, vagy figyelmen kívül hagyja a releváns jogszabályokat (OBH 2935/2003., 3473/2003., 3961/2003., 4163/2003., 4677/2003., 4787/2003., 5420/2003., 5812/2003., 1187/2004., 2289/2004., 4230/2004.).

Egy műemlékvédelmi ügy kapcsán a biztos a „köz”, a „nyilvánosság” nevében lépett fel, amikor ajánlást tett a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal elnökének, gondoskodjon arról, hogy a műemlékvédelmi hatóság rendelkezzen a műemlékek bárki általi látogathatósága, az időpontok és a látogatás módjának megismerhetősége érdekében (OBH 1334/2004.).

1.9. Fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai

Az országgyűlési biztosok közötti munkamegosztás eredményeként a hivatásos állománytól érkező panaszok vizsgálatát az általános helyettes végzi. Vidéki látogatásai során arra törekedett, hogy közelebbről is megismerje a rendőrök, tűzoltók élet- és munkakörülményeit, mert álláspontja szerint ezek nagymértékben befolyásolják szolgálati feladataik ellátásának színvonalát, ezáltal az állampolgárok személy- és vagyonbiztonságát, az egyes alkotmányos jogaik érvényesüléséhez szükséges állami intézményrendszer működőképességét. Az állomány helyzetét a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény határozza meg, amely rendelkezik egyes alkotmányos jogaik korlátozásáról. Az általános helyettes vizsgálatai során tekintettel volt a korlátozásokra, de arra a törvényi rendelkezésre is, hogy a hivatásos állomány tagja alapvető jogainak a szolgálati viszonnal kapcsolatos korlátozása nem okozhat az elérni kívánt törvényes érdekekkel nyilvánvalóan aránytalan hátrányt.

2004 januárjában fejeződött be az általános helyettes vizsgálata Gyula Város Hivatásos Önkormányzati Tűzoltóságán (OBH 3182/2003.), és az év végén készült el a rendőrök élet- és munkakörülményei vizsgálatáról készült jelentés (OBH 1924/2004.). Az átfogó vizsgálatok során lehetőség nyílt az egyedi panaszok vizsgálatára is.

A tűzoltóságnál a vizsgálat célja a tűzoltók munkakörülményeinek, a szakmájuk gyakorlásához szükséges ismeretek megszerzéséhez való jogaiknak, szakmai működésük feltételeivel kapcsolatos alkotmányos jogok érvényesülésének, valamint a riasztási rendszer megfelelő működésének ellenőrzése volt.

A vizsgált tűzoltóságon tapasztalt körülmények azt tükrözték, hogy sem a lakossággal közvetlen kapcsolatban álló hivatali, igazgatási feladatokat ellátó, sem pedig a hivatásos tűzoltó-állomány ellátottsága, felszereltsége, az itt dolgozók munkakörülményei nem megfelelőek. Az oltóanyagok és szakfelszerelések ellátottsága gyenge, a lejárt szavatosságú habképző anyagok és szakfelszerelések pótlására és cseréjére sem a központi normatíva, sem pedig az önkormányzat nem biztosít fedezetet. Az egyéni védőeszközök körében a minimális ellátottsághoz hiányzik néhány speciális védőfelszerelés. (Így például a vegyi anyagoknak ellenálló védőkesztyűk.)

A vizsgált tűzoltóság elsődleges működési területén a települések többsége a tűzoltólaktanyától 20 kilométernél távolabb található, az egyik község pedig 42 kilométerre van. A megkülönböztető jelzéssel vonuló tűzoltó-gépjárművek műszaki paramétereire figyelemmel, a működési terület jelentős részén nem biztosított, hogy a tűzoltók 20 percen belül helyszínre érjenek és megkezdjék tűzoltási, műszaki-mentési feladataikat. Ez a messzebb lakók tulajdonhoz, élethez és testi épséghez, a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való jogával, valamint az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével összefüggő alkotmányos visszásságot eredményez.

Az általános helyettes a tűzoltók szolgálati rendje és a Hszt. hatálya alá tartozó más hivatalos állományú személyek szolgálati rendje közötti eltérések megszüntetését, a tűzoltóság szakszerű működése feltételeit biztosító beszerzések, fejlesztések, karbantartások forrásainak biztosítását javasolta. Kezdeményezte a tűzvédelmi hatósági tevékenység részletes szabályairól, a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok illetékességi területéről szóló kormányrendelet módosítását, a tűzoltóságok riasztási útvonalában fennálló áttételek csökkentésének – akár ügyeletek integrációjával történő – megvalósítását, a létszám növelését, a korszerű védőfelszerelésekkel való felszerelésüket, és felhívta a figyelmet az Egységes Digitális Rádiórendszer mielőbbi beszerzésének szükségességére. A kezdeményezésekre a Belügyminisztérium nem reagált, de egyes területeken – eszközrendszer, felszerelés, ruházat, a laktanyák diszlokációja – jelentős előrelépések történtek, és a fejlesztési feladatok a Kormány programjába is bekerültek.

A rendőroktól érkezett egyedi panaszok többsége a szolgálati körülményekkel, az ellentételezés nélküli túlszolgálatokkal, a parancsnoki hatáskörben elrendelt – a rájuk vonatkozó jogszabályokban nem eléggé egyértelmű, vagy azokkal ellentétes – követelményekkel függött össze. Az átfogó vizsgálat feltárta, hogy több vidéki és budapesti rendőrkapitányságon és rendőrőrsön nem biztosítják az egészséges munkafeltételeket, és a panaszokban foglalt sérelmek sem tekinthetők egyedi jelenségnek. A Készenléti Rendőrségnél a laktanyai elhelyezéssel kapcsolatos körülmények az állománynak a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez és az emberi méltósághoz való jogát közvetlenül veszélyeztetik.

Az általános helyettes a szolgálat tervezésével összefüggésben megállapította, hogy a jóváhagyott szolgálati időrend gyakori változtatása, a szabad- és a pihenőnapok idejének bizonytalansága kiszámíthatatlanná teszi az állomány magán- és családi életét, ezáltal olyan jogkorlátozást okoz, ami nem felel meg az elkerülhetetlenség és az arányosság követelményének. Ez a gyakorlat a munkához, a pihenéshez és a szabadidőhöz való joggal, valamint a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben alkotmányos visszásságot eredményez.

A szolgálati érdek fogalmát, tartalmát nem határozzák meg a jogszabályok, ami önmagában veszélyezteti a jogállamiság, illetve a jogbiztonság követelményének érvényesülését. Ez különösen a berendelések és a túlszolgálatok esetében hátrányos.

Sajátos problémaként merült fel a szolgálati hely megváltoztatására irányuló áthelyezési kérelmek intézése. 2003. évben az áthelyezések 80%-a hat hónapig történő visszatartással, míg a fennmaradó 20%-ban rövidebb (három hónapos) várakozási idővel, vagy a kért időpontban került engedélyezésre. A szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megvá-

lasztása – mint alkotmányos alapjog – korlátozható, de a hivatásos állomány tagja alapvető jogainak a szolgálati viszsonnyal kapcsolatos korlátozása nem okozhat az elérni kívánt törvényes érdekekkel nyilvánvalóan aránytalan hátrányt, és több lehetséges és alkalmas korlátozás közül azt kell választani, amely az eredmény biztosítása mellett a korlátozással érintettre a legkisebb sérelemmel jár. Amennyiben a kérelmező fogadására csak az adott időpontban van lehetőség, akkor a várakozási idő kikötése olyan súlyos hátrányt okoz, amely sérti a Hszt.-ben is deklarált arányosság követelményét, és alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságot okoz.

A hiányosságok mellett számos rendőri szervnél tapasztalható volt, hogy a korábbi – 1997-ben végzett – hasonló tárgyú ombudsmani vizsgálat megállapításaihoz képest, jelentős fejlődés ment végbe, úgy a munkafeltételek biztosításában, mint az állomány alkotmányos jogainak tiszteletben tartásában.

Az általános helyettes a vizsgálati megállapítások alapján számos ajánlást fogalmazott meg az illetékes miniszternek és az érintett rendőri vezetőknek. A jelentés elkészültéig beérkezett válaszok azt tükrözik, hogy az érintettek – bár egyes parancsnokok a feltárt hiányosságok megalapozottságát vitatták – a javaslatokkal egyetértettek, az ajánlásokat elfogadták, és azok megvalósíthatóságát csak a rendelkezésre álló anyagi források mértéke fogja befolyásolni.

1.10. Fogyasztóvédelem

Fogyasztóvédelmi ügyekben a Hivatalhoz forduló panaszosok többsége valamely áruház, üzlet, kft. eljárását sérelmezte. A panaszosokat az országgyűlési biztos általános helyettese tájékoztatta arról, hogy a kifogásolt eljárásokat hatáskör hiányában nem vizsgálhatja, miután a fenti szervek sem hatóságnak, sem közszolgáltatónak nem tekinthetők; és a beadványokat áttette az illetékes fogyasztóvédelmi felügyelőséghez.

A panaszosok tájékoztatást kaptak arról is, hogy amennyiben a fogyasztóvédelmi panaszok kivizsgálására jogosult és köteles felügyelőség nem, vagy sérelmesen jár el, ismételten panasszal fordulhatnak a Hivatalhoz. A felügyelőség – mint hatóság – eljárásának vagy mulasztásának a vizsgálatára ugyanis már hatáskörrel rendelkezik az országgyűlési biztos.

Az OBH 5593/2003. számú ügyben „középiskolás gyermekeikért aggódó, névtelen debreceni szülők” sérelmezték, hogy a Hajdú-Bihar Megyei Fogyasztóvédelmi Felügyelőség egyes vendéglátó-ipari egységekben az alkohol- és cigarettaárusítás ellenőrzése céljából középiskolás fiatalokat használt fel.

A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségtől kapott tájékoztatás alapján az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a főfelügyelőség 2003. évi országos vizsgálati programja keretében szerepelt a dohánytermékek és a szeszes italok reklámozásának és értékesítésének ellenőrzése, különös tekintettel a 18 év alattiakra vonatkozó tilalmakra. A vizsgálat elsősorban a közoktatási intézmények környezetében működő kereskedelmi és vendéglátó-ipari egységekre koncentrált. A főfelügyelőség álláspontja szerint a kiskorúak a hatósági ellenőrzés során tanúként szerepelhettek az eljárásban, de az ellenőrzésbe bevont diákok szüleinek és az intézmények igazgatóinak előzetes írásbeli hozzájárulását minden esetben be kellett szerezni. A kiskorúak személyes adatait titkosan kezelték, az ellenőrzésekről készült jegyzőkönyvben sem tüntették fel.

A konkrét ügyben a megyei felügyelőség felvette a kapcsolatot egy szakközépiskolával, ahonnan önkéntes alapon jelentkeztek a diákok. Beszerezték az igazgató és a szülők hozzájárulását is. A felügyelőség megállapítása szerint az ellenőrzött üzletekben gyakran jogsértő gyakorlatot folytattak, ezért több esetben szabtak ki fogyasztóvédelmi bírságot a gazdálkodó szervezetekkel, illetve egyéni vállalkozókkal szemben. A főfelügyelőség álláspontja szerint „az aggódó szülők” feltehetően a megbírságot cégek tagjai lehettek. Az általános helyettes a főfelügyelőség választát elfogadta.

1.11. Földhivatalok

Az országgyűlési biztoshoz 2004-ben érkezett lakossági panaszok a földhivatalok elhúzódozó, eljárását, téves intézkedését, illetve a térképezési és földmérési hibakiigazításról szóló döntéseket sérelmezték.

A késedelmes vagy téves intézkedést sérelmező panaszok – hasonlóan a korábbi évekhez – többségében a Fővárosi Kerületek Földhivatalát és a Pest megye területén működő körzeti földhivatalokat érintették. Valamennyi ügyben felmerült a jogbiztonsághoz való jog és a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja. Tekintettel arra, hogy a panaszok egyediiek voltak, azok egyedi vizsgálatára volt szükség, melyet a biztos saját hatáskörében folytatott, vagy erre felkérte a felügyeletét ellátó földhivatalt, illetve a térképezéssel összefüggő panaszok esetén a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium Földügyi és Térképészeti Főosztályát. Saját vizsgálataink a helyszínen, illetve a panaszolt földhivatal által rendelkezésre bocsátott iratok alapján folytak.

E panaszokra jellemző volt, hogy a téves intézkedésen túl azt is sérelmezték, hogy az ezzel kapcsolatos észrevételekre, illetve panaszokra az eljáró földhivatal egyáltalán nem, vagy későn reagált, pedig ezek gondos kivizsgálásával a téves bejegyzés elkerülhető lett volna. Kiemelendők a téves bejegyzések miatti panaszok közül azok, melyek a végrehajtási jog téves feljegyzését sérelmezték. Az egyik esetben a rangsor elvének be nem tartása, a másik esetben a tulajdonos és a végrehajtói okiratban megjelölt személy téves azonosítása miatt keresték meg az országgyűlési biztost. Az első esetben a

panaszos – az időközben történt jogszabályváltozás miatt – nem tudta benyújtani kedvezményes hitel igénylését. A vizsgálat mindkét esetben megállapította a fent említett alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságot. Az érintett földhivatal a vizsgálat idején orvosolta a sérelmet, ezért az országgyűlési biztos ajánlásában a hivatalvezető olyan intézkedését kérte, mely alkalmas arra, hogy a jövőben hasonló sérelmek ne forduljanak elő. Felhívta a figyelmet a rangsor elvének betartására, és arra, hogy a bejegyzésekhez kapcsolódó tulajdonosi észrevételekre, panaszokra mindig érdemi intézkedés történjen, erről a panaszost minden esetben írásban tájékoztassák.

Az ajánlásokat az érintett földhivatalok vezetői elfogadták. A vizsgálat ideje alatt a megkeresésekre a kért határidőben válaszoltak, pótolták az elmaradt intézkedéseket. Egy esetben fordult elő, hogy az országgyűlési biztos nem fogadta el a földhivatalnak – a sérelem orvoslására – tett intézkedését, és a hozott határozat kiegészítését kérte (OBH 2773/2002.) (OBH 3273/2003.).

A földmérési és térképészeti hibakiigazítást kifogásoló beadványok az FVM illetékes főosztályának vizsgálata alapján nem minősültek megalapozottnak. Volt olyan beadvány, melyben a földmérési szakmai szabályzatban megengedett hibahatárt, illetve annak mértékét kifogásolta a panaszos. A földmérési szakmai szabályzatokban foglalt hibahatárral kapcsolatban az országgyűlési biztos felkérte az FVM illetékes főosztályának a vezetőjét, hogy vizsgálja meg ezek indokoltságát. Az ő álláspontja szerint nem indokolt a szakmai szabályzatok ilyen szempontú felülvizsgálata, mert a szabályzatokban lévő hibahatárok megfelelnek a matematikai elveknek (Gauss-féle hibaterjedési törvény). A földméréssel kapcsolatos panaszok háttérben – a vizsgálatok tapasztalatai alapján – általában a szomszédos ingatlanok tulajdonosai és a panaszos között birtokvita húzódik meg. Többnyire az új térkép forgalomba adása vagy a földmérési hiba kiigazításáról szóló földhivatali határozat irányította rá erre a figyelmet. Előfordult az is, hogy a panaszos vagy szomszédja abban a téves feltevésben volt, hogy a térképi határvonal kiigazítása vagy a magán földmérő mérési eredményei feljogosítják arra, hogy a kerítését a természetben is áthelyezze.

Ilyen esetekben a beadvány elutasítása mellett a panaszost az országgyűlési biztos minden esetben tájékoztatta arról, hogy a szomszéd ingatlan tulajdonosa csak az ő beleegyezésével helyezheti át a kerítést. Ha valamelyik fél mégis önhatárműleg intézkedik, és csökkenti a másik ingatlanának területét, akkor a sérelmet szenvedő fél birtokvédelmet kérhet a Polgármesteri Hivaltól, vagy tulajdoni pert indíthat.

A Földhivatalokat érintő panaszok között előfordultak alaptalanok is. Ezek olyan esetek, amikor a bejegyzési kérelem elutasítása miatt panaszkodtak az állampolgárok. A földhivattal való egyeztetés során azonban megállapítást nyert, hogy a benyújtott iratok hiányosak voltak, ezért a kérelem elutasítása indokolt volt. Ilyenkor alkotmányos visszasság megállapítására nem kerül sor, a panaszost tájékoztató levélben az országgyűlési biztos tájékoztatást ad arról is, hogy milyen iratok szükségesek a bejegyzési kérelem teljesítéséhez.

A tapasztalatok összegzéseként megállapítható, hogy a földhivatalok tevékenységét érintő olyan panasz, amely a lakosság széles körét érintette, és átfogó vizsgálatot igényelt volna, nem érkezett. A késedelmes ügyintézés problémájával évek óta küzdő Fővárosi Kerületek Földhivatala felszámolta a vidéki földhivatalok bevonásával a hátralékát, és ma már folyamatosan érkező ügyekben 30 napon belül tud intézkedni.

1.12. Hajléktalan-ellátás

Az országgyűlési biztos a 2004. évi munkájában a hajléktalan emberek alapjogai érvényesülésének kérdésköre egy megújult szemléletű szociális program keretében került előtérbe. Míg korábban csak az alapjogok sérelmének veszélyére hívtuk fel a figyelmet, – ideértetve a súlyosan hátrányos helyzetű, otthontalan emberek számára elsődleges létkérdést is – a múlt évben az életminőség javításáról, a munka világába való integrációról is szólhattunk. Már nem csupán koncepciókról és programokról számolhatunk be, hanem a megvalósult kezdeti lépésekről is.

Mivel egy-egy krízishelyzet azonnali megoldása nem feltétlenül igényli az országgyűlési biztos vizsgálatát (gyakran a hatásköre sem terjed ki a helyzet orvoslására), a lényegesen lecsökkent számú panasz azt mutatta, hogy az előző beszámolóban már említett együttműködés a hajléktalan ügyek miniszteri biztosával valóban eredményt mutat. Akkor hatékonyabbnak bizonyult a gyors, szóban történt tájékoztatás, a személyesen megjelent panaszos számára, vagy épp egy lehetséges „szálláshely” felkutatása. 2004. évben a panaszok inkább az átmeneti szálláslehetőség megszűnésekor ismét az utcára kerülők aggodalmairól, illetve a különböző pénzbeli segélyek kiutalásának jogosságáról, körülményeiről szóltak.

Az idei évben csupán három konkrét panasszal kapcsolatban került az országgyűlési biztos látóterébe a hajléktalan emberek sorsa. Ebből mindössze két esetben került pont a kifogásolt helyzet végére úgy, hogy a pénzbeli segély iránti igényt előterjesztő panaszos kérelme voltaképpen kielégítést nyert a fővárosi önkormányzat segítségével (OBH 1591/2004.). Egy átmeneti szálláson lakó rokkant asszony számára valamennyi naprakész információs csatornáról tájékoztatást adtunk (OBH 4380/2004.). Leszögezhető, hogy szinte valamennyi tartósan hajlék nélkül maradó embert, családot előbb vagy utóbb érint az átmeneti szállások valóságos átmenetisége, két évig tartó ideiglenes befogadóképessége.

Ezért létkérdés a Menhely Alapítvány által működtetett Szociális Információs Szolgálat, ahol jogvédő fórum is működik.

A hajléktalanná válás egyik szociológiai folyamata tárult fel abban az ügyben, melyben a lakáscélú hitelét – munkanélkülivé válása miatt – törleszteni képtelen panaszos a hitelszerződés felmondását követően, a hitelintézet által vezetett végrehajtás során ingatlanát elveszítette, a befolyt árverési vételár nem fedezte az hiteltartozást, majd az ingatlan – röviddel az árverést követően – a szabadpiaci forgalomban az árverési ár többszöröséért kelt el (OBH 1891/2003.).

A családok hajléktalanságának megelőzéséről szóló a 46/2002. (VII. 12.) OGY határozat 3./b) pontjában felhívta a Kormányt, hogy „a tájékoztatóban tegyen javaslatot azon jogszabályok módosítására, indokolt esetben új jogszabályok alkotására, amelyek: a családok hajléktalanná válásának megelőzését segítik elő.”. E felhívásra a Kormány elkészítette „a családok hajléktalanságának megelőzéséről” szóló J/1387. számú jelentését, amelynek a „Javaslatok a családok hajléktalanságának megelőzését szolgáló további intézkedésekre” című részében nincs egyetlen konkrét jogszabály-módosítási javaslat sem. Csupán megismétli az országgyűlési határozatban kitűzött feladatokat: „11. A családok hajléktalanná válásának tárgykörére vonatkozó jogszabályok áttekintése alapján javaslatot kell tenni a szükséges – az összehangolt, a hajléktalansági problémát megfelelő módon kezelő – jogszabályi módosításokra.”. Mindezek ismeretében az országgyűlési biztos megállapította, hogy az Alkotmány 17. §-ában deklaráltakkal – vagyis a rászorulókról való szociális gondoskodás követelményével – ellentétes az a körülmény, hogy a Kormány a hajléktalanná válás megelőzése és a hajléktalanság hátrányos következményeinek felszámolása érdekében az országgyűlési határozatban foglalt felhívás ellenére sem terjesztett elő jogszabályalkotásra, módosításra javaslatokat, és saját hatáskörében sem tett hatékony intézkedéseket a jelentésében feltárt állapotok tényleges enyhítésére, megszüntetésére.

Az országgyűlési biztos felkérte a miniszterelnököt, hogy fontolja meg a pénzügyminiszter és OTP Bank Rt. között 1992. szeptember 2-án kötött megállapodás arra irányuló módosításának kezdeményezését, hogy a pénzintézet az állami garanciát abban az esetben is érvényesíthesse, ha a végrehajtási eljárás során a hitel fedezetéül szolgáló ingatlan már „egy eredményes árverés” után kikerült az adós tulajdonából. Ebben az esetben az adóssal és a kezesekkel szemben minden további végrehajtási cselekményt meg kellene szüntetni. A végrehajtást kérő pénzintézetnek az állami garancia igénybevételehez azonban további feltételként azt kellene igazolnia, hogy mindent megtett annak érdekében, hogy az árverés során a követelés teljes összege megtérüljön. Ez a hitelezőket arra ösztönözné, hogy az ingatlanok árverése során ne engedjék meg a valós érték alatti értékesítést.

A biztos azt is javasolta, hogy a miniszterelnök kezdeményezze a szociális tárca vezetőjénél az országgyűlési határozatban felvázoltak alapján a hajléktalanság megelőzése érdekében teendő hatékony állami intézkedésekre vonatkozó kormányrendelet előkészítését. A miniszterelnök nevében válaszoló politikai államtitkár felhívta a biztos figyelmét a kormány által már korábban megtett intézkedésekre, a lakás kiürítése iránti ügyekben a végrehajtás téli időszakban történő felfüggesztésére, a Nemzeti Lakásprogram elindítására, és ígéretet tett arra, hogy a biztos vizsgálata során feltárt jelenségeket és javaslatokat a soron következő szabályozási munkák előkészítése során hasznosítani fogják.

Az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium előkészítette az egyes lakáscélú kölcsönökből eredő adósságok rendezéséről szóló rendelettervezetét, amelyet a biztos e Beszámolóban is szereplő Gy.655/2004. számú levélben véleményezett. A kormány az országgyűlési biztos által kifejtett aggályokat azonban nagyrészt figyelmen kívül hagyta, és a tervezetet a 2005. január 19-i ülésén a vitatott részekben változatlan formában fogadta el. A 2005. január 29-én hatályba lépett 11/2005. (I. 26.) Korm. rendelet a tervezethez képest azonban annyiban módosult, hogy annak 3. § (2) bek. b) pontja – az országgyűlési biztos ajánlásának figyelembevételével – lehetőséget biztosít azon családok adósságának rendezésére is, akiknek az ingatlanát már árverésen értékesítették, de az abból befolyt vételár nem fedezte a teljes adósságot, és az adósnak továbbra is hat havi törlesztő-részletet meghaladó összegű adóssága maradt fenn. Az országgyűlési biztos már a tervezet véleményezésekor megállapította, hogy „Az adósságok OTP-től történő ütemezett kivásárlásáról készül kormányrendelet egyrészt alaptalan reményeket, másrészt spekulációs elképzeléseket is táplálhat az adóssággal rendelkező családokban. A (...) megszabott időbeli, és (...) összegbeli korlátok együttesen azt eredményezhetik, hogy emiatt a legmagasabb összegű adóssággal rendelkező, azaz a legkiszolgáltatottabb helyzetben lévő családok nem számíthatnak helyzetük rendezésére 2007-ig, míg mások esetleg az eddigi fizetési hajlandóságukat is feladják annak reményében, hogy úgy majd részesülhetnek a támogatásban.” Az országgyűlési biztos a rendelettel kapcsolatos aggályait az 1993. évi LIX. törvény 26. § (1) bekezdésében foglaltak alapján „az éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszti.”.

A helyzet olyan komplex kezelése szükséges tehát, mely egyfelől a már hajlék nélkül élő emberek gondjain segítők miniszteri biztos által vezetett program átfogó jellegét igényli, másfelől a még ugyan lakással rendelkező, de a potenciális hajléktalanok sorsának kilátásait javíthatja. A panaszos által felvetett probléma láthatóan nem kizárólag a hajléktalansággal függ össze, hanem a munkanélkülivé vált, marginalizálódó, a szegénység jeleivel küzdő családokat is érinti, ezért az országgyűlési biztos azt is kérte a miniszteri biztostól, hogy a prevenció programcsomagról szóló 2002. évi Kormányjelentésben szereplő javaslatok alapján segítsen a helyzet orvoslásában.

1.13. Kamarák

1.13.1. Kamarai igazgatás

Az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatában elvi élel rögzítette, hogy napjaink közigazgatási szervezetének két alrendszere van: az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás. Ez utóbbi körébe nem csupán a helyi és a területi önkormányzatok tartoznak, hanem azok az egyre növekvő számú köztestületek – így a szakmai kamarák és ehhez kapcsolódó testületek – is, amelyek törvényi felhatalmazás alapján közfeladatokat látnak el, így egyebek között az Áe. hatálya alá tartozó döntéseket hoznak.

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

Mindezek ellenére – az Obtv. évekkel ezelőtt történt módosítása óta is – az ügyek egy részében a panasszal érintett kamarák az országgyűlési biztos hatáskörét vitatják (OBH 3216/2003.).

A hozzánk fordulók túlnyomó többsége továbbra is a kamarák érdemi döntését sérelmezi. E panaszokat azonban – az országgyűlési biztos eddigi következetes gyakorlatának megfelelően – hatáskörünk hiányában kénytelenek vagyunk elutasítani.

A kamarák eljárásával kapcsolatban akkor állapítható meg az országgyűlési biztos hatásköre, ha a panaszosok azt sérelmezik, hogy a kamara a döntéséről nem hoz határozatot, kizárva ezzel a jogorvoslat lehetőségét, a döntését nem látja el indokolással, vagy jelentősen túllépi az ügyintézési határidőt. Ide tartoznak azok az esetek is, ahol az érintett köztestület az írásbeli bejelentésre nem válaszol, vagy az etikai szabályzat hatálybalépése előtt bekövetkezett sérelem tárgyában az etikai eljárás lefolytatását megtagadja.

Az elmúlt években végzett vizsgálatai során az országgyűlési biztos súlyos hiányosságokat tárt fel a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésével összefüggésben, ezért ajánlást tett az érintett kamarák tekintetében arra vonatkozóan, hogy a kamarai etikai szabályzatok rendelkezzenek az előzetes eljárásról, tartalmazzák az eljárás kötelező megindításának eseteit, az eljárás határidejét, a határozathozatali kötelezettséget, a jogorvoslati lehetőségre vonatkozó felhívást és a kamarák járjanak el minden – hozzájuk intézett – írásbeli panaszbejelentés alapján.

A jelen beszámolási időszak tapasztalatai visszaigazolják az elfogadott ajánlások alapján kialakított új gyakorlatokat.

1.13.2. Ügyvédi kamara

A tárgyidőszakban érkezett jelentős számú panasz alapján megállapítható, hogy a hozzánk fordulók változatlanul az egyes ügyvédek által okozott sérelmek okán és ezzel összefüggésben az ügyvédi kamarák által az ügyvédekkel szemben lefolytatott eljárásokat kifogásolva keresik meg az ombudsmant.

A legtöbb beadvány az elmúlt évben is az ügyvédek anyagi felelősségének kérdéskörét, ezen belül is az ügyvédek által okozott károknak az ügyvédek, illetve az ügyvédi biztosító általi megtérítési kötelezettségét érintette. A jelenlegi felelősségi szabályok szerint – amelyen a 2003-ban kiadott OBH 1357/2003. számú jelentésben tett ajánlás változtatni kívánt – az ügyvédi biztosító nem téríti meg az ügyvéd által szándékos bűncselekmény elkövetésével okozott károkat, így ha az ügyvédi iroda, illetve az ügyvéd magánvagyonából nem lehetséges az okozott károkat maradéktalanul megtéríteni, előfordulhat, hogy a károsultak követeléseit behajthatatlanná válnak.

Az ombudsman 1996-ban és 2003-ban tett jogalkotási javaslatában felkérte az igazságügy- és a belügyminisztert, hogy kezdeményezzék a sértettek kárenyhítését szabályozó törvény megalkotását. Javasolta továbbá, hogy az áldozatvédelmi törvény az erőszakos bűncselekmények sértettjein túl, kivételes esetekben más bűncselekmények áldozatai esetében is nyújtson állami kárenyhítést. Javaslati azonban a beszámolási időszakban sem teljesültek, holott a beérkezett panaszok alapján erre változatlanul nagy szükség lenne.

Ugyancsak megoldást sürget, hogy az ügyvédi irodák megszüntetésére irányuló eljárásban további garanciális elemeket iktassanak be, a hitelezők tájékoztatásával és értesítésével összefüggésben. Az igazságügy-miniszter által megoldásként javasolt – a MÜK bevonását is igénylő – rendszeres ellenőrzés feltételrendszerének kidolgozásáról, az ellenőrzés végrehajtásának módjáról azonban a tárgyévben nem kaptunk visszajelzést.

1.14. Kárpótlás, földkiadás, szövetkezeti üzletrészek

1.14.1. Kárpótlási ügyek

Az országgyűlési biztosokhoz a beszámolási időszakban is jelentős számú kárpótlási tárgyú panaszbeadvány érkezett. Az országgyűlési biztos hatáskörének megállapítása, a tényállás tisztázása, illetve a beadványokban foglaltak megvizsgálása céljából a szükséges mértékig mindig megkereste a kárpótlási munkát végző Központi Kárrendezési Irodát (KKI) és annak területi kirendeltségeit, valamint a velük együttműködő más szerveket (megyei, körzeti földhivatalok, Nyugdíj-folyósító Igazgatóság [NYUFIG], települési önkormányzatok), akik – az országgyűlési biztossal való hagyományosan jó együttműködés keretében kivétel nélkül eleget tettek a megkereséseknek. A Magyarországon, illetve a külföldön élő kárpótlásra jogosultakat – valamint azok egyes csoportjait – érintő, mind a vagyoni, mind a személyi kárpótlással összefüggő panaszbeadványait az országgyűlési biztos minden esetben megvizsgálta.

A vagyoni kárpótlással összefüggő panaszokban főként azt sérelmezték, hogy – a rendszerváltás előtt az ország területének engedély nélküli elhagyása miatt – az állami tulajdonba vett lakásukat nem kapták vissza, illetve, hogy az így elvett vagyontárgyakért nem, vagy csak kevés kárpótlást kaptak (OBH 1112/2004., 4426/2004., 4456/2004.). Továbbá, hogy termőföld-tulajdonuk megváltásával a TSz. tulajdonába került termőföldjüket a kárpótlás során nem az elvételkori (eredeti) helyén kapták vissza (OBH 2012/2004., 3278/2004.). E csoportba tartozók indítványozták azt is, hogy az országgyűlési biztos kezdeményezze a kárpótlásra vonatkozó törvények rendelkezései közé olyan szabály beiktatását, mely biztosítja az elvett földek eredeti helyén való visszaadását.

Jogorvoslati jogukat ki nem merítő panaszosok sérelmezték, hogy lakóház, valamint termőföld elvétele miatt benyújtott kárpótlás iránti kérelmüket a megyei kárrendezési hivatalok elutasították, továbbá kárpótlási árverésen, védett természeti területen lévő, szőlő művelési ágú termőföld vásárlásával szerzett földet osztatlan közös tulajdonba adták (OBH 1574/2004., 2446/2004.).

A panaszosok joggal sérelmezték, hogy Csehszlovákiából történt áttelepítésük alkalmával elvett házukért, földjükért (OBH 5029/2003., 4292/2004.), illetve szabadkai családi házuk (OBH 4443/2004.) – továbbá, jóvátételbe történő beszámításként vontatóhajójuk – elvételével okozott sérelmük miatt kárpótlást nem kaptak (OBH 6486/2004.).

Az országgyűlési biztos a panaszokat megvizsgálta – a jogorvoslati jogukat ki nem merítő panaszosok esetét kivéve –, részletesen tájékoztatta panaszosokat, hogy a hazatérés megtagadása miatt elvett lakás elvonásával, illetve termőföld-megváltás címén történő elvételével okozott sérelem miatt a hatályos jogszabályok részleges kárpótlás megállapítását és annak kárpótlási jegyben történő megfizetését rendelik, és nem az elvett lakás visszaadását, reprivatizációját, vagy az elvett termőföld elvételkori helyén való visszaadását. Az országgyűlési biztos nem kezdeményezett olyan jogszabályalkotást, amely az elvett ingatlanok az elvételkori helyén történő visszaadását rendelné, mert a kárpótlásra vonatkozó törvények szabályozásának választott módja e tekintetben az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságot nem vet fel. A panaszosok az országgyűlési biztos tájékoztatását, és az eljárás megszüntetését tudomásul vették.

A magyar állampolgároknak Jugoszlávia területén lévő családi házuk, illetve Csehszlovákiából való áttelepítésük alkalmával házuk, illetve termőföldjük, valamint magyar állampolgárnak a jóvátételbe történő beszámításával vontatóhajója elvételével okozott sérelmek rendezésének elmaradása miatti panaszbeadványt az országgyűlési biztos szintén nem utasította el. Tájékoztatta a panaszosokat, hogy az említett beadványokkal azonos tartalmú beadványok vizsgálata alapján készített jelentésében több alkotmányos joggal (nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának követelményével, a jogbiztonsághoz, az örökléshez és a tulajdonhoz való joggal) összefüggő visszasságot állapított meg. Az említett alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése érdekében tett ajánlását tartalmazó jelentésében megfogalmazta, hogy az említett alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság mindaddig fennáll, míg az Országgyűlés meg nem alkotja az említett sérelmek rendezését biztosító – az állam által kötött egyes nemzetközi szerződésekből származó tulajdoni sérelmek részleges kárpótlásáról szóló – törvényt. Tájékoztatta panaszosokat arról is, hogy ajánlását tartalmazó jelentését megküldte az Országgyűlés elnökének, az Országgyűlés illetékes bizottságai vezetőinek, a miniszterelnöknek, a törvény előkészítéséért felelős minisztereknek is. A tájékoztatás kiterjedt arra is, hogy az említett törvényjavaslat előkészítése folyamatban van, s hogy az Országgyűlés a törvényt még nem alkotta meg, s hogy a törvény mielőbbi megalkotását legutóbb az Országgyűlés elé terjesztett 2003. évi beszámolójában is szorgalmazta.

Sem az 1992-ben, első ízben elkészített törvényjavaslatnak, sem az azt követő években készült újabb törvényjavaslatoknak Országgyűlés elé terjesztésére nem került sor. A legutóbbi törvényjavaslatot az országgyűlési biztos 2004. januárjában véleményezte és 2004. márciusában részt vett az Igazságügyi Minisztériumban e tárgyban összehívott egyeztető megbeszélésen. Mivel 2004. december 1-jéig a törvényjavaslat Országgyűléshez történő benyújtására nem került sor, ezért tájékoztatást kért az igazságügy-minisztertől a törvény előkészítésének állásáról. Az igazságügy-miniszter többek közt azt a tájékoztatást adta, hogy: „A törvényjavaslatot a Kormány 2004. május 12. napján első olvasatban megtárgyalta, és úgy döntött, hogy a tervezet előkészítését tovább kell folytatni, ennek keretében pedig az érintett érdekképviselői szervekkel való egyeztetés is szükséges.”. Erre az egyeztetésre azért van szükség, mert egyes érdekvédelmi és civil szer-

vezetekkel nem lehetett kompromisszumos megoldásra jutni, mivel azok a vagyoni kárpótlás egészét érintően a korábbi szabályozási elvektől lényegesen eltérő módon képzelik el a tulajdoni sérelem miatti vagyoni kárpótlást. Mégpedig úgy, hogy az eredeti állapot helyreállítását, a teljes kártérítést tekintik kiindulási alapnak. Az igazságügy-miniszter álláspontja szerint: „mindaddig, míg nem sikerül az álláspontokat közelíteni, nem indokolt az előterjesztést a Kormányhoz, illetőleg a törvényjavaslatot a Parlamenthez benyújtani”; következésképpen a törvényjavaslatnak a Kormányhoz, illetőleg az Országgyűléshez való benyújtásának időpontjáról ez idő szerint azért nem tud nyilatkozni, mert ezek az időpontok a civil szervezetekkel való egyeztetés eredményességétől függenek.

Az igazságügy-miniszter tájékoztatására reagálva, az országgyűlési biztos kifejtette, hogy a miniszter válasza magában hordozza annak lehetőségét, hogy – amennyiben az álláspontokat a civil szervezetekkel belátható időn belül nem sikerül egyeztetni, vagy nem sikerül az egyeztetés során az egymástól igen távol eső álláspontokat közelíteni, akkor – a tervezet Parlament elé terjesztésére nem kerül sor. E tárgyban pedig már több alkotmánybíróági határozat is született [37/1996. (IX. 4.); 45/2003. (IX. 26.)]. A határozatok teljesítésére megállapított határidők (mint az 1997. június 30. és a 2004. június 30.) ismét eredménytelenül teltek el, ezzel az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság – amelynek megszüntetését az állampolgárok egy csoportja hosszabb idő óta joggal igényli – mindaddig fennáll, míg a törvényjavaslat elfogadására nem kerül sor.

A személyi kárpótlással összefüggő panaszbeadványok sokféleségét jellemzi, hogy a beadványok nem csak a személyi kárpótlásra vonatkozó alapvető jogszabályok – hanem esetenként e jogszabályokkal összefüggő más jogszabályok – rendelkezéseit is érintették. Az e csoportba tartozó panaszbeadványok jelentős része azonban az élet elvesztésével – a munkaszolgálatban eltöltött idő elszívásával – okozott sérelem miatt megállapítható kárpótlási kérelem benyújtásának határidejével, az ügyintézési határidővel, a kárpótlás alapjául szolgáló feltételekkel, ezek bizonyíthatóságával, a személyi kárpótláson felül nyújtható egyes juttatásokkal a kárpótlási jogszabályok hatálya alá nem tartozó, de a kárpótláshoz hasonló élethelyzetek rendezésével függtek össze.

A konkrét panaszok egyedi vizsgálata során megállapítható volt, hogy a panaszosok egy része – annak ellenére, hogy az alapeljárás kérelemre indul – kárpótlási kérelmet nem nyújtott be (OBH 3552/2004., 1099/2004., 5273/2004., 6509/2004., 2213/2004., 2571/2004., 2601/2004., 1162/2004., 3954/2004., 6150/2004., 2905/2004.), illetve, hogy a kárpótlási kérelmet a KKI azért utasította el, mert kérelmét a jogvesztő határidőn túl nyújtotta be (OBH 4935/2004., 1800/2004.), vagy mert a kérelemben megjelölt sérelem nem tartozott a kárpótlási törvény hatálya alá (OBH 3729/2004.).

Az országgyűlési biztos ezekben az ügyekben az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot nem állapított meg, azonban tájékoztatta panaszosokat, hogy kérelem hiányában – illetve a kérelem jogvesztő határidő elteltét követő benyújtása esetén – kárpótlás akkor sem állapítható meg, ha a határidőben benyújtott kérelem esetén a kárpótlás megállapítható lett volna, illetve, hogy a kárpótlási törvény hatálya alá nem tartozó sérelmek alapján kárpótlás nem állapítható meg. Több panaszos sérelmezte, hogy kérelmük elbírálását jelentő kárpótlási határozatokat – illetve a határozatokban megállapított kárpótlás összegét – még nem kapták meg (OBH 1652/2004., 1409/2004., 1381/2004., 1118/2004., 2100/2004.). Az országgyűlési biztos vizsgálata feltárta, hogy ezekben az esetekben a KKI az ügyintézési határidőt nem lépte túl, s értesítette panaszosokat a KKI tájékoztatása alapján, hogy a sérelmezett határozatok meghozatala, illetve a határozatokban megállapított forint összeg átutalása megtörtént, illetve, hogy a határozat meghozatalára még az ügyintézési határidőn belül sor kerül. Ezért az országgyűlési biztos az említett ügyekben – a megoldódott panaszra tekintettel – az eljárást megszüntette.

Többen a KKI elutasító határozata ellen a bírósághoz benyújtott fellebbezés folytán született ítéletben foglalt döntést sérelmezték, mert a bíróság ítélete eltért panaszos várakozásától, vagy mert panaszos keresetét, illetve felülvizsgálati kérelmét a bíróság elutasította (OBH 4511/2004., 5400/2004., 5136/2004.). Ezekben az ügyekben az országgyűlési biztos hatáskörének hiányát állapította meg, s kellő tájékoztatás mellett hatáskörének hiányában e beadványokat elutasította. Ugyanez a megállapítás vonatkozik azokra a panaszbeadványokra is, amikor panaszosok a jogerős közigazgatási határozatban foglaltakat – a jogerős közigazgatási határozat velük való közlését követő egy év elteltével – sérelmezték (OBH 3865/2004., 5383/2004., 6093/2004., 6155/2004., 2516/2004., 1550/2004.).

Sérelmezték a NYUFIG egyes határozatait is, amelyekkel a 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet alapján egyes tartós időtartamú szabadságelvonást elszívottak részére járó juttatást állapított meg, vagy amelyekkel a jogtalanul felvett juttatás visszafizetésére kötelezett (OBH 1427/2004., 4806/2004.). Ezekben az ügyekben az országgyűlési biztos vizsgálata a NYUFIG eljárásával összefüggésben visszásságot nem állapított meg, azonban e körülményről panaszosokat írásban tájékoztatta.

Ez évben is számtalan panaszos különféle konkrét kárpótlási tárgyú, valamint ezekkel összefüggő kérdésekben kérte az országgyűlési biztos tájékoztatását (OBH 3691/2004., 2602/2004., 2293/2004., 2102/2004., 3770/2004., 6104/2003., 5226/2004., 1517/2004., 3556/2004., 4701/2004., 5132/2004.). Az említett beadványokat az országgyűlési biztos nem utasította el, hanem panaszos részére a kért tájékoztatást megadta, – vagy erre a válaszadásra hatáskörrel rendelkező szervet felkérte – elősegítve panaszos tájékozódását, ügyének megoldását.

1.14.2. Földkiadási ügyek

Az 1992. évi II. törvény rendelkezései szerint az ország termőföld-készletéből – a termőföld részarány-tulajdonosok földigényének kielégítésére – 56 962 437 aranykorona értékű termőföldet különítettek el a részarány-tulajdon fedezetét jelentő földalapba. E földalapba elkülönített termőföldhöz részarány-tulajdonuk aranykorona értéke szerint jutnak a jogosultak a földkiadási eljárás során. A részarány-tulajdonnak megfelelő föld kiadására vonatkozó alapvető szabályokat a többször módosított 1993. évi II. törvény rendelkezései tartalmazzák. A földkiadási munkát 1996. december 31. napjáig a földkiadó bizottságok, ezt követően és jelenleg is a megyei földművelésügyi hivatalok végzik. Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium által készített kimutatás szerint 2004. október végén a részarány-tulajdon fedezetére szolgáló termőföldvagyon több mint 98,5%-ának a kiadása megtörtént. Budapesten és tíz megyében ennél jobb az arány, további két megyében a földkiadási munkát már befejezték.

Az országgyűlési biztos a beszámolási időszakban a Nógrád Megyei Földművelésügyi Hivatalnál (FM Hivatal) vizsgálta a földkiadási tevékenységet. Ennek során arról győződött meg, hogy a földkiadási munkát a reá irányadó törvény rendelkezései szerint végzik. Az FM Hivatal földkiadási tevékenységét a jogosultak elismerése övezi. Az országgyűlési biztos vizsgálata olyan, az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot nem tárt fel, amely miatt az FM Hivatal felettes szervének intézkedését kellett volna kezdeményezni. A vizsgálat azonban tapasztalta, hogy a részarány-tulajdonnak megfelelő aranykorona értékű termőföld kiadhatósága hiányában árverésen értékesített termőföld eladása során befolyt összegnek az értékesítési költségekkel csökkentett részét a jogosultak részére még nem fizették ki. Ezért az országgyűlési biztos az FM Hivatal vezetőjénél kezdeményezte az árverésen befolyt pénzüsszeg jogosultak részére történő haladéktalan kifizetését. Az FM Hivatal vezetője az országgyűlési biztos kezdeményezését elfogadta.

A földkiadással összefüggő panaszbeadványok egy része a határozattal kiadott föld minősítésével (OBH 3594/2003.), a kiadott termőföld művelési ágával (OBH 6432/2004.), a részarány-tulajdonnak megfelelő aranykorona értékű földért járó kártalanítás kifizetésével (OBH 6132/2004.), a termőföld megközelítéséhez használt út elzárásával (OBH 1176/2004.) volt kapcsolatos. E beadványok vizsgálata az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot nem tárt fel, melyről panaszosokat az országgyűlési biztos az eljárás egyidejű megszüntetése mellett tájékoztatta. Ez a megállapítás vonatkozik az országgyűlési biztoshoz intézett azokra a beadványokra is, amelyekben egyebek mellett a panaszosok arra nézve kértek tájékoztatást, hogy ki használja az általa megjelölt helyrajzi számú földjét (OBH 6282/2004.), hogyan juthat osztatlan közös tulajdonú termőföldre öt megillető hányadának pénzbeli ellenértékéhez (OBH 5823/2004.), mely szervnél kezdeményezheti tulajdonjogi igényének érvényesítését (OBH 4790/2004.), az általa megjelölt helyrajzi számú termőföld milyen terület, és annak mekkora az értéke (OBH 6138/2003.), és hogyan szerezheti vissza az 1950-es években nagyüzemi táblába esett földjét (OBH 4720/2004.) stb. Azon ügyek közül, amelyekben a jogerős közigazgatási határozat közlésétől a panaszbeadványnak az Országgyűlési Biztosok Hivatalához történő benyújtásáig már több mint egy év eltelt – illetve amelyekben az eljárás 1989. október 23-a előtt indult –, kettőt (OBH 5523/2004., 5621/2004.) az országgyűlési biztos nem utasított el, hanem közvetített a panaszosok és a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervek közt. Így lehetővé vált a földhivatal téves határozatának következtében történt helytelen ingatlan-nyilvántartási bejegyzés kiigazítása, illetve panaszos részarány-tulajdona fejében természetvédelmi területen kiadott földjének az illetékes természetvédelmi hatóság által történő megvásárlása a kisajátítást megelőző eljárásban. Így mindkét panasz megoldódott.

Az 1993. évi II. törvény arról is rendelkezik, hogy a részarány-tulajdon fejében kiadott termőföldet mikor kell önálló helyrajzi számon, és mikor kell osztatlan közös tulajdonként kiadni, és hogy az ingatlan-nyilvántartásba osztatlan közös tulajdonként bejegyzett termőföld megosztása milyen módon történik, és annak költségeit ki viseli, továbbá, hogy e feladat végzése, mely közigazgatási szervek feladata. Konkrét panaszbeadványok és helyszíni vizsgálat alapján 2002 októberében készült jelentésében – a tulajdonhoz való joggal, valamint a jogbiztonsághoz való joggal összefüggő – visszásságot azért állapított meg az országgyűlési biztos, mert tapasztalta, hogy az osztatlan közös tulajdonba adott és az ingatlan-nyilvántartásba jogerősen így bejegyzett termőföldek megosztása a törvény kifejezett rendelkezése ellenére el sem kezdődött. Ajánlását is tartalmazó jelentését megküldte a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek, aki az ajánlást elfogadta. Az ajánlást követő törvénymódosítás után – a törvény 1993. január 1. napjától hatályos szövege szerint –: „Az ingatlan-nyilvántartásba osztatlan közös tulajdonként bejegyzett ingatlanok esetében a megosztások költségeit 2004. január 1-jétől kezdődően az állam viseli.”

Az országgyűlési biztos fontos feladatának tekinti, hogy a jelentésében megfogalmazott – és címzetten által elfogadott – ajánlások sorsa hogyan alakult. Kiemelt figyelmet fordít azon ajánlásainak megvalósulására, mely az állampolgárok nagyobb csoportját érinti.

Az osztatlan közös tulajdonként bejegyzett ingatlanok megosztása – amia körzeti földhivatalokhoz 2002. március 1-jéig benyújtott 240 ezer kérelem alapján 1,2 millió hektárnyi területet érint, és a kiadásra váró földrészleteknél további 1,3 millió hektárnyi területtel kell számolni – még 2004. decemberéig sem kezdődött el, ezért az országgyűlési biztos felkérte a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, hogy adjon magyarázatot arra, miért nem kezdődött el a törvény végrehajtása. Tájékoztatást kért arról, hogy a földhivatalok mikor kezdik meg annak végrehajtását. A miniszter kifejtet-

te, hogy a feladat végrehajtásához két feltételt kell biztosítani. Az állami költségfedezet rendelkezésre bocsátását és a földhivatali eljárás részletes szabályait tartalmazó kormányrendelet hatálybalépését. A minisztérium által e célra betervezett 1,2 milliárd Ft-ot a 2004. évi központi költségvetés nem biztosította. A 2005. évi költségvetéséről szóló T.11700 sz. törvényjavaslat tartalmazza az FVM által igényelt 1,2 milliárd Ft-ot az önálló ingatlanok kialakítására. Amennyiben a Parlament ezt jóváhagyja, úgy a jövő évben a földhivatali feladatok végrehajtásának anyagi fedezete biztosított lesz. Azt követően, hogy a jövő évi költségvetési törvény tervezete a fent említett előiránnyal került az Országgyűlés elé, a minisztérium illetékes főosztálya kisebb módosításokkal véglegesítette a kormányrendelet-tervezetét. A tárcaközi egyeztetés lefolytatásáról és a szükséges kormány-előterjesztés benyújtásáról a minisztérium vezetése a közeljövőben intézkedik – a vonatkozó költségvetési előirányzat elfogadása esetén – a végrehajtási rendelet hatálybalépését követően azonnal megkezdik a földhivatalok a feladat végrehajtását. A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter tájékoztatását az országgyűlési biztos elfogadta, s egyidejűleg azt is megállapította, hogy a feladat végrehajtására a 2005. évi költségvetés az FVM által igényelt 1,2 milliárd Ft-ot biztosította. Az országgyűlési biztos parlamenti beszámolójának összeállításáig azonban a hivatkozott kormányrendelet nem került kihirdetésre.

Több panaszos sérelmezte a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (Társaság) eljárását (OBH 2186/2004., 2680/2004., 3766/2004., 5495/2004.). A panaszbeadványok vizsgálata az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot az említett ügyekben nem tárt fel. Ettől eltérő eredményre jutott az OBH 4889/2004-es számú ügyben az országgyűlési biztos. Vizsgálata feltárta, hogy a Társaság által 2003 augusztusában közzétett „Földért Életjáradékot” elnevezésű pályázati kiírás – feltételként – nem határozta meg a földrészlet úttal való megközelíthetőségét. Bár a panaszos pályázata – a kiírásban szereplő – valamennyi feltételnek megfelelt, csupán a már említett egyetlen okból került elutasításra panaszos ajánlata. Az elutasítás nem volt jogszerű, mert a pályázati feltételeket teljesítő kérelmet nem lehetett volna elutasítani olyan ok miatt, melyet a pályázati kiírásban kizáró feltételként nem jelöltek meg. Az országgyűlési biztos ajánlotta a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek, hogy vizsgálja felül a kiíró pályázati felhívását, és biztosítsa, hogy a jövőben a pályázati feltételeket teljesítő pályázati kérelmek elutasítására ne kerülhessen sor olyan ok miatt, mely a pályázatban kizáró feltételként nem szerepel. A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter az ajánlást elfogadta, az eljárási hiba orvoslása megtörtént, melynek következtében életjáradék fejében felajánlott földet panaszostól megvásárolták.

Ugyancsak a jogszabályi rendelkezések figyelmen kívül hagyásával történt pályázati kiírás és ennek alapján elbírált pályázat elutasítása volt annak a panaszbeadványnak a tárgya (OBH 5934/2004.), melynek vizsgálatát az országgyűlési biztos általános helyettese végezte el. A vizsgálat megállapítása szerint az MVH – az általa kibocsátott pályázati felhívással – nemcsak „felülírta” a pályázat kibocsátásának alapjául fekvő jogszabály adott rendelkezését, hanem elmulasztotta annak az alapvető követelménynek az érvényre juttatását is, miszerint: minden pályázatot a jogszabályokban előírt szempontok szerint meg kell vizsgálni, értékelni kell (fel kell dolgozni), s csak az összes befogadott pályázat értékelését követően, azok eredményének ismeretében lehet jogszabályszerű döntést hozni a támogatásról vagy a támogatás elutasításáról. A vizsgált esetben ez nem így történt. Az általános helyettes megállapította, hogy az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság államigazgatási jogi eszközökkel nem orvosolható, ezért felkérte a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, hogy vizsgálja meg az MVH által kiírt egyes pályázatokban foglalt rendelkezések törvényességét, és vizsgálatának eredményéről, tett vagy tervezett intézkedéséről, 2005. március 30-ig, érdemi álláspontjáról pedig 30 napon belül tájékoztassa. A miniszter a kezdeményezést tudomásul vette.

Az országgyűlési biztos az OBH 5094/2003. számú panasz vizsgálata alapján készített jelentésében megállapította, hogy a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog gyakorlására vonatkozó hatályos szabályozás a tulajdonhoz, illetve a jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot idéz elő. E visszásság abban áll, hogy a jogalkotó a szabályozás során nem vette figyelembe, hogy az önálló helyrajzi számon nyilvántartott, több alrészletet – köztük művelés alól kivett alrészleteket is – tartalmazó földrészletben lévő termőföld tulajdonjoga külön nem adható el, továbbá, hogy a földrészlet eladása esetén az elővásárlásra jogosult tulajdonjogának megszerzéséhez nem csak a földrészlet átadása, hanem a földrészlet jelentő ingatlan tulajdonjogának ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése is szükséges. A hatályos szabályok szerint a tulajdonjogot az egész ingatlanra, az egész tulajdoni illetőségre, vagy ezek eszmei hányadrészére lehet bejegyezni. Ennek alapján a vizsgált – művelés alatt álló és művelés alól kivett alrészleteket is tartalmazó – földrészlet tulajdonjogát a földhivatal nem jegyezhetné volna be „a rangsorban előrébb álló, elővásárlásra jogosult” tulajdonaként.

A biztos arra kérte a minisztert, hogy haladéktalanul kezdeményezze a termőföldről szóló törvényben szabályozott elővásárlási jogra vonatkozó rendelkezések olyan módosítását, melyet követően az elővásárlási jog gyakorlására vonatkozó szabályok az állampolgárok számára érthetőek – a végrehajtó államigazgatási szervek számára végrehajthatóak – lesznek. A miniszter az ajánlást elfogadta, és jelezte, hogy a törvény módosításáról szóló javaslatnak az Országgyűléshez történő benyújtására várhatóan 2005. II. félévében kerül sor.

Ugyancsak a termőföldre vonatkozó elővásárlási joggal – konkrétan a szőlő termőhelyi kataszterbe sorolt termőföldre a hegyközségi tagot megillető elővásárlási joggal – volt kapcsolatos az a panaszbeadvány is, melynek vizsgálatát az országgyűlési biztos általános helyettese végezte el (OBH 5115/2003.). A vizsgálat megállapította, hogy a hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény (Htv.) 30. §-ának (2) bekezdése szerint: „A hegyközség tagját elővásárlási, valamint elő-haszonbérleti jog illeti meg a szomszédos, a szőlő termőhelyi kataszterében nyilvántartott földterületre.” A szőlőter-

mesztésről és a borgazdálkodásról szóló 1997. évi CXXI. törvény (Btv.) 7. §-ának a) pontja pedig a szőlő termőhelyi kataszterbe sorolásnak feltételeként egyetlen kritériumot jelölt meg: a föld szőlőtermesztésre való alkalmasságát, attól függetlenül, hogy ez a föld termőföldnek vagy építési teleknek minősül-e. Így az említett törvényi rendelkezés alapján szőlő termőhelyi kataszterbe lehetett sorolni – mint a vizsgált ügyben is – olyan, 26 éve már a város rendezési terve szerint is építési teleknek minősülő földet, mely nem termőföld, s így az elővásárlásra jogosult hegyközségi tag az építési telek eladása esetén elsőbbséget élvezett a lakóház építése céljából építési telket vásárolni szándékozával szemben. Ezért, valamint azért, mert a 2004. május 1. napján hatályba léptetett: a szőlőtermesztésről és a borgazdálkodásról szóló 2004. évi XVIII. törvény (Btv.1) a Btv. hatályon kívül helyezésével a visszasságok jelentős részét orvosolta azáltal, hogy a Btv.1 hatálybalépésének napjától az olyan földet, mely építési telek, nem lehet a szőlő termőhelyi kataszterbe sorolni, azonban a Btv.1 hatálybalépése előtt a szőlő termőhelyi kataszterbe sorolt építési telkeket nem vette ki a szőlő termőhelyi kataszterből annak ellenére, hogy azok nem termőföldek. Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos általános helyettese kezdeményezést és jogalkotásra vonatkozó javaslatot fogalmazott meg jelentésében, melyet megküldött a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter részére.

1.14.3. Mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek ügyei

A mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészekkel összefüggő panaszokban azt sérelmezték, hogy a szövetkezet részükre üzletrészt nem állapított meg, továbbá hogy üzletrészüket állami felvásárlására nem került sor. A biztos az OBH 1975/2004., és az OBH 4629/2003.. számú ügyek vizsgálat alapján megállapította, hogy azokban a mezőgazdasági szövetkezetekben, ahol a bíróság a felszámolási eljárást – a vagyonnevesítésre megállapított 1992. április 30-i határidő előtt – elrendelte, de a vagyonnevesítés nem történt meg, a felszámolási eljárás megindítását követően a szövetkezet kötelező jognyilatkozatot már nem tehetett, így üzletrész megállapítására sem volt már lehetősége.

A panaszosok azt is sérelmezték, hogy erre irányuló kérelem előterjesztésének hiányában üzletrészüket állami felvásárlására nem került sor (OBH 1351/2004.), illetve az üzletrész felvásárlására azért nem került sor, mert a szövetkezet részvénytársasággá alakult át, s az üzletrész felvásárlására vonatkozó vételi ajánlat időpontjában a volt üzletrészes már részvényes volt (OBH 2481/2004.). Továbbá, mert az említett időpontban a panaszos azért nem rendelkezett vételre felajánlható üzletrésszel, mert ezzel egyenértékű vagyont kapott a szövetkezetből való kiválásakor (OBH 1919/2004.). Továbbá, mert a panaszos a vételi ajánlat realizálása érdekében a részére kibocsátott hiánypótlási felhívásnak nem tett eleget (OBH 3120/2004.), illetve, mert az üzletrész az 1992. évi II. törvény hatálybalépését követően létrejött szövetkezettől származott (OBH 2167/2003.). Az említett ügyek vizsgálata az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságot nem tárt fel.

Megállapítható volt, hogy a panaszosok egy csoportja üzletrészének állami felvásárlására azért nem került sor, mert a vételi ajánlat a szövetkezet (nem nyugdíjas) aktív tagjaira nem vonatkozott (OBH 3957/2003., 1825/2004.), továbbá, mert panaszosok öröklés útján csak a vételi ajánlatban a szerződés megkötésére megjelölt időpont után váltak kívülálló üzletrész tulajdonosokká. Ez utóbbi beadványokat az országgyűlési biztos nem utasította el, azonban tájékoztatta panaszosokat, hogy beadványukkal azonos tartalmú panaszbeadványok vizsgálata során az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságot állapított meg. Vizsgálatáról készült jelentését megküldte a miniszterelnöknek, melyben az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság megszüntetése érdekében ajánlásokat fogalmazott meg. Az ajánlások egy kivételével, melynek sem elfogadása, sem elutasítása nem történt meg – elfogadásra kerültek – az említett egy ajánlás tekintetében pedig a párbeszéd folytatódik. A párbeszéd még nem ért véget. Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság megszüntetését jelentő jogi szabályozás azonban még nem került kihirdetésre. Az országgyűlési biztos változatlanul kiemelt feladatának tartja az állampolgárok nagyobb csoportját érintő alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság megszüntetését, a szükséges jogi szabályozás elvégzését. Ennek mielőbbi megvalósítását az éves beszámoló előterjesztésekor is sürgeti.

1.15. Kisajátítási ügyek

A tavalyi évben vizsgált tizenkét beadványhoz képest a beszámolási időszakban huszonegy, a kisajátításról szóló 1976. évi 24. tvr. jogszabály hatálya alá tartozó ügyben nyújtottak be panaszt az országgyűlési biztosokhoz.

Budapesti panaszosok a Csepeli gerinc út építéséhez szükséges területek megszerzésére irányuló, a kisajátítási eljárás megindítását megelőző, a kisajátítást kérőnek (meghatalmazottjának) az adásvételi szerződéssel megszerezni kívánt ingatlanl kapcsolatos tevékenységét, elsősorban a felajánlott kártalanítási összeget kifogásolták. A beruházás évek óta szerepel a fővárosi és kerületi szabályozási tervekben. A hivatal megalakulásakor benyújtott panaszokban éppen azt kifogásolták a tulajdonosok, hogy ingatlanjaikat jelentősen korlátozzák a főváros távlati tervei. Kérték a biztos közreműködését, hogy megépüljön az út, rendeződjön a terület sorsa. Úgyszintén a kisajátítási eljárást megelőző beruházói magatartást, illetve a felajánlott vételárat kifogásolta egy Tolna megyei panaszos is.

A panaszosok olyan esetben is az országgyűlési biztoshoz fordultak, ahol a kisajátítást elrendelő közigazgatási határozat elleni kereset alapján folyamatban volt a bírósági eljárás, sőt nem egy esetben, a kisajátítás kérdésében már ítélet is született. Beadványaikban így a panaszosok elsősorban a megállapított kisajátítási kártalanítási összeget kevesellték.

E panaszokat az országgyűlési biztos hatásköre hiányában kénytelen volt elutasítani. Egyidejűleg valamennyi panaszost tájékoztatta a kisajátítási eljárás szabályairól, az eljárás menetéről, valamint a jogorvoslati út igénybevételének lehetőségéről. A kisajátítási eljárás általános szabályain túl a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény előírásait is ismertette az országgyűlési biztos azokkal a panaszosokkal, akiknek ingatlanjai a törvény hatálya alá tartozó területen találhatók.

A beszámolási időszakban vizsgált ügyek köréből – jelentőségére tekintettel – kiemelés érdemel az OBH 1628/2004. számú ügy. Annak ellenére, hogy a kisajátítást elrendelő határozatot – beleértve a kisajátítás jogalapját és a megállapított kártalanítási összeget is – a biztos nem vizsgálhatja, a hozzá intézett panasz alapján, hivatalból vizsgálatot rendelt el, amelyet az autópályák építéséhez szükséges területek megszerzése miatti kisajátítási eljárások számának emelkedése indokolt. Vizsgálata során megállapította, hogy a Csongrád Megyei Közigazgatási Hivatal határozatában megjelölt birtokba adás napját helytelenül – a halasztó hatályú keresetlevél benyújtási határidejét megelőző napban – állapította meg, és ezzel súlyos visszasságot eredményezett a jogbiztonság, és az ezzel szervesen összefüggő tisztességes eljárás követelményével, valamint a tulajdonhoz fűződő alkotmányos alapjoggal kapcsolatban. Kisajátítás esetében ugyanis teljes, feltétlen és azonnali kártalanításnak kell érvényesülnie, és ez a vizsgált ügyben nem valósult meg.

Mindezek alapján, különös tekintettel arra, hogy a feltárt visszasságot, jogi eszközökkel közigazgatási úton már nem lehetett orvosolni, a biztos felhívta a Csongrád Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy a jövőben gondoskodjék az anyagi és eljárási szabályok maradéktalan betartatásáról, továbbá amennyiben szükséges éljen az azonnali végrehajtathatóság elrendelésének lehetőségével. Ezzel egyidejűleg, a birtokbaadás napjának megállapításakor a kisajátított ingatlan tulajdonosának méltányos érdekét is tartsa szem előtt.

1.16. Közszolgáltatók

1.16.1. Áramszolgáltatók

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

Ugyanakkor tény, hogy az új törvény hatálybalépését megelőző időszakban keletkezett ügyekkel kapcsolatosan is nyújtottak be panaszt állampolgárok, akik az esetek nagy részében a felemelt díj túlzott mértékét kifogásolták. Mivel az új villamosenergia-szabályozás visszaható rendelkezéseket nem tartalmazott, lényegében csak az áramszolgáltató méltányosságán múltott, hogy az új szabályozási koncepció szellemében mérsékli-e a felemelt díj összegét. Ez több alkalommal – a Magyar Energia Hivatal (MEH) közreműködésének köszönhetően is – megtörtént.

Az éves díjelszámolás miatti számlareklamációkat, a felemelt díjjal összefüggő, valamint a magas feszültségű vezeték építése, elhelyezése miatt benyújtott panaszokat az országgyűlési biztos – a hatásköri szabályok megfelelő alkalmazásával – kivizsgálásra áttette a MEH vezetőjéhez. A MEH a felkérésnek minden esetben eleget tett, a panaszost és az országgyűlési biztost is tájékoztatta a vizsgálat eredményéről. A jogvita rendszerint a korrigált számla kiadásával, a tulajdonos, illetve a fogyasztó és a szolgáltató megállapodásával zárult le, amit az országgyűlési biztos tudomásul vett.

Sajátos jellegű volt az az ügy, melyben Vecsés Város Önkormányzatának választott helyi képviselője sérelmezte azt, hogy a Budapesti Elektromos Művek Rt. (ELMŰ Rt.) megszüntette a vecsési ügyfélszolgálati irodáját, és mozgó ügyfélszolgálatot működtetett, amely azonban nem biztosította a normális és megfelelő színvonalú ügyintézés lehetőségét. Az országgyűlési biztos megkereséssel fordult az ELMŰ Rt.-hez, majd a válasz kézhezvételét követően a MEH eljárását is kezdeményezte. Végül olyan megoldás született, amely alapján Vecsés Város Önkormányzata bocsátott rendelkezésre ügyfélszolgálati helyiséget (az ELMŰ-vel kötött megállapodás alapján), ahol heti rendszerességgel meg lehet tartani az ügyfélfogadást. (OBH 5074/2003.).

Az országgyűlési biztos és a MEH munkatársai között megbeszélés történt 2004. október hó 22. napján. Ennek keretében az eddigi együttműködés fenntartásáról, valamint a hosszú távú és esetlegesen elmélyültebb kapcsolat megalapozásáról folyt egyeztető tárgyalás. Összességében megfelelő az együttműködés a MEH és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa között, a panaszok rendezésében mindenkor a kompromisszum létrehozása, az ügy panaszosra kedvező megoldása a cél.

A villamos energiára vonatkozó szabályozásnak a közüzemi szerződés fogyasztó által történő megszegésének eseteit meghatározó rendelkezései objektív jellegű felelősséget alapoznak meg. E szabályok esetleges túlzott felelősséget megállapító részeinek felülvizsgálata az erre vonatkozó konkrét panaszok alapján, azok tekintetében lehetséges a jövőben.

1.16.2. Tanyavillamosítás

Változatlanul komoly gondot jelent a tanyák villamosítása, mert szórványos elhelyezkedésük miatt nagy távolságon kell kiépíteni a magasfeszültségű vezetéket, melynek költségeit több esetben sem az önkormányzat, sem a lakosság nem tudja, a szolgáltató pedig nem akarja vállalni. (A közcélú villamos hálózatra való csatlakozás pénzügyi és műszaki feltételeiről szóló 47/2002. (XI. 28.) GKM rendelet értelmében a költségek 70%-át a fogyasztó, 30%-át a szolgáltató viseli.)

A villamos energiával ellátatlan – Jászberényhez tartozó – tanya-területeken élők panasza ügyében az országgyűlési biztos 2003-ban már folytatott vizsgálatot (OBH 4956/2001.). Jelentésben kifejtette, hogy azokon a területeken, ahol a fejlesztés különböző okok miatt sok pénzbe kerül, és a lakosság ennek kifizetésére képtelen, az ott élők számára is meg kell teremteni a komfortos életet, biztosítva ezzel a társadalmi érvényesülés egyenlő esélyeit. A jelentést figyelem-felhívásként megküldte a gazdasági és közlekedési miniszternek, a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek, az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszternek, valamint a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal (a továbbiakban: Fejlesztési Hivatal) elnökének. A megszólítottak közül az országgyűlési biztos 2004-ben a Fejlesztési Hivatal vezetőjével folytatott levelezést annak okán, mert az újabb panaszokból kitűnt, hogy Vasad és Felsőpakony tanyavilágában őket is sújtja a villamos energiával való ellátottság hiánya.

Vasad polgármestere arról számolt be, hogy a településhez tartozó 181 tanyán 383 ember él. Van 20-30 tanya, ahol nincs áram. A hálózatfejlesztés (a legutóbbi 5 tanya villamosítási adatainak ismeretében) lakossági költsége 2–2,5 millió forint. Az itt élők ezt nem tudják megfizetni. Generációkon keresztül öröklika nehéz életkörülményeket, és változásra az alacsony képzettség és az egészségügyi körülmények miatt nincs sok esély. A polgármester a Nemzeti Fejlesztési Terv Vidékfejlesztési Operatív Programjának Infrastruktúra fejlesztést szolgáló pályázatainak elnyerése útján szeretne volna támogatni a tanyán élő lakosság áramellátását, de az itt meghirdetett pályázatok nem nyújtottak támogatást a tanyák villamosításához. A terület és régiófejlesztési cél-erőirányzat a társadalmi, gazdasági szempontból hátrányos helyzetű települések számára áll nyitva, mint amilyen Jászberény, Vasad és Felsőpakony azonban nem tartozik közéjük.

A problémával kapcsolatban az országgyűlési biztos 2004 márciusában megkereste a Fejlesztési Hivatal elnökét, aki ismertette a Fejlesztési Hivatal feladat- és hatáskörébe tartozó pályázati lehetőségeket. A panaszokból azonban kitűnik, hogy a pályázatok útján történő fejlesztést nehezíti az a körülmény, hogy a tanyavilággal rendelkező települések lakossága és önkormányzata – még hápályázhatnak is – nem tudják biztosítani a pályázatok által megkívánt saját forrásokat. Ezért a Vasad és Felsőpakony környékéről érkezett panaszok a problémának állami költségen való megoldását sürgetik.

Az újabb panaszokra tekintettel az országgyűlési biztos 2005-ben utóvizsgálatot tervez a tanyák lehetséges fejlesztésének és az ott élők esélyegyenlőségének megteremtése érdekében, figyelemmel az alternatív (megújuló energiák hasznosítása) fejlesztési lehetőségekre is.

1.16.3. Gázszolgáltatók

A 2004. év folyamán változatlanul széles körben érkeztek panaszok a gázszolgáltatók tevékenységével összefüggésben. Ugyanakkor az előző évektől eltérően a beszámolási időszakban nem érkezett panasz a gázhálózatra történő utólagos csatlakozás díjával kapcsolatban. Több hozzánk forduló is aggodalmát fejezte ki a tekintetben, hogy a rendszerint év elejére eső gázáremelés elszámolásával kapcsolatban, miképp biztosítható, hogy a közüzemi szolgáltató csak a 2003. december 31-e után elfogyasztott gáz esetén alkalmazza az emelt díjat, és ne az utolsó leolvasástól. Az aggodalmat az elmúlt évi gázár adóterhének növekedése is fokozta. Az ilyen jellegű panaszok összefüggésbe hozhatók a szolgáltatók azon intézkedéseivel is, miszerint nem havonta, hanem ennél ritkábban ellenőrzik a mérőórákat, és a két leolvasás között, becsült érték alapján fizet a fogyasztó.

A tárgyalat időszakban a Fővárosi Gázművek Rt. tevékenységével összefüggésben érkezett a legtöbb panasz a Hivatalunkhoz. Három esetben kifogásolták a panaszosok, hogy az utcájukban történt gázhálózat felújítása során a gázművek észlelte a házi gázvezeték-hálózat tömörtelenségét, és a szolgáltatást a felújítás után nem állította vissza. Mindhárom esetben a lakók felújították a belső hálózatot, így azóta zavartalan a gázszolgáltatás. Utóbb elfogadták azt a tényt is, hogy a házon belüli hálózat a lakóközösség és nem a szolgáltató tulajdona, ezért felújításának költsége is őket terheli.

Két alkalommal érkezett a Fővárosi Gázművek Rt. számlázásával kapcsolatban panasz, de ezek is alaptalannak bizonyultak. Ettől eltérő megállapítással zárult a TIGÁZ Rt. számlázásával kapcsolatos ügyünk. Ebben az esetben a panaszos lakóhelyet változtatva, korábbi ingatlana új tulajdonosával közösen jelentek meg a szolgáltatónál az óra átírása és utolsó számlái rendezése érdekében. Az óra átírása után a panaszos a TIGÁZ Rt.-nek fizetett csekkjeit idővel megsemmisítette. Két évvel később azonban a TIGÁZ Rt. új lakcímére küldött levelekben különböző tartozások kiegyenlítését követelte, melynek rendezését a panaszos visszautasította, hiszen korábban a tartozások teljes kiegyenlítése után írták át az új tulaj-

donos nevére az órát. A befizetéseket igazoló csekkek hiányában azonban már nem volt módja a panaszosnak, hogy bizonyítsa a rajta számon kért összegek befizetését. A Magyar Energia Hivatal felkérésre történő közbenjárására volt szükség ahhoz, hogy a szolgáltató eltekintsen a követeléstől. Több esetben fordultak az országgyűlési biztoshoz a méretlen energiavételezés jogkövetkezményeivel összefüggésben is.

Az előző évekhez hasonlóan, 2004-ben is érkezett panaszbeadvány a biztoshoz az alapidíj jogszerűségével összefüggésben. Ezzel kapcsolatban azért nem indítottunk vizsgálatot, mert az elmúlt 5 évben szinte valamennyi közüzemi szolgáltatási területen bevezették már az alapidíjat és annak alkotmányosságát több alkalommal, több szolgáltatás esetében is vizsgáltuk. Így akkori – és most is fenntartott – álláspontunkról adtunk tájékoztatást a hozzánk fordulónak. Ugyanezt tettük a hálózatfejlesztéssel kapcsolatban felvilágosítást kérő beadványok esetében is. E panaszokra jellemző, hogy a kérelmezők szerint a helyi önkormányzatoknak saját költségéből kellene a gázhálózatot a településen kiépíteniük, azonban a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény alapján az önkormányzatot gázhálózat kiépítése kapcsán csak a lakossággal való együttműködési kötelezettség terheli.

1.16.4. Mobiltelefon-szolgáltatók

A beszámolási időszakban öt panasz érkezett a mobiltelefon-hálózat kiépítéséhez szükséges adótoronyok, átvírótoronyok és antennák építésével, telepítésével kapcsolatban. A konkrét panaszokból, valamint az országgyűlési biztos által korábban vizsgált, hasonló tárgyú beadványokból kitűnt, hogy az emberek félnek a toronyok, antennák által továbbított (kibocsátott) sugárzástól, így általában az átvírótoronyokkal közvetlen szomszédos ingatlan tulajdonosai, illetőleg a környék lakói nyújtják be ez irányú panaszukat. Lényegesen kevesebb az olyan ügy, amelyben a konkrét eljárást is sérelmezte a panaszos.

Az idei évben vizsgált panaszok alapján nyilvánvaló, hogy a lakosság nem tesz különbséget az adótorony építési engedélye és az átvíráshoz szükséges rádióengedély között, holott az eljárásban két hatóság vesz részt. A létesítési (építési) engedélyt a jegyző, míg a rádió- (működési) engedélyt a hírközlési hatóság adja meg.

Ezekhez kapcsolódik annak az ügynek az utólete is, amelyben évekkal ezelőtt indított vizsgálatot az állampolgári jogok országgyűlési biztosa (OBH 6541/1996.). Jelentésében felkérte az egészségügyi minisztert, hogy a környezetvédelmi miniszterrel egyetértésben – figyelemmel a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényre – intézkedjen a megfelelő határértékek jogszabályban történő megállapításáról. Ugyanis, amíg a „vezeték nélküli távközlési építmény által kibocsátott elektromágneses sugárzás egészségügyi határértékeiről” kiadásra került a 32/2000. (XI. 16.) EüM rendelet, addig az egyéb létesítmények, illetve készülékek által kibocsátott elektromágneses sugárzás egészségügyi határértékeire vonatkozó jogszabály csak ebben a beszámolási időszakban jelent meg [63/2004. (VII. 26.) ESZCSM rendelet]. Az új jogszabály a 0–300 GHz közötti frekvenciatartományú elektromos, mágneses és elektromágneses terek lakosságra vonatkozó egészségügyi határértékeit állapítja meg, és alkalmazásával ezen elektromos és elektromágneses terek expozíciójából származó káros hatások elleni védelmet szolgálja. A határértékeket minden új létesítménynél figyelembe kell venni, a meglevőket pedig 2008. augusztus 31-ig kell az 1999/51/EK. tanácsi ajánlásnak megfelelés céljából átalakítani. Figyelemmel arra, hogy az akkori ajánlásnak megfelelő jogszabály megjelent, az országgyűlési biztos az eddig felfüggesztett eljárást lezárta.

1.16.5. Telefonszolgáltatók

A korábbi évekhez hasonlóan 2004-ben is leginkább számlázási panaszokkal fordultak az országgyűlési biztoshoz. Változást jelent azonban, hogy a panaszosok több esetben nem a vezetékes, hanem a mobil távközlési szolgáltatók eljárását (számlázását) sérelmezték. Tekintettel azonban arra a körülményre, hogy a mobil távközlési szolgáltatás nem minősül közzolgáltatásnak, az ilyen panaszokat hatáskör hiányában nem vizsgálhattuk.

A számla összegét sérelmező panaszosok általában arra hivatkoznak, hogy a hívásrészeletzőn szereplő hívásokat nem ők kezdeményezték, a hívott szám előfizetőjét nem is ismerik. 2004-ben két olyan beadványt is vizsgáltunk, amelyben a panaszosok a hívás tényét nem, csak annak időtartamát vitatták (OBH 1592/2004., 2869/2004.). A szolgáltatók álláspontja szerint, a valószínűtlenül hosszú számlázott időtartamot az okozta, hogy rosszul helyezték vissza a kézi beszélőt. A számlázási rendszer és a távbeszélő-hálózat zártágáról a hírközlési hatóság hozhat fellebbezéssel megtámadható határozatot. Az országgyűlési biztos következetes gyakorlata, hogy nem állapít meg műszaki tartalmú tényállást, ezért a hálózat zártága, a számlázás helyessége, valamint a számlapanaszok vizsgálata során irányadó további műszaki kérdésekben nem foglalunk állást. Ennek megfelelően számlapanasz esetén azt vizsgáljuk, hogy az érintett szervek eljártak-e és betartották-e a rájuk vonatkozó szabályokat.

Amint azt már az előző beszámolási időszokról készített Beszámolóban is rögzítettük, a nagyszámú ügyféllel szerződéses kapcsolatban álló távközlési szolgáltatóknál folyamatosan törekedni kell a hatékony, szakszerű, az eljárási határidők betartásával történő ügyintézésre, az adminisztrációs hibák előfordulásának minimalizálására. A számlareklamációt előterjesztő előfizetőben a téves azonosító adatokat tartalmazó értesítő levél kétségeket támaszthat a vizsgálat ala-

posságát illetően. Elvárható, hogy a szolgáltató az ügyfélnek adott válaszlevelek egyedi tartalommal történő megjelenítése mellett kellő pontossággal, az adminisztrációs hibákat minimalizálva járjon el. Az ezzel kapcsolatos álláspontunkat külön levélben jeleztük a szolgáltató ügyfélszolgálati igazgatójának (OBH 2869/2004.).

A szolgáltatók az előfizetők eltérő anyagi helyzetét és telefonálási szokásait figyelembe véve egységes díjtétel helyett egyre több díjcsomagot kínálnak. A szolgáltató üzletpolitikai döntése, hogy az egyes díjcsomagok sajátosságait, a használatra vonatkozó feltételeket miként határozza meg. Az előfizető telefonálási szokásaihoz igazodva maga választhatja meg, hogy melyik csomagot veszi igénybe (OBH 1673/2004.).

1.16.6. Távfűtés

A távhőszolgáltatással kapcsolatos panaszok az elmúlt években elsősorban mérés szerinti elszámolásra való áttérésrel voltak kapcsolatosak. A mérés szerinti elszámolás 2004-re a távfűtési törvény rendelkezése szerint mindenhol megvalósult. Az új közüzemi szerződéseket a szolgáltatók a fogyasztói közösségek képviselőivel megkötötték. A 2004-ben érkezett panaszok nagyobb részében az állampolgárok a lakóház fűtésére és meleg vízzel való ellátására szolgáló hőmennyiség árának felosztását kifogásolták, de érkeztek panaszok a szolgáltatás magas ára miatt is. Ez utóbbit illetően nem csak a főváros területéről, hanem vidéki városokból is.

Tekintettel arra, hogy az országgyűlési biztos a távfűtés helyzetét 2003-ban átfogóan vizsgálta (OBH 6208/2001. LB), a 2004-ben benyújtott panaszok alapján újabb vizsgálatra nem került sor. A tapasztalatok azt mutatják, hogy bár a távhőszolgáltatók lakásonként számlázzák az elfogyasztott hő díját, a fogyasztói közösség tagjai nem értenek egyet a felosztási arányokkal.

Az országgyűlési biztos a válaszlevelében minden esetben hangsúlyozta, hogy a költségek felosztási arányait a fogyasztói közösségnek közgyűlésen kell elfogadnia, és ezt követően kell a szolgáltató tudomására hoznia.

A távhőszolgáltatás hatósági árát az önkormányzatok rendeletei állapítják meg. A távfűtés helyzetének vizsgálata során a jelentésben az országgyűlési biztos kifejtette, hogy az árképzés folyamatát átláthatóvá kell tenni a fogyasztói érdekképviselők számára, és véleményük kialakításához elegendő időt kell biztosítani. Erre nézve az új távfűtési törvény tervezetének fogyasztóvédelemre vonatkozó fejezete az országgyűlési biztos ajánlásának megfelelően tartalmaz rendelkezéseket. Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségek hatáskörébe utalja a hatósági árakra vonatkozó rendelkezések megtartásának vizsgálatát, és az ezzel kapcsolatos díjfizetési számlapanaszokat. Ezzel a tervet feloldotta azt az ellentmondást, hogy a távfűtés szolgáltatási díjával kapcsolatos panaszokat maga a hatósági ár megállapítója jogosult kivizsgálni. Az önkormányzat képviselőtestületének feladatai között előírja, hogy az önkormányzat képviselő-testülete az ármegállapítás előtt köteles a fogyasztóvédelmi felügyelőségek, továbbá a felhasználói érdekképviselők véleményét kikérni, a véleményalkotáshoz szükséges információkat köteles rendelkezésükre bocsátani.

Az önkormányzatoknak majd a fentiekben megfogalmazott követelmények szerint kell átdolgozniuk saját távfűtéssel kapcsolatos rendeletüket. A törvényjavaslatot az országgyűlés még nem fogadta el.

A panaszosokat az országgyűlési biztos tájékoztatta a korábban folytatott vizsgálat megállapításairól, az új távfűtési törvény tervezetéhez tett ajánlásokról és azok fogadtatásáról. A távfűtési törvény tervezetét 2004-ben az országgyűlési biztos többször is véleményezte és megállapította, hogy ajánlásait a törvény előkészítés során figyelembe vették.

1.16.7. Temetkezés

A beszámolási időszakban a temetkezésekkel, és ezzel összefüggésben a kegyeleti jogokkal kapcsolatban tett panaszbeadványok jellegükben eltérést mutatnak a tavalyi esetektől. A panaszosok 2003-ban a temetőfenntartó önkormányzatok eljárását, egyes temetők nem a jogszabályoknak megfelelő üzemeltetését, illetve az elhunytak egészségügyi intézményben való tárolási díját kifogásolták. Ezzel szemben 2004-re az egészségügyi intézményekben való halott-kezelésre, az elhunytak tárolására, illetve az egészségügyi intézmény területén végezhető temetkezési szolgáltatás megjelenésére érkeztek panaszok. Kifejezetten a temetőt, temetkezést érintő, helyszíni szemlével egybekötött vizsgálat két ügyben zajlott.

A tavalyi évben végzett, az egészségügyi intézményben folytatott halott-kezelési és -hűtési díjszabályzatok tárgyában lefolytatott vizsgálatról már tavaly is beszámoltunk (OBH 2961/2002.). E vizsgálatot követően a vizsgálattal érintett fővárosi kórházban elkészült új halott-kezelési és díjszabályzatot a biztos alkalmasnak találta arra, hogy jelentésével együtt megküldje valamennyi megyei önkormányzatnak, és felhívja figyelmüket a feltárt hibára és annak egy lehetséges megoldási módjára. A megkeresett megyei önkormányzatok közül – eddig – 12 jelezte a biztosnak, hogy a megküldött anyagot felhasználta az önkormányzati fenntartású kórházak szabályzatainak korszerűsítése során.

Az év elején, sajtóértesülés alapján, hivatalból indult vizsgálat a Jahn Ferenc Dél-pesti Kórház patológiáján elhelyezett holttestekkel és ezzel összefüggésben a halottkultusz egyes kérdéseivel kapcsolatban. Egy vidéki kórházat érintő bejelentés kapcsán vizsgálta a biztos a temetkezési szolgáltatók kórházak területén folytatott reklámtevékenységének alkotmányos jogokat sértő gyakorlatát, és kezdeményezett jogszabály-módosítást (OBH 1567/2004.).

A Budapesti Temetkezési Intézet Rt.-t három esetben vizsgálta a biztos – ebből kétszer a Kispesti „öreg” temető újbóli megnyitását –, és állapította meg egyrészt, hogy a temető kiürítése során az átalánydíj üzemeltető általi meghatározása jogszabálysértő volt, másrészt azonban azt is, hogy a temetőben történő exhumálásokat a jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelően végezték (OBH 3301/2003. és OBH 2056/2004.). A Budapesti Temetkezési Intézet Rt.-t érintő harmadik vizsgálat során a biztos az Új Köztemető Krematóriumát vizsgálva állapította meg, hogy bár a hamvasztó-üzem külső körülményei szomorúak és lehangolók, ez még nem ad okot arra, hogy az emberi méltósághoz való jogból származtatható kegyeleti jog érvényesülésével összefüggésben visszásság legyen megállapítható (OBH 4353/2004.).

A temetkezési szolgáltatók számára előírt kötelező szakképesítés megszerzésével, valamint szakmai gyakorlat igazolásával kapcsolatos jogszabály végrehajtásával, annak ellenőrzésével kapcsolatban is több panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz, mely panaszok alapján már a tavalyi évben indult vizsgálat. A biztos ebben a kérdéskörben arra a következtetésre jutott, hogy indokolt lehet a jogszabály módosítása (konkrétan a falusi sírásók tevékenységének kivételes engedélyezése), ám kezdeményezésével a belügyminiszter nem értett egyet.

Az egészségügyi intézményekben megjelenő, temetkezési szolgáltatásokhoz fűződő reklámtevékenységgel összefüggésben a biztos azt fejtette ki, hogy jogszabály-módosítást tart szükségesnek. E tárgykörben, valamint az egészségügyi szolgáltatók és a temetkezési szolgáltatók által végzett szolgáltatások következetes elkülönítését is célzó törvénymódosítási kezdeményezés van az országgyűlés napirendjén.

Ebben az évben is fordultak olyan – kegyeleti jogokkal és temetkezéssel kapcsolatos – panaszokkal, illetve tájékoztatás kérésével a biztoshoz, melyek vizsgálatára, intézkedés megtételére hatásköri korlátainál fogva nem volt lehetőség, de minden esetben igyekeztünk tájékoztatást adni az állampolgároknak az általuk felvetett kérdésekkel kapcsolatban.

1.17. Külföldiek ügyei

1.17.1. Állampolgársági ügyek

Az országgyűlési biztos általános helyettese által a beszámolási időszakban vizsgált állampolgársági ügyek túlnyomó többsége a magyar állampolgárság – mint az állam és polgára közötti sajátos kapcsolat – tartalmi kérdéseit érintették. Ez történt annak a kiskorú magyar állampolgárnak az esetében is, akinek magyar nemzetiségű, román állampolgár édesanyja azért fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, mert letelepedési engedély hiányában nem dolgozhatott, így gyermekének eltartásáról sem tudott gondoskodni. A vizsgálat adatai szerint a panaszos 1994-ben turistaként érkezett Magyarországra, ahol hamarosan megismerkedett egy magyar állampolgárral, akivel rövidesen élettársi kapcsolatot létesített. A kapcsolatból 1996. december 10-én gyermek született, aki – az édesapjára tekintettel – magyar állampolgárságot szerzett. A gyermek születését követően a panaszos több alkalommal, sikertelenül próbált családegyesítési célú vízumot, illetve tartózkodási engedélyt szerezni. A panaszos és élettársa azért nem házasodtak össze, mert a házasságkötéshez szükséges külföldi okiratok beszerzésének és magyar nyelvre fordíttatásának költségeit nem tudták fedezni. Házastársi kapcsolat hiányában az idegenrendészeti hatóság a panaszos magyarországi beutazásának, illetve tartózkodásának indokaként a családegyesítést nem fogadta el. 2000. február 14-én a panaszos élettársa elhunyt. Az említett időponttól a gyermek törvényes képviselője és egyetlen tartásra kötelezhető hozzátartozója a panaszos volt, aki nem vállalt munkát. A vizsgálat idején a panaszos és gyermeke 22 792 Ft árvaellátásból, és 4600 Ft kiegészítő családi pótlékból volt kénytelen megélni.

A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Itv.) 14. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgár „Magyarországon tartózkodó házastársa, kiskorú gyermeke és a házastárs kiskorú gyermeke (ideértve az örökbefogadott gyermeket is) a családi együttélés biztosítása érdekében – kérelmére – tartózkodási engedélyre jogosult”. Vagyis az idézett jogszabályi rendelkezés értelmében a családegyesítés csak a nagykorú magyar állampolgárok külföldi családtagjai esetében engedélyezhető, hiszen többnyire csak a felnőtt korú személynek van házastársa, kiskorú gyermeke, illetve kiskorú gyermekkel rendelkező házastársa. Jogszabályi rendelkezés hiányában a kiskorú magyar állampolgár külföldi állampolgárságú szülője nem hivatkozhat arra, hogy a gyermekével való családi együttélés céljából kíván a Magyar Köztársaság területén tartózkodni. Az említett jogi helyzet azzal a következménnyel jár, hogy amennyiben a kiskorú magyar állampolgár külföldi állampolgár szülője más jogcímen nem tud tartózkodási engedélyt szerezni, akkor – választása szerint – vagy a kiskorúval együtt elhagyja a Magyar Köztársaság területét, vagy a gyermekét hátrahagyva távozik az országból.

Az országgyűlési biztos általános helyettese felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmány 67. § (1) bekezdése alapján 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 házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 77. § (1) bekezdése előírja, hogy a „szülők saját háztartá-

sukban kötelesek gondoskodni a kiskorú gyermekük állandó lakásáról”. Miután a kiskorú magyar állampolgárnak az Alkotmány 69. § (1) bekezdésében biztosított alapvető joga, hogy a Magyar Köztársaság területén éljen, így nyilvánvalóan joga van arra is, hogy az állandó lakóhelye az őt gondozó szülők háztartása legyen, hiszen a Csjt. 69/A. § (2) bekezdése szerint a „gyermeket gondozó szülő a tartást természetben, a különélő szülő elsősorban pénzben szolgáltatja”. Az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtett álláspontja szerint az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének rendelkezéséből „a tényleges családi gondoskodáshoz való jogosultság következik”. A családi gondoskodás a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges feltétel, amelynek biztosítása a kiskorú hozzátartozóinak, elsősorban szüleinek alkotmányos kötelezettsége. A családi együttélést biztosító idegenrendészeti jogszabályok célja, hogy – az Alkotmány 69. § (1) bekezdésével összhangban – az eltérő állampolgárságú családtagok, nevezetesen a házastársak, illetve kiskorú gyermekeik közös háztartásban élhessenek a Magyar Köztársaság területén. Miután az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége, az idegenrendészeti hatóságnak a családi együttélést érintő döntései mindaddig alkotmányosak, amíg a külföldi állampolgárságú szülőknek a Magyar Köztársaság területén való tartózkodását a kiskorú magyar állampolgár családi együttéléshez való alkotmányos jogát tiszteletben tartva korlátozza. Az említett okból a külföldi állampolgárságú szülőtől származó kiskorú magyar állampolgárok hátrányos megkülönböztetését eredményezi, hogy jogszabályi rendelkezés hiányában a külföldi az idegenrendészeti eljárásban nem hivatkozhat arra, hogy a gyermekével való családi együttélés céljából kíván a Magyar Köztársaság területén tartózkodni, továbbá veszélyezteti gyermeki jogok, valamint a magyar állampolgároknak az ország területén éléshez való jogának érvényesülését.

Az Itv. 12. § (3) bekezdése értelmében – 2004. május 1-jétől kezdődően – a munkavállalás vagy jövedelemszerző tevékenység folytatásához nincs szükség külön vízumra akkor, „ha a külföldi családtagok célból rendelkezik tartózkodási vízummal vagy tartózkodási engedéllyel”. Az idézett jogszabályi rendelkezés alapján már nincs jogszabályi akadálya annak, hogy kiskorú magyar állampolgár családtagok célú vízummal rendelkező szülője mind a gyermek, mind saját eltartásáról gondoskodjék. A vizsgálat során feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság megszüntetése, illetve jövőbeni megelőzése érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese azt javasolta a belügyminiszternek és az igazságügy-miniszternek, hogy közösen kezdeményezzék a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 14. §-ának kiegészítését annak érdekében, hogy az idegenrendészeti hatóság a kiskorú magyar állampolgár külföldi állampolgárságú szülőjének a Magyar Köztársaság területén való tartózkodását a gyermekkel való családi együttélés céljából is engedélyezhesse. A kezdeményezés elfogadására nyitva álló határidő még nem telt el (OBH 1037/2004.).

Egy másik ügyben a panaszos azért fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, mert a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 2003. szeptember 23-án, tájékoztatta őt arról, hogy nem magyar állampolgár. A panaszost váratlanul érte a hír, hiszen 1964 óta a magyar állampolgárok számára rendszeresített személyazonosító igazolvánnyal, illetve 1977 óta a magyar állampolgárokat megillető úti okmánnyal is rendelkezett, vagyis az állampolgárságát közokiratokkal is igazolni tudta. Beadványában a panaszos jelezte, hogy magyar állampolgárnak érzi magát, és állampolgárságához ragaszkodik. A vizsgálat adatai szerint a panaszos 1943-ban magyar állampolgár anyja és bolgár állampolgár apa gyermekeként született Magyarországon, így a korabeli jogszabályi helyzetnek megfelelően bolgár állampolgárságot szerzett. A panaszos birtokában lévő közokiratokat nyilvántartási hiba eredményeként állították ki számára. A BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal az állampolgárság megállapítási vizsgálat eredményével egyidejűleg a panaszost arról is tájékoztatta, hogy a magyar állampolgárság megszerzését az általuk mellékelt „A magyar állampolgárság megszerzésére irányuló nyilatkozat 1957. október 1-je előtt született személyek részére” című nyomtatvány kitöltésével, illetve a lakóhelye szerint illetékes anyakönyvvezetőnél történő benyújtásával kezdeményezheti. A panaszos a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal által megküldött nyomtatványt azért nem volt hajlandó kitölteni, mert attól tartott, hogy alkotmányos alapismeretekből vizsgát kell tennie, amelyet életkorára és anyagi helyzetére tekintettel nem akart vállalni. Az országgyűlési biztos általános helyettese tájékoztatta a panaszost, hogy a 2003. évi LVI. törvény 3. §-a értelmében a Magyar Köztársaság elnökéhez címzett írásbeli nyilatkozatával – a nyilatkozattétel napjától – megszerzi a magyar állampolgárságot az a személy, „aki magyar állampolgár anyától és külföldi állampolgár apától 1957. október 1-je előtt született, és születésével nem vált magyar állampolgárrá”, továbbá felhívta a figyelmét, hogy a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal által rendelkezésére bocsátott nyilatkozat kitöltése esetén, nem kell alkotmányos alapismeretek vizsgát tennie. A magyar állampolgárságával kapcsolatos további nehézségek megelőzése érdekében az országgyűlési biztos általános helyettese javasolta a panaszosnak, hogy a birtokában lévő nyomtatványt mielőbb töltsse ki, és azt mielőbb adja át a lakóhelye szerint illetékes anyakönyvvezetőnek, aki azt majd a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz továbbítja. A BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal tájékoztatása szerint a panaszos 2004. november 24-én megszerezte a magyar állampolgárságot (OBH 4582/2004.).

Előfordul, hogy a magyar állampolgár házasságkötése kapcsán nem várt akadályokkal szembesül. Egy külföldön született magyar állampolgár azért fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, mert 20 év élettársi kapcsolat után magyar állampolgár élettársával házasságot kívánt kötni. Beadványában a panaszos sérelmezte, hogy a házasság-

kötési szándéka bejelentését követően, a lakóhelye szerint illetékes anyakönyvvezető nem fogadta el azt az Erdélyi Református Egyház által kiadott keresztlevelet, amelynek alapján a személyi igazolványát kiállították, illetve amelyet már a korábbi házasságkötése alkalmával is bemutatott. A vizsgálat adatai szerint a panaszos a házasságkötési szándéka bejelentésekor nem a születési anyakönyvi kivonatát, hanem az Erdélyi Református Egyház által 1941. február 25-én kiállított keresztlevelét mutatta be. Miután Romániában, 1894-ben bevezették az állami anyakönyvezést, sőt 1928-ban az egyházaknak az állampolgárok személyi állapotát érintő nyilvántartások vezetésével kapcsolatos valamennyi hatáskörét eltörölték, a bemutatott keresztlevél nem tekinthető olyan okiratnak, ami az illetékes állami hatóság által kiállított közokiratot, vagyis a születési anyakönyvi kivonatot helyettesíthetné. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 17. § (3) bekezdése értelmében az országgyűlési biztos vizsgálati lehetősége csak az 1989. évi XXXI. törvény hatálybalépését – vagyis az 1989. október 23-át – követően indult eljárásokra terjed ki. Miután a panaszos korábbi házasságkötése 1989. október 23. előtt történt, az országgyűlési biztos általános helyettese az anyakönyvvezető akkori eljárását, vagyis azt, hogy a születési anyakönyvi kivonatát akkor miért nem kérte, hatáskör hiányában nem vizsgálhatta.

A BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) által rendelkezésre bocsátott okiratok szerint a panaszos először 2003. február 13-án, a keresztlevélben szereplő személyi adatok feltüntetésével, a lakóhelye szerint illetékes anyakönyvvezetőnél kérelmezte a születési anyakönyvi kivonatának Romániából történő beszerzését. A Magyar Köztársaság Nagykövetsége 2003. július 22-én levélben tájékoztatta a Hivatalt arról, hogy a román fél válasza szerint a panaszos által feltüntetett személyi adatok a bukaresti anyakönyvben nem szerepelnek. Az anyakönyvvezető rövidesen levélben értesítette a Hivatalt arról, hogy a panaszos egy másik családi névvel, egyébként változatlan személyi adatokkal ismételtén kérelmezte a születési anyakönyvi kivonatának beszerzését Romániából. Az új kérelmet a Hivatal diplomáciai úton, soron kívül továbbította Bukarestbe, a Magyar Köztársaság Nagykövetsége számára. A Hivatal tájékoztatása szerint a születési anyakönyvi kivonatok Romániából történő beszerzése többnyire 4–5 hónapot vesz igénybe. A panaszos 70 évhez közeli életkorára, továbbá az ügyintézés elhúzódására tekintettel azonban a Hivatal írásban kérte a bukaresti magyar külképviselet soron kívüli közbenjárását a születési anyakönyvi kivonat mielőbbi kiállítására érdekében. Tekintettel arra, hogy az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdése, illetve az 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési biztosok kizárólag a Magyar Köztársaság hatóságainak eljárását vizsgálhatják, az országgyűlési biztos általános helyettese az anyakönyvi kivonat romániai kiállításának körülményeit hatáskör hiányában nem vizsgálhatta. Az országgyűlési biztos általános helyettese felhívta a panaszos a figyelmét, hogy a hatályos jogszabályok értelmében, a magyar állampolgár a hatósági eljárásban, igazolásban, igazolványban, nyilvántartásban a születési, illetőleg a házassági anyakönyv szerint őt megillető születési vagy házassági nevet viseli. Amennyiben kiderül, hogy a panaszos a bukaresti anyakönyvben nem az általa használt családi néven szerepel, akkor őt Magyarországon is a román anyakönyvben szereplő néven fogják anyakönyvezni. Ahhoz, hogy a panaszos a jelenlegi családi nevét használja, névváltoztatási kérelmet kell előterjesztenie. A vizsgálat az ügyben alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt, az országgyűlési biztos az eljárást megszüntette. A Hivatal tájékoztatása szerint miután a panaszost az általa második alkalommal megjelölt családi néven sem sikerült azonosítani, jelenleg egy harmadik családi név alapján folyik a kutatás (OBH 2651/2004.).

A beszámolási időszakban olyan panasszal is találkozunk, amelyben a magyar állampolgárság megszerzésének körülményeit kellett vizsgálni. Egy algériai állampolgár azért fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, mert a magyar állampolgárság megszerzése iránti (a továbbiakban: honosítási) kérelmét a köztársasági elnök teljesítette, azonban külföldi gyógykezelésével összefüggő távolléte miatt az állampolgársági esküt nem tudta letenni. A panaszos sérelmezte, hogy az eskütételre nyitva álló határidő meghosszabbítása iránti kérelmét elutasították. A vizsgálat adatai szerint a panaszos honosítási kérelmét a köztársasági elnök 2000. november 20-án kelt KE. 319/2000. számú határozatával teljesítette. A honosítási okiratot a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 2000. november 30-án postázta a panaszos által megjelölt lakcím szerint illetékes polgármesteri hivatalnak azzal, hogy a panaszost az állampolgársági eskü letételére hívja fel, illetve tájékoztassa őt arról, hogy az esküt a felhívás kézhezvételétől számított két hónapon belül kell letennie. Néhány hónappal később a polgármesteri hivatal a honosítási okiratot azzal az indokkal küldte vissza, hogy a panaszost az állampolgársági eskü letételére kétszer is eredménytelenül idézték. A második idézésre a panaszos felesége jelentkezett, aki közölte, hogy férje a közös lakásból elköltözött, új tartózkodási helyét nem ismeri. A panaszos 2001. július 16-án levélben fordult a belügyminiszterhez, akitől az állampolgársági eskü határidejének meghosszabbítását kérte. A kérelmet azzal utasították el, hogy a polgárok személyi adat és lakcímnylvántartása szerint a panaszos magyarországi lakcímét 1999. július 16-án „fiktívvé” nyilvánították.

A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (a továbbiakban: Ápt.) 7. § (1)–(2) bekezdései értelmében, a honosított személynek a lakóhelye szerint illetékes polgármester előtt állampolgársági esküt vagy fogadalmat kell tennie, aki a magyar állampolgárságot az említett kötelezettség teljesítésének napján szerzi meg. Az állampolgársági eskü határidejének meghosszabbítása iránti kérelem elbírálása során először azt kellett vizsgálni, hogy a panaszosnak van-e magyarországi lakóhelye. Az 1992. évi LXVI. törvény 26. § (1) bekezdése értelmében az említett törvény hatálya alá tar-

tozó polgár – így például a bevándorolt külföldi is – a beköltözését vagy kiköltözését három munkanapon belül köteles a lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a települési önkormányzat jegyzőjénél bejelenteni. A vizsgálat során rendelkezésre álló iratokban nem volt adat arra nézve, hogy a panaszos a honosítási kérelme előterjesztésekor érvényes lakóhelyéről mikor költözött ki, azonban ezt a lakcímét fiktívvé nyilvánították, vagyis az említett időpontban ott már nem lakott. A panaszos új lakóhelyét csak 2002. január 14-én jelentette be, vagyis a lakásból való kiköltözése három munkanapon belüli bejelentésére vonatkozó kötelezettségének nem tett eleget. A mulasztás azzal a következménnyel járt, hogy a panaszos a korábbi lakcímének fiktívvé nyilvánítása, illetve az új lakóhelyének bejelentése közötti idő alatt, így sem az állampolgársági eskü határidejének meghosszabbítása iránti kérelme előterjesztésekor, sem elutasító válasz kézhezvételekor nem rendelkezett magyarországi lakóhellyel. Az említett okból nem okozott alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala azzal, hogy a panaszos állampolgársági eskü határidejének meghosszabbítása iránti kérelmét elutasította (OBH 1478/2002.).

1.17.2. Idegenrendészeti és menekült-ügyek

Az országgyűlési biztos általános helyettese 2003-ban vizsgálta annak a kameruni állampolgárnak az esetét, aki a Magyar Köztársaság területéről légi úton történő sikertelen kitoloncolása során, váratlanul elhunyt. A vizsgálat során feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásságok megszüntetése, illetve a jövőbeni megelőzése érdekében az általános helyettes javasolta, hogy a belügyminiszter és az igazságügy-miniszter Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1547 számú, az „Emberi jogok valamint a biztonság és az emberi méltóság tiszteletben tartásával végrehajtott kiutasítási eljárások” című ajánlásában foglaltak alapulvételével kezdeményezzék a kitoloncolási eljárásról szóló jogszabály megalkotását (OBH 1004/2000.). A miniszterek az általános helyettes kezdeményezését elfogadták. A jogszabály megalkotásához szükséges, a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 94. § (4) bekezdésébe foglalt rendeletalkotási felhatalmazás 2004. május 1-jén, a kitoloncolás végrehajtásának szabályairól szóló 40/2004. (VII. 2.) BM–IM együttes rendelet 2004. július 10-én hatályba lépett.

Az általános helyettes által a beszámolási időszakban vizsgált idegenrendészeti tárgyú panaszok egy részét olyan külföldiek, illetve hozzátartozók nyújtották be, akiket valamelyik magyar bíróság korábban embercsempészet bűntette miatt elítélt és a Magyar Köztársaság területén való tartózkodás engedélyezése iránti kérelmüket az idegenrendészeti hatóság elutasította. Így például annak a külföldinek az esetében, akinek magyar állampolgár felesége azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert szerb-montenegrói állampolgár férjét embercsempészet miatt két év végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték. A büntetés letöltését követően a férj hazautazott a szüleihez, azonban távollétében, más ügyben a bíróság újabb öt év börtönbüntetést szabott ki vele szemben, amit még nem töltött le. A panaszos az országgyűlési biztos segítségét kérte, hogy családjuk együtt maradhasson és két gyermeküket megfelelő körülmények között, közösen nevelhessék Magyarországon. Válaszában az általános helyettes rámutatott arra, hogy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 7. § értelmében a bíróságok ítélete mindenre, így az országgyűlési biztosokra és az idegenrendészeti hatóságokra is kötelező. Amennyiben a panaszos férje a Magyar Köztársaság területére visszatérne, szabadságvesztés büntetését le kell töltenie. Az általános helyettes felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 32. § (1) bekezdésének c) pontja értelmében idegenrendészeti kiutasítást, illetőleg beutazási és tartózkodási tilalmat kell elrendelni az olyan külföldivel szemben, aki embercsempész tevékenységet folytat, vagyis férjének az öt év büntetés letöltését követően az országot el kell majd hagynia (OBH 5931/2004.).

Ami a külföldiek magyarországi beutazásának engedélyezését illeti, a 2001. évi XXXIX. törvény 4. § (1) bekezdésének e) pontja értelmében a külföldi állampolgár beutazása és tartózkodása, így például a vízumkérelme kizárólag akkor engedélyezhető, ha nem áll kiutasítás, illetőleg beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt, és beutazása nem veszélyezteteti a Magyar Köztársaság közbiztonságát, nemzetbiztonsági vagy közegészségügyi érdekeit. Amennyiben egy külföldi beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt áll, vízumkérelme csak kivételes méltánylást igénylő esetben engedélyezhető. Kivételes méltánylást igénylő körülmény hiányában a beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt álló külföldi vízumkérelmének elutasítása nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot (OBH 5455/2004.).

Az országgyűlési biztosokhoz több olyan beadvány is érkezett, amelyekben Magyarországon jogszerűen tartózkodó külföldiek a letelepedési engedély iránti kérelmük elutasítását sérelmezték. Ezek vizsgálata során az általános helyettes elvi élel mutatott rá arra, hogy nem okoz az Alkotmány 58. §-ában biztosított, a lakóhely szabad megválasztásához való joggal összefüggő visszásságot, ha az idegenrendészeti hatóság a letelepedési engedély iránti kérelmet azért utasította el, mert a helyszíni ellenőrzés megállapította, hogy a külföldi nem a lakcímeként megjelölt ingatlanban lakik (OBH 5085/2004.).

Számtalan, elutasított menedékjogi kérelemmel rendelkező, azonban több éve hazánkban élő, magyarul jól beszélő, egy vagy több magyar állampolgárral családi közösségben élő, azonban a jogszerű tartózkodás feltételeivel rendelkező külföldi állampolgár panaszos helyzete oldódott meg azzal, hogy az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvényben biztosított „amnesztia” lehetőségével élhettek. Az említett jogszabályi

rendelkezés számos olyan család számára biztosította az Alkotmányban biztosított családi együttéléshez való jog gyakorlását, amelynek valamely tagja külföldi állampolgár (OBH 1399/2004., OBH 3266/2004.).

1.17.3. Konzuli ügyek

Az országgyűlési biztosok által a beszámolási időszakban vizsgált, a Külügyminisztérium Konzuli Szolgálatát érintő panaszok két csoportra oszthatók:

A panaszosok egy része azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert külföldi tartózkodása alatt az idegen állam hatóságainak vele, illetve a kíséretében lévő magyar állampolgárokkal szembeni eljárását kifogásolta. Így például az a panaszos, aki azért fordult a biztoshoz, mert ukrainai tartózkodása alatt a helyi határőrizeti, illetve a rendőri szervek az autóját ellenőrzés címén több alkalommal is megállították, majd megbírságták. A panaszos sérelmezte, hogy a készpénzben megfizetett összegekről egyetlen alkalommal sem kapott semmiféle elismervényt. Miután a panaszos az ukrán hatóságok eljárásáról semmiféle dokumentációval, így például még a bírságok megfizetéséről szóló tanúsítvánnyal sem rendelkezett, utólag azok megtörténte nem volt bizonyítható. Az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdésére, illetve az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdésére figyelemmel az országgyűlési biztosok csak a Magyar Köztársaság hatóságainak eljárását vizsgálhatják. Az említett okból az országgyűlési biztosoknak – hatáskör hiányában – nincs lehetőségük arra, hogy az ukrán hatóságok munkatársaitól eljárásukról, illetve döntéseikről magyarázatot kérjenek. A külföldön tartózkodó magyar állampolgárok jogvédelmét a Külügyminisztérium Konzuli Szolgálat látja el. Az általános helyettes azt javasolta a panaszosnak, hogy a külföldi hatóságokkal szembeni panaszai-val a jövőben először a Magyar Köztársaság illetékes konzuli tisztviselőjéhez forduljon. A szolgálatot teljesítő magyar konzul a kifogásolt hatósági intézkedés idejének, helyének, esetleg az intézkedő tisztviselő azonosító számának, vagy az általa használt hivatali személygépkocsi rendszámának ismeretében kapcsolatba léphet az illetékes helyi hatósággal, és a történetek vizsgálatát kérheti. A magyar Konzuli Szolgálat eljárásával kapcsolatos panaszokat azonban az országgyűlési biztosok vizsgálhatják (OBH 5485/2004.).

Egy másik ügyben az ELTE Radnóti Miklós Gyakorlóiskolájának egyik tanára azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert 2004. március 26-án az iskola hét diákját és két kísérő tanárát – közülük a panaszost is – a francia határőrizeti szerv a spanyol–francia határon feltartóztatta, beléptetésüket megtagadta, és Spanyolország területére visszairányította őket. Beadványában a panaszos a francia határőrizeti szerv eljárását sérelmezte, amelynek munkatársai nem tájékoztatták az eljárás alá vont személyeket arról, hogy jogukban áll kapcsolatba lépni az illetékes magyar konzullal, továbbá lefénnyképezték őket, és ujjlenyomataikat rögzítették. Annak ellenére, hogy a csoport tagjai francia nyelvből felsőfokú nemzetközi nyelvvizsgálóval rendelkeztek az eljárásról készült francia nyelvű dokumentumokat oly módon voltak kénytelenek aláírni, hogy azok tartalmát velük szóban nem ismertették, sőt még arra sem volt lehetőségük, hogy azokat figyelmesen elolvassák. A két tanár és tanítványaik semmiféle információval nem rendelkeztek arról, hogy személyes adataikat bűnügyi nyilvántartásba vették-e, továbbá arról sem, hogy a kifogásolt eljárás a jövőbeni külföldi munkavállalás vagy tanulmányok esetén nem jelent-e hátrányt számukra. Az országgyűlési biztos a Külügyminisztérium Konzuli és Igazságügyi Együttműködési Főosztályának vezetőjéhez fordult, arra kérve a Konzuli Szolgálat vezetőjét, hogy hivatalos úton tájékoztódjék a történetekről, különösen arról, hogy a francia határőrizeti szerv az eljárás alá vont magyar állampolgárok bármelyikének adatait a Schengeni Információs Rendszerben beutazási, illetve tartózkodási tilalom alatt álló külföldiként regisztráltatta-e. A Konzuli Szolgálat vezetője az ügyben megkereste a Francia Köztársaság budapesti külképviseletét, továbbá arra utasította a Magyar Köztársaság párizsi külképviseletét, hogy a történetek vizsgálatát kezdeményezze a francia belügyminisztériumnál, az érintett helyi hatóságoknál, továbbá a történetekre hívja fel a francia külügyminisztérium figyelmét is. A francia fél késedelmes válaszára miatt a Konzuli Szolgálat vezetője a Külügyminisztériumba kérette a budapesti francia konzult. A francia konzul, akit a francia belügyi attasé is elkísért átadta a budapesti francia külképviselet válaszejegyzékét, amely szerint a csoport tagjaival szemben szabálytalan határátlépés miatt indult eljárás. (A szabálytalanságot egyébként a csoport kiutazásakor a szlovén–olasz határon az olasz határőrök követték el a „beléptetés” elmulasztásával.) Az eljárás során személyi adataikat és személyleírásukat kizárólag az eljáró határőrizeti szerv nyilvántartásában rögzítették. A magyar állampolgárok adatait más nyilvántartások – például a Schengeni Információs Rendszer – számára nem továbbították, velük szemben beutazási és tartózkodási tilalmat nem rendeltek el.

A Magyar Köztársaság párizsi külképviseletének megkeresésére indult vizsgálat eredményéről néhány héttel később az illetékes prefektus (Préfecture des Pyrénées-Orientales) tájékoztatta a Magyar Köztársaság párizsi külképviseletét. A prefektus válasza – tartalmát tekintve – megegyezik a budapesti francia külképviselet szóbeli jegyzékében foglaltakkal, hangsúlyozva, hogy az érintettekkel szemben sem bírósági, sem közigazgatási eljárás nem indult.

A Konzuli Szolgálatnak a francia hatóságok szigorát, illetve az általuk tanúsított bánásmódot nehezményező felvetéseire reagálva mind a külképviselet, mind a prefektus megértést kértek amiatt, hogy a francia határőrizeti szerv a madridi robbantásokat követő időszakban a határátlépésre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket különös következetességgel alkalmazta. A francia hatóságok biztosították a magyar szerveket, hogy a történetek az iskola két tanárára, illetve diákjaira

nézve későbbi franciaországi beutazásuk, esetleges tanulmányi, illetve más célú tartózkodásuk esetén semmiféle hátrányos következménnyel nem jár majd (OBH 2440/2004.).

A panaszosok másik csoportja azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezték, hogy – megítélésük szerint – a Magyarországon előterjesztett kérelmeik intézése során a Konzuli Szolgálat nem az elvárható gondossággal járt el. Így például abban az ügyben, amelyben egy nappali tagozatos főiskolai hallgató azért fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához, mert sérelmezte, hogy a Külügyminisztérium Konzuli Szolgálat semmit nem tett annak érdekében, hogy a Finnországban élő édesapjától a Magyarországon megítélt tartásdíjat behajtsa. Az évek óta húzódó, igen szerteágazó ügy lényege, hogy a panaszos édesanyja 1993-ban a Pesti Központi Kerületi Bíróságnál a magyar hatóságok segítségét kérte a gyermeke Finnországban élő édesapjával szemben – a magyar bíróság által – megállapított gyermektartásdíj (a továbbiakban: tartásdíj) finnországi elismerése és végrehajtása érdekében. A kérelmet a Pesti Központi Kerületi Bíróság az Igazságügyi Minisztériumnak, utóbbi, pedig a Finn Köztársaság Külügyminisztériumának továbbította. Az apa fizetési hajlandóságának hiányában, illetve a szülők egymással szembeni sérelmei következtében a már évek óta húzódó, mindössze néhány kisebb előrelépéssel járó ügyben, a panaszos édesanyja 2001. április 20-án a Konzuli Szolgálat segítségét kérte a magyar bíróság ítéletének végrehajtása érdekében, azaz – saját értelmezése szerint – „konzuli védelemért” folyamodott. A Konzuli Szolgálat a Finn Köztársaság konzuli részlegének közbenjárását kérte az ítélet mielőbbi végrehajtása érdekében. Erről a Konzuli Szolgálat 2001. május 25-én írásban értesítette a panaszos édesanyját. A panaszos édesanyja 2001-ben két alkalommal, levélben sürgette ügyének intézését a Konzuli Szolgálatnál. A soron kívüli tájékoztatás érdekében a Konzuli Szolgálat vezetője arra utasította a Helsinkiben működő magyar konzult, hogy az addigi eljárásáról, illetve a Finn Köztársaság Külügyminisztériumának az ügygel kapcsolatos álláspontjáról jelentsen. 2001. október 2-án a Konzuli Szolgálat újabb levélben tájékoztatta a panaszos édesanyját, hogy – a Helsinkiben működő magyar konzul közbenjárására – a Finn Köztársaság Külügyminisztériuma konzuli részlegének vezetője ígéretet tett arra, hogy az ítélet végrehajtása érdekében minden szükséges intézkedést megtesz. A Konzuli Szolgálat felhívta a panaszos édesanyjának figyelmét, hogy a magyar konzuli tisztviselőnek sem beadványok önálló benyújtására, sem általános jogi képviselő ellátására nincs hatásköre, továbbá az illetékes magyar konzuli tisztviselőnek mindössze arra van lehetősége, hogy a finn hatóságok előtt folyamatban lévő eljárás felgyorsítása érdekében közbenjárjon. A panaszos édesanyja ekkor fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosához.

A gyermektartási kötelezettség tárgyában hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, Hágában, 1958. április 15-én aláírt egyezmény kihirdetéséről szóló 1965. évi 7. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: hágai egyezmény) aláírásával a részes államok – köztük Magyarország és a Finn Köztársaság is – kötelezettséget vállaltak arra, hogy a 2. Cikkben felsorolt feltételek fennállása esetén valamely részes államban a gyermektartási igények tárgyában hozott határozatokat elismerik és végrehajtják. Magyarországon az egyezmény végrehajtásáról az igazságügy-miniszter gondoskodik. A tartásdíj külföldön való behajtása tárgyában, New Yorkban, 1956. évi június hó 20. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1957. évi 53. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: New York-i egyezmény) 2. Cikk alapján a részes államok kötelesek átvevő hatóságot, illetve átvevő intézményt kijelölni, amelyek segítik a tartásdíjra jogosult személy igényének a másik részes államban történő érvényesítését. A New York-i egyezmény 6. Cikke alapján az átvevő intézmény a hitelező – vagyis a tartásdíjra jogosult személy – által adott meghatalmazás keretei között minden szükséges és indokolt lépést megtesz a tartásdíj behajtása végett. A New York-i egyezmény alapján kijelölt hatóságok közreműködnek a tartás tárgyában született bírósági határozatoknak külföldön, a hágai egyezmény szerinti elismerésére és végrehajtására irányuló eljárás megindításában, valamint a tartásdíjra jogosult személy megfelelő képviseletének biztosításában. A Magyar Köztársaság átvevő hatósága az Igazságügyi Minisztérium, míg a Finn Köztársaságban ezeket a teendőket, a Külügyminisztérium végzi. Abban az esetben, ha a jogosult – így például a panaszos édesanyja – úgy dönt, hogy a tartás tárgyában született bírósági határozat elismerése és végrehajtása tárgyában az átvevő hatóságok segítségét kéri, akkor azok a New York-i egyezmény, illetve a magyarországi végrehajtásáról szóló 9/1957. (IX. 13.) IM rendelet szabályai szerint kötelesek eljárni.

Alkotmány 69. § (3) bekezdése értelmében minden magyar állampolgár jogosult arra, hogy törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmét élvezze. A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény 13. § (1) bekezdése értelmében, ha „nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik, a fogadó állam bírósága vagy más hatósága előtti eljárásban a konzuli tisztviselő fellép a magyar állampolgár képviseletében vagy intézkedést tesz a képviseletének biztosítására avégből, hogy e hatóságok ideiglenes intézkedést hozzanak a magyar állampolgár jogainak és érdekeinek megóvására, feltéve, hogy a magyar állampolgár távolléte miatt, vagy más elháríthatatlan okból nem képes jogait és érdekeit időben személyesen vagy meghatalmazottja útján érvényesíteni”. Miután a panaszos édesanyja a tartásdíj behajtása érdekében a New York-i egyezmény alkalmazása mellett döntött, illetve az említett egyezmény szerinti eljárást az Igazságügyi Minisztériumnál már elindította, őt a konzuli tisztviselő sem a finn bíróság, sem más hatóság előtt – hatáskör hiányában – nem képviselhette. Miután az említett körülményről a Konzuli Főosztály több alkalommal is tájékoztatta a panaszos édesanyját, a vizsgálat a Külügyminisztérium eljárása kapcsán alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt (OBH 1407/2002.).

Egy másik ügyben a panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert panaszos Kanada budapesti külképviseleténél kezdeményezte kiskorú gyermeke kanadai állampolgárságának bejegyzését, ahol felszólították, hogy a gyermek kanadai állampolgár apjának születési anyakönyvi kivonatát mutassa be. A panaszos sérelmezte, hogy bár a Külügyminisztérium Konzuli Szolgálatát által megjelölt összeget befizette, az apa születési anyakönyvi kivonatát mégsem kapta meg. A panaszos az országgyűlési biztos közbenjárását kérte, hogy mind a magyar bíróság által megítélt és elmaradt tartásdíjat, illetve mindazokat a támogatásokra megkapja, amit Kanada a kiskorú állampolgárai után folyósít.

A vizsgálat adatai szerint a hajadon panaszosnak 1991. december 14-én gyermeke született. A Szombathelyi Városi Bíróság megállapította, hogy a gyermek apja a panaszos által megnevezett kanadai állampolgár, akit tartásdíj fizetésére kötelezett. A panaszos a gyermek kanadai állampolgárságának megállapítása, illetve regisztrálása érdekében Kanada budapesti külképviseletéhez fordult. A külképviselet három alkalommal tájékoztatta a panaszost a Kanadai Állampolgársági Hivatal azon igényéről, hogy a gyermek apjának születési anyakönyvi kivonatát mutassa be. A születési anyakönyvi kivonat beszerzése ügyében a panaszos Külügyminisztérium Konzuli Főosztályához (a továbbiakban: Konzuli Főosztály) fordult, ahonnan a kérelmet a torontói magyar főkonzulátusra (a továbbiakban: főkonzulátus) továbbították. A főkonzulátus – a kanadai anyakönyvi hivatal (Office of the Registrar General) gyakorlatára hivatkozva – kérte, hogy a panaszos az ügyben eljáró főkonzul számára küldjön névre szóló meghatalmazást, továbbá jelezte, hogy az okmány beszerzéséért körülbelül 15 CAD illetéket kell fizetni. A Konzuli Főosztály levélben értesítette a panaszost, hogy a kért okmány megérkezett, továbbá a konzuli díjat, illetve az okirati illetéket a mellékelt postautalványon fizessen meg, majd a feladóvevényt – az iktatószámra történő hivatkozással, a pontos lakcímét feltüntetve levélben – küldje vissza.

A főkonzul hamarosan táviratban értesítette a Konzuli Főosztályt, hogy a helyi anyakönyvi hivatal illetékese telefonon tájékoztatta őt arról, hogy miután a kanadai állampolgár életben van, az anyakönyvi kivonatát a hozzájárulása nélkül nem adhatják ki. A főkonzul a kanadai állampolgárral is kapcsolatba lépett, aki írásban azt válaszolta, hogy miután kapcsolata a panaszossal már több mint tíz éve megszűnt, ráadásul a gyermeket sem tekinti a magáénak, így az okmány kiadásához nem járul hozzá. A Konzuli Főosztály eljáró tisztviselője előbb szóban, majd néhány nappal később telefaxon, a születési anyakönyvi kivonat kiadásához történő hozzájárulást megtagadó nyilatkozat megküldésével egyidejűleg tájékoztatta a panaszost arról, hogy a főkonzul – a kanadai állampolgár hozzájárulása hiányában – a születési anyakönyvi kivonatot nem tudta beszerezni. A panaszos hamarosan írásban kérte a Konzuli Főosztályt, hogy miután mind a konzuli díjat, mind okirati illetéket megfizette, az okmányt küldjék el számára.

A panaszos néhány hónappal később Kőszegen a polgármesteri hivatalhoz fordult, és ismételten kérte a kanadai állampolgár születési anyakönyvi kivonatának beszerzését. A polgármesteri hivatal a kérelmet felterjesztette a Belügyminisztérium Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalhoz, ahonnan azt a konzuli díj befizetését igazoló postai feladóvevénnel együtt a Konzuli Főosztályhoz továbbították. A Konzuli Főosztály írásban értesítette a panaszost, hogy kérelme megérkezett és tájékoztatták, hogy a születési anyakönyvi kivonat költsége – várhatóan – 22 CAD lesz. Miután az okmányt az előző évben már nem sikerült beszerezni, a Konzuli Főosztály kérte, a panaszos írásban nyilatkozzék arról, hogy az említett összeget hajlandó-e befizetni. A panaszos azt válaszolta, hogy a költségeket fizeti. A néhány hónappal később a főkonzulátus – a kanadai anyakönyvi hivatal levelének továbbításával – tájékoztatta a Konzuli Főosztályt, hogy hozzájárulás hiányában a kanadai állampolgár születési anyakönyvi kivonatát most sem tudta beszerezni. Ezt az információt a Konzuli Főosztály továbbította az Adatfeldolgozó Hivatalnak, ahonnan a községi polgármesteri hivatal közreműködésével értesítették a panaszost.

A vizsgálat megállapította, hogy a főkonzul az 1987. évi 13. törvényerejű rendelettel kihirdetett konzuli egyezmény 5. Cikk j) pontjának megfelelően kérelmezte a kanadai állampolgár születési anyakönyvi kivonatának kiállítását. A Konzuli Főosztálynak az a levele, amelyben a panaszost az általa kért okmány megérkezéséről értesítették, elírás eredménye volt. A panaszosnak valójában a kanadai állampolgár születési anyakönyvi kivonata kiadása iránti kérelme előterjesztésével összefüggő, a főkonzulátus által korábban megelőlegezett illetéket kellett megtérítenie. A panaszos az országgyűlési biztoshoz írott beadványában is sérelmezte, hogy a kanadai anyakönyvi hivatal a kiskorú gyermek érdekeinek szem előtt tartása helyett, az apának a születési anyakönyvi kivonat kiadását megtiltó nyilatkozatát veszi figyelembe. Az említett állítás is azt bizonyítja, hogy a panaszos az okmány beszerzésének akadályát ismerte, vagyis az elírásról őt a Konzuli Főosztály megfelelően tájékoztatta. A vizsgálat a panaszos tájékoztatása kapcsán alkotmányos joggal összefüggő visszasságot nem észlelt. Tekintettel arra, hogy a kanadai állampolgár születési anyakönyvi kivonatának kiállítására jogosult hivatal nem a Magyar Köztársaság hatósága, így az országgyűlési biztos általános helyettese az említett okmány kiadását megtagadó döntés jogszerűségét, hatáskör hiányában nem vizsgálta.

Kanada és a Magyar Köztársaság között a polgári jogsegély tárgyában a Budapesten, 1935. évi szeptember hó 25-én kelt magyar–brit egyezmény van hatályban. Miután az egyezmény a két állam bíróságai polgári jogi, illetve családjogi tárgyú ítéleteinek kölcsönös végrehajtásáról nem rendelkezik, a Magyar Köztársaságnak nincs jogi eszköze arra, hogy a Kanada területén tartózkodó, kanadai állampolgárt a magyar bíróság által megállapított kötelezettségei teljesítésére kényszerítse. Miután az államok közötti nemzetközi szerződések létrehozása az állami szuverenitás körébe tartozik, az említett kérdés kapcsán az alkotmányos joggal összefüggő visszasság fogalmilag kizárt.

1.18. Lakhatással kapcsolatos ügyek

A lakhatással kapcsolatos panaszok jellege és mennyisége 2004-ben az előző évben tapasztaltakhoz képes alapvetően nem változott. A kérdést érintő jogszabályok és a problémákat felvető szakmai vélemények elemzésével az országgyűlési biztos a következőket tárta fel:

A lakáshoz jutással, a lakás fenntartásával, megtartásával és helyreállításával kapcsolatos problémák – mely kérdésekben keveredik a piaci, azaz polgári jogi, és az államtól elvárt szociális gondoskodás szemlélete – a társadalom jelenlegi gazdasági szintjén talán a legjelentősebbek. E kérdéskörrel kapcsolatban a társadalom szinte valamennyi rétegéből fordultak az országgyűlési biztoshoz.

Az ország lakásállományából – európai szinten is – rendkívül alacsonynak tekinthető a bérlakások aránya. Azokról a családokról és egyedülálló személyekről, akik a lakhatásukat még támogatással sem képesek lakástulajdon vásárlásával megoldani, az önkormányzatok bérbeadásban történő elhelyezéssel gondoskodik.

A 12/2001. (I. 31.) Korm. rendeletben biztosított állami támogatás alapján az önkormányzatok az elmúlt években egy évtizedes kihagyás után ismét megkezdhették a bérlakások építését. A Korm. rendelet 27. § (2) bekezdése szerint: „A 26. §-ban meghatározott jogcímekre a következők szerint igényelhető a támogatás:

a) az önkormányzat, ahol az adott évben a jövedelem differenciálódás mérséklése érdekében a költségvetési törvény alapján a központi költségvetési kapcsolatból származó források csökkentésre kerültek, a bérlakás létesítéséhez szükséges beruházási költség legfeljebb 70%-át igényelheti,

b) a többi önkormányzat, valamint az egyházak a bérlakás létesítéséhez szükséges beruházási költség legfeljebb 80%-át igényelhetik.”

A 12/2001. (I. 31.) Korm. rendeletnek az 51/2003. (IV. 9.) Korm. rendelettel történt módosítása az önkormányzatok által bérlakásépítéshez igényelhető vissza nem térítendő támogatás mértékét szabályozó 27. § (2) bekezdését a következőképpen változtatta meg:

„A 26. §-ban meghatározott jogcímekre a következők szerint igényelhető a támogatás:

a) a települési önkormányzat, ha az adott évben a jövedelem differenciálódás mérséklése érdekében a költségvetési törvény alapján a központi költségvetési kapcsolatból származó források csökkentésre kerültek, a bérlakás létesítéséhez szükséges beruházási költség legfeljebb 50%-át igényelheti,

b) a többi települési önkormányzat, valamint az egyházak a bérlakás létesítéséhez szükséges beruházási költség legfeljebb 70%-át igényelhetik”.

Az állami támogatás mértékének csökkentése az önkormányzati beruházásokat teljes mértékig leállította, így 2004-ben már csak a korábban megkezdett beruházások átadására kerülhetett sor. Az önkormányzati bérlakást hiába igénylők panaszait, ahogy korábban, ez évben is nagy számban voltunk kénytelenek – hatáskör hiányában – elutasítani.

A lakáshoz jutás állami támogatásának jelentősebb hányadát azonban a lakásépítés és vásárlás támogatása jelentette. A 12/2001. (I. 31.) Korm. rendeletnek az 52/2004. (III. 25.) Korm. rendelet történt módosítása jelentősen kiszélesítette azok körét, akik e támogatást igénybe vehették, mert e rendelet alkalmazásában – a korábbi 35 éves korhatár helyett – a tárgyévben már az a pár is „fiatal házaspárnak” tekinthető, amelynek egyik tagja sem töltötte be a 40. életévét.

E pozitív változás után visszalépésnek tűnik az a 2004-ben nyilvánosságra hozott – Fészekrakó Program néven 2005-ben hatályba lépő – tervezet, amely egyes támogatásokat csupán a 30 éven aluli házaspároknak biztosít.

A 2004-ben hatályba lépett módosítás a gyermekek után járó kedvezmény összegét viszont megemelte: új lakás építése, vásárlása esetén az első gyermek után nyolcszázezer forint, a második és harmadik gyermek után gyermekenként egymillió-kettőszázezer forint, a negyedik gyermek után nyolcszázezer forint, minden további gyermek esetében kettőszázezer forint. A kedvezmény összege lakásbővítés, illetve nagyobb lakás vásárlása esetén ennek az összegnek a felét jelentette. További kedvező változást jelentett, hogy a gyermekvállalás teljesítésére vonatkozó határidő – a korábbi 3, illetve 6 év helyett – egy gyermek esetén 4, két gyermek esetében 8 év lett.

Mindezek a kedvező változások sem tudták azonban ellensúlyozni azokat a kedvezőtleneket, amelyek az ingatlanárak emelkedését, és a vásárlóerő csökkenését eredményezték. A lakáscélú hitelek törlesztéséhez nyújtott adókedvezmények korlátozása, a kamattámogatás csökkenése, az építési telkek és építőanyagok áfa-terheinek növekedése a tárgyévben együttesen a lakásépítések mintegy 20%-kal történő visszaesését eredményezték.

A panaszosok egy része a bankok hitelezési gyakorlatát kifogásolta, amelyből az országgyűlési biztos csak az állami támogatások folyósításának szabályait és gyakorlatát vizsgálta, mivel megállapította, hogy a bankok „quasi” állami feladatot látnak el, amikor a kormányrendeletben biztosított támogatások folyósítási feltételeit vizsgálják és ez alapján döntenek.

Az országgyűlési biztos az OBH 1174/2003. számú ügyben azt vizsgálta, hogy az állami szervek megfelelően látják-e el a pénzintézetek szolgáltatásaival kapcsolatos állampolgári panaszok kivizsgálását. A jelentés visszasságot állapított meg abban, hogy nem egyértelmű az ellenőrzésre jogosult szervek hatásköre. A biztos leszögezte, hogy a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszasságot okoz a jogalkotó azzal, hogy nem biztosít jogorvoslati lehetőséget a lakástámogatá-

si rendszerhez kapcsolódó állami támogatások igénylőinek, hanem a bankokra bízta az igénylések elbírálását. A biztos ezért – többek között – arra is felkérte a pénzügyminisztert, hogy tegyen intézkedést annak érdekében, hogy a lakáscélú állami támogatások banki elbírálásához kapcsolódjon jogorvoslati lehetőség. A pénzügyminiszter az ajánlást azzal utasította el, hogy a bíróság előtt ma is biztosított a jogorvoslat lehetősége, közigazgatási jogorvoslatra pedig azért nincs mód, mert az állami támogatásokat nem közigazgatási szervek, hanem bankok nyújtják. Az országgyűlési biztos a pénzügyminiszter elutasító válaszát nem fogadta el és az ügyben a banki eljárások, valamint az állami szociális ellátó és támogatási rendszer kapcsolatát tovább vizsgálja.

Az elmúlt években tapasztalt rendkívüli időjárás következtében megszorodtak azok a panaszok is, amelyek az állami, önkormányzati támogatások megállapítását kifogásolták. A lakások helyreállítása körüli problémák rendezésére különböző jogszabályok születtek. A biztos a rendkívüli időjárás következtében károsodott lakóingatlanok helyreállításához igényelhető állami kárenyhítés hiánya miatt hozzá intézett panaszok kapcsán – többek között az OBH 5041/2003, az OBH 1760/2003, és az OBH 4892/2004. számú ügyekben – állapította meg, hogy a természeti katasztrófák során kárt szenvedett állampolgárok ügyeiben nincs olyan jogszabály, amely egyértelműen és teljes bizonyossággal meghatározná, hogy milyen feltételekkel illeti meg az állampolgárokat a katasztrófasegély. A jogalkalmazási bizonytalanságot fokozta, hogy a támogatásokkal összefüggésben évek óta kormányhatározat rendelkezett az állampolgárok jogairól és kötelességeiről. A kormányhatározattal történő szabályozás következménye, hogy amennyiben a károsult nem tudott egyetérteni a rá vonatkozó, a lakhatási lehetőséget biztosító döntéssel, úgy nem volt számára jogszabályban biztosított lehetőség más megoldás kezdeményezésére, lévén, hogy határozattal való döntés hiányában jogorvoslati lehetősége nincs. Az országgyűlési biztos jogalkotási javaslatát a Kormány elfogadta, és a közelmúltban bekövetkezett természeti csapások következtében károsodott ingatlanok helyreállítása érdekében 2004-ben két kormányrendelet is kiadásra került. A 243/2004. (VIII. 21.) Korm. rendelet a Hernád folyó 2004. év júliusi–augusztusi áradásával összefüggésben károsodott lakóingatlanok felméréséről jelent meg. A 217/2004. (VII. 19.) Korm. rendelet pedig a 2004. június hónapban a rendkívüli időjárás következtében károsodott lakóingatlanok tulajdonosainak támogatásáról rendelkezett. Nem lehet azonban minden vis maior eseményre új jogszabályt alkotni. A probléma végleges és biztonságos – a klímaváltozás várható hatására is előretekinthető – megoldását csak a Nemzeti Katasztrófavédelmi Alap törvény általi létrehozása jelenthetné, amit a biztos jelen Beszámolójában ismételt szorgalmaz.

Az általános biztos számtalan, szociálisan kiszolgáltatott, lakhatásában veszélyeztetett rászorult panaszát továbbította a lakóhely szerinti önkormányzatoknak azzal, hogy a rendelkezésükre álló eszközökkel kíséreljenek meg segíteni a panaszos helyzetén. E panaszokat a saját hatáskörének hiányában, és az önkormányzatok korlátozott anyagi lehetőségeinek ismeretében, de annak tudatában továbbította, hogy a problémák rendezésének legjobb módját – a helyi viszonyok ismeretében – csak az önkormányzatok találhatják meg (OBH 5186/2002.).

Az OBH 4379/2003. számú ügyben az ombudsman utalt arra, hogy már egy 1997-ben készült jelentésében (OBH 9019/1996.) megállapította, hogy az ingatlanok lakottan történő árverési értékesítése alkotmányos visszásságot okoz, és kezdeményezte a törvény módosítását, amelyre a 2001. szeptember 1-jén hatályba lépett 2000. évi CXXXVI. törvény elfogadásával sor is került. Az új rendelkezések értelmében az ingatlant – főszabály szerint – beköltözhető állapotban kell árverezni, ettől csak a törvényben taxatív felsorolt esetekben lehet eltérni. A panaszos ügyében azonban meg kellett állapítania, hogy az ingatlana árverését követően hatályba lépett törvénymódosítás előírásait visszamenőleg nem lehet alkalmazni, ezért az országgyűlési biztos a vizsgálatát visszásság megállapítása nélkül lezárta.

Az OBH 1891/2003. számú ügyben az országgyűlési biztos ismét az 1989 előtt felvett – ún. régi feltételű – lakáscélú hitelek visszafizetésére képtelen adósok máig megoldatlan problémájával szembesült. A panaszos fizetéseképtelensége miatt az OTP a hitelszerződését 1996-ban felmondta, majd a lakást 1999-ben el is árverezték. A végrehajtás során befolyt vételár azonban nem fedezte az adósságot, ezért a végrehajtás tovább folyik a kezesek ellen. Az adós nem vehet részt az adósságkezelési programban, mivel a lakását már elárverezték. A panaszosokat – a lakásuk elvesztése után – annak veszélye fenyegeti, hogy a jelenlegi tartózkodási helyükről is a végrehajtó távolítja el őket, mivel a végrehajtási eljárás a hitelfelvételkor kezességet vállalt nyugdíjas szülőkkel szemben folyik, akiknek a lakásában élnek. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a rászorulókról való szociális gondoskodás alkotmányos követelményével összefüggő visszásságot okozott a Kormány azzal, hogy a hajléktalanná válás megelőzése, és a hajléktalanság hátrányos következményeinek felszámolása érdekében – a 46/2002. (VII. 12.) OGY határozatban foglalt felhívás ellenére – sem terjesztett elő jogszabályalkotásra, módosításra vonatkozó javaslatokat, és saját hatáskörében sem tett hatékony intézkedéseket. Ezért az országgyűlési biztos felkérte a miniszterelnököt, hogy kezdeményezze az állami garancia érvényesítése feltételeinek olyan módosítását, amely szerint a pénzügyintézet az állami garanciával abban az esetben is élhessen, ha a végrehajtási eljárásban a követelése az árverés során nem térült meg. Ennek érdekében a pénzügyintézetnek kellene igazolnia, hogy mindent megtett annak érdekében, hogy az árverés során a követelés teljes összege megtérüljön. A hitelezőket ez arra ösztönözné, hogy az ingatlanok árverése során ne engedjék meg a valós érték alatti értékesítést. Kérte továbbá, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy a hajléktalanság megelőzése érdekében hatékony állami intézkedésekre kerüljön sor. A miniszterelnök nevében választ adó politikai államtitkár felhívta a biztos figyelmét a Kormány által már korábban megtett intézkedésekre, mint a lakás kiürítése iránti ügyekben a végrehajtás téli időszakban történő felfüggesztésére (amit az országgyűlési

biztosok évek óta kezdeményeztek), a Nemzeti Lakásprogram elindítására, és ígéretet tett arra, hogy a biztos vizsgálata során feltárt jelenségeket és javaslatokat a soron következő szabályozási munkák előkészítése során hasznosítani fogják.

Az országgyűlési biztos rámutatott, hogy egyelőre nem láthatók a megoldás irányába ható jogszabálytervezetek, ezért az ajánlásban foglaltakat fenntartotta. Az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium által előkészített rendelet tervezetét véleményezte, és örömet fejezte ki az évtizedek óta megoldatlan probléma rendezésére tett kísérlet miatt. Emellett azonban az aggályait is kifejtette. A kormányrendelet tervezete azokon az adósokon kíván segíteni, akiknek 2004. december 31-ig legfeljebb 100 ezer forint összegű tőketartozásuk, majd akiknek 2005. december 31-ig, 100 és 200 ezer forint közötti tőketartozásuk halmozódott fel. Végül 2007 után minden további adósnak, akinek a családjában az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg a 37 ezer forintot, és legalább hat havi törlesztő részlettel el van maradva.

A biztos a Gy. 655/2004. számú véleményezésében rámutatott arra, hogy „Az adósságok OTP-től történő ütemezett kivásárlásáról készülő kormányrendelet egyrészt alaptalan reményeket, másrészt spekulációs elképzeléseket is táplálhat az adóssággal rendelkező családokban. A (...) megszabott időbeli, és (...) összegbeli korlátok együttesen azt eredményezhetik, hogy emiatt a legmagasabb összegű adóssággal rendelkező, azaz a legkiszolgáltatottabb helyzetben lévő családok nem számíthatnak helyzetük rendezésére 2007-ig, míg mások esetleg az eddigi fizetési hajlandóságukat is feladják annak reményében, hogy úgy majd részesülhetnek a támogatásban.”

A Kormány az országgyűlési biztos által kifejtett aggályokat azonban nagyrészt figyelmen kívül hagyta, és a tervezetet, 2005. január 19-i ülésén a vitatott részekben változatlan tartalommal fogadta el. A 2005. január 29-én hatályba lépett 11/2005. (I. 26.) Korm. rendelet a tervezethez képest azonban annyiban módosult, hogy annak 3. § (2) bekezdés b) pontja – az országgyűlési biztos ajánlásának figyelembevételével – lehetőséget biztosít azon családok adósságának rendezésére is, akiknek az ingatlanát már árverésen értékesítették, de az abból befolyt vételár nem fedezte a teljes adósságot, és az adósnak továbbra is hat havi törlesztő-részletet meghaladó összegű adóssága maradt fenn. Az országgyűlési biztos a rendelettel kapcsolatos aggályait az 1993. évi LIX. törvény 26. § (1) bekezdésében foglaltak alapján, e beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszti.

1.19. Médiahatóság eljárásával összefüggő ügyek

Az országgyűlési biztosok a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság alkotmányos jogával kapcsolatban ritkán indítanak eljárást, mert közigazgatási szerveknek nincs érdemi hatáskörük e jogok tekintetében. Kivétel ez alól az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT), amely az elektronikus médiumokkal kapcsolatban gyakorol hatósági jogkört a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Médiatörvény) szerint. Az ORTT-nek a Médiatörvény értelmében van hatásköre arra, hogy fellépjen bármely műsorszolgáltatóval szemben, ha a szolgáltatott műsor emberi, alkotmányos jogokat sért, különösen pedig, ha a kiskorúak védelmére a törvényben külön is előírt szabályokat megszegi.

A népképviselői szervek működésének sajtónyilvánosságával összefüggésben az országgyűlési biztos általános helyettese két panasz alapján indított vizsgálatot. Az OBH 2000/2004. és az OBH 5950/2004. számú ügyekben kereskedelmi műsorszolgáltatók szerkesztői az országgyűlési televízió-közvetítések, valamint az Országgyűlés épületében a felvételek készítésének szabályait tartották a sajtószabadságot sértőnek.

Az általános helyettes az ügyek kiemelt jelentőségére tekintettel nem a panaszolt esetekre kiterjedően, hanem általánosságban tekintette át a népképviselői szervek működésének sajtónyilvánosságával kapcsolatos egyes elméleti és gyakorlati kérdéseit. Az országgyűlési biztos általános helyettese szerint nem vitatható, hogy a politikai nyilvánosság – és ezen belül a népképviselői szervek működésének átláthatósága – minden jogállamban az egyik legfontosabb demokratikus kritérium. Eldöntendő azonban, hogy miként teljesítheti a sajtó tájékoztatási kötelezettségét, vagyis ez kizárólag történések teljes képi valóságának megmutatásával, vagy más módon valósítható-e meg. Az esetleges visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében az országgyűlési biztos általános helyettese a sajtószabadságról is kifejtette álláspontját.

Ennek értelmében mindaddig, amíg a sajtó meglévő információi felhasználásával, a rendelkezésére álló valamennyi kommunikációs csatorna közvetítésével szabadon és hitelesen tudja bemutatni a népképviselői szervek működését, addig nem sérül a sajtószabadság joga. A cenzúra fogalma alatt a közlésre szánt vélemény tartalmának kötelező, előzetes közhatalmi ellenőrzéseként és a minősítés eredményeként a közlés megtiltásához való jogot kell érteni.

Mivel az általános helyettes a panasz alapján valamennyi népképviselői szervre vonatkozóan, általánosságban tekintette át a felvetődött kérdéseket, konkrét, alkotmányos joggal összefüggő visszasságot nem állapított meg. A sajtószabadsággal, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszasság jövőbeni elkerülése érdekében azonban a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter és a belügyminiszter útján felhívta valamennyi állami és önkormányzati szerv vezetőjének figyelmét, hogy azonos feltételekkel tegyenek eleget felvilágosítási kötelezettségüknek a sajtószervekkel szemben, továbbá – amennyiben annak alkotmányosan indokolható ismérve, ésszerű indoka nincs – ne tegyenek közöttük különbséget (OBH 5950/2004.).

Megállapította továbbá, hogy nem okoz a sajtószabadság alkotmányos jogával összefüggő visszásságot, ha a népképviselési szervek épületeinek egyes részein korlátozzák, vagy kizárják a sajtó nyilvánosságát.

Az általános biztos a Kispesti Egészségügyi Intézet Gyermek- és Ifjúsági Mentálhygiénés Centrum dolgozói és számos szakember által aláírt nyílt levele alapján az „Anyacsavar” című műsorral kapcsolatban indított vizsgálatában (OBH 2203/2004.) megállapította, hogy ha az ORTT a valóságshow-kat közvetítő műsorszolgáltatóval szemben nem alkalmazza minden indokolt esetben a Médiatörvény 3. § (2) bekezdésében foglaltakat, és ellenőrzési, felügyeleti jogainak gyakorlása során nem vizsgálja, hogy a műsorszolgáltató tiszteletben tartja-e az alkotmányos rendet, az emberi jogokat – különösen az emberi méltósághoz való jogot –, illetve ha e jogok sérelme esetén nem él a törvényben biztosított jogosítványával, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság veszélyét okozza.

A biztos korábbi, OBH 4247/2003. számú jelentésében már összefoglalta a valóságshow jelenséggel és az ORTT ezzel kapcsolatos törvényi kötelezettségével összefüggő megállapításai és az Obtv. 21. §-ban biztosított hatáskörében kezdeményezte az ORTT elnökénél, hogy a Médiatörvény 3. § (2) bekezdésének megfelelően a Testület és szervei a törvényben előírt feladataikat (felügyeleti, ellenőrzési jogait) gyakorolják, az „Anyacsavar” című műsorral kapcsolatban hozzájuk érkezett bejelentések alapján folytassanak érdemi vizsgálatot és hozzanak érdemi döntést arról is, hogy a műsorszolgáltató tiszteletben tartja-e a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sérti-e az emberi jogokat, és azok törvényi garanciáit. Felhívta továbbá az ORTT elnökének figyelmét, hogy a Médiatörvény 3. § (2) bekezdésének alkalmazása során az ORTT jogosult és egyben köteles is az Alkotmányban biztosított alapvető jogokat az Alkotmány – Alkotmánybíróság által kifejtett és magyarázott – értékrendje és fogalmi kultúrája alapján védelemben részesíteni.

Egy független országgyűlési képviselő panasza alapján indított, a közszolgálati műsorszolgáltatók EP választási kampány során tett intézkedéseit vizsgáló eljárásában (OBH 4170/2004.) az országgyűlési biztos általános helyettese – hatáskörét vizsgálva – megállapította, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatókra, mint közszolgáltatást végző szervek eljárására, döntéseire, vagy ezek elmaradására kiterjed-e az ombudsman vizsgálati jogosultsága.

Az általános helyettes egyes közszolgálati műsorszolgáltatók eljárásával kapcsolatban azt vizsgálta, hogy a jelölő szervezetek „szerkesztési megfontolás” alapján történő megkülönböztetése „kellő súlyú alkotmányos indoknak” minősíthető-e. Ennek során azt tekintette át, hogy a műsorszolgáltatók kellőképpen mérlegelték-e a szabályozás mellett szóló érveket, megfelelően és előítéletek nélkül választották-e ki a jogalanyok azon csoportjait, amelyekre kiterjedt, valamint az azonos helyzetben lévő jogalanyokat egyenlőként kezelték-e. Az ombudsman szerint a „szerkesztési megfontolás” nem minősül tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoknak, ezért a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okozott az MTV és a Duna TV eljárása azzal, hogy a kampányzáró műsorok alkalmával a jelölő szervezetek között – alkotmányosan nem indokolható módon – különbséget tett.

A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott, és nem tett eleget objektív alapjogvédelmi kötelezettségének az ORTT, amikor nem kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál az OVB-vel szemben fennálló negatív hatásköri ütközés megszüntetését, valamint nem járt el sem kérelemre, sem hivatalból a Médiatörvény 4. § (1) bekezdése megsértésével kapcsolatban általánosságban előterjesztett panaszok esetén. Az országgyűlési biztos általános helyettese szerint a Médiatörvény rendelkezéseiből nem következik egyértelműen az, hogy a tájékoztatás tárgyilagosságát és kiegyensúlyozottságát kizárólag pontosan meghatározott műsorszámok esetében vizsgálhatja az ORTT. Álláspontja szerint a Médiatörvény ezen előírása az egyes műsorszámokon messze túlmutat, alatta a műsorszámok összességének tárgyilagosságát és kiegyensúlyozottságát is érteni kell. Ezért az ombudsman szerint az ORTT hatásköre a kiegyensúlyozottsággal kapcsolatos, általánosságban előterjesztett panaszra is kiterjed.

Az ORTT a kiegyensúlyozottság vizsgálatát azonban kizárólag olyan panasz alapján folytatta le, amely konkrét műsorszámot kifogásol, és nem általánosságban teszi meg észrevételeit, továbbá nem előzetes műsortervre, hanem már közölt műsorra vonatkozik. Erre tekintettel azt állapította meg az országgyűlési biztos általános helyettese, hogy a két állami szerv között ún. negatív hatásköri összeütközés történt. Mindezekre tekintettel az országgyűlési biztos megállapította, hogy az ORTT alkotmányos kötelezettségét nem teljesítette, vagyis nem kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál az OVB-vel szemben fennálló negatív hatásköri ütközés megszüntetését, és nem járt el sem kérelemre, sem hivatalból a Médiatörvény 4. § (1) bekezdése megsértésével kapcsolatban általánosságban előterjesztett panaszok esetén, visszásságot okozott a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben, és nem tett eleget objektív alapjogvédelmi kötelezettségének sem.

Az általános helyettes a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság jövőbeni elkerülése érdekében azt javasolta az Országgyűlésnek, hogy állapítsa meg törvényben azokat a garanciális szabályokat, melyek biztosítják, hogy választási kampány idején a jelölő szervezetek hátrányos megkülönböztetés nélkül jelenhessenek meg a közszolgálati műsorszolgáltatók műsoraiban, továbbá a Ve. vagy a Médiatörvény kiegészítésével szüntesse meg az OVB és az ORTT között, a műsorszolgáltatók választási eljárás során tanúsított magatartásának vizsgálatával kapcsolatban kialakult meglévő hatásköri összeütközést.

A feltárt visszasságok megszüntetése, illetve megelőzése érdekében az ombudsman kezdeményezte az ORTT elnökénél azt is, hogy a jövőben, ha negatív hatásköri összeütközést észlel, az Alkotmánybíróságnál kezdeményezze annak megszüntetését.

1.20. Munkajogi ügyek

A korábbi évekhez hasonlóan ebben az esztendőben is több száz munkajogi tárgyú beadvány érkezett az országgyűlési biztoshoz a munka világának legkülönbözőbb területeiről. Tekintettel azonban arra, hogy hatásköri szabályozást megállapító Obtv. csak hatóság vagy közszolgáltató alkotmányos jogokkal összefüggő sérelmet okozó intézkedése, illetve mulasztása esetén teszi lehetővé a biztos számára vizsgálat indítását, ezért az ilyen jellegű panaszokkal kapcsolatosan a biztos intézkedési lehetősége igen szűk körű. A munkaviszonnyal, a köztisztviselői, közalkalmazotti jogviszonnyal, bírósági, ügyészségi szolgálati viszonnal, illetve a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyával kapcsolatban keletkezett jogviták eldöntésére kizárólag a munkaügyi bíróság jogosult.

A beadványok nagy részében a munkáltató vagy a munkavállaló által okozott jogsérelem orvoslásában, vagy egyéb – a foglalkoztatás során felmerülő – jogvitákban kértek a panaszosok segítséget. Ezekben az esetekben – az üggyel kapcsolatos jogi tájékoztatás mellett – azt javasoltuk a panaszosoknak, hogy sérelmük orvoslása érdekében nyújtsanak be keresetet az illetékes munkaügyi bíróságon. Számos esetben, főleg multinacionális cégek alkalmazottai – a munkavégzés körülményeit, időrendjét a törvényben biztosított pihenőnapok kiadásának elmulasztását kifogásolták. Ilyen esetben a panasz kivizsgálására felkértük az ügyre hatáskörrel rendelkező Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Felügyelőiséget, amely megtette a szükséges intézkedéseket. Csak néhány esetben nyílt lehetőség arra, hogy közvetlenül a biztos folytasson le vizsgálatot.

A korábbi évekhez képest lényegesen nagyobb számban sérelmezték a panaszosok, hogy a munkáltatók a foglalkoztatás során, hátrányos megkülönböztetést, diszkriminációt alkalmaznak velük szemben. A leggyakrabban az álláshirdetésre jelentkezés során tapasztalt életkor, nem vagy származás szerinti megkülönböztetést kifogásolták, de arra is volt példa, hogy az óvodai dada azért kérte az ombudsman eljárását, mert mássága miatt megszüntették a közszolgálati jogviszonyát. Az ilyen ügyek vizsgálata során lényeges változást jelentett, hogy Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 2004. január 27-i hatályba lépésével megváltoztak a Munka Törvénykönyve (Mt.) ide vonatkozó szabályai. Az Mt. korábban is megkövetelte a munkáltatóktól a hátrányos megkülönböztetés tilalmára és az előnyben részesítés kötelezettségére vonatkozó szabályok betartását és arról is rendelkezett, hogy a hátrányos megkülönböztetés következményeit megfelelően orvosolni kell, azonban az orvoslás módját nem szabályozta. Az Esélytörvény hatályba lépésével megnyílt a lehetőség arra, hogy az ilyen igények a külön jogszabályokban meghatározott eljárások során – így különösen személyiségi jogi per, munkaügyi per, fogyasztóvédelmi, munkaügyi vagy szabálysértési hatóságok eljárása során érvényesíthetők legyenek.

Hátrányos megkülönböztetésre hivatkozva kérte az országgyűlési biztos eljárását az a panaszos is, aki magyar és román állampolgársággal is rendelkezik, s ezért – bár 10 évig szolgált a BM Határőrségnél, mint határőr – a Magyar Honvédség nem akart átvenni az állományába, mint hivatásos katonát. A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (Hjt.) 41. § (1) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy „A szolgálati viszony ... kizárólag magyar állampolgársággal rendelkező személlyel létesíthető...”. A korábban hatályban lévő 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) nem tartalmazott ilyen megszorítást a szolgálati viszony létesítésével kapcsolatban, azonban hazánk NATO-hoz való csatlakozása, és a NATO-tagságból eredő fokozott biztonsági követelményeknek történő megfelelés szükségessé tette ennek az új, megszorító szabályozásnak a bevezetését, és a kettős állampolgár állományba vételének a tilalmát. Így alkotmányos jogsérelem megállapítására ez ügyben nem került sor.

Minden évben visszatérően jellemző panasz, hogy nem megfelelően állapítják meg a közszférában dolgozók jubileumi jutalomra való jogosultságát. A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) szerint ugyanis kizárólag a Kjt. hatálya alá tartozó szerveknél szerzett szolgálati idő ad jogosultságot jubileumi jutalomra. Egy – korábban határainkon túl élő, de Magyarországra települt – pedagógus azt sérelmezte, hogy bár rendelkezik 38 év közalkalmazotti jogviszonnyal, mégsem jogosult a 40 éves jubileumi jutalomra, mivel a közszolgálati ideje nagy részét külföldön és nem Magyarországon szerezte. Tekintettel arra, hogy külföldi állam intézményei nem tartoznak a Kjt. hatálya alá, így az ott szerzett szolgálati idő valóban nem jogosít jubileumi jutalomra.

Több beadvány érkezett a kormányzati létszámcsökkentésről szóló 1106/2003. (X. 31.) Korm. határozat végrehajtásával kapcsolatosan is. A panaszosok többnyire azt sérelmezték, hogy a munkáltatók nem tartják be a Kormányzati oldal és a Munkavállalói oldal között született megállapodásban foglaltakat. Bár ezekben az esetekben többnyire valóban olyan hatóság intézkedését sérelmezték a panaszosok, amelyek – mint hatóság – az Obtv. hatálya alá tartoznak, azonban az országgyűlési biztos ezekre az ügyekre hatáskörének hiányát állapította meg, hiszen ezekben az esetekben a panasszal érintett szervek nem mint hatóság, hanem mint munkáltató jártak el.

Továbbra is számos esetben kéri az országgyűlési biztos segítségét az évekig elhúzódó munkaügyi bírósági eljárások mielőbbi befejezéséhez, a panaszos számára kedvezőtlen bírósági döntés felülvizsgálatához illetve a jogerős bírósági ítéletek végrehajtásának kikényszerítéséhez. Tekintettel arra, hogy a bíróság az Obtv. 29. § (2) bekezdés e) pontja szerint nem minősül hatóságnak, így ezek a panaszok a jogorvoslati lehetőségről való részletes tájékoztatás után elutasításra kerültek.

Vizsgálat elrendelésére került sor Gyula Város Hivatásos Önkormányzati Tűzoltóságán. A vizsgálat célja a tűzoltók munkakörülményeinek, a szakmájuk gyakorlásához szükséges ismeretek megszerzéséhez való jogaiknak, szakmai működésük feltételeivel kapcsolatos alkotmányos jogok érvényesülésének, valamint a riasztási rendszer megfelelő működésének ellenőrzése volt. A vizsgálat számos hiányosságot tárt fel, így az országgyűlési biztos ezek orvoslására ajánlást tett – többek között – az Országgyűlés elnökének, hogy fontolja meg a költségvetési törvény-tervezet olyan tartalmú elkészítését, hogy az célirányosan, központilag tartalmazza a tűzoltóság szakszerű működése feltételeit biztosító beszerzések, fejlesztések, karbantartások forrásait (OBH 3182/2003.).

Ebben az évben végül megoldásra került a falugazdászok több éve húzódó munkajogi helyzete is. Az országgyűlési biztos a 2003-as vizsgálata során megállapította, hogy a munkához, valamint a megkülönböztetés nélküli egyenlő bérhez való joggal összefüggő visszasságot okoz az a jogszabályi rendelkezés, amely alapján a falugazdászok részben közszolgálati jogviszony, részben pedig más, többségükben egyéni vállalkozói jogviszony keretében látták el a feladatukat. A biztos ajánlást tett a faluhálózat működéséért felelős földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek a falugazdász hálózatról szóló 1163/1998. (XII. 19.) Korm. határozat 1/b. pontja módosítására. A miniszter az ajánlást elfogadta, de jelezte, hogy – tekintettel az EU-s támogatások igénybevételevel összefüggő, a termelők felkészítésével, nyilvántartásba vételével és egyéb előkészítő jellegű feladatokra, annak gazdasági és társadalmi jelentőségére – a vállalkozók szerződéseit 2004. július 30-ig meghosszabbította. 2004. december 9-én kelt levelében a miniszter jelezte, hogy 2005. év elejére a vállalkozói státuszokat teljes körűen leépítették. Az ombudsman a választ elfogadta (OBH 3503/2002.).

1.21. Oktatásügy

1.21.1. Közoktatás, diákjogok

Az országgyűlési biztos általános helyettese több olyan panasszal foglalkozott, amely a diákok emberi méltóságához való jogával állt összefüggésben. Az nyilvánvaló, hogy az Alkotmány 54. §-ában deklarált jog a gyermekeket, tanulókat éppúgy megilleti, mint a felnőtteket. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény a gyermekek, tanulók jogai cím alatt általános elvként ezt a jogot megismétli, de az iskolai konkrét helyzetekre alkalmazva is előírja az ebből fakadó rendelkezéseket. Tapasztalható azonban, hogy egyes új típusú intézkedésnél nem veszi észre az iskola vezetése, de esetleg a többi érintett, a diák, a szülő sem, hogy az valamely alkotmányos joggal függ össze. Vagy ha mégis felmerül ez, akkor nem időben, az intézkedés megtétele előtt informálódnak. (Előfordulhat az is, hogy az egyre több jogvédő szerv nem egyformán ítéli meg a diákot érintő döntést az alkotmányos jog szempontjából.) Nehezíti a jogsérelem veszélyének érzékelését, hogy az alkotmányos jog korlátozása esetleg a diák érdekeit is védeni kívánó intézkedés olyan „mellékhatása”, ami az intézkedést végső soron alkotmányos szempontból elfogadhatatlanná teszi. A jogkorlátozás megítélésekor alapjog esetén csak a feltétlenül szükséges (tehát a másképp nem megoldható) korlátozás fogadható el egy másik alkotmányos jog érvényesülése érdekében. Ilyen összevetést igényel pl. a gyermek, tanuló egészségének védelme, az iskola felügyeleti kötelessége, és ezzel szemben a tanuló szabadságjogainak, méltóságának korlátozása. Ezt kell mérlegelni pl. a tanulók testékszer viselése esetén, a dohányzás, alkoholfogyasztás tiltásakor, de ezt tette az általános helyettes abban a vizsgálatában is, amelyben egy szakközépiskolában kiépített chipkártyás beléptető rendszer működtetéséről foglalt állást. A beléptető rendszer kialakításával az iskolában lévő valamennyi szervezet (szülői, tanuló, nevelői) egyetértett, és a fenntartó önkormányzat is. Az indok a vagyonvédelem és a tanuló felügyeletének kötelezettsége, továbbá az igazolatlan hiányzások visszaszorítása volt. Az általános helyettes viszont jelentésében kifejtette, hogy az iskolában a tanulók testi épségének megóvásáról való gondoskodásból származó felügyeleti kötelezettségnél pedagógiai módszereket, eszközöket kell alkalmazni. A beléptető rendszer, amely bizonyos értelemben „bezárja” a gyermekeket, a tanulókat az iskolába, semmilyen körülmények között nem tekinthető pedagógiai módszernek vagy pedagógiai eszköznek. A beléptető rendszer bevezetésével elvész a pedagógus és a tanítvány közötti kapcsolat, egy személytelen eszköz kerül a pedagógus helyébe, és ezáltal a gyermekek, tanulók maguk is eszközzé válnak. Egy pedagógusnak a felügyeleti kötelezettségből származó feladata pedig éppen az, hogy személyesen és közvetlenül ellenőrizze, hogy a tanulók engedély nélkül ne hagyassák el az iskola területét. A beléptető rendszer tehát, mint az igazolatlan hiányzások visszaszorítására szolgáló eszköz, nem felel meg az alapjogok korlátozásával szemben támasztott követelményeknek. A beléptető rendszer azon túl, hogy sérti a tanulók cselekvési szabadságát, kezeli őket, és ezzel sérti emberi mivoltukat is, ami az emberi méltósághoz való alapjog súlyos sérelmét jelenti (OBH 2296/2004.).

Az előbbi, sajtóhíradás alapján hivatalból indult vizsgálaton kívül voltak olyan szülői panaszok is, amelyek a pedagógus oktatási módszereit kifogásolták, mert azokat a szülő megalázósnak ítélte. E panaszok kivizsgálására az iskola törvényességi ellenőrzését ellátó önkormányzatot kérte fel az általános helyettes.

Több vizsgálatból látható, hogy a szülők, tanulók nem eléggé tájékozottak eljárási jogaikról és emiatt nem élnek a lehetséges és eredménnyel is járó jogorvoslati lehetőséggel. A tanulóra sérelmes döntéskor mindig közölni kell a jogorvoslat módját, helyét, idejét, mert ennek elszalasztása az érintett részéről gyakran kizárja az érdemi jogorvoslást. Az országgyűlési biztos ilyenkor már csak általános megelőző intézkedést, figyelemfelhívást tud tenni. Különösen így van ez a vizsgákkal összefüggő panaszoknál. Az általános helyettesnek a tájékoztatással kapcsolatos hibák miatt tett kezdeményezését az oktatási tárca elfogadta (OBH 3671/2003.). Várhatóan kedvező hatása lesz annak, hogy az iskola a szülők, tanulók eljárási jogait is a házirendbe foglalja, amit a szülők meg is kapnak. Az alkotmányos jogok érvényesülését illetően igen fontos, hogy az oktatás szereplői tájékozottak legyenek, és megbízhatónak jogsérelmeik helyben történő orvoslásában, és ehhez az iskolától, a fenntartó önkormányzat polgármesteri hivatalától minden segítséget megkapjanak.

Az ifjúság védelme, nevelése, a gyermek egészségének megóvása az állam, a társadalom Alkotmányban rögzített köteleossége. Az állami szervek, az oktatási intézmények és a szülők ezzel kapcsolatos tennivalóit törvények szabályozzák. Az országgyűlési biztos és általános helyettese 2004. évben a tanulók dohányzásával, a hepatitis vírussal fertőzött tanuló iskolába járásával, az iskolatáska súlyának egészségkárosító hatásával kapcsolatban a sajtóban közölt hírek és vita nyomán folytatott vizsgálatot. E vizsgálatok egybehangzóan állapították meg, hogy az ifjúság egészségének védelme olyan kiemelt érdek, amelynek érvényesítéséért a társadalomnak mindent meg kell tennie. Ennek során azonban az egyes személyek alkotmányos jogait mások, pl. a többi tanuló érdekében csak a legszükségesebb mértékben, a törvény által megengedett módon lehet korlátozni. Kizárólag orvos dönthet arról, hogy a tanuló betegsége miatt nem tanulhat közösségben. E feltétel teljesülése esetén nem okoz alkotmányos jogsérelmet a gyermek és szülője számára a korlátozás, és egyúttal teljesül az a kíváncsi, hogy a többi iskolába járó gyermek egészségvédelme is megvalósuljon. E vizsgálat eredményeként az általános helyettes arra a következtetésre jutott, hogy a beteg tanuló elkülönítésére irányuló szülői törekvések oka az ismeretek hiánya volt. Álláspontja szerint modern társadalomban megengedhetetlen, hogy a lakosság jelentős része ne legyen tisztában a gyakran előforduló, illetve nagy fertőzésveszéllyel járó, esetleg az orvostudomány mai állása szerint nem (vagy kis hatékonysággal) gyógyítható fertőző betegségekre vonatkozó elemi ismeretekkel. Ilyen ismeretekre egyrészt azért van szükség, hogy ne kerülhessen sor szegregációt eredményező, alkotmányos joggal összefüggő visszasságot okozó intézkedésekre, másrészt azért, hogy az állampolgárok széles köre rendelkezzen a legalapvetőbb, a járványok megelőzésében és egy esetleges járvány kitörését követően annak megfékezése során hasznosítható, alapvető járványügyi ismeretekkel. Adott esetben ezek az ismeretek számtalan állampolgár életének megmentéséhez járulhatnának hozzá. Az iskola igazgatója az ÁNTSZ segítségével tájékoztatta a szülőket a betegségről, a fertőzés csekély kockázatáról. Ezzel lehetett elérni, hogy a gyermek társaival együtt tanulhat az általános iskolában (OBH 5117/2003.).

Az iskolatáska súlya már olyan nagy, hogy a tanulók testi fejlődését veszélyezteti, és ezzel okoz visszasságot a gyermek megfelelő testi fejlődéshez való alkotmányos jogával összefüggésben. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kérte az oktatási tárca vezetőjét, hogy még a következő tanév megkezdése előtt tegyen intézkedést azért, hogy a kisiskolások számára könnyebbé válhasson az iskolatáska. Az erre vonatkozó rendelet tervezete elkészült (OBH 3355/2004.).

A tanulók, szülők alapvető jogaival összefüggésben visszasságot okoz, ha a közszolgáltatás igénybevétele során a gondolat, a véleménynyilvánítás szabadsága veszélybe kerül. Ezért rendelkezik a közoktatási törvény úgy, hogy a gyermek, a tanuló, a szülő és az alkalmazott nem kényszeríthető lelkiismereti, világnézeti, politikai meggyőződésének megvalósítására, megtagadására. 2004. évben az általános helyettes két olyan ügyben járt el, amelynek tárgya e joghoz kapcsolható. Az iskolákhoz az egyik parlamenti párt frakciójától érkezett kérdőívekkel kapcsolatban megállapította (OBH 5664/2004.), hogy a tanulók, szülők és pedagógusok alkotmányos jogait közvetlenül veszélyezteti, ha a közoktatási intézményben annak vezetője politikai tartalmú információ-, véleménygyűjtésben bármilyen módon közreműködik a szülők, pedagógusok körében. Az államnak ugyanis olyan jogi környezetet kell kialakítania a közszolgáltatások igénybevétele során, amelyben a véleménynyilvánítás szabadsága minél teljesebben érvényesülhet. A másik ügy abban a kérdésben kívánt állásfoglalást, hogy az egyházi iskolafenntartó elrendelheti-e, iskoláikban imádkozzanak azért, hogy a parlament a kívánt költségvetési támogatást biztosítsa. A fenntartónak ilyen rendelkezési joga a törvény szerint nincs.

2004-ben is vizsgált az általános helyettes olyan beadványokat, amelyekben a szülők gyermekük iskolájának, óvodájának megszüntetését, más intézménnyel való összevonását kifogásolták. Az állampolgári jogok tekintetében hasznos új szabálynak bizonyult az (a közoktatási törvény 2003. évi módosítása), hogy a képviselő-testület döntése előtt köteles független közoktatási szakértő véleményét beszerezni arról, hogy az intézmények átszervezése után kialakuló helyzetben is biztosítani tudja-e az önkormányzat a megfelelő színvonalú szolgáltatást a tanulóknak. Ehhez azonban az is szükséges, hogy a szakértő vélemény konkrétan elemezze a tervezett önkormányzati intézkedéseket, és ezt a véleményt a testület, a szülők időben megismerhessék. Ha a szakértői vélemény hiányos, nem végzi el a kellő elemzést, akkor a megyei önkormányzatnak (amely erre is alapozva ad szakvéleményt) feltétlenül kérnie kell a szakértői vélemény kiegészítését, vagy esetleg új vélemény elkészítését. Ezt természetesen maga a képviselő-testület is igényelheti (OBH 1559/2004.). Az

át szervezéssel érintettek jogainak érvényesítéséhez elengedhetetlen, a tisztességes eljáráshoz való jog követelménye, hogy az őket megillető véleményezési eljárás során közölt kérdéseikre választ kapjanak. Vonatkozik ez természetesen a döntéssel legközvetlenebbül érintett diákokra is. A fenntartó önkormányzatnak módot kell találnia arra, hogy pl. egy szakiskola diákönkormányzata szóban vagy írásban tárgyszerű választ kapjon a tervezett összevonással kapcsolatos el- lenérveire, tájékoztatást a döntés okairól, a várható körülményekről. A demokratikus formák megismerése mellett ezt a jogbiztonság, az ifjúság védelmének alkotmányos célja is szükségessé teszi. Bizonyosan káros, ha az a kép alakul ki a diákokban, hogy néhány ember értelmetlen, önző vagy éppen ártó szándékú ötlete miatt történik velük méltánytalanság. Ez bármilyen politikai színezetű helyi vezetés esetén ártalmas az állampolgárok jogai, de különösen az ifjúság kiemelt védelemre való joga szempontjából.

Az általános helyettesnek az iskolabezárási ügyekkel kapcsolatban tett megállapításai a tavalyi országgyűlési beszámolóban olvashatók voltak. Talán ennek is köszönhető, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogot sértő hiba már nem minden panaszolt ügyben fordult elő. (Kifejezetten elkerülte ezeket a hibákat pl. Kőbánya önkormányzata az elmúlt évben előkészített intézmény-összevonásnál.)

1.21.2. Felsőoktatás

Az általános helyettes a felsőoktatási intézmények működésével összefüggésben sokféle tárgyban járt el a hallgatók, olykor a szülők panaszai alapján. Ez utóbbi esetben a vizsgálat megindítására akkor került sor, ha azt maga a hallgató is kérte, hiszen az ő ügyéről volt szó. A szülőknek olykor nincsenek pontos információi az ügyről, és csak beadványa után szerzi azt meg gyermekétől. Jó tapasztalat, hogy ha a panaszos saját problémája rendeződött is, mégis kéri az ombudsman vizsgálatát azért, hogy más ne kerüljön hozzá hasonlóan kellemetlen helyzetbe. Ilyen volt pl. a diákigazolvány adminisztratív feltételeire vonatkozó panasz, aminek alapján az általános helyettes javasolta a jogszabály módosítását.

Az általános helyettes gyakorlata szerint, ha az ügy sürgős tisztázása szükséges (pl. mert a költségtérítés befizetése nélkül nem lehet beiratkozni), akkor rövid úton kér információt és intézkedést. Ha az intézmény számára egyértelmű, hogy tévedésből jogsértés történt, akkor a hallgató ügyét ombudsmani vizsgálat és intézkedés nélkül le lehet zárni. Ugyanakkor egy ilyen ügy során is kiderülhet, hogy a tévedés mögött olyan akut probléma van, ami miatt az adott kérdésben további vizsgálódás szükséges. Ilyen visszatérő probléma az, hogy a gyese, gyeden lévőktől a felsőoktatási intézmények költségtérítést nem szedhetnek jogszabály rendelkezése szerint. Ugyanezen jogszabály azt is előírja, hogy e kiesett költségtérítés kompenzálására az állami költségvetés a normatívát téríti az intézménynek. Ez azonban egyes speciális szakokon lényegesen kevesebb, mint az a tényleges költség, amibe a képzés kerül. Ez anomáliát okoz, ami akár azal is járhat, hogy a kisgyermekes jelentkezőket lehetőség szerint nem szívesen veszik fel, illetőleg az ő költségeiket részben az intézménynek kell állnia.

Több esetben is fordult panasszal hallgató az ombudsmanhoz amiatt, mert elégedetlen volt vizsgaeredményével, a vizsgáztatással, az oktatás tartalmával. Nyilvánvaló, hogy a tanszabadság alkotmányos jogából és az ennek biztosítását szolgáló egyetemi autonómiából következően senki, semmilyen szerv nem jogosult az oktatók értékelését felülvizsgálni. Továbbra is sérelmezik a hallgatók, hogy a diploma megszerzéséhez nyelvvizsgát kell tenniük. A képesítési feltételek meghatározása kormányzati felelősség, e feltételek jogszabályban jelennek meg, amelyek alkotmányosságának vizsgálat az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. (Az Alkotmánybíróság határozatában nem minősítette alkotmányellenesnek a nyelvvizsga-feltételt.) A panaszok vizsgálatakor változatlanul tapasztalható, hogy az intézmények gyakran követnek el eljárási szabálytalanságot. Még nem érzékelik azt, hogy a 2003-tól lehetséges külső, bírósági jogorvoslat miatt a látszólag csekély formai hiba is komoly következménnyel járhat. A hallgatók pedig nem figyelnek arra, hogy először a belső, intézményi eljárási rendben kell sérelmük orvoslását kérni. (Az ombudsmannak is csak ezt követően van eljárási kötelezettsége.) A számítógépes hálózat kiépítésével az intézmények minden szabályt, információt általában ilyen módon közölnek. Ez a rendszer mindkét oldalon nagyobb odafigyelést igényel, és a konkrét döntések, értesítések útjának követését így is biztosítani kell.

Több hallgató is kifogásolta, hogy a képesítési feltételek az ő esetében diszkriminációt valósítanak meg, mert mint fogyatékkal élő nem tud megfelelni ezeknek. Például a diszlexiás-diszgráfiás nem tud nyelvvizsgát tenni, nem lehet óvodapedagógus, vagy vaksága miatt a hallgató nem lehet tanító. Az elmúlt években az esélyegyenlőségről szóló 1998. évi XXVI. törvény és az annak végrehajtására kiadott miniszteri rendelet [29/2002. (V. 17.) OM r.] részletesen szabályozta a fogyatékkal élők jogait, támogatását tanulmányaik során. A diszkrimináció megítélése azonban nem egyszerű akkor, amikor a megszerzett diplomának azonos szakképzettséget kell tanúsítania. Az nem állítható, hogy a szakma elsajátításához szükséges feltételek meghatározása alkotmányellenes diszkrimináció, ha e feltételek valóban szükségesek. A vitatott kérdés az, hogy melyek ezek a feltételek, és hogyan kell igazolni a mentesítést adó fogyatékoságot. (A nyelvvizsga mint legnehezebb feltétel egyben a legérzékenyebb probléma is, ha az egyetem felső éveiben tudja meg a hallgató, hogy diszlexiás.) A vizsgált ügyekben végül az intézmények vezetői többnyire megadták a tanulmányok folytatásához, a diploma kiadásához szükséges felmentést, de nem teljes meggyőződéssel. Részben a hiányos vagy pontatlan szabályok miatt rájuk háruló felelősség, részben a diplomával betölthető állások köre miatt. Az általános helyettes a konkrét ügyek

tapasztalatai alapján az új felsőoktatási törvény előkészítéséhez tett javaslatot e kérdésekben. Megítélése szerint valamennyi érintett számára az a legfontosabb, hogy világos szabályok alapján ismerhesse meg a felsőfokú képzésre jelentkező, milyen feltételekre számítsa.

A felsőoktatási intézmények hallgatói számos esetben olyan sérelem miatt fordultak az országgyűlési biztosokhoz, amelyben végső soron nem az intézmény döntését kifogásolták, hanem a döntés alapjául szolgáló jogszabály alkotmányosságát vitatták. Elsősorban azt, hogy a panaszost és hozzá hasonló helyzetben lévő társait hátrányos megkülönböztetés sújtja, mert tanulmányaikat az állam nem vagy nem olyan mértékben támogatja, mint másokét. Ezekre a panaszokra az általános helyettes tájékoztatást adott a jogszabály pontos tartalmáról és arról, hogy a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, ahová bárki indítvánnyal fordulhat. Ha a vitatott jogszabályhelyre vonatkozóan már volt alkotmánybírósági határozat, akkor azt, ha nem, akkor pedig a panaszban hivatkozott alkotmányos joggal, elvvel kapcsolatban már kifejtett alkotmánybírósági álláspontot ismertette. Így pl. tájékoztatta a panaszost az Alkotmánybíróság 1103/B/2001. számú határozatában kifejtett álláspontjáról, mely szerint a felsőoktatási képzésben való részvétel hallgatói hitellel történő támogatása nem tekinthető alapjognak. A hallgatói hitellel támogatott, illetve arra nem jogosult hallgatók közötti különbségtétel tehát csak akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha a megkülönböztetés önkényes, azaz indokolatlan. A képzés hitellel történő finanszírozása tekintetében az életkori határ, 35 év, nem indokolatlan. Az Alkotmánybíróság e határozatában ismételtén rámutatott arra, hogy az oktatáspolitikai meghatározása az Országgyűlés és a Kormány feladata. Nincs alkotmányos akadálya annak, hogy az állam a felsőoktatásban résztvevők támogatási rendszerét átalakítsa, ennek során a jogbiztonságra és a diszkrimináció tilalmára vonatkozó, az Alkotmánybíróság működése során részletesen kimunkált alkotmányos elveket kell megtartania.

1.22. Önkormányzati ügyek

1.22.1. Az önkormányzati testületi ügyek

A leggyakrabban előforduló panaszok a szociális ellátások területén az önkormányzati hatósági ügyeket érintik, melyek mindegyikében a képviselő-testület rendeletén alapul a döntés. Ezekben az önkormányzati hatósági ügyekben eddig teljes egészében a testületek jártak el, illetve átruházott hatáskörben a szakbizottságok vagy a polgármesterek. A három szervezetre, illetve tisztségviselőre telepített hatáskör önmagában elegendő volt a határidőcsúszásokhoz, a felbbezési jog érvényesítésének nehézségeihez, főként azokban az ügyekben, ahol egy fokon, tehát testületi hatáskörben döntettek a kérelmekről.

Már több beszámolóban rögzítették az országgyűlési biztosok, hogy az önkormányzati hatósági ügyekben milyen fontos érdek fűződik a döntéshozó szintek pontos és egységes szabályozásához, hiszen a vizsgálatok során egyértelművé vált, hogy a döntések előkészítését szinte minden önkormányzat esetében a jegyzők végzik.

A jegyző és a szociális igazgatással foglalkozó munkatársai azok, akik a napi ügyfélkapcsolatok, helyszíni személyes találkozások során az érintett igénylőkkel, rászorultakkal találkoznak, és a döntést az önkormányzat által biztosított költségvetési keretek között előkészítik. Az igazgatási rendszer racionalizálása, a szakszerűség és a hatékonyság követelményének szem előtt tartásával történt. A kialakított új jogorvoslati rendszer remélhetőleg kellő védelmet nyújt az ügyfelek részére. A változtatást igénylő probléma abban állt, hogy nem volt biztosított az ellátásokhoz való hozzájutás esélyegyenlősége, nem volt államigazgatási kontroll a hatósági döntések felett, a bírósági felülvizsgálat pedig hosszadalmas. Erre tekintettel indokolt volt valamennyi, (jelenleg 90%-ban központi finanszírozású) ellátás megállapítását a települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe utalni.

Ezzel hatékonyabb és egyszerűbb lesz a jogorvoslati rendszer működése, hiszen a közigazgatási hivatalokon belül létrejövő szociális és gyámhivatalok másodfokon felülbírálnak a jegyzői döntéseket. A megyei szociális és gyámhivatal a közigazgatási hivatal ágazati szakigazgatási szerveként működve, egységes irányítást lesz képes megvalósítani a hatáskörébe tartozó kérdésekben.

A szociális igazgatásról és ellátásról szóló törvényt módosító 2004. évi törvény több lépcsőben lép hatályba (2005. január 1.; április 1.; augusztus 1.; szeptember 1. és 2006. január 1.) A települési önkormányzatoknak a pénzbeli és természetbeni szociális ellátásokról szóló rendeletheir módosítani kell, melyet a panaszok kapcsán az országgyűlési biztosok kiemelt figyelemmel fognak kísérni.

Ebben az évben, és azt követően több lépcsőben lép hatályba a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény, amely további biztosítékot jelent a gyors és szakszerű ügyintézésben és a jogorvoslati jog érvényesítésében, még azokban az ügyekben is, melyek továbbra is testületi hatáskörben maradtak.

A szociális ellátást érintő ügyeken kívül – hasonlóan a korábbi évekhez – szerteágazó ügytípusban érkeztek panaszok az önkormányzatok működését érintően. Jelentős számú, több ezer panaszost érintett a Budapest XVII. kerületi önkormányzat rendelete, mely az önkormányzat által megvalósult és megvalósuló út, járda – és közműépítési beruházásokhoz

történő lakossági hozzájárulásokról rendelkezett (OBH 4214/2004.). A panaszosok kifogásolták, hogy az önkormány az út- és a gépjárműbehajtó, valamint a gyalogos bejáró építésére vonatkozó 50 ezer forint érdekeltségi hozzájárulás megfizetésére kötelezte az ingatlan tulajdonosokat. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy az ingatlan tulajdonhoz kapcsolódó érdekeltségi hozzájárulás megfizetésére való kötelezés a tulajdonhoz való joggal és az arányos közteherviselés elvével összefüggésben – az Alkotmánybíróság döntésére is figyelemmel – visszásságot nem okozott, ezért kezdeményezéssel, ajánlással nem élt. A biztos a kivetési határozatokban eljárási szabálytalanságokat észlelt, ezért felhívta a Budapest XVII. kerületi polgármestert és jegyzőt, a jövőben gondoskodjanak arról, hogy az önkormányzati hatósági ügyekben hozott határozatokat a helyi rendeletben meghatározott döntési jogosultsággal rendelkező személy vagy szerv hozza meg. Felkérte a Fővárosi Közigazgatási Hivatal Vezetőjét, hogy szakmai segítségnyújtás keretében hívja fel a jegyzők figyelmét az eljárási szabályok fokozott betartására.

Sok panasz érkezett a biztosokhoz a települési önkormányzatok gazdálkodásával, az önkormányzat működésével kapcsolatos döntésekkel, a fejlesztési beruházások terveivel összefüggésben is. Ezekben az ügyekben a hozzánk forduló – a biztosok hatásköre hiányának megállapításával egyidejűleg – részletes tájékoztatást kaptak arról, hogy a gazdálkodást érintő panaszok ügyében a számvevőszék vizsgálatát kérhetik, illetve a biztosok az ilyen típusú panaszokat illetékségből áttették a számvevőszék elnökének.

Évek óta visszatérően jelentkező panasz az önkormányzatok rendezési terveiben, helyi rendeleteiben alkalmazott korlátozási megoldások kifogásolása. A biztos megállapította, hogy visszásságot okoz a jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz való alkotmányos joggal összefüggésben a helyi önkormányzat, ha a település szabályozási tervét és építési szabályzatát jóváhagyó önkormányzati rendelet megalapozottsága, tartóssága, kiszámíthatósága, a tulajdonkorlátozás közérdeksége bizonytalan, ha a tisztségviselők több hónap elteltével, akkor sem érdemi választ adnak a beadványokra, ha az előterjesztők a képviselő-testületet nem teljes körűen tájékoztatják döntésük következményeiről (OBH 1157/2004.). Az országgyűlési biztos vizsgálata Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzatát érintette, mely ügy összefüggésben van, az ugyancsak évek óta szorgalmazott kormányrendelet megalkotásának elmaradásával, tehát az építési törvény alapján a tulajdonkorlátozás ellentételeként jelentkező kártalanítást szabályainak megállapításával. A konkrét ügyben felhívta a figyelmet, hogy az önkormányzatnak az eljárást le kell folytatni, abban lehet csak tisztázni, hogy kártalanításnak helye van-e.

1.22.2. Szociális ügyek

Az országgyűlési biztosokhoz 2004-ben is számos panasz érkezett a szociális ellátásokkal összefüggésben. Az elmúlt évekhez hasonlóan sokan csupán azért fordulnak az országgyűlési biztoshoz, hogy nehéz anyagi körülményeikről számoljanak be és utolsó mentővarként pénzügyi segítséget kérjenek. A beadványtevők kilátástalan élethelyzetükről, a munkalehetőségek hiányáról, a magas és sokszor már kifizetetlen lakásfenntartási költségekről, megromlott egészségi állapotukról, egyben megoldatlan lakáshelyzetükről is írnak.

Több esetben nem jelölnek meg konkrét hatósági eljárásokat, ezért hatáskör hiányában nem járhatunk el, viszont nehéz helyzetükre felhívjuk a helyi önkormányzatok figyelmét, hogy a lehetséges támogatások nyújtásával segítsék a családokat. A beadványok jelentős részében viszont arról panaszkodnak az érintettek, hogy hiába fordulnak támogatásért az önkormányzathoz, szociális ellátásban nem részesülnek, kérelmeiket rendszeresen elutasítják.

Az Alkotmány az állam kötelezettségeként írja elő egy olyan szociális ellátórendszer kiépítését és működtetését, amely más ellátórendszerekkel együtt az állampolgárok megélhetéséhez szükséges mértékű ellátását garantálja. A szociális biztonság megteremtése érdekében a szociális ellátásokról és szociális igazgatásról az 1993. évi III. törvény rendelkezik. E jogszabályhoz szorosan kapcsolódnak egyéb törvények is, amelyek szociális helyzet alapján nyújtható további ellátási formákat szabályoznak. A kötelezően ellátandó önkormányzati feladatként előírt szociális alapellátás teljesítése érdekében a települési önkormányzatok helyi rendeletei egészítik ki a vonatkozó jogi szabályozást.

Az elmúlt évben többször módosították a szociális területhez kapcsolódó jogszabályokat, melyet elsődlegesen hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozása tett szükségessé. Jelentősebb módosításon a lakásfenntartási támogatás szabályozása ment keresztül. Év végén pedig az országgyűlés elfogadta az egyes szociális tárgyú törvények módosítását, melynek egyik pozitív rendelkezése, hogy jegyzői hatáskörbe kerül a rendszeres jövedelempótló jellegű, normatívan szabályozott ellátások megállapítása. A változtatás a jogorvoslati rendszer hatékonyabb és egyszerűbb működését is szolgálja, hisz a jövőben a jegyző hatáskörébe ualt döntéseket a közigazgatási hivatalokon belül létrejövő szociális és gyámhivatalok bírálják felül másodfokon.

Az országgyűlési biztos hatásköre annak ellenőrzésére terjedhet ki, hogy az állam által – alkotmányos kötelezettség alapján – létrehozott szociális intézményrendszer megfelelő módon működik-e, a szociális igazgatást gyakorló hatóságok betartják-e a jogszabályok előírásait, döntéseiknél figyelemmel vannak-e az alkotmányos követelményekre. Azokban az esetekben, amikor a vizsgálat azt állapította meg, hogy az eljárást jogellenes módon folytatták le, vagy a vonatkozó helyi rendeletet mulasztották el módosítani, a biztos a sérelem orvoslását kezdeményezte. (OBH 1061/2004; OBH 4893/2004.)

Több panasz esetében azt állapította meg, hogy a panaszosok részesülnek ugyan bizonyos támogatásokban, de azok – rendszeres jövedelem hiányában – nem elégségesek a mindennapi megélhetéshez. A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásság veszélyét állapította meg az OBH 5186/2002. számú vizsgálata során a veszprémi Házgyári úton lévő 10 emeletes épületben élők szociális és közegészségügyi helyzete miatt, mivel az önkormányzat segítségnyújtása is elégtelennek bizonyult ahhoz, hogy az ott élők egészségének veszélyeztetettségét megszüntesse.

A hozzánk érkezett beadványok szinte minden szociális ellátási formát érintettek. Évről évre visszatérő panaszként jelennek meg az ápolási díj kapcsán felmerült problémák. A panaszok jellemzően a méltányossági alapon nyújtható ápolási díjra vonatkoznak. Az egyik településen az önkormányzat azt a helyi gyakorlatot követte, hogy az ápolási díj iránti kérelmeket összegyűjtötték és azokat a képviselő-testület évente csak egy vagy két alkalommal bírálta el. A vizsgálat szerint azzal, hogy az önkormányzat több kérelmező esetében nem tett eleget az eljárási kötelezettségének, a tényállást nem tisztázta és az ügyintézési határidőt jelentősen túllépve érdemi határozatokat sem hozott, visszásságot okozott a jogbiztonsággal, valamint a jogorvoslathoz való joggal, és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben. Az országgyűlési biztos egyben megállapította, hogy a vonatkozó helyi rendelet előírásai sem álltak összhangban a magasabb szintű jogszabállyal. (OBH 4894/2004.)

Ebben az évben is felvetődött, hogy az önkormányzat jogszabályi rendelkezés hiányában, szubjektív megállapításra hivatkozva utasította el a panaszos kérelmét. A korábbi vizsgálatokat követve, ilyen esetekben az országgyűlési biztos a fent említett alkotmányos jogok sérelmét állapítja meg. Mivel az ápolási díj elutasítása kapcsán indított vizsgálat alapján a képviselő-testület nem intézkedett a feltárt visszásság megoldása érdekében, ezért a biztos felkérése alapján, az ügyészség óvást nyújtott be a sérelmezett egyedi határozat ellen, majd az illetékes bírósághoz fordult. (OBH 2241/2004.). Az elmúlt évekhez hasonlóan az ápolási díjon kívül egyéb ellátások igénylése folytán is több ízben tapasztalta az országgyűlési biztos az önkormányzatok késedelmes ügyintézését és a kérelmek elbírálatlanul hagyását. (OBH 3698/2003; OBH 4524/2003)

A lakásfenntartási támogatással kapcsolatban továbbra sem érkezett jelentős számú panasz az országgyűlési biztoshoz. Ha a beadványból kitűnt, hogy a panaszos kérelmezhetné az ellátást, de még nem fordult az önkormányzathoz, a jogszabályi feltételekről részletes felvilágosítást nyújtottunk számára. A panaszosok tipikusan azt kifogásolták, hogy a helyi lakásfenntartási támogatás jövedelmi határhoz kötött. Az OBH 2361/2004. számú vizsgálat eredményeként az országgyűlési biztos megállapította, hogy nem okozott visszásságot az önkormányzat a lakásfenntartási támogatás iránti kérelem elutasításával, amikor arra hivatkozott, hogy a kérelmező jövedelme meghaladja a helyi rendeletben meghatározott összeshatárt, és annak kiszámításakor figyelembe vette a kérelmezőnek járó kárpótlás címén kapott nyugdíjemelés összegét is.

Sikeres volt a fellépésünk abban az ügyben, ahol a panaszos azt sérelmezte, hogy a rendszeres szociális segélyének, valamint a rendszeres gyermekvédelmi támogatásának folyósítását az önkormányzat folyamatosan elmulasztotta, ezáltal a család létfenntartása került veszélybe. Az önkormányzat jegyzője a forráshiánnyal indokolta a folyósítási problémát. Az országgyűlési biztos viszont rámutatott arra, hogy az említett két ellátási forma fedezetét 90%-ban az állam, 10%-ban pedig az önkormányzatnak kell biztosítania. Az adott település a forráshiánya miatt a kötelező feladatai ellátása érdekében az önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatoknak járó támogatásban is részesült. Tekintettel arra, hogy a két támogatási formát az önkormányzatnak kötelező feladatának ellátása keretében kell nyújtania, nem vonhatja meg a rászorult személyektől, azért, mert a település gazdasági lehetőségei az átlagnál rosszabbak. Az országgyűlési biztos a fentiek alapján megállapította, hogy az önkormányzat a mulasztásával a panaszos szociális biztonsághoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott, ezért ajánlással fordult a megyei közigazgatási hivatal vezetőjéhez. Az Állami Számvevőszék átfogó ellenőrzése feltárta, hogy az önkormányzatnál nem biztosították a gazdálkodás törvényességét, szabályszerűségét. A vizsgálatok hatására a szociális juttatások késedelmes kifizetése miatt kialakult jogellenes állapot az önkormányzat végül megszüntette. (OBH 4524/2003.)

A rendszeres gyermekvédelmi támogatások területén végzett OBH 2712/2004. számú vizsgálat azt állapította meg, hogy az érintett önkormányzat a jogbiztonsággal, a panaszos szociális biztonsághoz való jogával, valamint a gyermekek kiemelt védelemhez fűződő jogával összefüggésben okozott visszásságot azzal, hogy a támogatás éves felülvizsgálatakor az ellátás folyósítását a jövedelem-igazolás hiánya miatt felfüggesztette, és ezt követően az általános illetékességi szabályt figyelmen kívül hagyva, illetékessége hiányára hivatkozva elutasította a támogatás iránti kérelmet.

Az országgyűlési biztos ajánlásainak és kezdeményezéseinek fogadtatása eredményes volt, a címzettek a szükséges intézkedéseket – egy, az OBH 2241/2004. számú eset kivételével – megtették, és a feltárt alkotmányos visszásságokat a rendelkezésükre álló eszközökkel orvosolták.

1.22.3. Hulladékgazdálkodás

A beszámolási időszakban, hasonlóan a korábbi évekhez, számos olyan beadvány érkezett az általános helyetteshez, amelyek a települési szilárd hulladék elszállításával kapcsolatos közszolgáltatás ellátását sérelmezték.

A hozzánk forduló évek óta csökkenő mértékben ugyan, de még mindig nagy arányban tartják sérelmesnek a tényt, hogy mint ingatlantulajdonosok, hulladékszállítási díj fizetésére kötelezettek. A panaszosok között vannak az adott településen élő állandó lakosok, illetve üdültulajdonosok egyaránt. Az állandó lakosok között sok az idős, egyedül élő ember, akik nem értik, hogy miért kell olyan szolgáltatásért díjat fizetniük, amit nem – mert hosszú időt kórházban vagy a gyermekeiknél töltenek – vagy alig – a háztartásukban keletkező hulladék nagy részét elégetik, komposztálják – vesznek igénybe. Az üdültulajdonosok pedig leggyakrabban azt sérelmezik, hogy üdülőjüket tavasztól ősziig általában csak hétvégenként használják, az ezen idő alatt keletkezett hulladékot pedig állandó lakóhelyükre viszik el. Őket minden esetben tájékoztatjuk arról, hogy a hulladékszállítási közszolgáltatás igénybevétele a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) alapján kötelező.

Ezzel egyidejűleg, rövid úton tájékoztatást kérünk az önkormányzattól arról, hogy a helyi rendelet biztosít-e kedvezményt, mentességet a díj megfizetésére. A Hgt. ugyanis csak lehetővé teszi, de nem kötelezi a képviselő-testületet, hogy szabályozza a kedvezmények, mentességek esetleges körét. Összességében megállapítható, hogy a települési rendeletek egyre nagyobb részre biztosít valamilyen kedvezményt, mentességet a hulladékszállítási díj megfizetése alól, így sok esetben elegendő, ha a biztos felhívja az állandó lakosok, illetve az üdülőingatlan tulajdonosok figyelmét arra, hogy a rendelet milyen kedvezményeket biztosít, és ezek igénybevétele miképpen lehetséges.

Vizsgálatot folytat az országgyűlési biztos azokban az esetekben, amikor panaszos a közszolgáltatás – annak kötelező igénybevételén túl –, valamely más vonatkozását tartja sérelmesnek. A panaszok kapcsán a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelménye, és az Alkotmány 44/A. §-ának (2) bekezdése – mely szerint a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal – érintettsége miatt indulnak a vizsgálatok. Ezek során a biztos tájékoztatást kér az érintett település jegyzőjétől, illetve áttekinti a helyi rendelet szabályozását. Álláspontja szerint ugyanis, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okoz a rendeletek szabályozása, ha nem felel meg a Hgt.-ben, illetve a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Kormányrendeletben rögzített arányosság követelményének (OBH 2343/2003, 1213/2004, 3125/2004, 3409/2004). E szerint nem felel meg az arányosság követelményének, ha a rendelet csak egyetlen űrmértékű hulladékgyűjtő edény alkalmazását rendeli el a településen, hiszen nem tesz különbséget a háztartásonként ténylegesen megtermelt hulladék szerint, vagyis minden ingatlan tulajdonosa azonos mértékű díjat köteles fizetni.

Úgyszintén visszásságot okoz, ha a közszolgáltató számlázási gyakorlata nem felel meg a rendelet szabályozásának. Adott esetben a rendelet tíz eltérő űrmértékű hulladékgyűjtő igénybevételét biztosítja a településen – amely teljes mértékben megfelel az arányosság követelményeinek –, a közszolgáltató az üdültulajdonosok számára azonban kizárólag 110 literes edény után számláz. Az üdültulajdonosok által fizetendő díj és a teljesített közszolgáltatás arányosságával kapcsolatban egyéb problémák is felmerültek (OBH 2343/2003, 3125/2004). Így alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz a rendeleti szabályozás, ha az üdültulajdonosok által fizetendő hulladékszállítási díj mértéke nem aszerint kerül meghatározásra, hogy mennyi hulladékot termelnek az adott ingatlanon, hanem, hogy milyen minőségű építmény az üdülő. Ez olyan helyzethez vezethet, hogy az üdülő tulajdonosa ugyanakkora mértékű hulladékszállítási díjat köteles fizetni, mint az állandó lakos.

Visszásságot okoz az a rendeleti szabályozás is, amely az üdülők tulajdonosait egész évben kötelezi hulladékszállítási díj megfizetésére. Ez esetben ugyan az üdültulajdonosok által fizetendő díj mértéke fele az állandó lakosok által fizetendő díjnak, azonban az országgyűlési biztos álláspontja szerint az üdülők tulajdonosainak jogbiztonsága akkor biztosított, ha a helyi rendelet az évnek abban az öt hónapjában kötelezné őket díjfizetésre, amikor valóban használják az ingatlanukat. Ezzel összefüggésben megfelel az arányosság követelményeinek, tehát nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot, ha az üdültulajdonosok az év nyolc hónapjában kötelesek hulladékszállítási díjat megfizetni (OBH 3490/2004).

A díj megfizetésének rendjével kapcsolatban megállapítottuk, hogy a Hgt. alapján a képviselő-testület a helyi rendeletben maga alakíthatja a díjfizetés helyi rendjét, fontos azonban, hogy a közszolgáltató gyakorlata a szabályozással összhangban legyen (OBH 1213/2004). Visszásságot idéz elő, ha a képviselő-testület rendelete nem szabályozza a hulladékgyűjtő zsák igénybevételének költségeit, illetve azt, hogy a zsák ára mely szolgáltatást – így pl.: az elszállítás, ártalmatlanítást – tartalmaz (OBH 2080/2004). A díjfizetés elmulasztásának következményeit az Hgt. rendezi, rögzítve, hogy a díjhátralék behajtása adók módjára behajtható köztartozás. Ezért alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okoz az olyan rendeleti szabályozás, amely szabálysértésnek minősíti a díjfizetés elmulasztását (OBH 1213/2004). Úgyszintén a díjfizetéssel kapcsolatosan okoz visszásságot, ha az ingatlantulajdonosoknak a hulladékszállítási díjat a kormányrendelet szabályaival ellentétesen részben előre kell megfizetniük (OBH 2343/2003, 3490/2004).

Változatlanul nem érkezett a hivatalhoz szolgáltatás színvonalával, minőségével kapcsolatban panaszbeadvány. A közszolgáltató tevékenységével kapcsolatban egy panasz érkezett, amelyben azt sérelmezte a panaszos, hogy beadványára a közszolgáltató nem válaszolt. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a közszolgáltató és az önkormányzat

között, a közszolgáltatás ellátására vonatkozó szerződés rögzíti a panaszbeadványok megválaszolásának határidejét, ezért felhívta a közszolgáltató vezetőjét, hogy tegyen eleget válaszadási kötelezettségének (OBH 3490/2004).

Az országgyűlési biztos ajánlásainak fogadtatása – hasonlóan az előző évekhez – a beszámolási időszakban is pozitív volt, a képviselő-testületek a legtöbb esetben haladéktalanul módosították a helyi rendeletet, de volt példa új rendelet alkotására is.

1.22.4. Hatósági nyilvántartás

Az előző évi beszámolóhoz hasonlóan az országgyűlési biztosok indokoltak tartották, hogy a panaszok vizsgálatának ügýtípusok szerinti bemutatásánál önálló fejezetben foglalják össze a hatósági nyilvántartáshoz kötődő ügyeket.

A témaválasztáshoz külön is alapot szolgáltatottak azok a jogalkotásban tapasztalt jelentős változások, amelyek – az Európai Unió tagállamaival való összhangot és a hatósági ügyek intézésében történő együttműködés célját szem előtt tartó, az Országgyűlés által az elmúlt év decemberében elfogadott 2004. évi CXL. törvényből kiindulva – a közigazgatási ügyintézkést érintették.

A Kormány az információs társadalom felépítésének elősegítése és az elektronikus ügyintézés megvalósítása érdekében megalkotta az elektronikus közigazgatási ügyintézésről és a kapcsolódó szolgáltatásokról szóló 184/2004. (VI. 3.) Korm. rendeletet, amelyben szabályozta az elektronikus úton igénybevett közigazgatási ügyintézés és a kapcsolódó szolgáltatások nyújtásának jogi feltételrendszerét. Ennek informatikai szempontú biztosítására dolgozta ki a szaktárca az okmányirodák és a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás központi szervének közreműködésével való regisztrációs eljárás részletes szabályait, amelynek tervezetét a biztos általános helyettese a beszámoló összeállításának időszakában kapott kézhez.

Az ügyfelek személyi- és lakcímadatait tartalmazó hatósági nyilvántartásnak jelenleg is kulcsszerepe van hatósági ügyek intézésében, mivel a közigazgatási szervek eljárási cselekményeinek adatforrását a Belügyminisztérium Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalnál (a továbbiakban: Hivatal) kezelt adatbázis jelenti. A polgármesteri hivatalok okmányirodái folyamatosan használják és kezelik a személyazonosításra szolgáló nyilvántartásokat, miközben az egyes kérelmek elintézése során a külön jogszabályok vonatkozó rendelkezései szerint adatot, tényt vagy jogszabályot igazolnak.

A hatósági nyilvántartáson alapuló közigazgatási ügyekben a személyazonosító okmányokkal, a lakcímbeljelentéssel, valamint a gépjárművek okmányokkal való ellátásával kapcsolatos panaszok érkeztek az országgyűlési biztosokhoz. A nyilvántartási adatok adattartalmát kifogásoló panaszok miatt a biztosok¹² esetben rendelték el vizsgálatot. Ez az előző beszámolási időszakban beérkezett panaszokhoz képest (24) csökkenést jelentett. A nyilvántartásnak a jogszabályban meghatározott célhoz kötöttségére tekintettel, amely szerint a nyilvántartás – többek között – azokat az alapvető személyi- és lakcímadatokat tartalmazza, amelyek a polgárok egymás közötti jogviszonyaiban személyazonosságuk igazolásához szükségesek, a vizsgálatok döntően a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt indultak.

Személyi igazolványa adatainak a jogtalan felhasználását sérelmezte a panaszos, amelynek következtében egy ismeretlen személy, neve és igazolványa felhasználásával 1998. novemberében útlevél kiadását kérte azon a jogcímen, hogy az annak alapján kiállított útlevele elveszett. Az általános helyettes megállapította, hogy a helyzetet az idézte elő, hogy több évvel ezelőtt a Hivatal a jogosulatlan útlevélkérelem elbírálásakor tévedett a személyazonosság ellenőrzésénél. A közel öt évvel ezelőtti körülmények vizsgálatát mellőzte, mivel azt megalapozottan, kétséget kizáróan megállapítani már nem lehet, hogy történt-e mulasztás az útlevélhatóság vagy az ideiglenes személyazonosító igazolványa kiállításakor eljáró rendőrhatalóság részéről (OBH 4730/2003.).

A lakcímrre vonatkozó adatok valótlansága miatt több panasz is érkezett az országgyűlési biztosokhoz. A panaszok egyik csoportjába sorolhatók a közigazgatási terület megváltozása, illetve az egyes területrészek átszatelése miatt keletkezett adattartalmi különbözőségek.

Tipikusan előforduló nyilvántartási problémaként jelezték a panaszosok azt az állapotot, amikor egy adott település közigazgatási területéből több lakott külterületet más településhez csatoltak, amelyek közül – az azonos lakhatási körülmények ellenére – az egyik terület lakcím szerinti átvezetése megtörtént, míg a másiké nem. A sérelmes helyzetet a panaszosok kiemelten egy község-város viszonylatában hangsúlyozták, annak ellenére, hogy ingatlanaik jelenleg is az adott község területén fekszenek. Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot nem rendelt el, mivel az előző években benyújtott azonos tárgyú panaszok vizsgálatáról készült vizsgálati jelentéseiben álláspontját már kifejtette. Megállapította, hogy a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban szereplő adatok megváltoztatása – előzetes egyeztetés és megoldás keresése nélkül – alkotmányos jogsérelmet okoz, és az így keletkezett alkotmányos visszasság orvoslására ajánlást tett. A konkrét ügyben tájékoztatásul megküldte a korábbi jelentéseket, és jelentésére adott belügyminiszteri válaszokat és intézkedéseket. Az ügycsoportba tartozó ügyek közül két esetben állapította meg hatáskörének hiányát az általános helyettes, mivel a panaszosok a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőséget nem merítették ki, illetve a panasz tartalmában nem a lakcímbeljelentésre, hanem a bíróságnak a polgári perben hozott ítéletére vonatkozott.

Az országgyűlési biztos alkotmányos jogokkal összefüggő visszasság hiányát állapította meg az anyakönyvvezető eljárásával kapcsolatban, amikor a gyermek lakcímét a panaszos kérése ellenére az anya bejelentett lakcímén rögzítette. Kifejtette, hogy az újszülött első lakóhelyeként a születési anyakönyvezés szabályai alapján az anya lakóhelye szerinti lakcím kerül bejegyzésre a születési anyakönyvbe. Nincs akadálya azonban annak, hogy a szülők utóbb együttesen a kis-korú gyermek lakóhelyeként a másik szülő, az apa lakóhelyét jelentsék be.

Az adatszolgáltatásért járó igazgatási szolgáltatási díj kétszeres megállapítását sérelmezte az a panaszos, aki az általa kezdeményezett végrehajtási eljárásban adósa személyi adatainak a közlése iránt nyújtott be kérelmet a Hivatalhoz. A biztos általános helyettese megállapította, hogy a Belügyminisztériumhoz is benyújtott panaszát a minisztérium kivizsgálta, és felkérésére a Hivatal a félreértésből származó kétszeres számlázásért elnézést kért, és a tartozást törölte. (Kapcsolódó ügyek: OBH 3670/2003; OBH 1480/2004; OBH 2613/2004; OBH 3220/2004; OBH 3374/2004; OBH 3882/2004; OBH 4461/2004; 4860/2004; OBH 5300/2004.)

Több esetben a Hivatalnál kezelt gépjármű-nyilvántartás hibás adatai alapján indult adóhatósági eljárást sérelmezték a panaszosok, mert a hatóság számukra adóbevallási, illetve gépjárműadó fizetési kötelezettséget írt elő (OBH 1946/2003; OBH 2775/2004.).

1.22.5. Parkolási rendeletek

Az országgyűlési biztosok 2003. évi Beszámolójukban is jelentették, hogy több panaszos sérelmezte az önkormányzatok által kialakított parkolási rendet. Az e kérdéskörben érkezett beadványok, jelen beszámolási időszakban is elkülönült ügykategóriát alkottak.

A panaszok nagyobb részben a budapesti parkolási feltételekre vonatkoztak, de érkeztek panaszok az ország egyéb városaiban, így Székesfehérváron, Debrecenben, Szegeden, Pécsen és Szombathelyen bevezetett parkolási körülmények miatt is.

A főváros közigazgatási területén a közterületeken kijelölt parkolók igénybevitelével kapcsolatban, a parkolási feltételeket megállapító jogszabályok rendelkezéseit, valamint a parkolókat üzemeltető gazdasági társaságok eljárásait kifogásolták. E panaszok főbb jellemzői voltak, hogy a hozzánk forduló állampolgári jogaik csorbítását látták minden olyan intézkedésben, amely a parkolási magatartásukat szabálytalannak tekintette, és ezért különféle hátrányokat alkalmaztak velük szemben.

Az országgyűlési biztosok korábbi évekről szóló beszámolóikban már több alkalommal jelezték, hogy hatáskörük hiányában ezen ügyek döntő többségében nem folytathatnak vizsgálatot, mivel az önkormányzatoknak a parkolás-gazdálkodásra vonatkozó döntései nem hatósági, hanem tulajdonosi döntések. A parkolók üzemeltetését végző gazdasági társaságokkal szembeni igények érvényesítése pedig polgári bíróság előtt lehetséges, a vonatkozó önkormányzati rendeletek alkotmányosságának vizsgálatára pedig az Alkotmánybíróság jogosult. Az önkormányzati jogszabályokat érintő kifogásokra vonatkozóan a biztos válaszaiban minden esetben kifejtette, hogy amennyiben hatáskörét túllépve, a szóban forgó rendeletekről jogértelmezést adna ki, úgy megsértené az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság alkotmányos követelményét. Eljárása ugyanis ellentétes lenne az Alkotmánybíróság általános érvényű 60/1992. (XI. 17.) AB határozatával, amely szerint a minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó – többek között – jogi iránymutatást tartalmazó leíratok, körlevelek, útmutatók és egyéb informális jogértelmezések kiadása sérti az idézett alaptörvényi rendelkezést, így az alkotmányellenes.

Ugyancsak hatásköre hiányát állapította meg a biztos azokban az esetekben, amelyekben a parkolási díjhátralék megfizetése iránt folyamatban lévő bírósági eljárásban kérték közbenjárását érdekében a panaszosok (OBH 3565/2004; OBH 5173/2004.).

Az országgyűlési biztosokhoz érkezett lakossági panaszokból a biztos általános helyettese arról győződött meg, hogy a fővárosi parkolási rendszer miatti feszültség jelentős, és évek óta tartó, mind ez ideig megoldatlan probléma.

Az országgyűlési biztosok több alkalommal is folytattak vizsgálatot a parkolás olyan részterületeit érintő kérdésekben, amelyekre a hatáskörük kiterjedt, és amelyekben felmerült az alkotmányos jogok sérelmének a gyanúja. Így például a mozgáskorlátozottak parkolási engedélyével, a sürgősségi betegellátást akadályozó várakozási jogszabályokkal kapcsolatban is kifejtették álláspontjukat.

Ajánlásaik eredményeképpen is a főváros parkolási rendszerének felülvizsgálata, illetve a vonatkozó jelenleg hatályos 38/1993. (XII. 27.) Főv. Kgy. rendelet újraalkotása folyamatban van. A főpolgármester-helyettes tájékoztatása szerint – noha az új parkolási rendelet előkészítése 2003. júliusában már elkezdődött – a jogszabály újraalkotása csak a tárgyévben várható.

A beszámolási időszakban, a közterületen történő parkolásnak az egészségügyi intézmények előtti helyzetével kapcsolatban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa indított hivatalból vizsgálatot. A várakozási rend megállapításának alkotmányos korlátairól szóló álláspontját az OBH 1597/2004. számú jelentésében foglalta össze, melyet a jelen beszámoló is tartalmaz.

1.23. Rendőri intézkedések és szabálysértési eljárások

1.23.1. Rendőri intézkedések

A rendőrség a bűnüldözéssel kapcsolatos feladatain kívül ellátja a közterületek rendjének fenntartását, és a közlekedési hatósági és rendészeti feladatokat is. Ebben a tevékenységi körében találkozunk leggyakrabban a lakossággal, és a házunkban tartózkodó, vagy ide beutazó külföldiekkel, ezért az itt keletkező konfliktusok alapvetően befolyásolják a testületről, sőt az ország jogállami berendezkedéséről alkotott hazai és nemzetközi véleményt is. A közterületen, gyakorlatilag a nyilvánosság előtt történnek az igazoltatások, elfogások, közlekedésrendészeti akciók, járműellenőrzések, a látványos rendőrségi akciók, és itt kerülnek a rendőrök az érdeklődés középpontjába akkor is, ha egy-egy tömegdemonstráció biztosítása, esetleg a rendezvény feloszlatása a feladatuk.

A rendőrségi törvény széleskörű felhatalmazást biztosít a rendőrök részére a közterületi intézkedések végrehajtására, sőt lehetővé teszi, hogy a törvényes feltételek megléte esetén magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen is intézkedhessenek. Ezeknek a feladatoknak a teljesítése természetesen azzal jár, hogy az intézkedés alá vont személyt – sok esetben emberek egész csoportját – a mozgásában, személyes szabadságában korlátozzák, ellenszegülés esetén akár kényszerítő eszközök alkalmazásával is. A törvény rendelkezése alapján a jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedésnek mindenki köteles magát alávetni, és a rendőr utasításának engedelmeskedni. A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható. A rendőrség a feladatának ellátása során a testi épséghez, a személyes szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetetlenségéhez, a személyes adatokhoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jogokat a törvényben foglaltak szerint korlátozhatja.

Az állampolgárok túlnyomó többsége tudomásul veszi, és nem kifogásolja a kultúráltan, szakszerűen és jogszerűen végrehajtott intézkedéseket, de joggal sérelmezi az igazságérzetét sértő, az intézkedés törvényes céljával arányban nem álló rendőri fellépést. A rendelkezésünkre álló adatok azt igazolják, hogy a több tízezres nagyságrendű rendőri intézkedés túlnyomó többségét a jogszabályoknak és az alkotmányos alapelveknek megfelelően hajtják végre, és az esetleges panaszokat a törvényes jogorvoslati fórumok megfelelően orvosolták. A segítséget kérő panaszosok száma az intézkedések gyakoriságához viszonyítva alacsony volt, 2003-ban 100, 2004-ben 119 állampolgár fordult az országgyűlési biztosokhoz a rendőri intézkedésekkel összefüggő sérelmek miatt. A panaszok többségében nem volt megállapítható tényleges jogsérelem, a panaszosok az intézkedések, igazoltatások, közúti ellenőrzések látszólagos indokolatlanságát kifogásolták, illetve azt, hogy az intézkedés okáról a rendőrök utólag sem adtak tájékoztatást. Általában hiányoztak a vizsgálat megindításához szükséges adatok is, de az érintettek nem vették igénybe a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségeket sem. Többen fordultak az általános helyetteshez a helyszíni bírságolásokkal kapcsolatban, olyan esetekben, amikor a közlekedési szabálysértés tényét elismerték, a helyszíni bírság kiszabására vonatkozó nyomtatványt átvették, de utóbb már méltánytalannak tartották az intézkedést. Az általános helyettes ezeket a panaszokat vizsgálat nélkül, a panaszos tájékoztatása mellett elutasította.

A korábbi évekhez képest kevesebb panasz érkezett a kényszerítő eszközök alkalmazása miatt. Egy panaszos sérelmezte, hogy a Tatabányai Rendőrkapitányság rendőrei testi kényszer alkalmazásával előállították a kapitányságra és az intézkedés során, 8 napon túl gyógyuló sérülést szenvedett. Az intézkedést az váltotta ki, hogy a panaszos megakadályozta, hogy a területi áramszolgáltató vállalat munkatársai egy lelógó, életveszélyes villanyvezetékét áramtalanítsanak.

A rendőrök ellen tett feljelentés ügyében a nyomozást megszüntették, a panaszossal szemben ugyanakkor eljárás indult hivatalos személy elleni erőszak miatt. Az ügyben a panaszost a Tatabányai Városi Bíróság hivatalos személy elleni erőszak bűntette miatt pénzbüntetésre ítélte. Az előállítás során okozott sérülések ügyében a nyomozást a Komárom-Esztergom Megyei Ügyészségi Nyomozó Hivatal folytatta le. A nyomozás során nem lehetett kétséget kizáróan bizonyítani, hogy a sérülések mikor keletkeztek, és azokat melyik rendőr okozta. A körülmények tisztázására végrehajtott szembesítések is eredménytelenek voltak, ezért a Nyomozó Hivatal a büntetőeljárást megszüntette, és a megszüntető határozat ellen benyújtott panaszt a Komárom-Esztergom Megyei Főügyészség elutasította. Kezdeményezésünkre a Legfőbb Ügyészség az eljárást és az ügyben hozott határozatokat megvizsgálta és azokat megalapozottnak találta.

Az ilyen ügyek közös jellemzője – amely a panaszok számától függetlenül megállapítható –, hogy az intézkedés végrehajtása gyakran aránytalanul súlyos következménnyel jár, amelynek bekövetkezése nem mindig az intézkedés alá vont személynek róható fel. A körülmények és a felelősség rendszerint nyomozati eszközökkel sem tisztázható, így az alkotmányos jogok sérelmét vizsgáló ombudsman sem tud minden esetben érdemi segítséget nyújtani a panaszosoknak.

Több olyan panasz is érkezett az elmúlt évben a tömegdemonstrációkkal összefüggő rendőri intézkedések miatt. A panaszosok rendszerint a szervezők, vagy szimpatizánsaik köréből kerültek ki. Egy panaszos videofelvételt küldött az általa sérelmezett rendőri fellépésről. Megfogalmazása szerint a „tudomásul vett” tüntetésről készült videofelvételen látható, hogy a rendőrök egy fiatal nőt, illetve egy férfit hasra fektetve megbilincselnek, majd elvonszolnak. Az országgyűlési biztos általános helyettese felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy a tüntetés feloszlatásának jogszerűségét a bíróság

vizsgálta. Az ítéleti indoklások nem hagytak kétséget a felől, hogy a tüntetés nem bejelentett rendezvény volt, ezért az nem is lehetett „tudomásul vett”, így a rendőri intézkedések jogszerűsége sem kérdőjelezhető meg.

A videofelvétel szerint a rendőri intézkedések végig erőszakmentesen, nyugodtan és szakszerűen történtek. A tömegből kiemelt személyeket megbilincseltek, az előállított személyek elszállítása ölben, vagy a karoknál felemelve történt. A hatályos jogszabályok szerint nem minősül embertelen, megalázó bánásmódnak a személy fekvő helyzetben történő megbilincselése sem, ha arra támadása vagy erőszakos magatartása miatt került sor. A rendőrségi törvény egyéb tömegoszlató eszközök és módszerek alkalmazására is lehetőséget ad, ezért a rendőri felszólítások ellenére az esti órákig tartó jogellenes megmozdulás során történt rendőri intézkedések – az alkalmazott erőszak mértékét tekintve – az alkotmányos jogok szempontjából sem voltak aránytalanul súlyosnak minősíthetők.

Egy-egy intézkedés végrehajtásának törvényes módját a jogszabályok – elsősorban a kétharmados törvények kategóriájába tartozó rendőrségi törvény – korlátainak figyelembevételével, minden esetben az adott, konkrét körülmények között kell az intézkedő rendőrnek eldöntenie. Számolnia kell azzal is, hogy előjárói a kényszerítő eszközök alkalmazásának jogszerűségét, az esetleges panaszoktól függetlenül megvizsgálják, így a felesleges erőszakkal, vagy megalázó módon végrehajtott intézkedésért a rendőr fegyelmi, vagy súlyosabb esetben büntetőjogi felelősséggel tartozik (OBH 3747/2003.).

Az általános helyettes elutasította azokat a panaszokat, amelyekben a demonstrációkkal kapcsolatos bejelentés rendőrségi tudomásulvételének hiányát kifogásolták a panaszosok, tekintettel arra, hogy 2003-ban már foglalkozott a bejelentések jogszabályi hátterével és rendőrségi tudomásulvétel problémáival. A panasztevőket tájékoztatta korábbi megállapításairól, illetve arról, hogy a rendőrség közigazgatási határozatai ellen csak a bírósághoz fordulhatnak, mert az ombudsman csak a hatósági eljárásban elkövetett jogszabálysértést vizsgálhatja, a mérlegelési jogkörben hozott döntéseket nem.

1.23.2. Szabálysértési eljárások

Az esetek többségében – hasonlóan a tavalyi évhez – közlekedési szabálysértési ügyekben fordultak a panaszosok a Hivatalhoz, mind a rendőrségi, mind a bírósági eljárás ill. döntések hiányosságait, ellentmondásait sérelmezve. Az országgyűlési biztos általános helyettesének ezeket a beadványokat minden esetben el kellett utasítania, hiszen az Sztv. szerint az eljárás alá vont személy az első fokú határozattal szemben a bírósághoz fordulhat jogorvoslatért, a bírósági döntések felülvizsgálatára pedig az országgyűlési biztosnak nem terjed ki a hatásköre. A panaszosok tájékoztatást kaptak a részletfizetés, ill. a perújítás jogszabályi lehetőségéről.

A szabálysértési eljárásban sértettként szereplő panaszosok ugyanakkor azt sérelmezték, hogy a rendőrségtől kapott tájékoztatás szerint – az Alkotmánybíróság 78/2002. (XII. 19.) AB határozata értelmében – a szabálysértési eljárásban született határozatot nem kézbesíthetik a sértett részére (OBH 4374/2004., 5345/2004). A szabálysértési hatóságnak, ill. a bíróságnak – az 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) értelmében – a határozatát csak azzal kell közölnie, akire rendelkezést tartalmaz. Az Alkotmánybíróság döntését – amellyel a 11/2000. (II. 23.) BM rendelet Sztv.-nek ellentmondó előírását megsemmisítette – az országgyűlési biztos hatáskör hiányában nem vizsgálhatja.

Az 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) szerint ugyanakkor a rendőri intézkedéssel járó közúti balesetben az intézkedő rendőr – az érintett személy kérelmére – a helyszínen közli a balesetben érintett más személyek nevét, lakcímét (jogi személy székhelyét), a jármű hatósági jelzését, a kötelező felelősségbiztosítási kötvény számát és a biztosító nevét. A rendőrség – az érintett írásbeli kérelmére – igazolást ad a baleset idejéről, helyéről, valamint a fenti adatokról. Ezen adatokat a rendőrség – mind az érintett, mind a biztosítóintézet kérelmére – a kárrendezési eljárás lefolytatásához köteles megküldeni a biztosítóintézetnek. A biztosítóinak, ill. a sértettnek (károsultnak) tehát a szabálysértési eljárástól függetlenül joga és lehetősége van a kárrendezéshez szükséges adatok beszerzésére.

Az általános helyettes – egy közlekedési szabálysértési ügyben szereplő sértett panasza alapján – megállapította, hogy a BRFK késedelmes eljárása – ti. a szabálysértési feljelentés késedelmes továbbítása az eljárás lefolytatására illetékes rendőrhatalomhoz – visszásságot okozott a jogállamiság elvéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben (OBH 3778/2003.). Az országos rendőrfőkapitány az ügyben tett ajánlást elfogadta.

Ugyancsak sértetti panasz alapján indult vizsgálata során az általános helyettes megállapította, hogy a rendőrség késedelmes eljárása – vagyis az érdemi határozat késedelmes meghozatala egy közlekedési szabálysértési ügyben – visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. Az általános helyettes – a gépjárművek üzemeltetőinek kötelező felelősségbiztosítása tekintetében a biztosítót érintő károsulti panasz kapcsán – azt is megállapította, hogy a biztosító elhúzódozó eljárása közvetlenül veszélyeztette a panaszos tulajdonhoz való jogát és visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben (OBH 1185/2004). Az általános helyettes – egy külföldiek rendszertével kapcsolatos szabálysértés miatt eljárás alá vont személy panasza alapján – megállapította, hogy a rendőrség nem tett eleget a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségének, ezáltal visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz, valamint az ártatlanság védelméhez való jogokkal összefüggésben. Az általános helyettes ugyanakkor azt is megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal és az ártatlanság védelmével összefüggő visszásságot eredményez, ha a

jogszabályok nem garantálják megfelelően, hogy az eljárás alá vont személy érvényesíthesse a jogait a szabálysértési eljárás során.

Kisebbségben tettek panaszt az önkormányzati – jegyzői – hatáskörbe tartozó szabálysértési eljárásokkal kapcsolatban. Az országgyűlési biztos általános helyettese az eljárás alá vont személyek panaszait – a bírói jogorvoslatra tekintettel – hatáskör hiányában elutasította.

Az általános helyettese – közterület engedély nélküli használata miatt szabálysértési eljárás alá vont személy panaszára alapján – megállapította, hogy nem járhat el ugyan a bíróság által felülvizsgált konkrét szabálysértési ügyben, de kezdeményezheti a szabálysértési eljárás alapjául szolgáló önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálatát. Az általános helyettes megkeresése nyomán az illetékes közigazgatási hivatal vezetője megállapította, hogy az önkormányzat rendelete több ponton törvényt sértő, ezért felszólította a képviselő-testületet a rendelet módosítására. A képviselő-testület a hivatalvezető észrevételeinek megfelelően módosította a kifogásolt rendeleti szakaszokat (OBH 5386/2003.).

Az általános helyettes elutasította az eljárás alá vont személy panaszát, mely szerint az önkormányzat diszkriminatív módon nem változtatta át a vele szemben kiszabott szabálysértési pénzbírságot közérdekű munkára. Az önkormányzat erre csak akkor köteles, ha a közmunka feltételeit meg tudja teremteni az adott településen (OBH 3923/2003.).

2004-ben is érkeztek olyan beadványok, melyekben a panaszosok az őket és a családjukat magánszemély részéről ért súlyos zaklatást, fenyegetést sérelmezték, valamint jelezték, hogy hiába fordultak az ügyben az önkormányzathoz, a rendőrséghez, ill. a bírósághoz, az adott cselekmény ugyanis se bűncselekménynek, se szabálysértésnek nem minősül (OBH 1714/2004., 3453/2004.).

Az általános helyettes tájékoztatta a panaszosokat, hogy az OBH 4460/2002. számú ügyben 2003-ban már megállapította, hogy a zaklató jellegű magatartásokkal kapcsolatos jogi szabályozás hiánya visszásságot okoz az emberi méltósághoz való jogból levezethető magánszférához való joggal összefüggésben, ezért javaslatot tett az igazságügy- és a belügyminiszternek a vonatkozó jogi szabályozás kidolgozására. A kapott tájékoztatás szerint a zaklatást várhatóan az új, egységes szabálysértési törvényben fogják szabályozni, melynek kidolgozása a Belügyminisztériumban továbbra is folyamatban van. Az Országgyűlés felkérte a Kormányt az ún. „távoltartó rendelkezések” bevezetésének a kidolgozására, melynek koncepcióját az Igazságügyi Minisztériumnak kell megalkotnia.

1.24. Társadalombiztosítás

A társadalombiztosítással összefüggésben érkezett panaszok száma a korábbi években tapasztalt fokozatos emelkedését követően a beszámolási időszakban nagy mértékű, több mint 2,5-szeres növekedést mutat.

Ezen belül továbbra is jellemző, hogy alig tíz százalék az egészségbiztosítással összefüggő panaszok aránya. A panaszok súlyát tekintve is a fenti arány jellemző. A nyugdíjbiztosítási panaszok vizsgálatának csupán több mint két százaléka zárult vizsgálati jelentéssel, mely a korábbi évekhez viszonyítottan nagy mértékű csökkenést jelent. A többi panaszt az országgyűlési biztos hatáskör hiányában, de a panaszosok részletes tájékoztatása mellett, elutasította, és ebből közel negyven panaszt a hatáskörrel rendelkező szervhez tett át. Az elutasított panaszok többsége a méltányossági kérelmek elutasításának, az egyesítési összeghatártól függően emelt özvegyi nyugdíjaknak, a fiatalon megözvegyültek és elváltak özvegyi nyugdíjra jogosultságának, valamint a Magyar–Román Szociálpolitikai Egyezmény elmaradt módosításának kritikáját jelentette.

A 2004-ben érkezett egészségbiztosítási panaszok többségének rendezéséhez nem volt szükség jelentésre, csupán a korábban érkezett panaszok vizsgálata zárult két összefoglaló jelentéssel. A többi panasz vizsgálata a nyugdíjbiztosítási panaszokkal azonosan, a panaszos részletes tájékoztatásával különböző hatásköri okok miatt került elutasításra (pl. orvos-szakmai kérdések, kártérítési igény, bírói ítélettel lezárt ügy, passzív jogon járó táppénz jogosultság időtartama, gyógyfürdőben beutalóval tartózkodás időbeli korlátozása).

A 2004-ben vizsgált ügyekben a panaszosok a korábbi évekhez hasonlóan többségükben a tisztességes eljáráshoz, a szociális biztonsághoz, valamint a jogbiztonsághoz való joguk sérelme miatt kértek segítséget.

Az országgyűlési biztos eredményes munkájához a beszámolási időszakban is jelentősen járultak hozzá a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és igazgatási szervei, valamint az Országos Egészségbiztosítási Pénztár és igazgatási szervei vezetői és munkatársai. Ugyancsak az eredményes együttműködés folytatódott a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletével, a Pénzügyminisztériummal, a Belügyminisztériummal, az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériummal, valamint az Egészségügyi Minisztériummal.

Nem vezetett azonban továbbra sem eredményre – lényegében finanszírozási okokra hivatkozással – a Gazdasági és Közlekedési Minisztériummal, a súlyosan fogyatékos személyek közlekedési kedvezményei tekintetében feltárt és évek óta fennálló alkotmányos visszásság megszüntetése érdekében tett ajánlás. „A közlekedésükben akadályozott személyek támogatási rendszerének továbbfejlesztésével összefüggő feladatokról” című, korábban az országgyűlési biztosnak véleményezésre megküldött kormányelőterjesztés-tervezet és határozat-tervezet – mely ugyan kifogásolt időponttól, csak

2006-tól tervezte a probléma átfogó megoldását – sem került a Kormány elé benyújtásra. A fentiekre tekintettel az országgyűlési biztos az alkotmányos visszásság megszűnését eredményező támogatási rendszer átalakításának jelenlegi helyzetét nem tartja elfogadhatónak, ezért a tárgyat a Parlament elé terjeszti.

1.24.1. Nyugdíjbiztosítás

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

A szociális biztonsághoz, a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogokkal összefüggésben visszásságot állapított meg a vizsgálat, mert a magán-nyugdíjpénztár tagok, akik ha a nyugdíjkorhatár előtt, rendszerint kényszerítő körülmények miatt nagy létszámban nyugdíjba vonultak, nyugdíjuknak csak 75%-át kapták meg, mert a rokkantsági nyugdíjra való jogosultság kivételével nem léphettek vissza a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe (OBH 2600/2004).

Ajánlást azonban az országgyűlési biztos azért nem tett, mert a vizsgálattal egy időben elkészült a törvény módosítási javaslata, amelyet a Parlament 2004. június 14-én elfogadott. Így akik 2013. január 1-je előtt vonulnak nyugdíjba, visszaléphetnek a társadalombiztosítási rendszerbe, amennyiben a pénztártagságuk időtartama a 10 évet nem éri el, és várható pénztári járadékuk összege kevesebb a társadalombiztosítási nyugdíj egynegyedénél. Továbbá, a törvenymódosítás hatálybalépésétől számított hat hónapon belül – vagyis 2004. június 19. és december 19. között – azok is igényelhetik a teljes mértékű társadalombiztosítási nyugdíjat, akik már korábban a vegyes rendszerből lettek nyugdíjasok, de a pénztártól kapott szolgáltatást a társadalombiztosításba visszautalják. A módosított jogszabály már összhangban van az alkotmányos követelményekkel.

A jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való jog, illetve a mindebből levezethető tisztességes eljáráshoz való alapjoggal összefüggésben okozott visszásságot, hogy a Magyar–Román Szociálpolitikai Egyezményt a nyugdíjbiztosító a nyugdíjasként áttelepült, de még munkát vállaló személyek hátrányára alkalmazta (OBH 5819/2004.).

A nemzetközi nyugdíjügyek elbírálásáról szóló 2004. július 1-jétől hatályos Főigazgatói Utasítás a korábbi alkotmányos visszásságot eredményező helytelen joggyakorlatot megszüntetve, a Magyar–Román Szociálpolitikai Egyezmény szabályainak megfelelően írja elő a nyugdíjasként áttelepültek nyugdíjának szakmai átlaga alapján történő megállapítását. Ezzel egy időben a főigazgató elrendelte a tévesen megállapított nyugdíjak felülvizsgálatát.

A fentiekre, valamint arra is tekintettel, hogy a vizsgálat során a panaszos ügye is – meglegedésére – rendeződött, az országgyűlési biztos ajánlást nem tett. Azonban szükségesnek tartotta – mint azt a korábbi években többször megtette – ismételten felhívni a hatáskörrel rendelkező egészségügyi miniszter figyelmét a több éve előkészítés alatt lévő új Magyar–Román Szociálpolitikai Egyezmény életbelépésének sürgősségére, különös tekintettel a magyar nyugdíjalapot indokolatlanul terhelő nyugdíjkiadásokra, melyet a román fél nem térít meg.

Konkrét ügyben az országgyűlési biztos azt állapította meg, hogy a közigazgatási szerv kilenc hónapon át tartó hallgatása (bár részben objektív okokkal indokolható) a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos alapjoggal összefüggésben okozott visszásságot (OBH 3566/2004.).

A jogállamiságból levezethető tisztességes eljáráshoz való alapjoggal, valamint a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjoggal összefüggésben okozott visszásságot, hogy az országgyűlési biztosnak korábbi vizsgálata és ajánlása eredményeként a panaszosnak visszamenőlegesen megállapított öregségi nyugdíjra jogosultsága napjától sem hivatalból, sem a panaszos kérelmére nem módosította a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság az özvegyi nyugdíjra jogosultsága kezdő napját, ez csak az országgyűlési biztos újabb vizsgálatára történt meg (OBH 5274/2004.).

Az Alkotmányban deklarált jogállamiságból levezethető tisztességes eljáráshoz való alapjoggal összefüggésben visszásságot okozott (bár részben objektív okok miatt), hogy a nyugdíjbiztosító a megállapodás megkötésekor nem biztosította a járulék befizetéséhez szükséges csekket, továbbá, ha nem regisztrálta a panaszos által bejelentett lakcímváltozást, ennek következményeként átélt hátrányok miatt a panaszos elveszítette a nyugdíjbiztosító iránti bizalmát (OBH 3033/2004.).

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz való alkotmányos alapjoggal összefüggésben visszásság fennállását állapította meg a biztos, mert a megyei nyugdíjbiztosítási igazgatóság új határozat meghozatala helyett egy korábban már visszavont határozatot módosított, és eljárási cselekményét a hatályon kívül helyező határozat meghozatalát követően három hónap elteltével hajtotta csak végre. Mivel a kérelmeket tartalmuk szerint kell elbírálni, nem sérti az ügyfél jogát az, ha tájékoztatást kérő levelére válaszolva valamely neki járó ellátás folyósításának a megkezdéséről rendelkezik a társadalombiztosítási szerv (OBH 1938/2004.).

Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, hogy a nyugdíjbiztosítási igazgatóság késedelme, illetve határozat meghozatalának elmulasztása, melynek következtében az ügyfél teljesen ellátatlan maradt, nem felelt meg a szociális biztonsághoz való alapjog érvényesülése érdekében végzett jogalkalmazói feladat követelményének, ezáltal a szociális biztonsághoz való joggal, s közvetve az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben is alkotmányos visszásságot okozott (OBH 4952/2004.).

A beszámolási időszakban végzett vizsgálatok a korábbi évekhez hasonlóan számos esetben nem állapítottak meg alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot. Nevezetesen, például ha a nyugdíjbiztosítási igazgatóság az öregségi nyugdíjat megállapító határozatát azért módosítja többször, mert az igénybejelentéskor, valamint a fellebbezés benyújtásakor is téves volt az adatközlés. (OBH 3986/2004.); a nyugdíjbiztosítási igazgatóság a méltányossági árvaellátásra benyújtott igényt a jogszabályban előírt jogosultsági feltételek hiányában elutasítja. (OBH 5180/2004.); az igénylőlapon kétféle ellátásra benyújtott rokkantsági nyugdíjigényt, valamint rendszeres szociális járadékigényt a nyugdíjbiztosítási igazgatóság rendszeres szociális járadékot megállapító határozattal bírálja el, mert erre az ellátásra szerzett jogosultságot az igénylő (OBH 5446/2003.), a fenti félreértésre lehetőséget adó joggyakorlatot a nyugdíjbiztosító időközben megszüntette.

Továbbá nem állapított meg alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot a biztos, amiért a nyugdíjbiztosítási kirendeltség az ügyfél 2001-ben történt téves adatközlése miatt megállapított és folyósított rendszeres szociális járadéka visszavonásáról, valamint a jogalap nélkül felvett ellátás visszafizetéséről hozott határozatot. Ugyanekkor azonban az országgyűlési biztos kezdeményezésére a kirendeltség vezetője méltányosságot gyakorolt (OBH 3564/2004.). Ugyancsak nem volt megállapítható alkotmányos visszásság akkor, amikor a magyar közigazgatási szerv azért nem tudott határozatot hozni, mert a külföldi társadalombiztosítási szerv hallgatása vagy az adatszolgáltatás elhúzódása miatt ez lehetetlen volt (4894/2003.).

1.24.2. Egészségbiztosítás

A vizsgált mindkét ügyben az országgyűlési biztos alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot állapított meg. Az OBH 2442/2003. számú ügyben a vizsgálat megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogorvoslati joggal összefüggésben visszásságot okoz, ha az eljáró szerv nem biztosítja az Alkotmányban és a törvényben meghatározott alapelvek, eljárási rendelkezések érvényre jutását és saját tévedésüket úgy akarják „orvosolni”, hogy annak hátrányos következményeit áthárítják a sérelmet szenvedett panaszosra.

A munkaképesség-csökkenés megállapítására az orvos-szakértői eljárással összefüggésben érkezett beadványok összevont vizsgálatát az országgyűlési biztos a szociális biztonsághoz való jog sérelmének közvetlen veszélye miatt rendelte el. A vizsgálat megállapította, hogy nem okoz a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot, ha a társadalombiztosítás keretében igénybe vehető rokkantsági nyugdíjhoz szükséges munkaképesség-csökkenést egyedi elbírálás alapján orvos-szakértői bizottságok véleményezik. Tekintettel azonban a panaszok nagy számára, valamint arra, hogy a panaszosok kizárólag az orvos-szakértői eljárásokat sérelmezték, figyelemmel az Országgyűlés 75/1997. (VII. 18.) OGY határozatára is, az országgyűlési biztos felhívta az egészségügyi miniszter figyelmét, hogy a munkaképesség-csökkenés mértékét és a rehabilitálhatóságot (az egyén szakmai gyakorlata, képzettsége, életkora alapján megállapítható rehabilitálhatóságot) is értékelni képes, a rászorulóknak állapotának objektív, szakmai megállapításához szükséges orvos-szakértői szervezet létrehozása és az orvos-szakértői eljárás új szabályainak megalkotása már elodázhatatlan (OBH 3116/2002.).

1.25. Vámügyek

Az Európai Unióhoz történt csatlakozás következtében átrendeződött a vámszervek struktúrája, a szervezeti változások jelentős mértékben érintették a személyi állományt és az uniós jogszabályok hatálybalépésével új helyzet alakult ki az állampolgárokat leggyakrabban érintő magánimport területén is. A csatlakozástól sokan azt várták, hogy a nehezen áttekinthető vámelőírások egyszerűbbé válnak, és a korlátozások enyhülnek. A 2004-ben bevezetett vámintézkedések az országgyűlési biztosok hivatalához érkezett panaszok számát nem növelték lényeges mértékben – 2003-ban 14, 2004-ben 17 panaszos fordult az általános helyetteshez –, de a panaszosok csaknem kivétel nélkül az uniós rendelkezések bevezetését sérelmezték.

Több Csongrád és Békés megyei lakos panaszolta a Románia és Magyarország közötti árubehozatali szabályokkal kapcsolatban, hogy a vámszabályok a határtól 15 km távolságon belül élő állampolgárokat, az ország egyéb területein lakókhhoz képest hátrányosan érintik. A közösségi vámjogi szabályozás fő jogforrásai – a Közösségi Vámkódex és végrehajtási rendelete, továbbá a vámkönnyítések közösségi rendszeréről szóló rendelet – részben előírják, illetve lehetőséget adnak nemzeti (tagállami) szabályozás létrehozására. A bevezetett rendelkezések alapján a vámhatárral határos határ menti területen lakók, a vámhatáron dolgozók, valamint a folyami, vízi járműveken szolgálatot teljesítők, a fuvarozó vállalatok és a Magyar Posta Rt. vámhatárt szolgálatteljesítés céljából átlépő alkalmazottai, továbbá a határforgalom lebonyolítását és ellenőrzését harmadik országban lévő szolgálati helyen végzők csak korlátozott mértékben hozhattak be alkoholtartalmú italokat és dohányárut. A korlátozások a személyi, illetve családi szükségleteket meghaladó cukorbehozzal visszaszorítását is szolgálták.

Az általános helyettes megállapította, hogy a vámrendelkezések a fentiek alapján valóban különbséget tettek az állampolgárok különböző csoportjai között, de az eltérő szabályokat az objektív helyzetükből adódó – az olcsóbb árukhoz, élelmiszerekhez, közszükségleti cikkekhez, üzemanyaghoz való könnyebb hozzáférésben lévő – eltérő lehetőségeik tették indokolttá.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alkotmányosértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés akkor alkotmányellenes, „ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne” (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.).

Hasonló meghatározást tartalmaz az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 7. § (2) bekezdése, amely 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 tárgyilagossága mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van.” Az általános helyettes álláspontja szerint a hatályos törvényen és nemzetközi jogszabályokon alapuló rendelkezéseknek ésszerű és széles körben ismert indokai voltak. Kiemelhető közülük a kereskedelmi mennyiségű áruk illegális behozatalának megakadályozása, a csempészet visszaszorítása, vagy a borhamisításhoz használható cukorimport korlátozása. A vámentesen behozható áruk elérhetősége szempontjából a határ mentén élők helyzete ténylegesen kedvezőbb (az egy-egy határátlépésre vonatkozó mennyiségi korlátozástól függetlenül), mint a határtól távolabb élőké.

Konkrét hatósági jogalkalmazással összefüggő, jogszerűtlen, vagy alkotmányos jogokat sértő hatósági intézkedésre utaló panaszt az általános helyettes nem kapott, ezért ezekben az ügyekben vizsgálatot nem indított. A megkülönböztető szabályokat az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2004. évi CI. törvény 2005. január 1-jén hatályon kívül helyezte.

1.26. Végrehajtók

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 2001. évi módosítását követően az országgyűlési biztos vizsgálódási körébe tartozik a megyei bírósági végrehajtó és az önálló bírósági végrehajtó. Az Obtv. 29. §-ának (1) bekezdése, ugyanezen szakasz (2) bekezdésének e) pontja, valamint az Alkotmánybíróság 17/1994. (III. 29.) AB határozatában foglaltak alapján azonban nincs lehetősége bírósági döntés, illetve eljárás felülvizsgálatára és olyan kérdést sem vizsgálhat, amely a bíróság hatáskörébe tartozik.

Mivel bírósági végrehajtási eljárásban a végrehajtó intézkedése ellen a bírósághoz lehet fordulni végrehajtási kifogással – a közigazgatási bíróságra vonatkozó szabály megfelelő értelmezésével (analógia) jár el az országgyűlési biztos. Ennek értelmében az önálló bírósági végrehajtó, valamint a megyei bírósági végrehajtó eljárását vizsgálja, kivéve az olyan kérdést vagy kérdéseket, amelyre nézve bírósági eljárás van folyamatban, illetve amelyben a bíróság már érdemben döntött, valamint azokat a kérdéseket, melyek a bíróság hatáskörébe tartoznak. Az Obtv. 29. § (1) bekezdésének h) pontja alapján vizsgálati hatáskörébe tartozik a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara (a továbbiakban: Kamara) is. A beszámolási időszakot tekintve, továbbra is jellemző, hogy a benyújtott panaszok nagy részében a bíróság a sérelmezett intézkedéssel összefüggő végrehajtási kifogást érdemben már elbírált, vagy az elbírálására irányuló bírósági eljárás éppen folyamatban volt, így a biztos – hatáskör hiányában – ezeket kénytelen volt elutasítani. Hasonlóan járt el azokban az esetekben is, amikor a végrehajtás alapjául szolgáló bírósági határozatot, illetőleg bírósági eljárást kifogásolták.

Számos panaszos fordult ebben az évben is az országgyűlési biztoshoz, akik – mint végrehajtást kérők – a végrehajtási eljárások elhúzódását, eredménytelenségét kifogásolták. Ezzel a kérdéskörrel kapcsolatosan a korábban végzett vizsgálatára utalt vissza a biztos, melynek eredményeképpen megállapította, hogy a végrehajtási eljárások elhúzódása, esetleges eredménytelensége önmagában nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot, amennyiben az önálló bírósági végrehajtó a hatályos jogszabályoknak megfelelően eljárva foganatosította a végrehajtási eljárást. Ugyanis sem az Alkotmány, sem valamely Alkotmányból levezetett elv nem garantálhatja a végrehajtási eljárás eredményességét, ugyanakkor az OBH 1532/2003 számú jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy szükséges a bírósági végrehajtási rendszer hatékonyabbá tétele. Az OBH 1105/2003. és az OBH 2869/2003. vizsgálatok is megállapították, hogy nem okoz alkotmányos joggal összefüggő visszásságot a végrehajtó eljárása, ha a bíróság döntésének és a hatályos jogszabályoknak megfelelően jár el.

2004. évben két alkalommal fordult elő, hogy az országgyűlési biztos jogszerű megkeresésének az érintett önálló bírósági végrehajtók nem tettek eleget, s ezzel már önmagában visszásságot okoztak. Ezekben az esetekben az önálló bírósági végrehajtók, csak az igazságügy-miniszter és a Kamara közreműködésének eredményeképpen küldték meg a biztos ajánlásának megfelelő válaszukat. (OBH 3274/2003. OBH 4063/2003).

Az országgyűlési biztos az OBH 2077/2004 számú ügyben folytatott vizsgálata során megállapította, hogy az eljáró önálló bírósági végrehajtó a tulajdonhoz való joggal, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, mivel a végrehajtási jog bejegyzését az ingatlan-nyilvántartás szerint a panaszos kizárólagos tulajdonában álló ingatlan tekintetében kérte egy olyan végrehajtási eljárás keretében, ahol adósként a panaszos házastársa szerepelt. Nem vette figyelembe az ingatlan-nyilvántartásnak, és a házassági vagyoni jognak az ügy szempontjából releváns szabályozását sem. A földhivatal a tulajdonhoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott a végrehajtási jog jogszabálysértő bejegyzésével. A másodfokú földhivatal szintén a tisztességes eljáráshoz való jogot sértette meg jogszabály által előírt ügyintézési határidő túllépésével.

Mindezek alapján az országgyűlési biztos felkérte a Kamarát, hogy figyelmeztesse az eljáró végrehajtót a körültekintőbb, a jogszabályoknak megfelelő, szakszerű munkavégzésre. A közbizalom helyreállítása, valamint a lakásmaffia elleni hatékony fellépés miatt fokozottan megkövetelt szakszerűség biztosítása érdekében felkérte a földhivatalok vezetőit, hogy vizsgálják meg átfogóan az érintett ügyintézők, valamint a szakmai irányítást végző vezetők munkáját és vegyék fontolóra a fegyelmi eljárás kezdeményezésének a lehetőségét, valamint tegyenek meg minden szükségesnek ítélt lépést az ügyintézési határidők betartása érdekében. Hívják fel a figyelmét az ügyintézőknek az ügyintézési határidők betartásának fontosságára.

Az érintett szervek az ajánlásokat elfogadták, az I. fokon eljáró földhivatalnál fegyelmi eljárás indult a pontos felelősség tisztázása érdekében. Világosan látható, hogy a bírósági végrehajtási eljáráshoz gyakran szorosan kapcsolódó földhivatali eljárás során szintén fokozott követelmény a jogszerűség, amelynek garanciális jelentősége van.

Az országgyűlési biztos vizsgálata során, illetve az elutasításra került panaszok értékelése kapcsán is, összességében – a 2003. évről szóló beszámolójában foglaltakhoz hasonlóan – megállapította, hogy a bírósági végrehajtás nem működik kellő hatékonysággal, átalakítása szükséges. Ugyanakkor a bírósági végrehajtási eljárások alapjául nagy számban szolgálnak különböző hitelkonstrukciókból származó lejárt tartozások, illetve a közüzemi szolgáltatók felé fennálló díjtartozások. A gyakran társadalmi és gazdasági okok miatt kialakuló élethelyzetek kezelése sok esetben jogi eszközökkel nem lehetséges, csak a szociálpolitika által biztosított kríziskezelő megoldások igénybe vételére van mód.

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 országgyűlési biztos ismét rögzítette, 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. Egy folyamatban lévő beruházás közben történt tulajdonváltozás során pedig egyértelművé tette, hogy a korábbi tulajdonos által meg nem fizetett érdekeltségi hozzájárulás időarányos részéért nem az új tulajdonos felel (OBH 5013/2004.).

Az érdekeltségi hozzájárulás megfizetését kifogásoló nagy számú panaszost a biztos teljes körűen igyekezett tájékoztatni, egyben magyarázatát adni mindkét fajta beruházás környezetvédelmi és földvédelmi fontosságának. Arra is felhívta a panaszosok figyelmét, hogy az érdekeltségi hozzájárulás adók módjára behajtható köztartozás, így a jegyző az esetleges behajtási intézkedések során jogszerűen jár el.

A csapadékvíz-elvezetés elmaradását kifogásoló panaszok során a biztos fellépése mindösszesen két ügy kapcsán nem járt sikerrel. Budakeszi Város Önkormányzata, annak ellenére, hogy a 2001. szeptember 24-én zárult OBH 2789/2001. számú vizsgálat során egyetértett a kezdeményezéssel, nem tett eleget a csapadékvíz-elvezetési kötelezettségének. Az OBH 5057/2001. számú ügyben a kazári önkormányzat nem oldotta meg a mai napig sem a problémát.

A biztos a beszámolási időszakban is többször szembesült azzal, hogy az önkormányzatok a jelentős forráshiány miatt nem tudnak eleget tenni a belvíz- és csapadékvíz-elvezetési kötelezettségüknek, és azzal is, hogy a beruházás szorgalmazására ajánlás, kezdeményezés önmagában – a korlátozott anyagi lehetőségekre tekintettel – nem célravezető.

Jelentős lépés azonban, hogy az általános biztos kezdeményezésére 2004 márciusától módosult a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló kormányrendelet, melynek eredményekén bevezetésre került a mellékvízmérőn mért elkülönített locsolási vízhasználat. Az új rendelkezések gyakorlati alkalmazása azonban egyes településeken nem volt zökkenőmentes (OBH 6406/2004.).

1.27.2. Árvíz-, belvíz- és katasztrófavédelem

A bel- és árvizekből eredő katasztrófa helyzet következtében érkezett panaszok kapcsán az országgyűlési biztosok évek óta szorgalmazták a kárt szenvedett állampolgárok ügyeiben a megfelelő szintű jogszabály megalkotását, amely mindenkor teljes bizonyossággal és egyértelműen meghatározza, hogy a katasztrófasegély, a kárenyhítés milyen feltételekkel illeti meg az állampolgárokat. A panaszos esetek az Alkotmányban deklarált jogorvoslathoz, tulajdonhoz és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és tisztességes eljáráshoz való jogot érintették. A jogalkotási javaslat kedvező fogadtatásra talált, de gyakorlati megvalósulás első ízben 2004 történt, amikor két természeti csapás következtében a kormány a károsodott ingatlanok helyreállítása érdekében kormányrendelet kiadásával döntött a károk enyhítése és a szükséges eljárások lefolytatása érdekében.

Az egyik a 243/2004. (VIII. 21.) Korm. rendelet, mely a Hernád folyó 2004. év júliusi-augusztusi áradásával összefüggésben károsodott lakóingatlanok felméréséről, mely közvetlenül kapcsolódott a 259/2004. (IX. 16.) Korm. rendelet, a Hernád folyó 2004. év júliusi-augusztusi áradásával összefüggésben károsodott lakóingatlanok tulajdonosainak támogatásáról. A másik a 2004. június hónapban a rendkívüli időjárás következtében károsodott (jégkár, viharkár) lakóingatlanok tulajdonosainak támogatásáról szóló 217/2004. (VII. 19.) Korm. rendelet. Ezek a jogszabályok jól körülhatárolják a kedvezményezettek körét (életvitelszerűen lakó károsultak lakhatási feltételei biztosítására, ingatlanok helyreállítására, a helyreállíthatatlan ingatlanok pótlására), azt, hogy a támogatás vissza nem térítendő, a készpénzfolyósítás miként történik, a jegyző és polgármester feladatát, hatáskörét stb.

A fenti kormányrendeletek egy-egy konkrét természeti csapás okozta károk felmérésére és kárenyhítési szabályaira vonatkoztak, de még mindig nem született egy generális átfogó szabályozás az állam által vállalt kárenyhítési szabályok érvényesülésére. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa tudományos tanácskozások egész során, az írott és elektronikus médiában, szakmai kiadványokban hangsúlyozta a Nemzeti Katasztrófa Alap létrehozásának fontosságát, mint az intézményi gondoskodás megvalósítását. Kifejtette, hogy „az államot terhelő, úgynevezett intézményes alapjogvédelmi kötelezettség keretében is olyan jogintézményeket kell alkalmazni, amelyek favorizálják a tulajdonhoz való jog biztonságát, érvényesülését és annak alapján az állampolgárok számára az önmagukról való gondoskodás tényleges lehetőségét. Az intézményi gondoskodás tehát ebben az esetben egy olyan új jogintézmény, kárfedezési jogtechnikai eszköz létrehozását jelenti, amit Nemzeti Katasztrófavédelmi Alapnak nevezünk. Ennek az intézményes jogvédelemnek része lesz aztán, hogy az alapnak kezelőre van szüksége, az alap kezeléséhez szükséges szervezeti, személyi és dologi feltételeket is biztosítani kell.”

A vagyonbiztosítás döntően önkéntes alapon történő biztosítása mellett (lakásbiztosítás, nyaralóbiztosítás, mezőgazdasági biztosításfajták, casco biztosítás, a különböző kötelező biztosítások) „éppen a legnagyobb és legsúlyosabb katasztrófakárok, elemi csapások esetére azonban ezek a tradicionális jogintézmények – egyébként nagyon fontos –, nagy súlyú jogintézmények nem bizonyultak elegendőnek. Ezért vált szükségessé, mintegy ezeket kiegészítendő, a Katasztrófavédelmi Alap létrehozása. A kezdeményezés óta az is kiderült, hogy nem csak a tiszai, majd a következő évben a dunai, aztán a Hernád folyó árvizei miatt van szükség ilyen kárfedezési technikára, hanem amikor nagy ipari katasztrófa történt, például a törökbálinti petárdarakarok felrobbanásakor, számos ház romba dőlt vagy súlyosan károsodott. Az özönszerű esőzések nyomán sárlavinák, földcsuszamlások okoztak súlyos károkat, löszfal omlás történt, vasúti és közúti veszélyes szállítmányok robbanása vagy tüzesete, esetleg súlyos közlekedési balesete okán ugyanilyen súlyos katasztrófák következtek be, amelyek mind emberéletben, mind dologi javakban súlyos károkat okoztak. A klímaváltozás egy külön nyomós ok, amely előre vetíti hasonló súlyos környezeti katasztrófák veszélyét, és ez az alap alkalmasnak tűnik az ebből eredő károk legalább részleges, utólagos kezelésére, de finanszírozhat megelőző intézkedéseket is.” A téma fontosságára való tekintettel az országgyűlési biztos továbbra is kiemelt figyelemmel kíséri javaslatának fogadtatását, és szorgalmazza annak mielőbbi megvalósítását.

Az általános helyettes által vizsgált perkáti eset (OBH 5041/2003.) is jól érzékelteti az általános és átfogó szabályozás fontosságát. Itt ugyanis a kárenyhítés elbírálásával összefüggő önkormányzati rendelet alkalmazása okozott visszasságot. A vizsgálata megállapította, hogy a perkáti önkormányzat a tulajdonhoz, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszasságot okozott a kárenyhítési igény minden részletre kiterjedő elbírálásának és a határozat indokolásának elmulasztásával. A panaszos család ingatlana az 1999. évi belvíz- és viharkárok, esőzések következtében lakhatatlanná vált. Ingatlanuk után az állam által biztosított központi kárenyhítésből a család nem részesülhetett. A határozat helyett az ügyben egy megállapodás született, amely azonban az önkormányzati hatósági ügyben a határozatot nem pótolja. A panaszos házaspár lakhatása egy ideiglenes jelleggel bérbe adott lakással és a 400 ezer forint összegű támogatással – az önkormányzat álláspontja szerint – megoldódott, melyet azonban a panaszos házaspár az eltelt évek ellenére – a tulajdonhoz való joguk védelme és az állami kárenyhítési akarat érvényesülése szempontjából – a mai napig nem tudott elfogadni. A Fejér Megyei Védelmi Bizottság az önkormányzat részére a községben lévő két elemi károsult (két ingatlan) azonnali elhelyezésére 4 270 000 Ft-ot biztosított. Erre vonatkozóan az általános helyettes közölte a polgármesterrel, hogy álláspontja szerint ez az a kritikus pont, amelyre a jelentésben is rámutatott, kifejezve aggályait a választott megoldásra. Az önkormányzat a támogatásból önkormányzati lakást biztosított, és ezzel a mai napig fennálló

szakadatlan panaszáradatot indított el. A panaszos házaspár tönkrement ingatlanának építési telke, annak mély fekvése miatt nehezen vagy egyáltalán nem mobilizálható, így maradt a 400 ezer forint támogatás, amelyből ma építkezés nem kezdhető el, ingatlan nem vásárolható. A kezdeményezésre adott önkormányzati választ, intézkedést a család nem tudta elfogadni, és ehhez a biztos általános helyettese is csatlakozott. A család számára szinte megoldhatatlan feladat a jövedelmükhöz képest vállalt kölcsön törlesztése, és a fennmaradó összegből a három iskolás gyermek nevelése, taníttatása, a rezsi fizetése, végső soron a család fenntartása. Leszögezte, hogy az állami támogatásból egyszer kellett volna a családon segíteni, de semmiképpen nem az önkormányzat által választott és a vizsgálat során kifogásolt módon, mert ez egy olyan végeláthatatlan helyzetet generált, mely a folyamatos önkormányzati gondoskodás nélkül elképzelhetetlen. Választ – a vizsgálati jelentéshez hasonlóan – megküldte a Belügyminiszternek, az Esélyegyenlőségért felelős tárca nélküli miniszternek, a Roma Sajtóközpont vezetőjének, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatójának, a Fejér Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság igazgatójának, a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének is.

1.28. Egyes kiemelt jelentőségű vizsgálatok

1.28.1. Kiemelt ügyek

OBH 1422/2003.

A gyermekek védelemre és gondoskodásra való jogával, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszasságot okoz a szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy az iskola a kiskorú tanulóktól elkülönítetten a nagykorú tanulói részére kijelölhet olyan helyet, ahol dohányozni lehet.

A Magyar Hírlap 2003. február 4-i számában jelent meg „A gyerekek bagóznak, a minisztérium törvényt sért” című írás, melyben a Füstirtók Egyesületének elnöke kifejtette álláspontját a gyermekdohányzás helyzetéről, illetve ezzel összefüggésben a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendeletről (R.). A szerző szerint a jogszabály 6. § (10) bekezdése „az erősen mintakövető kiskorú tanulók számára dohányzási reklámkampánnyként is felfogható, mivel méltányolandó felnőtt szokásként tünteti fel a füstölést, annak ellenére, hogy a 14–18 éves korcsoportban a legmagasabb – 50 százalékos – a dohányzók aránya.” Megoldásnak azt tartja, ha az oktatási miniszter visszavonja a törvényt sértő előírást és a közoktatási intézményekben – dolgozóknak és diákoknak egyaránt – megtiltanák a dohányzást.

Az országgyűlési biztos az újságcikk alapján, az alkotmányos jogok érintettsége miatt hivatalból indított vizsgálatot. Ezzel egyidejűleg felkérte az oktatási minisztert, hogy tájékoztassa a cikkel kapcsolatos álláspontjáról.

Az Oktatási Minisztérium közigazgatási államtitkára kifejtette, hogy a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény 2. § (2) bekezdésének b) pontja – mely szerint „nem jelölhető ki dohányzóhely közoktatási intézménynek a tanulók által is használt helyiségeiben –, valamint az R. között nincs ellentmondás. A választ az országgyűlési biztos nem fogadta el, mert álláspontja szerint a nem dohányzók egészségének a passzív dohányzás káros hatásaival szembeni megóvása mellett ugyanilyen fontos törekvés a dohányosok számának csökkentése is. Az pedig egyrészt az aktív dohányosok „leszoktatásával”, másrészt azzal érhető el, hogy a jelenleg nem dohányzók a jövőben minél kisebb arányban szokjanak rá a dohányzásra. A biztos felhívta a figyelmet, hogy a gyermekek egyre fiatalabb korban szívják el első cigarettájukat. A jelentésben hivatkozott statisztikai adatok szerint a rendszeres dohányossá válás a középiskolai tanulmányok ideje alatt következik be (17,9 éves korban). Figyelemre méltó adat, hogy a középiskolát elhagyó, tehát 18–19 éves diákok majdnem fele (46%) rendszeresen dohányzik.

Az R. alapján az iskola maga dönti el, hogy engedélyezi-e a nagykorú tanulók számára a dohányzást. Az engedélyezéssel egy időben ki kell jelölni a kiskorú tanulóktól elkülönített dohányzóhelyet. Ha az iskola nem jelöl ki ilyen helyet, akkor hiába felnőtt a tanuló, nem dohányozhat az iskola területén.

A vizsgálat annak az ellentmondásnak a feltárására irányul, hogy az R. alapján engedélyezhető a nagykorú tanulók iskolai dohányzása, miközben – a világ más országaihoz hasonlóan – Magyarország is egyre határozottabban lép fel a dohányzás ellen.

A biztos megállapította, hogy a dohányzás mind szélesebb körű visszaszorítását célul tűző állam nem teremthet jogszabályi alapot a nagykorú tanulók dohányzásának engedélyezésére. A vizsgálat alapjául szolgáló rendelkezés, amely szerint az iskola a kiskorú tanulóktól elkülönítetten a nagykorú tanulói részére kijelölhet olyan helyet, ahol dohányozni lehet, egyrészt figyelmen kívül hagyja az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében rögzített azon alkotmányos elvet, amely értelmében a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családja, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Másrészt veszélyezteti a tanulóknak az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében deklarált jogát a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez, végül pedig szembelyezkedik a hazai dohányzás visszaszorításának elősegítése érdekében indított és folyamatban lévő

egészségnevelési, egészségvédelmi programok célkitűzéseivel. Az országgyűlési biztos azzal a javaslattal fordult az oktatási miniszterhez, hogy helyezze hatályaon kívül a 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 6. § (10) bekezdése 2. mondatát. A miniszter nem értett egyet a javaslattal.

Az országgyűlési biztos álláspontját fenntartotta, a minisztert kérte fel a korábbi álláspontjának felülvizsgálatára, aki végül arról tájékoztatta, hogy a vitatott rendelkezést hatályaon kívül helyezték.

OBH 1891/2003.

A rászorulókról való szociális gondoskodás alkotmányos követelményével összefüggő visszásságot okozott a Kormány azzal, hogy a hajléktalanná válás megelőzése és a hajléktalanság hátrányos következményeinek felszámolás érdekében – az országgyűlési határozatban foglalt felhívás ellenére – sem terjesztett elő jogszabályalkotásra, módosításra vonatkozó javaslatokat, és saját hatáskörében sem tett hatékony intézkedéseket az országgyűlési biztos jelentésében feltárt állapotok tényleges enyhítésére, megszüntetésére.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a berhidai ingatlanára 1988-ban felvett lakáscélú hitelek visszafizetésére – munkanélkülivé válása miatt – képtelen volt, és emiatt az OTP a hitelszerződését 1996-ban felmondta. A végrehajtási eljárás során, 1999-ben a lakását elárverezték, de az abból befolyt vételár nem fedezte az adósságot, ezért a végrehajtás a kezesek ellen tovább folyik. A panaszos sérelmezte, hogy az eladósodott családok számára segítséget kínáló adósságkezelési programokban nem vehettek részt, mivel a lakásukat már elárverezték.

Az országgyűlési biztos a szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatos visszásság gyanúja miatt indított vizsgálatot, melynek keretében megkereste az OTP Rt. elnök-vezérigazgatóját, majd a Lakásügyi Kormány megbízottát.

Az elmúlt évek során az országgyűlési biztosok a lakáshitel-adósok panaszai, valamint a bírósági végrehajtást kifogásoló beadványok kapcsán több vizsgálatot végeztek (OBH 9019/1996., OBH 7034/1998.), melyek eredményeképpen több visszásságra is felhívták a jogalkotó figyelmét. A biztosok ajánlásait is figyelembe véve született jogszabály-módosítások [mint a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításáról rendelkező 2000. évi CXXXVI. törvény, valamint a szociálisan hátrányos helyzetben lévők adósságterhének enyhítéséről és lakhatási körülményeinek javításáról szóló 96/1998. (V. 13.) Korm. rendeletet, és a lakáscélú hitelhátralékok terheinek mérséklésével kapcsolatos feladatokról szóló 66/2001. (IV. 20.) Korm. rendelet] azonban a panaszos helyzetén már nem segíthettek.

A jogszabályok visszamenőleges alkalmazására nincs alkotmányos lehetőség, ezért az adott ügyben a panaszos lakására irányuló végrehajtásnak a későbbi szabályokkal ellentétes tartalma nem lehet felülvizsgálat tárgya.

A panaszos esete azonban az adósok széles körén belül is speciálisnak tekinthető. Rávilágít arra, hogy a mai napig megoldatlan azok helyzete, akik úgy veszítették el a lakásukat, hogy a hiteltartozás törlesztéséhez nem volt elegendő annak az ingatlannak az árverési vételára, amelyre a hitelt felvették. Különös tekintettel arra, hogy ezek a lakások néhány héttel később a szabadpiaci forgalomban az árverési vételár többszöröséért keltek el. Az adósok a hitel felvételekor kezes állítására is kényszerültek, így a bank a követelése érvényesítése érdekében velük szemben is megindította a végrehajtást. Az adósok és a kezesek a jelenlegi támogatási formák mellett – saját tulajdon hiányában – semmiféle támogatást nem igényelhetnek.

Az OTP Rt. vezérigazgató-helyettese a készfizető kezesek elleni végrehajtási eljárás megszüntethetőségével kapcsolatos megkeresésre adott válaszában kifejtette, hogy az állami garancia érvényesítéséhez két eredménytelen árverés szükséges. A követelésről való lemondásra, tartozás elengedésre pedig még kivételes méltányosságból sincs mód.

A családok hajléktalanságának megelőzéséről szóló a 46/2002. (VII. 12.) OGY határozat 3/b) pontjában felhívta a Kormányt, hogy „a tájékoztatóban tegyen javaslatot azon jogszabályok módosítására, indokolt esetben új jogszabályok alkotására, amelyek: a családok hajléktalanná válásának megelőzését segítik elő;”.

E felhívásra a Kormány elkészítette „a családok hajléktalanságának megelőzéséről” szóló J/1387. számú jelentését, amelynek a „Javaslatok a családok hajléktalanságának megelőzését szolgáló további intézkedésekre” című részében nincs egyetlen konkrét jogszabály-módosítási javaslat sem, csupán megismétli az országgyűlési határozatban kitűzött feladatokat: „11. A családok hajléktalanná válásának tárgykörére vonatkozó jogszabályok áttekintése alapján javaslatot kell tenni a szükséges – az összehangolt, a hajléktalansági problémát megfelelő módon kezelő – jogszabályi módosításokra.”

Mindezek ismeretében az országgyűlési biztos megállapította, hogy az Alkotmány 17. §-ban deklaráltakkal – vagyis a rászorulókról való szociális gondoskodás követelményével – ellentétes az a körülmény, hogy a Kormány a hajléktalanná válás megelőzése és a hajléktalanság hátrányos következményeinek felszámolás érdekében az országgyűlési határozatban foglalt felhívás ellenére sem terjesztett elő jogszabályalkotásra, módosításra javaslatokat, és saját hatáskörében sem tett hatékony intézkedéseket a jelentésében feltárt állapotok tényleges enyhítésére, megszüntetésére.

Az országgyűlési biztos felkérte a miniszterelnököt, hogy fontolja meg a pénzügyminiszter és OTP Bank Rt. között 1992. szeptember 2-án kötött megállapodás arra irányuló módosításának kezdeményezését, hogy a pénzügyintézet az állami garanciát abban az esetben is érvényesíthesse, ha a végrehajtási eljárás során a hitel fedezetül szolgáló ingatlan már „egy eredményes árverés” után kikerült az adós tulajdonából. Ebben az esetben az adóssal és a kezesekkel szemben min-

den további végrehajtási cselekményt meg kellene szüntetni. A végrehajtást kérő pénzintézetnek az állami garancia igénybevételéhez azonban további feltételként azt kellene igazolnia, hogy mindent megtett annak érdekében, hogy az árverés során a követelés teljes összege megtérüljön. Ez a hitelezőket arra ösztönözné, hogy az ingatlanok árverése során ne engedjék meg a valós érték alatti értékesítést.

A biztos azt is javasolta, hogy a miniszterelnök kezdeményezze az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternél az országgyűlési határozatban felvázoltak alapján a hajléktalanság megelőzése érdekében teendő hatékony állami intézkedésekre vonatkozó kormányrendelet előkészítését. A miniszterelnök nevében válaszoló politikai államtitkár felhívta a biztos figyelmét a kormány által már korábban megtett intézkedésekre, a lakás kiürítése iránti ügyekben a végrehajtás téli időszakban történő felfüggesztésére, a Nemzeti Lakásprogram elindítására, és ígéretet tett arra, hogy a biztos vizsgálata során feltárt jelenségeket és javaslatokat a soron következő szabályozási munkák előkészítése során hasznosítani fogják.

A biztos vizsgálata azonban olyan esetet tárt fel, amelyben alapos gyanú merült fel a felelőtlen hitelezői magatartásra, aminek következtében az adósok ingatlana a valós forgalmi értékének töredékéért került árverésre. Ezzel azonban a hitelezői igénynek csupán a fele tért meg, és a végrehajtási eljárás tovább folyik a kezesek ellen.

Az országgyűlési biztos kifejtette, hogy az egyedi eset megoldási lehetőségétől függetlenül elfogadhatatlannak tartja, hogy egy család a hatályos jogszabályok szerint másodszor is „törvényesen” kerülhessen utcára. Rámutatott, hogy egyelőre nem láthatók a megoldás irányába ható jogszabálytervezetek. Mindezek alapján fenntartotta az ajánlásban foglaltakat.

Az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium előkészítette az egyes lakáscélú kölcsönökből eredő adósságok rendezéséről szóló rendelet tervezetét, amelyet a biztos – élve számára felkínálta lehetőséggel – e Beszámolóban is szereplő Gy.655/2004. számú levélben véleményezett.

A kormány az országgyűlési biztos által kifejtett aggályokat azonban nagyrészt figyelmen kívül hagyta, és a tervezetet a 2005. január 19-i ülésén a vitatott részekben változatlan formában fogadta el. A 2005. január 29-én hatályba lépett 11/2005. (I. 26.) Korm. rendelet a tervezethez képest azonban annyiban módosult, hogy annak 3. § (2) bek. b) pontja – az országgyűlési biztos ajánlásának figyelembevételével – lehetőséget biztosít azon családok adósságának rendezésére is, akiknek az ingatlanát már árverésen értékesítették, de az abból befolyt vételár nem fedezte a teljes adósságot, és az adósnak továbbra is hat havi törlesztő-részletet meghaladó összegű adóssága maradt fenn.

Az országgyűlési biztos azonban már a tervezet véleményezésekor megállapította, hogy „Az adósságok OTP-től történő ütemezett kivásárlásáról készülő kormányrendelet egyrészt alaptalan reményeket, másrészt spekulációs elképzeléseket is táplálhat az adóssággal rendelkező családokban. A (...) megszabott időbeli, és (...) összegbeli korlátok együttesen azt eredményezhetik, hogy emiatt a legmagasabb összegű adóssággal rendelkező, azaz a legkiszolgáltatottabb helyzetben lévő családok nem számíthatnak helyzetük rendezésére 2007-ig, míg mások esetleg az eddigi fizetési hajlandóságukat is feladják annak reményében, hogy úgy majd részesülhetnek a támogatásban.”

Az országgyűlési biztos a rendelettel kapcsolatos aggályait az 1993. évi LIX. törvény 26. § (1) bekezdésében foglaltak alapján „az éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszti.”.

OBH 1959/2003.

Az országgyűlési biztos hatáskörének előzetes vizsgálata során megkeresi az illetékes hatóságokat a szükséges dokumentumok, iratok áttanulmányozása érdekében, ha a panaszos beadványából nem állapíthatóak meg egyértelműen, hogy mely alkotmányos jogok sérelmének veszélye áll fenn. Indokolt esetben az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségét hangsúlyozva, a szűkebb értelemben vett alapjogi vizsgálat mellőzésével hívja fel a nyilvánosság és a mindenkori Kormány figyelmét a feltárt körülményekre.

Sós Tamás országgyűlési képviselő azzal fordult az országgyűlési biztoshoz, hogy az évtizedek alatt több hatóság, tudományos intézet és szakmai szervezet után az ombudsman is folytasson vizsgálatot a '70-es évek végétől Tengizben munkát vállaló magyarok, illetve hozzátartozóik ma is rendezetlen ügyében. A képviselő által benyújtott dokumentumok között számos egészségügyi, sugárbiológiai és geológiai szakvélemény és elemzés található, valamint utalás és dokumentum arról, hogy az ügyben bíróság előtt is folyt vagy folyik eljárás. A kérelem kifejezetten az egészségügyi dokumentumok hiányos voltának felkutatására és ezzel összefüggésben a károk megtérítésének lehetőségeire irányult. Az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdése szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszaéléseket vizsgálja vagy kivizsgáltsa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Az Obtv. előírja, hogy az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, közszolgáltatást végző szerv eljárása, határozata, illetve mulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn. Ebből következően az országgyűlési biztos intézménye olyan jogvédő – nem pedig jogorvoslati – fórum, mely az alapjogok szempontjait érvényesítve nyújt segítséget a sérelmet szenvedett természetes vagy jogi személyeknek, feltéve, ha a vélt sérelem valamely hatóság vagy közszolgáltató tevékenységére vezethető vissza. A biztos eredményes fellépése tehát csak a hatáskörét biz-

tosító feltételek együttes fennállása esetén lehetséges. Az ún. eljárási korlátok mellett természetesen az alkotmányos jogokkal való érintettség fennállása jelenti a sikeres alapjogi vizsgálat másik feltételét.

A szűk értelemben vett hatásköri korlátok – és így a panasz elutasítására okot adó körülmény – a következők: *a)* az ügyben nincs olyan érintett szerv, mely hatóságnak vagy közszolgáltatónak minősül; *b)* az ügy 1989 előtt indult; *c)* az ügyben nem merítették ki a rendelkezésre álló jogorvoslatot; *d)* a jogerős közigazgatási határozat közlésétől számítva egy éven túl nyújtották be az országgyűlési biztoshoz a panaszt. Mindezen okok nem kívánják az országgyűlési biztos jogkérdésben való mérlegelését, azt kell csak eldönteni, hogy valamely kizáró ok fennáll-e avagy sem. Amennyiben valamely ok fennáll, a panaszt a jogbiztonság alkotmányos követelménye érvényesülése érdekében el kell utasítani, érdemi vizsgálatra csak olyan ügyben van törvényes lehetőség, mely esetében nincs semmilyen kizáró körülmény.

Ezzel összefüggésben az Obtv. 29. § (2) bekezdése nevesíti azokat a hatóságokat is, melyekre nem terjed ki a biztos hatásköre. Ezek: *a)* az Országgyűlés; *b)* a köztársasági elnök; *c)* az Alkotmánybíróság; *d)* az Állami Számvevőszék; *e)* a bíróság; *f)* az ügyészség, kivéve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervet.

Mivel az ügyben korábban már eljárást folytatott az ügyészség, az Országgyűlés Különbizottsága, valamint a bíróság is, így utóbbival kapcsolatban le kell szögezni: tekintettel arra, hogy a fentebb idézett szakasz, valamint az Alkotmánybíróság 17/1994. (III. 29.) AB határozatában foglaltak nem adnak lehetőséget a bíróságok eljárásának, döntéseinek felülvizsgálatára, a bíróság döntését felülvizsgáló alapjogi eljárás sértené a bírák Alkotmányban biztosított önállóságát, függetlenségét, semlegességét, a hatalmi ágak elválasztásának alapvető jogelvét és a jogbiztonság elvét. Mivel az országgyűlési biztosok évtizedes töretlen gyakorlatában az elutasítást tartalmazó formális aktusok élén a bírói út tiszteletben tartásának prioritását jelentő levél áll, szükséges annak megállapítása, hogy több hatásköri korlát együttes fennállása esetén is ez – a bíróság eljárása és döntése – a leghatározottabb hatásköri korlát.

Jelentésében tehát az országgyűlési biztos megállapította, hogy, mivel az alapjogi vizsgálatot megelőző hatásköri elemzés nem nyújtott meggyőző érveket az országgyűlési biztos eljárásához, figyelemmel arra, hogy a sérelmet szenvedett személyek, illetve a panaszosok köre bizonyítási és egyéb nyomozati cselekmények útján lenne felderíthető, valamint tekintettel a Legfelsőbb Bíróság által meghozott, felülvizsgálati eljárást követően – a panaszosok egy részére kiterjedően – született ítéletére, a rendelkezésre álló szakértői véleményeket tartalmazó iratok számára, a sokakat érintő – nem csak egészségügyi problémákat felölelő – probléma végső megoldásaként az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségét hangsúlyozva, ám szoros értelemben vett alapjogi vizsgálat mellőzésével, szükséges a nyilvánosság és a mindenkori Kormány figyelmének felhívása.

A Magyar Állam és a Szovjetunió között létrejött ún. Jamburgi Államközi Egyezmény folytán Kazahsztánban, a tengizi olajmezők kitermelésével összefüggésben különböző munkálatok végzésére, így például a vezeték megépítésével kapcsolatos beruházásra munkaerőt toboroztak Magyarországon. A toborzás során a kiemelkedő egyéni jövedelem szerzésének lehetőségét hangsúlyozták, tagadhatatlan tény, hogy a munkavégzésre nemzeti kötelezettségvállalás teljesítése érdekében került sort.

A Legfelsőbb Bíróság ítéleti tényállása szerint az adott területen „szélsőségesen kontinentális, sztyeppés sivatagi éghajlat van, jellemzői a szárazság, napi 20 Celsius fokot meghaladó hőmérséklet ingadozás, homokvihar, hóvihar.” A kiutazó munkavállalók előzetes orvosi vizsgálata – a lefolytatott bizonyítási eljárás adatai szerint – nem a teljes fizikai, pszichés státusz, az éghajlat, illetve a speciális körülmények összevetését jelentette, hanem általános jellegű volt, így figyelmen kívül maradt az egyéni tolerancia határ megítélése.

A munkavégzés során jelentkeztek az eltérő súlyú kórtünetek a munkavállalókon, akár fizikai, akár adminisztratív munkakörbe dolgoztak. (A részletes körleírásokat mellőzzük.) Ezek teljes kivizsgálása nem történt meg sem a munkavégzés alatt, sem azután. A kárt szenvedettek kifogásaikat elsősorban e tényekre alapítottan vezették elő a bírósági eljárások során.

Az Országos Munka és Üzem-egészségügyi Intézet egykori vezetője a munkakörülményekkel kapcsolatban kiemelte: az alkalmassági vizsgálatok során csak az olajszakma-jelleget vették alapul, a klimatikus viszonyokat nem. Nem értékelték továbbá a szociális és a pszichés viszonyokat sem, továbbá környezetszennyezésre sem gyanakodtak. Az Országos Munka és Üzem-egészségügyi Intézet Orvos-továbbképző Intézet Trópusi Egészségügyi Tanszék ismertető füzetet adott ki – 1989. június 1-jétől való alkalmazásra – a tengizi olaj- és gázkomplexum építésén dolgozók alkalmassági vizsgálatához. E szerint félévenként kell időszakos alkalmassági vizsgálatot végezni, a végleges hazatéréskor pedig záró-vizsgálatot kell végrehajtani valamennyi dolgozón. Az előzetes vizsgálatok megszervezésére az Egészségügyi Minisztérium adott utasítást az OMÜI-nek, mely utasítás 1991-től tartalmazza azt a tesztvizsgálatot, mely mára pszichiátriai vizsgálat szükségességét írja elő, a türeklépesség vizsgálatának keretében. Ugyanakkor a tengizi orvosok nem kaptak utasítást vagy szakmai felhívást arra, hogy a sorozatos panaszok jelentkezésekor soron kívüli alkalmassági vizsgálatot végezzenek az egyre romló állapotú dolgozókon.

Mivel a szakvélemények sora olyan mérgezéses tünetekről, illetve panaszokról tartalmaz megállapítást, mely kapcsolatban állt ugyan a tengizi környezeti ártalmakkal, de nem volt közvetlenül összefüggésbe hozható a vizsgált betegségekkel, a bírói eljárás során szükségessé vált az ETT-IB felül-véleménye. Tekintettel azonban arra, hogy a panaszok egy

része nem a munkavégzés, hanem a munkaidőn kívüli élet feltételeit kifogásolták, a mérgezéses tünetvizsgálati eredmény alapján a bíróság számára ugyancsak nem volt eldönthető a tengizi életkörülmények egészségkárosító hatása. Ugyanakkor több, utóbb született szakvélemény, illetve a bírósági eljárások során felvett tanúvallomás utalt arra, hogy nem állapítható meg minden kétséget kizáróan, hogy a súlyos tünet-együttesek nincsenek összefüggésben a munkavállalás helyének körülményeivel (klíma, elhelyezés, szabadidő szervezés, ellátmányozás, kapcsolattartás), illetve a nem kelő alapossággal végzett alkalmassági vizsgálatokkal. Ezt erősítette meg a tengizi egészségügyi szolgálatot vezető főorvos, aki tanúvallomásában nem vitatta a környezeti hatásoknak a betegségekkel való részben összefüggését.

Az országgyűlési biztosok gyakorlatában szükségessé vált annak megállapítása, hogy valamely alkotmányos jog sérelme mely feltételek fennállása esetén jelenti egyúttal alkotmányos visszaállás egyidejű bekövetkezését is. E szerint alkotmányos joggal összefüggő visszaállás akkor állapítható meg, ha az ügyben érintett alkotmányos jog gyakorlása az Alkotmányt sértő korlátozást szenvedett, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn. Visszaállást okoz a jogkorlátozás, ha nem az Alkotmány által megengedett célra irányul, illetve ha aránytalan, azaz túllépi az alkotmányos cél által megkívánt mértéket. Mindezen túl alkotmányos joggal összefüggő visszaállást okoz a korlátozás akkor is, ha egyáltalán nem korlátozható – ún. abszolút – jogot, illetve feltétlenül érvényesülni rendelt elvet vagy tilalmat érint. Tekintettel arra, hogy a panasz alapjául szolgáló tények összefüggésben vannak a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos joggal, e jog jövőbeni feltétlen érvényesülésének érdekében szükséges felhívni az Alkotmánybíróságot erre vonatkozó határozatának magyarázatát.

Az alkotmánybírósági joggyakorlat az Alkotmány 70/D. §-ának értelmezésében is töretlen. Eszerint „a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogosultságként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan jogi és gazdasági környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez. E feltételeket konkretizálja egyebek között az Alkotmány 70/D. §-ának (2) bekezdésében írt rendelkezés, amely az állam kötelezettségévé teszi a megfelelő egészségügyi intézmények létesítését és az orvosi ellátás megszervezését. Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmány 70/D. §-ban meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határoz meg.” [56/1995. (IX. 15.) AB hat., 54/1996. (XI. 30.) AB hat., 37/2000. (X. 31.) AB hat.]

Mindez azonban, mint az állam és szervei objektív alapjogvédelmi kötelezettsége elmulasztásának vizsgálatával összefüggésben – figyelemmel az előzetes orvosi vélemény hiányára – csak az 1989. évi XXXI. törvényben kihirdetett Alkotmánymódosítás óta (1989. október 23. napján lépett hatályba) hivatkozható, az azt megelőző időszakra a deklarált egészséghez való jog az állammal szemben fel nem hívható.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a tengizi munkavégzés megkezdése előtti adekvát előzetes orvosi vélemény hiánya, összhangban a fentebb írtakkal, összefüggésbe hozható a sérelmet szenvedettek követelésével. Az akkori orvosoknak észlelniük kellett volna, hogy a szélsőséges körülmények közötti munkavégzés milyen terheléssel jár az emberi pszichére és szervezetre – különös tekintettel a nőkre –, és hogy visszafordíthatatlan egészségkárosodáshoz vezethet. A munkaerőt toborzóknak pedig ezt is a munkavállalók tudomására kellett volna hozniuk. A Legfelsőbb Bíróság rámutatott, „az állam csak akkor vesz részt közvetlenül a polgári jogviszonyban, ha ezt a jogszabály előírja, illetve ha nincs olyan önálló jogalanyisággal rendelkező szerv, mely a jogviszonyban részt vett, vagy a sérelemért felelősséggel tartozik.”

Az adott esetben a jamburgi földgáztermelési és szállítási együttműködéssel kapcsolatos fővállalkozói feladatokról és hatáskörökről szóló 1/1986. (Ip.k. 9.) IpM utasítás ismerete nélkül a Legfelsőbb Bíróság számára sem voltak elégségesek az addig rendelkezésre álló bizonyítékok annak megalapozott eldöntéséhez, hogy az állam részt vett-e a panaszosok munkaviszonyában vagy sem, illetve fennállhat-e az állam közvetlen munkajogi kártérítési felelőssége. A hivatkozott közigazgatási aktus szövege „az érintettek közvetlenül kapják” megjegyzéssel nem hozzáférhető.

Végül megjegyezte a biztos, hogy a beruházás első szakasza a '70-es, '80-as években folyt, mely időszakra vonatkozó munkaegészségügyi dokumentumok azonban meglehetősen hiányosak. A rendelkezésre álló adatok szerint a beruházás első felében a kint dolgozó magyar munkások lakóhelye szerint illetékes megyei üzem-egészségügyi szakrendelésen történtek az alkalmassági és az ún. záró-vizsgálatok. A Tengizből érkező egészségügyi törzslapokkal együtt tehát ezek a dokumentumok a megyei intézeteknél volnának megtalálhatók. A beruházás második felében szakmai okok miatt ezek a vizsgálatok már az OMŰI rendelőintézetében történtek, és ettől az időtől kezdve az OMŰI archiválta a törzslapokat.

Erre vonatkozóan a vizsgálat feltárta, hogy a mintegy tíz évvel ezelőtti tulajdonosváltás következtében a gyors költöztetés eredményeként az egészségügyi konténer Magyarországra való megérkezése után derült ki, hogy a dokumentumok hiányosak. Az akkori egészségügyi szolgálat vezetője ezt követően nem rendelkezett semmiféle információval az iratok holléte tekintetében. Az iratok fellelése érdekében tett erőfeszítés eredménytelen maradt.

Ugyanakkor kétségtelen tény, hogy az érintett munkavállalók tengizi foglalkoztatása az állami (akkor „össznépi”) tulajdon (ma a „nemzeti vagyon”) gyarapítását, a nemzetgazdaság érdekét is szolgálta. Ha ennek során egészségükben kárt szenvedtek, kártalanításukra kiterjesztő jogalkotási (országgyűlési) jogértelmezéssel a Polgári Törvénykönyv 181. § (1)–(3) bekezdése rendelkezései alkalmazhatók volnának. Ehhez az Országgyűlés határozatára és egy erre a célra elkülönített költségvetési keretre volna szükség.

Mindebből következően – tekintettel arra, hogy ismert és felelősségre vonható közigazgatási szerv ez idő szerint nincs – az országgyűlési biztos azt javasolta a panaszt előterjesztő Sós Tamás országgyűlési képviselőnek, hogy a biztos álláspontjának ismeretében az ügyet tárja az Országgyűlés plénuma elé, illetve nyújtson be önálló képviselői indítványt egy olyan határozat meghozatalára, mely analóg az állami tulajdon védelmében károsodott személyek kártalanítását előíró szabályokkal, továbbá – közösen a Pénzügyminisztériummal – dolgozzon ki javaslatot a még élő károsodottak számára egyösszegű támogatás vagy járadék folyósításának lehetőségéről.

A jelentés közzétételét követően a beszámolási időszakban több, az ügyben érintett volt munkavállaló, illetve hozzátartozója fordult a Hivatalhoz, hogy ügyét egyedileg vizsgálja meg a biztos. E panaszokat vizsgálat nélkül, a jelentés megküldésével, személyre szóló tájékoztatás mellett az országgyűlési biztos – hatáskörének hiánya miatt – elutasította.

OBH 3360/2003.

A jogbiztonsághoz, a tulajdonhoz és a munkához való joggal összefüggő visszásságot okoz a polgári jogi és munkajogi szabályok összhangjának hiánya, és a cselekvőképességet érintő gondnokság alatt álló személyek munkavállalási lehetőségének szabályozatlansága.

Az Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége (a továbbiakban: ÉFOÉSZ) elnöke fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte, hogy a munkáltatók különböző jogszabály-értelmezési problémák miatt sorban bontják fel a munkaszerződéseket a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló munkavállalókkal, és nem alkalmazzák őket tovább. A munkalehetőség megszűnése komoly mentálhigiénés sérelmet, és anyagi hátrányt jelent az érintettek számára.

Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, hogy elégtelen az érintett tárcák – az egészségügyi, szociális és családügyi, az igazságügyi, a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi minisztériumok, valamint az esélyegyenlőségi miniszter – szakmai együttműködése. Összehangolatlanok a polgári jog cselekvőképességi és az érintettek munkavállalásának, terápiás-rehabilitációs foglalkoztatásának szabályai, ami sérti a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló munkavállalók alkotmányos jogait.

A biztos szerint e problémakör nem új keletű, mert azzal már 2002-ben, egy bentlakásos intézményben folytatott vizsgálata során is szembesült. Akkor visszásságként értékelte egyrészt azt, hogy az ellátott számára az intézmény vezetése nem biztosította a megszerzett teljes jövedelmet, hanem az átutalt munkabér egy részét az intézmény működtetésére fordította, másrészt, hogy többször nem azok végezték a tényleges munkát, akivel a munkáltató a szerződést megkötötte. A biztos a jogszabálysértő gyakorlat megszüntetésére irányuló ajánlása mellett kiemelte, hogy bár a foglalkoztatottság minél magasabb szintre emelésére, ezzel egyidejűleg az ellátottak személyiségének mind teljesebb kibontakoztatására való törekvés rendkívül fontos alkotmányos célkitűzés, de annak elérése is csak a jogszabályok betartásával történhet.

A korábbi jelentés nyomán, a megfelelő jogszabályi rendezés érdekében széles körű civil egyeztetés kezdődött, amelynek egyik eredményeként megindulni látszott az együttműködés az érintett minisztériumok, valamint az esélyegyenlőségi miniszter között is.

A kapott tájékoztatások alapján egyértelművé vált ugyan, hogy bár az érintett tárcák a kérdés megoldásában elkötelezettek voltak, azonban megfelelő koordináció hiányában a hatékony lépések megtételére már második éve nem került sor.

Az országgyűlési biztos – figyelemmel arra, hogy a megállapított alkotmányos visszásság elsősorban a jogi szabályozás hiányosságára volt visszavezethető – felkérte a miniszterelnököt, hogy egy tárcaközi bizottság felállításával gondoskodjon az érintett minisztériumok munkájának intézményesített koordinációjáról, és a felmerült probléma gyors megoldásáról.

A miniszterelnök, valamint a jelentésben megszólított tárcák az ajánlást elfogadták. A miniszterelnök a munka koordinálásával az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi minisztert bízta meg, de konkrét jogalkotási javaslata Beszámoló előkészítésének lezárásáig nem született.

OBH 5019/2003.

Nem okoz az állampolgárok önrendelkezési szabadságához való jogával összefüggő alkotmányos mulasztást a jogalkotó, ha a törvény lehetővé teszi a petesejt és a hímivarsejt adományozását is, de alkotható lenne olyan alkotmányos szabály, ami jobban megfelelne a tudomány fejlettségi szintjének és a társadalmi elvárásnak.

Egy, a petesejt-adományozás jogi környezetét is érintő interjú kapcsán vetődött fel a tárgykört szabályozó jogszabályi rendelkezések alkotmányos alapjogokkal való összevetésének szükségessége, ezért az országgyűlési biztos saját hatáskörében vizsgálatot indított, amelyben az élethez, az emberi méltósághoz, illetve a diszkriminációmentes eljáráshoz való alkotmányos jogok érvényesülésének feltárására törekedett.

Az adatvédelmi biztos, az Egészségügyi Tudományos Tanács (ETT) és a Magyar Orvosi Kamara (MOK) elnökeinek véleményét is kikérve arra kereste a választ, hogy feszül-e ellentmondás az Eütv. reprodukciós eljárást lehetővé tevő megengedő rendelkezése és ugyanazon törvénynek a női petesejt adományozására vonatkozó szigorú adatvédelmi rendelkezése között. Tekintettel arra, hogy a felvetett kérdéskör tisztázása nemcsak adatvédelmi állásfoglalást igényelt, hanem érintheti a donor önrendelkezési jogát, az alkotmányos alapjogvédelmi kötelezettséget, a családi élethez való jogot, a gyermekvállalás jogát is, és mindezeket túl az eljárásban résztvevő orvosokat és – általánosságban – a szakma elméleti és gyakorlati művelőit is, véleménye kialakításakor az adatvédelmi és jogi következtetéseken túl támaszkodott a megkeresett orvos-szakmai szervek által megküldött véleményekre is. Mivel a vizsgálat során az egyes adatvédelmi kérdések tisztázása jelentős szerephez jutottak, az országgyűlési biztos és az adatvédelmi biztossal közös jelentés kibocsátása mellett határozta.

A vizsgálat feltárta a petesejt-adományozásnak a tudomány mai állása szerinti fogalmát, majd áttekintette a tárgykörben keletkezett nemzetközi dokumentumok előírásait, illetve az Európa Parlament és az Európa Tanács e tárgykörben végzett munkájának eredményét. Ezt követően az európai államok nemzeti törvényalkotását elemezte. A magyar szabályozás áttekintése során a biztos vizsgálta az ETT Tudományos és Kutatásetikai Bizottsága (TUKEB) „A humán reprodukció új módszereiről” című állásfoglalását, mely a meddőséget – bár nem expressis verbis, de – gyógyítandónak, azaz betegségnek definiálja, és elismeri, hogy a harmadik személy közreműködését is igénylő asszisztált reprodukciós technikák számos, évszázadok óta nem vitatott alapelvek újragondolását igénylik, melyekkel kapcsolatban útmutatást kell, hogy megfogalmazzanak. A hatályos magyar jogi környezetet vizsgálva a biztos feltárta, hogy az ivarsejtek adományozásakor követendő szabályokat az Eütv. IX., „Az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások, az embriókkal és ivarsejtekkel végzett kutatások, a művi meddővé tétel” címet viselő fejezetének „Ivarsejt-adományozás és -letét” elnevezésű pontjában, a 170–174. szakaszokban tárgyalja. Tekintve, hogy maga a törvény szövege nem tesz különbséget hím-ivarsejtek és petesejtek adományozása között – leszámítva a női ivarsejtek fagyasztva tárolhatóságára vonatkozó megjegyzést –, maga az indoklás sem tesz megkülönböztetést, ezért értelemszerűen megállapításai mindkét ivarsejtre vonatkoztatandók. Az Eütv.-t időrendben követő, az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárásokra vonatkozó, valamint az ivarsejtekkel és embriókkal való rendelkezésre és azok fagyasztva tárolására vonatkozó szabályokról szóló 30/1998. (VI. 24.) NM rendelet rendelkezéseiben nem, de a rendelethez tartozó mellékletek közül kettőben is külön foglalkozik a petesejt-adományozással. Az 1. számú mellékletben az elvégezhető asszisztált reprodukciós eljárások között a 2.2. pontban nevesíti az adományozott petesejttel történő reprodukciós eljárást, illetve a 2. számú melléklet 2.2. pontjában sorolja fel azokat a kórisméket, amelyek fennállása esetén az asszisztált reprodukciós eljárás elvégzése petesejt-adományozással javasolt. Ugyanezen rendelet 7. számú melléklete tartalmazza azt a rendelkezési nyilatkozatot, amelyet az ivarsejttel adományozóknak alá kell írniuk az adományozáskor. Ez a rendelkezési nyilatkozat – ami vizsgálatom kiindulópontjaként szolgált – nem tesz különbséget az adományozó nemét alapul véve, csupán az adományozás célját tekintve.

A jogszabályi háttér feltárását követően a biztos ismertette a megkérdezett szakmai csoportok – így a MOK Szakmai Bizottságának, az Etikai Kollégiumának és a Jog Bizottságának – álláspontját, melyek egybehangzóan a kérdéskör kulcsfogalmainak az anonimitást és az ellenszolgáltatás meglétét tartották.

Alapjogi vizsgálatában a biztos alkalmazta az Alkotmánybíróság 750/B/1990. AB, a 108/B/2000. AB, a 37/2000. AB és az 54/1996. AB határozatokat, és azok tükrében megállapította, hogy a meddő személyek számára nyitva álló reprodukciós eljárások körének meghatározása a jogalkotó feladata és felelőssége, amely kötelezettségének eddig is – a most hatályos szabályozással – eleget tett. Szűkebb értelemben tekintve vizsgálata tárgyát: az egészségügyi törvény és kapcsolódó szabályai vitatott rendelkezéseinek vizsgálatát is végzett az ombudsman a diszkrimináció tilalmát megfogalmazó alkotmányos rendelkezéssel összefüggésben, és megállapította, hogy a jogalkotó itt sem mulasztott, illetve a hímivarsejt és a női ivarsejt donációjára irányuló eljárásokra vonatkozó szabályokban distinkciót alkalmazott, tehát az eljárás eltérő jellegét figyelembe véve hozott szabályokat.

A vizsgálat további részében a biztos azt vizsgálta, hogy hátrányos megkülönböztetésnek minősíthető-e az, hogy a jogalkotó a jellegükben lényegesen eltérő eljárás során levett ivarsejtek adományozóira azonos rendelkezési nyilatkozat tételét írja elő, és arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkotó az egyes részletrendelkezések körében lényegi különbséget tett a két eljárás között, de a nyilatkozatot illetően nem. Ezt önmagában azonban nem ítélte diszkriminatívnak a biztos, hanem arra a jogalkotói szándékre következtetett, hogy az eljárás anonimitásához és az ez által nyújtott – az ellenér-

tékűség térnyerését kizáró – biztonsághoz való érdeket erőteljesebbnek értékelte, mint azt, hogy nők körében az anonimitást átlépve közeli hozzátartozók és esetleg barát nők adományozhassanak petesejtet. Felvethető azonban, hogy amennyiben a tudomány haladása felveti, a jogalkotó megmászhatja, továbbfejlesztheti eredeti szándékát, s e módosult szándékot kifejezésre juttathatja a jogszabály megváltoztatása útján.

A vizsgálat megállapította, hogy a jelenlegi jogi szabályozás nem visszas, vagy hibás annak alkalmazása, de az alkotmányos mozgástérben is alkotható lenne olyan szabály, ami jobban megfelelne a tudomány fejlettségi szintjének és a társadalmi elvárásnak. A főszabály alóli kivételként – kölcsönös és egybehangzó kérelem alapján – megengedhető az anonimitás félretétele, és kiterjeszthetők az emberi méltóság, és az általános személyes önrendelkezési jog érvényesülésének keretei. A probléma alapján véve nem jogforrástani, hanem adatvédelmi.

Ivarsejtet reprodukciós eljárás végzésére, illetve ivarsejt kutatására jogosult egészségügyi szolgáltatónak, illetőleg kutatóhelynek lehet közvetlenül felajánlani, tehát közvetlenül a „megadományozott” természetes személynek nem. Az intézet pedig köteles betartani az Eütv. kógens adatvédelmi rendelkezéseit, vagyis: az adatkezelés során a személyes adatok közül a névre és lakcímre vonatkozó adat egyáltalán nem, bármely egyéb adat is csak személyazonosításra alkalmatlan módon továbbítható. Ezekből a rendelkezésekből logikailag következik az eljárás „anonimitása”. Az adatvédelmi biztos állásfoglalása értelmében az Eütv. 172. §-a valóban előírja, hogy az ivarsejt-adományozás során irányadóak a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény és az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény rendelkezései. Az eljárást igénybe vevő személy megismerheti – személyazonosításra alkalmatlan módon (vagyis nevét és lakcímét kivéve) – az adományozó egészségi állapotára, korra, testi jellemzőire vonatkozó adatait. Adatvédelmi szempontból ez nem kifogásolható, hiszen az igénybe vevő nem tudja azokat összekapcsolni élő természetes személlyel (az adományozóval) – de döntését szükségszerűen befolyásolják, az ő és születendő gyermeke szempontjából alapvető fontosságúak. Ehhez azonban hozzá kell tenni, hogy az Eütv. 171. § (3) bekezdése szerint az ivarsejt-felajánlás-adományozás az érintett adományozó írásbeli nyilatkozatával történik, személyesen meg kell jelennie a szolgáltatónál, részt kell vennie előzetes orvosi vizsgálaton. Az Eütv. 171. § (3) bekezdése szerint tehát az ivarsejt-adományozás nem anonim. Akkor lenne anonim az eljárás, ha az adományozó adatait nem ismerné az intézmény sem. Az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások végzésére vonatkozó, valamint az ivarsejtekkel és embriókkal való rendelkezésre és azok fagyasztva tárolására vonatkozó részletes szabályokról szóló 30/1980. (VI. 24.) NM rendelet anonimitásra vonatkozó tiltó rendelkezést nem tartalmaz, csak a 7. számú mellékletben írja elő, hogy az adományozó tudomásul veszi az adományozás anonimitását. Az adatvédelmi biztos véleménye szerint e 7. számú melléklet valamilyen félreértés alapján említi azt, hogy „az ivarsejt-adományozás anonim”. Tehát az adományozás nem a klinika (intézet) tekintetében anonim, hanem az ivarsejtet kapó személy (kérelmező) felé. Az adatvédelmi biztos szerint a hivatkozott jogszabályokban nem szerepel olyan adatvédelmi rendelkezés, amely megtiltaná, hogy az adományozó rokon legyen. A donor információs önrendelkezési jogát is tiszteletben tartva adatvédelmi szempontból nem lenne kifogásolható egy olyan megoldás, mely alapján egy előzetes és részletes tájékoztatást követően lehetővé válik, hogy a rokon, hozzátartozó donor és a kérelmező együtt jelenjen meg a reprodukciós eljárást végző egészségügyi szolgáltatónál az adott-konkrét reprodukciós eljárásban adományozói, illetve kérelmezői pozícióban. Ebben az esetben az egészségügyi szolgáltató értelemszerűen mentesülne a donor és a kérelmező előzetes megbeszélése alapján, a donor hozzájárulásával a donor személyazonosító adataira vonatkozó titoktartási kötelezettség alól.

A biztos jelentése zárásaként kiemelte, az erkölcsi felelősségvállalás, a közösséget és a jövő generációkat védő mechanizmusok kifejlesztése a jogalkotótól is megköveteli a valóságos társadalmi környezet figyelembevételét, rövid és hosszú távú hatásvizsgálatok elvégzését, illetve elvégeztetését, és ezek függvényében értékválasztás megtételét. Ez természetesen magával vonja azt a kötelezettséget, hogy a jogalkotónak fel kell vállalnia az engedélyezésből fakadóan reá háruló többlet jogalkotási és jogszabály módosítási terhet is, és nemcsak a jogszabályok megalkotása, hanem azok későbbi maradéktalan érvényesülése és érvényesítése szempontjából is: a családjogi, öröklési jogi stb. szabályok revízióját. A biztos felhívta a figyelmet a létrejövő emberi lény, az utód jogainak, személyiségének, pszichéjének védelme szükségességére, és azok sérülékenységére, valamint hogy a jogszabály megváltoztatásához pontosan körvonalazott cél, a határokat és a jogi szabályozás korlátoltságát elismerő jogalkotó szándék, a teljes lefedettség létrehozására irányuló, felelősségteljes, józan jogalkotói akarat s az alapjogok újbóli értelmezését igényelhetik.

Mivel a biztosok a közös jelentésükben alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem állapítottak meg, konkrét kezdeményezéssel sem éltek. Szükségesnek tartották azonban felhívni az egészségügyi szaktárca és az Országgyűlés figyelmét a jelenség által generált új szabályozási igényre, valamint arra, hogy amennyiben a szabályok módosítására vagy újak alkotására törekszik, úgy azt – a jogalkotási törvényben előírt formai garanciák betartásán túl – különös körülményekkel, az időtényezőn és a sürgető jobbító szándékon felülemelkedve, megfontoltan tegye. Az egészségügyi miniszter arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a jelentésben foglaltakkal egyetért, az abban feltárt tények, valamint a nemzetközi és hazai tapasztalatok figyelembevételével áttekinti és megvizsgálja az érintett joganyag módosításának lehetőségét.

OBH 1067/2004.

A jogbiztonság elvével, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoztak a pénzügyi intézetek tevékenységének ellenőrzésére jogosult állami szervek, amikor a BAUMAG szövetkezetek és gazdasági társaságok befektetési tevékenységével kapcsolatban nem megfelelően értelmezték a jogszabályokat, nem valós tartalmuk szerint ítélték meg a gazdasági ügyletet, és nem alkalmazták a törvényben biztosított jogaikat.

A vizsgálat célja kideríteni, hogy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) a BAUMAG szövetkezetekkel és gazdasági társaságokkal kapcsolatos eljárása során vagy annak elmulasztásával okozott-e alkotmányos visszásságot, illetve, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály nem egyértelmű rendelkezésére, vagy az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára, hiányosságára vezethető-e vissza. Az ügy komplexitása miatt elkerülhetetlen volt, hogy a vizsgálat a hatóságnak nem minősül, de az ügyben érintett más állami szervek működésére, mint a cégbírósággal eljáró megyei bíróság, és az ügyész eljárására is kitérjen.

A BAUMAG Általános Befektetési Szövetkezet, illetve ezek jogelődjei és jogutódai (a továbbiakban Szövetkezetek) 1995-óta tagokat toboroztak, akik részjegyeket jegyeztek, majd főszabály szerint a Szövetkezetnek magas kamatú „tagi kölcsönt” nyújtottak. A BAUMAG Szövetkezetek emellett kötvényeket bocsátottak ki, és gyakran szövetkezeti üzletrészeket értékesítettek. Mindezen ügyletek során a befektetett összegekre jóval a kereskedelmi bankoknál adott időben elérhető betéti kamat feletti hozamot ígértek. A Szövetkezetek és az ezek, illetve tisztségviselőik által alapított gazdasági társaságok (például: BAUMAG HOLDING Rt., Királybróker Értékpapír-forgalmazó Rt., Kamaraerdei Tűzép Kft.) folyamatos visszafizetési és visszavásárlási kötelezettségüknek mindaddig tudtak eleget tenni, amíg több új tag és hitelező volt, mint kilépő tag. Az ingatlan-szövetkezeti befektetések körül kialakult általános bizalmatlanság következtében utóbb a belépni és befektetni kívánók száma gyakorlatilag nullára csökkent, míg szinte minden befektető tag visszakövetelte befektetését, és bejelentette kilépési szándékát, ezért a Szövetkezetek nem tudtak szerződésben vállalt kötelezettségeiknek eleget tenni. A panaszosok (tagok) ezután, 2003-ban és 2004-ben fordultak az állam különböző szerveihez sérelmeik orvosolása érdekében.

A biztos a vizsgálatot lezáró jelentésében az alábbi megállapításokat tette:

A jogügyleteket gazdasági tartalmuk és nem a felek általi elnevezésük szerint kell megítélni. A Szövetkezetek tevékenysége gazdasági tartalma szerint ingatlanbefektetési alapkezelés; amely tevékenység kizárólag névre szóló részvényekkel rendelkező részvénytársaság vagy fióktelep formájában folytatható, szövetkezet formájában nem. A BAUMAG konstrukció nyilvánvalóan a törvényes jogi személyi fajták és a rájuk vonatkozó szigorú garanciális szabályok kikerülését célozta. Ugyanez vonatkozik a színlelt „tagi kölcsönök gyűjtésére”, ami a tényleges betétgyűjtési tevékenységet palástolta. A színlelt szerződés semmis, az ügyletet a palástolt szerződés, azaz a betétgyűjtés alapján kell elbírálni. Gazdasági tartalmát tekintve ugyanis a szövetkezetbe belépés és a tagi kölcsön nyújtása együttesen betétgyűjtésnek minősül.

A PSZÁF sajnálatos módon nem élt azzal a jogával, hogy megállapítsa: a Szövetkezetek tevékenysége pénzügyi szolgáltatásnak minősülő betétgyűjtést takar, és a törvény adta jogkörében eljárva megtiltsa annak folytatását. A Felügyelet (korábban Állami Bankfelügyelet, Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet) eljárása tekintetében a biztos megállapította, hogy tett ugyan büntető feljelentést a Szövetkezetek elnöke ellen, a Btk. 298/D. §-ban meghatározott engedély nélküli pénzügyi szolgáltatás büntetnének alapos gyanújával, de sajtószármazó módon nem élt azzal a jogával, hogy megállapítsa: a Szövetkezetek tevékenysége betétgyűjtésnek minősül, ami pénzügyi szolgáltatás, és törvény adta jogkörében eljárva megtiltsa annak folytatását a Ptk. 63. §, illetve a mai napig a Hpt. 141. § (2) bek. b) pont alapján.

A cégbíróság eljárására vonatkozó megállapítások: A cégtörvény (Ctv.) szerint a cégbíróság a jogi személyiségű cégek bejegyzési ügyeiben – így a szövetkezet esetében is – azt vizsgálja, hogy a létesítő okirat és annak módosításai, valamint a bejegyzési kérelem alapjául szolgáló egyéb okiratok megfelelnek-e a jogszabályok rendelkezéseinek. A cég tevékenységi körének bejegyzésénél a cégbíróság vizsgálatának ki kell terjednie arra a körülményre is, hogy az adott tevékenységet illetően a jogszabály nem ír-e elő valamilyen korlátozó rendelkezést. Kérdés: jogszabályi kötelezettsége-e a cégbíróságnak az, hogy ne jegyezze be olyan tevékenység folytatását, amelynek végzését a törvény más cégformához kötötte és szigorú személyi, tárgyi, működési stb. feltételeket előírva engedi csak, hanem tartalmilag is felülvizsgálva a tervezett működést, tevékenységet, felhívja a céget a cégforma megváltoztatására és a szükséges hatósági engedélyek beszerzésére.

A vizsgálat során beszerzett iratokból a biztos megállapította, hogy az illetékes Pest Megyei Bíróság cégbírósággal eljárva felkérte a Felügyeletet arra, hogy foglaljon állást a BAUMAG Általános Befektetési Szövetkezet és működésének minősítését illetően. A Felügyelet állásfoglalása alapján került sor a szövetkezet bejegyzésére. A *iura novit curia* („a bíróság ismeri a jogot”) elve, amelyet a bíróságok általában következetesen alkalmaznak, nem tesz ilyen megoldást lehetővé. A Legfelsőbb Bíróság többször, elvi élel rámutatott, hogy a bíróság nem háríthatja át a per eldöntéséhez szükséges tények és körülmények felderítésének feladatát (BH 1987. 411.). A jogalkalmazás és a jogértelmezés ugyanis az állami igazságszolgáltatás, a bíróság elsődleges feladata [Alkotmány 45. § (1) bek.]. Éppen ezzel a mérlegelési jogkörrel élve kellett volna a cégbíróságnak a szövetkezetek bejegyzését megtagadni; illetve azt követően – ha már bejegyezték – működését a törvényes útra terelni.

A szövetkezetek működésének versenyjogi hatásait értékelve a biztos az alábbi megállapításokat tette: közérdek védelme vizsgálatkor számításba kell venni, hogy milyen lehet a cselekmény piaci hatása, az esetleges piaci zavar mértékét, és hogy az adott piac állapota indokolja-e a versenyjogi beavatkozást. A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) konkrét ügyben (Vj. 153/1999. sz.) eljárva megállapította, hogy a befektetési jegyekkel és befektetési tevékenységgel kapcsolatban is megtörténhet a fogyasztó megtévesztése. A versenyjogi gyakorlat áttekintésével megállapíthatjuk, hogy az ingatlanszövetkezetek esetében legalább az ún. „passzív” megtévesztés megállapítható. A fogyasztó ui. azzal is megtéveszthető, hogy a vállalkozó lényegesnek minősülő körülmény tekintetében nem nyújt kellő tájékoztatást, illetve azokat elhallgatja. Az érintett fogyasztók, befektetők óriási száma, és a befektetéssel érintett összegek önmagukban is indokolják, indokolták volna a versenyjogi beavatkozást. A Tpv. 72. §-a szerint „az eljáró versenytanács a vizsgáló jelentése alapján (...) c) határozatában ideiglenes intézkedéssel megtilthatja a törvény rendelkezéseibe ütköző magatartás további folytatását, illetve elrendelheti a törvénybe ütköző állapot megszüntetését, ha erre – az érdekeltek joga vagy gazdasági érdekeinek védelme miatt – halaszthatatlanul szükség van.”

A biztos rögzítette azt is, hogy bár a Tpv. felhatalmazza a GVH-t, illetőleg a fogyasztók érdekvédelmét ellátó szervezetet, hogy a fogyasztók széles körét érintő vagy jelentős nagyságú hátrányt okozó, törvénybe ütköző tevékenység esetén pert indítson a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt [Tpv. 92. § (1) bek.], az adott esetben ezzel a jogintézménnyel az illetékes szervek nem éltek.

A pénzügyi törvények módosítása. A Szövetkezetek szempontjából a jogszabály-módosítás csak meghatározott szűk körben orvosolja a problémát. Egyrészt továbbra is problémás a tagi kölcsönök megengedett relatív magas összege; másrészt pedig gondot okoz, hogy a korlát az egy évnél régebbi tagokra egyáltalán nem vonatkozik. Azon túl, hogy megnehezíti az egyébként legitim céllal működő szövetkezetek rendes működését, nyilvánvalóan nem biztosít védelmet az ellen, hogy ismét két lépésben, először az értékhatár alatt, majd egy év múlva korlátlanul gyűjthessen egy hasonló szövetkezet tagi kölcsönöket. Köztudott, hogy a Szövetkezetek is 1995-től 2003-ig gyűjtötték tagjaikat és kölcsöneiket.

Az ügyben aktív állami szervek eljárásáról: A biztos jelentésében megállapította, hogy a Felügyelet a korábban és jelenleg hatályos jogszabályok alapján maga dönthette volna el, hogy a Szövetkezetek tevékenysége engedélyköteles vagy sem. A Szövetkezetek cégügyében eljáró bíróság megkeresésére a Felügyelet úgy nyilatkozott, hogy a Szövetkezet bejegyezhető a tervezett tevékenységre. Ezután azonban a Felügyelet feljelentést tett jogosulatlan pénzügyi szolgáltatási tevékenység gyanújával, vagyis úgy tett, mintha a Szövetkezetek tiltott betétgyűjtést folytattak volna. Ugyanakkor nem tiltotta meg legalább a kérdés bíróság előtti tisztázásáig a tevékenység folytatását. Végül a Felügyelet azzal próbált eleget tenni törvényi kötelezettségnek, hogy közigazgatási szerv léte, fizetett hirdetésben hívta fel a befektetők figyelmét az ingatlanszövetkezetek működésének kockázataira. Mindezek alapján a jelentésben a biztos megállapította: a Felügyelet 1995 óta folyamatosan alkotmányos visszaállást okoz azzal, hogy egymásnak ellentmondó lépéseket tett és tesz, törvény adta jogkörével nem él, ehelyett más hatóságokra hárítja a Szövetkezetekkel kapcsolatos törvényi köteleességeit. A jogkérdés eldöntésében módja lett volna arra, hogy a bíróság döntését kérje akár a cégeljárás során, akár pedig úgy, hogy határozatában megtiltja a Szövetkezetek tevékenységét, amely határozatot adott esetben bíróság vizsgálhatott volna felül.

A fenti rendelkezések és a kialakult helyzet egybevetésével a biztos megállapította, hogy az érintett állampolgárok széles körének károsodását nem a törvényes szabályozás okozta, hanem az ingatlanbefektetési szövetkezetek által kialakított gyakorlatnak, ügyleteknek a hatóságok által a vonatkozó törvényi tényállásoknak megfelelő minősítésének és a törvényben biztosított jogkövetkezmények határozott alkalmazásának hiánya eredményezte.

Az országgyűlési biztos az igazságügyi minisztert felkérte, hogy kezdeményezze a Hpt. 138. § (2) bek. i) pontjának módosítását úgy, hogy vitás kérdésben bíróság határozzon arról, hogy egy adott tevékenység a Hpt. hatálya alá tartozik-e vagy sem. A pénzügyminisztert arra kérte, hogy a rendelkezésére álló eszközök hatékony alkalmazásával segítse elő, hogy a külön jogszabályban meghatározott, engedély nélküli pénzügyi szolgáltatás elkövetése büntetnének alapos gyanúja esetén történt feljelentést követően, az érintettnek ne legyen lehetősége annak folytatására.

Felkérte a PSZÁF Felügyeleti Tanácsának Elnökét arra, hogy a feladatkörét meghatározó – általam kiemelt – jogszabályok határozott és következetes alkalmazásával lépjen fel az engedély nélküli pénzügyi szolgáltatást hirdetőkkal és folytatókkal szemben.

A Szövetkezetek ügye rávilágít arra, hogy nincs kellő terminológiai és hatásköri összhang a Ptk., a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXIV. törvény („Gt.”), a Hpt., a Tpt., a Tpv. és a Ctv. között. Ezért kezdeményezte az országgyűlési biztos az igazságügy-miniszternél, hogy legkésőbb az új Ptk. illetve az új Gt. kodifikációja során tegyen meg mindent a törvényi szabályozás összhangja érdekében.

Ajánlással élt a biztos a Gazdasági Versenyhivatal elnöke felé, és arra kérte, hogy fontolja meg verseny-felügyeleti eljárás megindítását a Tpv. 70 § értelmében a Tpv. 8. és követő §-ok megsértése miatt.

Az igazságügy-miniszter álláspontja szerint a Hpt. 138. § (2) bek. i.) pontja szerint a PSZÁF számára döntéshozatali kötelezettséget jelent abban a kérdésben, hogy a vitás tevékenységet hatásköre alá vonja-e, megtéve egyúttal a szükséges intézkedéseket, vagy a hatásköre hiányát állapítja meg, elutasítva ezzel az igényelt intézkedések meghozatalát. Mindkét

esetben mód nyílik a bírósági felülvizsgálatra, így végső soron a bíróság foglalhat állást a tevékenység minősítését, és ezzel a PSZÁF intézkedési jogkörét érintő kérdésekben.

A pénzügyminiszter a jelentésben foglaltakkal összefüggésben kifejtette, hogy a Kormány indokoltan tartja olyan törvény megalkotását, amely egyértelműen kimondja, hogy szövetkezet elsődlegesen befektetési tevékenység folytatására nem alapítható. Emellett úgy vélte, hogy felül kell vizsgálni a cégbíróság törvényességi felügyeleti feladata keretében érdemben foganatosítható intézkedések és szankciók körét. Ugyancsak fontosnak tartotta a pénzügyminiszter azt, hogy a PSZÁF a jogosítványait ne formálisan gyakorolja.

A PSZÁF Felügyeleti Tanácsának Elnöke és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa között együttműködési megállapodás aláírására került sor, melynek egyik fő célja a megfelelő együttműködés az ilyen és az ehhez hasonló ügyek kialakulásának megelőzése érdekében. A PSZÁF felvette a kapcsolatot a BAUMAG károsultakkal, és végül I/E-2341/2004. számú határozatában megállapította, hogy a BAUMAG Stratégiai Fejlesztő Szövetkezet „fa” üzletszerűen betét gyűjtése és más visszafizetendő pénzeszköz – saját tőkét meghaladó mértékű – nyilvánosságtól történő elfogadása pénzügyi szolgáltatási tevékenységet folytatott a PSZÁF e tevékenység folytatását jóváhagyó engedélye nélkül. Az igazságügy-miniszter úgy vélte, hogy az ajánlásban megfogalmazott esetleges terminológiai és hatásköri hiányosságokat azokban a törvényekben kell megoldani, amelyek a pénzügyi szolgáltatási tevékenységet, illetve az ezekkel kapcsolatos életviszonyokat valamilyen formában közvetlenül érintik, illetve érinthetik. Továbbá az új cégtörvény előkészítése során nagyobb hangsúlyt kell helyezni a törvényességi felügyeleti funkcióra, melynek előfeltételeit a cégbejegyzési eljárás egyszerűsítése teremtheti meg.

A Gazdasági Versenyhivatal elnöke lényegét tekintve arra az álláspontra helyezkedett, hogy a BAUMAG sérelmezett magatartásával kapcsolatban a Gazdasági Versenyhivatalnak sem korábban, sem jelenleg nincsen eljárás-indítási lehetősége. A gazdasági társaságokon, szövetkezeteken belül, azok tulajdonlásával kapcsolatos, illetve tulajdonosi, tagi viszonyához kötődő cselekményekre a Gazdasági Versenyhivatal hatás- és feladatköre nem terjed ki.

Az országgyűlési biztos az ajánlásait és kezdeményezéseit továbbra is fenntartotta.

OBH 1354/2004.

Az esélyegyenlőség biztosításának alkotmányos elveibe ütközik a jogi szabályozás változása, ha a révközlekedésben váltott tanuló- és nyugdíjas bérletjegyekhez adott fogyasztói árkiegészítés mértéke 67,5%-ról 2,75%-os mértékűre csökken.

Az országgyűlési biztos egy napilap 2004. január 22-i számában „Hátrányos megkülönböztetés vagy új árképzés miatt drágult a komp?” címmel megjelent hírből szerzett tudomást arról, hogy a váci réven 2004. január 1-jétől 2300 Ft-ról 7780 Ft-ra emelkedett a tanuló havi kompbérlet ára, és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, valamint az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó alkotmányos célkitűzések sérelmének veszélye miatt hivatalból indított vizsgálatot. A biztos a vizsgálat során megkereste a Gazdasági Versenyhivatal elnökét, és a gazdasági és közlekedési minisztert. A miniszter kifejtette, hogy a jelenleg szabadaras szolgáltatás esetében a révközlekedés díjainak a települési önkormányzati árhatósági körbe történő emelése, valamint a korábbi árkiegészítés ismételt bevezetése jelenthetne megoldást. A korábbi szabályozás szerint, 2003-ban a 67,5%-os fogyasztói árkiegészítés a tanuló- és nyugdíjas bérlet esetében 4881 Ft támogatást nyújtott, így ez a bérlet 2350 Ft-ba került. A teljes árú bérlet így 7231 Ft volt. Az új támogatási rendszerben, 2004. január 1-jétől a teljes árú bérlet ára 8000 Ft-ra növekedett, a tanuló- és nyugdíjas bérlet fogyasztói árkiegészítése pedig csupán 220 Ft/db lett, ezzel a kedvezményes bérletért 7780 Ft-ot kell fizetni. A korábbi 67,5%-os árkiegészítés 2,75%-osra csökkent.

A biztos megállapította: a szakmai előkészítés során a minisztériumok nem működtek megfelelően együtt, és nem vették figyelembe a társmínisztériumok szakmai előkészítő munkáját, javaslatait. Ez fokozottan érvényes a pénzügyminisztériumra, amely a szakmai előkészítés során nem érzékelte a támogatások aszimmetrikus megkurtításának társadalmi többletterhét, a terhelés egyenlőtlen eloszlását, és azt annak ellenére mellőzte, hogy erre a társmínisztérium is felhívta a figyelmét.

A fogyasztói árkiegészítés, az ártámogatás kérdéskörében az állam széles döntési jogosultságokkal rendelkezik, az állami szabályozás azonban az állampolgárok egyes csoportjai között nem alkalmazhat hátrányos megkülönböztetést. Az azonos csoportba tartozó állampolgárok köre a vizsgált kérdésben feloleli mindazokat, akik bármilyen, országos hatókörű utazási támogatásban, kedvezményben részesülnek. Ebből következően a hátrányos megkülönböztetés tilalma kiterjed a szentendrei szigeten lakó és a bérletáremeléssel hátrányosan érintett polgárokra is, de valamennyi olyan személyre is, akik alkotmányosan garantált közlekedési közszolgáltatásokhoz nem közúti vagy vasúti tömegközlekedés igénybevételével, hanem réven keresztül juthatnak. A polgárok ezen csoportjai ugyanis további fontos alkotmányos jogukat hátrányosabb feltételek mellett gyakorolhatják, így az iskolalátogatás költségesebbé válik.

A rendelkezések azonban nem csupán a tankötelezettség alá eső ifjak, hanem a fokozott gondoskodásra szoruló és jogosult időseket is sújtják. A vizsgálatot kiváltó sajtócikk írja, hogy „egy szigetmonostori nyugdíjasnak egy szentendrei

utazási költsége több mint 1000 forintjába kerül”. Ismert ugyanakkor, hogy a nyugdíjas is csak a közeli nagyvárosban vehet igénybe számos olyan szolgáltatást, így elsősorban az egészségügyi ellátást, melynek biztosítása állami feladat.

A biztos megállapította, hogy az állam alkotmányos kötelezettsége teljesítése minimumaként elvárható, hogy az állampolgárok azonos vagy hasonló arányú utazási kedvezményekben részesüljenek. Kifejtette, hogy hátrányos megkülönböztetést eredményez, és az esélyegyenlőség biztosításának alkotmányos elvébe ütközik az a szabályozás, amely a tanulók és a nyugdíjasok által vasútra, HÉV-re váltott bérlethez 900%-os, a távolsági autóbuszra váltott bérlethez 614%-os fogyasztói árkiegészítést ad, de a révközlekedésben váltott tanuló- és nyugdíjas bérletjegyek esetében a korábbi 67,5%-os árkiegészítést is 2,75%-osra csökkenti.

Az esélyegyenlőség elvének az a szabályozás felel meg, amely közlekedési szempontból sem teremt aránytalan, indokolatlan és szükségtelen módon hátrányos helyzetet. Az államot terhelő alkotmányos kötelezettség maximumaként az a követelmény támasztható, hogy a földrajzi, közlekedési „elzártság” hátrányainak kiküszöbölése érdekében fokozott támogatásban részesüljenek az érintett állampolgárok. E megállapítás még inkább érvényes ott, ahol közlekedési szempontból a természeti adottságok, illetőleg a közlekedési lehetőségek még mostohábbak. A közlekedési minisztérium helyettes államtitkárának levelében megállapítottakkal egybecsengően „a legnagyobb problémát a Tiszán zajló komp- és révközlekedés jelenti, hiszen a folyó menti kisebb falvak közlekedését általában az egyébként is gazdasági problémákkal küszködő települési önkormányzatok által üzemeltetett átkelőhelyek biztosítják”.

Az állam jogszabályalkotása körében köteles az – e jelentésben is kifejtett – alkotmányos elveket tiszteletben tartani. Az alkotmányos kötelezettségeket lehető legnagyobb mértékben teljesítő szabályozás kialakítása érdekében – mind a törvény- és jogszabály-előkészítés, mind a jogalkalmazás és végrehajtás körében – a Kormány és minisztériumai egymással együttműködni kötelesek. A pénzügyi-fiskális szigor nem sújthatja aránytalanul, alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot okozó módon a lakosság egyes csoportjait. A biztos megállapította, hogy a szabályozás előkészítése, a szakmai egyeztetések, illetőleg a szakmai és pénzügyi érdekek összeegyeztetése körében ezen alkotmányos elveket a minisztériumok, elsősorban a Pénzügyminisztérium nem vette kellően tekintetbe. A támogatás módjáról a biztos kifejtette, hogy önmagában a százalékos helyett a tételes támogatás bevezetése nem kifogásolható, de annak mértéke nem eredményezhet az állampolgárok között hátrányos megkülönböztetést.

A jelentés rögzíti, hogy amennyiben a jelenlegi kedvezőtlen és visszásságot okozó állapotot előidéző országos szabályozás a közeljövőben nem változik, az érintett önkormányzatokat terheli az a kötelezettség, hogy megtalálják azt a szabályozási vagy más eszközt, mely a helyzet orvoslását lehetővé teszi. A jelentés elmarasztalta Tahitótfalu Önkormányzatát, mert bár az önkormányzatokról szóló törvény erre felhatalmazást ad, az önkormányzat elmulasztotta a révvállalkozással kötött szerződésben szabályozni a helyi közszolgáltatásnak is minősülő szolgáltatás nyújtása módját és feltételeit. Megfelelő lett volna az is, ha az érintett önkormányzatok együttesen megállapítják a révszolgáltatás hatósági árát és az azal egyidejűleg – szerződési alku keretében és pénzügyi lehetőségeik függvényében – gondoskodnak a bevétel-kiesés kompenzációjáról. A hatósági ár megállapításának joga mellett a biztos álláspontja szerint erre vonatkozó kötelezettség is kiolvasható a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. 8. § (1) bekezdéséből, mely szerint a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében, különösen a helyi tömegközlekedés biztosítása.

A biztos felhívta a figyelmet, hogy számos más törvényes lehetőség is kínálkozik a felmerült helyzet megoldására. Lehetséges új révtársaság alapítása, új magán révvállalkozó megbízása, a jelenlegi szerződés felmondásával. Az új révvállalkozás teljesíthet esetleg csak személyszállítást. Ilyen szolgáltatást maga az önkormányzat is nyújthat, versenyt támasztva a vállalkozónak. A kérdést ugyanakkor leghatékonyabban az érintett önkormányzatok társulás keretében, vagy legalább egymással együttműködve oldhatják meg.

A jelentésben a biztos felhívta a gazdasági és közlekedési, valamint a pénzügyminisztert, hogy készítsék elő a fogyasztói árkiegészítésről szóló hatályos 2003. évi LXXXVII. törvény módosítását, mely a jelentésben kibontott alkotmányos elveknek megfelelő támogatást nyújt a komp- és révközlekedés igénybevételére szoruló állampolgároknak.

A biztos felkérte a Gazdasági Versenyhivatal elnökét vizsgálatának lefolytatására, a tahitótfalui önkormányzat képviselő-testületét pedig révvállalkozással kötött szerződés oly tartalmú módosítására, hogy az önkormányzat a bérletárak kialakításának feltételrendszerét meghatározhassa, de legalább befolyásolhassa, és az így kialakított szabályozás megvalósulását ellenőrizhesse, illetőleg, hogy vizsgálja meg, milyen más módok állnak rendelkezésére, hogy személy-komp-szolgáltatásban alternatív lehetőséget hozzon létre a kizárólagos szolgáltató mellett. (Kishajó-révközlekedés más vállalkozó által, saját alapításban, kishajó-kompszolgáltatás a jelenlegi szolgáltató által.) Végül sorban pedig, ha másfépp az alkotmányos visszásságot megszüntetni nem lehet, vonja hatósági jogkörbe a révszolgáltatás díjainak megállapítását, és állapítsa meg a legmagasabb hatósági árát. A helyzet megoldása érdekében felhívta az érintett helyi önkormányzatok képviselő-testületeit, hogy a probléma helyi kezelése érdekében konstruktív együttműködést tanúsítsanak egymással polgáraik javára.

Jelentése zárásaként a biztos felkérte az érintetteket, hogy döntéseiket oly időpontban hozzák meg, hogy a szeptemberi tanévkezdésre a tanulói bérlettámogatások ügye megoldódjon, a túlzott bérletár a gyermekes családok számára több-kevesebbé nem lehet.

A gazdasági és közlekedési miniszter, valamint az érintett önkormányzatok jelentős része a jelentésben foglalt megállapításokkal egyetértett. A pénzügyminiszter kifejtette, a fogyasztói árkiegészítésről szóló törvény alapvető állampolgári jogokat nem sért, mert minden körzetben elérhető a legközelebbi egészségügyi és oktatási intézmény (figyelmen kívül hagyta azonban a regionális szolgáltatások igénybevételének eseteit), továbbá, hivatkozott a szabályozás normativitására is (figyelmen kívül hagyta azonban, hogy diszkriminációt normatív szabály alkalmazása is előidézhet; amire a legjobb bizonyíték a jelentésben foglalt helyzet). A miniszter hivatkozott arra, hogy a megváltozott szabályozásra a biztosítási jelentés direkt beavatkozást sürget (mellyel szemben a jelentés csupán a korábbi szabályozás alkotmányos jogokkal összefüggésben visszasságot okozó megváltoztatását és az állami támogatás irreális arányú és mértékű változását kifogásolta, a hátrányosan érintett helyi közösségek helyzetére rámutatva). A miniszter levelében foglalt konkrét vállalat csupán arra szorítkozott, hogy a fix összegű bérletár-kiegészítés (220 Ft/hó/db) összegét inflációt meghaladó mértékben növelje (pl. 20%-os növelés esetében az árkiegészítés havi 220 Ft-ról 264 Ft-ra nőne – a jelenleg 8000 Ft-os havi bérletár viszonylatában). Ez azonban a probléma megoldására nyilvánvalóan elégtelen, nevetséges vállalat, mely a biztossal való tartalmi együttműködés elmulasztása.

Vác polgármestere egyetértett a jelentésben foglaltakkal, csupán arra hívta fel a figyelmet, hogy a Nógrád megyéből a Dunántúlra igyekvő teherforgalmat is jelentős részben az érintett komp teljesíti, annak jegykompenzálása nem lehet az érintett önkormányzatok kötelezettsége.

OBH 1655/2004.

Az érintett betegek élethez és emberi méltóságához, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogával kapcsolatban okoz visszasságot, ha kizárólag finanszírozási okból nem kapják meg a kezelésükhöz orvos-szakmailag indokolt gyógyszert úgy, hogy a megfelelő tájékoztatás után vállalják a gyógyszer megvásárlását.

A sajtó híradásaiból jutott az országgyűlési biztos tudomására, hogy a Szegedi Szent-Györgyi Albert Orvostudományi Egyetem Onkoterápiás Klinikáján több beteget kezeltek az Országos Egészségbiztosítási Pénztár által nem finanszírozott, Magyarországon nem törzskönyvezett és így forgalomba-hozatali engedéllyel sem rendelkező, Eloxatin nevű gyógyszerrel, amelyet a beteg fizetett meg. A sajtó beszámolt arról is, hogy több illetékes szerint a jogtalanul elkért összeget vissza kell fizetni a betegek számára, és a szabálytalan kezeléseket haladéktalanul be kell fejezni. Tekintettel arra, hogy a híradások alapján felmerült az érintett betegek alkotmányos jogai sérelmének lehetősége, az országgyűlési biztos a téma átfogó vizsgálatát rendelte el.

A vizsgálat megállapította, hogy az Eloxatin az úgynevezett Folfox4 kúra egyik összetevője, amelyet bizonyos vastagbél tumorok kezelése során alkalmaznak. A Folfox4 másik két összetevőjét OEP finanszírozás keretében kapják mindazon betegek, akiknek tumorát már megoperálták, és aktuálisan tumormentesnek tekinthetők (adjuváns kezelés). Azok a betegek, akiknél a vastagbél-tumor áttételessé vált, vagy az operáció helyén kiújult, kezelhetők az Eloxatinnal, és ezt a kúrát az OEP finanszírozza. A szegedi klinikán eljárásukat az orvosok azzal indokolták, hogy igen jelentős nemzetközi vizsgálati adatok vannak arra nézve, hogy az Eloxatin jelentős mértékben csökkenti a vastagbél-tumor kiújulásának lehetőségét, ezért orvosilag indokolt lenne bevezetni tumormentes betegek kezelésében is. A jelenlegi helyzetben ugyanis az OEP csak olyan esetben finanszírozza az Eloxatin-kezelést, amikor a tumor már áttételes, tehát a terápiás cél nem a megelőzés, hanem a folyamat lassítása. Ez pedig orvos-szakmai szempontból elfogadhatatlan.

Az ombudsman vizsgálatakor az alkotmány azon rendelkezését tekintette kiinduló pontnak, amely szerint „a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsődendő kötelessége”, továbbá „a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani”. Az Alkotmánybíróság az élethez való joggal kapcsolatban rámutatott arra, hogy „az élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelemben, hanem általában az emberi életet és életfeltételeit is védi.”

Az ombudsman szerint az állam intézményes élet- és egészségvédelmi kötelezettsége egyebek között azt is jelenti, hogy ha egy új vagy nagyon költséges gyógyító eszközt vagy eljárást maga nem képes finanszírozni, akkor lehetővé kell tennie az állampolgárok számára, hogy személyiségi önrendelkezési szabadságuk és vagyoni autonómiájuk alapján azt maguk finanszírozhassák.

Az állam tehát köteles létrehozni és működtetni az egészségügyi eljárások, eszközök, gyógyszerek tekintetében a hozzáférés lehetőségét, megteremteni a működés szervezeti és eljárási garanciáit. Ez a követelmény egyben azt is jelenti, hogy az állam az ellátáshoz való joggal szemben nem alkalmazhat a személyiségi önrendelkezési szabadságra és a tulajdonosi autonómiára is kiterjedő szükségtelen és aránytalan tiltásokat és korlátozásokat.

Az egészséghez való jog alapján a betegnek nem csupán fájdalomainak csillapításához van joga, hanem a betegség kialakulásának vagy kiújulásának megakadályozásához, állapota stabilizálásához, illetve rosszabbodásának lassításához

is. Ez nem csak orvos-szakmai kérdés, hanem az egyének individuális döntéseinek függvénye is. Az orvos és beteg közös döntési szabadsága ezen a területen is alkotmányos alapjogi követelmény.

A vizsgálat tehát annak megállapításával zárult, hogy az egészségügyi szolgáltatók tevékenységével összefüggésben egyértelműen megállapítható, hogy nemzetközi gyakorlatban ismert és bevett, sikeresen használt Eloxatin hazai OEP finanszírozásának hiánya nem korlátozhatja, vagy különösen nem tilthatja meg annak használatát, amennyiben az orvos-szakmailag indokolt. Az OEP finanszírozás hiánya, illetve a törzskönyvezés, engedélyezés körüli értelmezési, hatásköri, illetékességi zavarok miatt a beteg élete nem kerülhet veszélybe, emberi méltósága, egészsége, személyi és vagyoni autonómiája nem csorbulhat. A vizsgált esetben a beteg és orvosa egyaránt alkotmányos jogát gyakorolta, annak határait nem lépte át. Tény, hogy Magyarországon az onkológiai betegek fekvőbeteg-intézeti kezelése főszabályként ingyenes. A konkrét esetben azonban a formai-eljárási szabályokhoz képest a tartalmi alkotmányosság követelményei nagyobb súllyal érvényesítendők.

Az országgyűlési biztos felkérte az egészségügyi minisztert, hogy a jelentésben kifejtett követelményekkel összhangban dolgozza át az Európai Közösség országaiban már törzskönyvezett és a terápiában elfogadottan használatos, de Magyarországon törzskönyvvvel, illetve forgalomba hozatali engedéllyel még nem rendelkező gyógyszerek alkalmazási feltételeit. Felkérte továbbá az egészségügyi minisztert, az OEP főigazgatóját és a pénzügyminisztert, hogy a vizsgálat tárgyát képező onkológiai betegségek esetén az egyedi engedélyes, nem törzskönyvezett gyógyszerek finanszírozásának feltételeit teremtsék meg. Ugyancsak felkérte az egészségügyi minisztert, hogy módosítsa a 3/1995. (II. 8.) NM rendelet 12. §-át olyan értelemben, hogy annak (2) bekezdését egészítse ki egy negyedik d) ponttal, melynek értelmében az úgynevezett külön-engedély kiadható legyen akkor is, ha azt a beteg kéri – vállalva a finanszírozást – és kérése orvosilag indokolt.

A jelentésben megfogalmazott ajánlások kapcsán többszörös levélváltás történt, mind az egészségügyi miniszterrel, mind pedig az OEP főigazgatójával. Ennek keretében az OEP főigazgatója az ombudsman álláspontját elfogadhatatlannak tartotta, és ajánlásai visszavonására kérte őt. Több hónapos egyeztetést követően – mindkét fél eredeti álláspontjának fenntartása mellett – alakult ki az a gyakorlat, hogy az OEP főigazgatója által kijelölt főosztályvezetővel nyílt lehetőség egyeztetni egyéni gyógyszer-engedélyezési, finanszírozási ügyekben. Az egészségügyi miniszter válaszában kifejtette, hogy álláspontja szerint az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet kellően rendezi a jelentésben kifogásolt gyógyszer-engedélyezési problémákat. Ezért az egészségügyi miniszter nem tartotta szükségesnek újra foglalkozni az egyedi engedélyes, külföldi gyógyszerek helyeztetével. A szegedi klinikán folytatott Eloxatin-terápiával kapcsolatban pedig az egészségügyi miniszter pénzügyi és fejezeti vizsgálatot kért az orvosokkal szemben. A pénzügyminiszter válaszában kitért arra, hogy a társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerekről és a támogatás összegéről szóló ESZCSM rendelet ugyan valóban a pénzügyminiszter egyetértésével léphetett hatályba, de a pénzügyi tárca felelőssége ebben az esetben is csak a költségvetéssel kapcsolatos általános követelmények betartására vonatkozik.

Tekintettel arra, hogy a gyógyszer-finanszírozás és a méltányossági kérelmek elbírálása területén illetékes intézmények és az országgyűlési biztos álláspontja nem közeledett egymáshoz, valamint, hogy a nyár folyamán egyre több panaszos fordult az ombudsman hivatalához, sérelmezve, hogy az OEP sorra elutasítja gyógyszer-ártámogatási kérelmüket. Az elutasítások a külföldi, igen drága gyógyszerek széles körét érintették, miközben az elutasító határozatok mindegyike hiányos volt abban a tekintetben, hogy nem tájékoztatta megfelelően a betegeket, illetve sok esetben félrevezető információval szolgált az adott gyógyszerhez való hozzájutás módját illetően.

A fentiek miatt az országgyűlési biztos a sajtóban megjelentetett állásfoglalásban hívta fel a közvélemény figyelmét a megfelelő tájékoztatás fontosságára: „Tekintettel arra, hogy az emberi méltóság alkotmányos alapjogából levezethetően a tájékoztatáshoz fűződő jog az egészségügyi törvényben alanyi jogként jelenik meg, az országgyűlési biztos nyomatékosan felhívja az OEP főigazgatójának figyelmét arra, hogy elengedhetetlen gondoskodni a tevékenységével érintett betegek teljes körű és kellő időben történő tájékoztatásáról. A tájékoztatásnak ki kell terjednie a személyes értesítésre és általánosabban, a sajtón és az elektronikus médián keresztül történő tájékoztatásra is.”

A fenti állásfoglalásban foglaltakat az OEP főigazgatója újra elutasította, de az országgyűlési biztos töretlenül ragaszkodik eredeti álláspontjához, és a rendelkezésére álló eszközökkel továbbra is mindent megtesz annak érdekében, hogy az érintett betegek hozzájussanak ezekhez a nagy értékű, egyedi engedélyhez kötött, a gyógyulásukhoz, kezelésükhöz elengedhetetlen gyógyszerekhez.

OBH 1998/2004.

A környezetterhelés lényeges csökkenését eredményező beruházás engedélyezésekor a hatóságok eljárása akkor okszerű, ha kizárólag a feltétlenül szükséges időtartam alatt, a gyorsaság és az egyszerűség elvére figyelemmel folytatják le.

A Tokodi Üveggyár Kft. és az annak kizárólagos tulajdonában lévő Új Üveg Kft. képviseletében eljáró ügyvéd kérte az országgyűlési biztos állásfoglalását az egységes környezethasználati engedélyre vonatkozó ügyintézési határidő ér-

telmezéséről. A beadványban az indítványozó az érintett környezetvédelmi hatóságok – véleménye szerint késedelmes, az ügyintézési határidőt jelentősen túllépő – eljárását is sérelmezte. Kifogásolta továbbá, hogy a hatóságok az Áe.-ben foglalt értesítési és tájékoztatási kötelezettségüknek nem tettek eleget.

Az országgyűlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot, és kikérte a környezetvédelmi és vízügyi miniszter álláspontját.

Az országgyűlési biztosnak figyelembe kellett vennie, hogy a panaszolt ügyben peres eljárás van folyamatban a Fővárosi Bíróságon, ezért külön nem tért ki annak kérdésére, hogy miként értelmezhető az egységes környezethasználati engedélyre vonatkozó államigazgatási eljárási ügyintézési határidő.

A környezetvédelmi hatóságok az üveggyár működése miatti lakossági panaszok alapján az elmúlt években több eljárást folytattak. Mindebből következően az eljáró hatóságok számos fontos információ birtokában voltak, melyeket az új eljárásban már ismert jogi tényekként felhasználhattak. Az üveggyár vezetésének ugyanakkor tudnia kellett, hogy az elavult, a környezetet jelentős mértékben terhelő technológia felváltása elkerülhetetlen. A tervezett korszerű technológiáról a gyár vezetésének kellett információkkal rendelkeznie.

Az országgyűlési biztos szerint a környezetterhelés csökkenését eredményező beruházás környezetvédelmi szempontból mindenképpen támogatandó. Ez azt is jelenti, hogy az engedélyezési eljárást a törvényesség betartása mellett kellő rugalmassággal, kizárólag a feltétlenül szükséges időtartam alatt kell lefolytatni. A Tokodi Üveggyár Kft. megbízása alapján eljáró EU-SZFÉRA 2002. Szolgáltató és Kereskedő Kft. kérelme 2002. november 5-én érkezett az Észak-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőségre. A kérelem benyújtója nem igazolta képviseleti jogosultságát, ezért a hatóság annak igazolására hívta fel. Az Áe. szerint a közigazgatási szerv köteles a határozathozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Az eljáró személy képviseleti jogosultságát megvizsgálhatja. A képviseleti jogosultság vizsgálata a közigazgatási szerv lehetősége. Tekintve, hogy a konkrét ügyben a gyár tulajdonosi köre, vezetősége is többször változott, továbbá, hogy az Üveggyár tulajdonában álló beruházó jogi személyt is egy másik jogi személy képviselte, a kérdés a tényállás tisztázásának szükségszerű része volt. A képviseleti jogosultságot igazoló irat 2002. december 2-án érkezett a Felügyelőségre.

A szakmai tartalmú (később kiadott) hiánypótlásról az országgyűlési biztos megállapította, hogy a környezetvédelmi hatóság rendelkezik a szükséges szakmai ismeretekkel annak megítéléséhez, hogy szükséges-e hiánypótlás, azt legfeljebb egy ellenkező értelmű szakvélemény alapján lefolytatott bizonyítás cáfolhatná. A vizsgálat ugyanakkor feltárta, hogy a szakmai osztályok hiánypótlást szükségesnek tartó jelzése csak 17 nappal később került a Hatósági Osztályra, továbbá az utolsó állásfoglalás elkészülte és a hiánypótlási felhívás postázása között három hét telt el.

A tervezett tevékenység környezeti hatásvizsgálat köteles, továbbá az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás részletes szabályairól szóló Korm. rendelet hatálya alá is tartozik. A környezetvédelmi hatóság az egységes környezethasználati engedélyezési eljárást a tevékenység tekintetében – amennyiben az külön jogszabály szerint környezeti hatásvizsgálat hatálya alá tartozik – a környezetvédelmi engedélyre való jogosultságot megállapító határozat jogerőre emelkedését követően – ha a kérelmező, környezethasználó eltérően nem nyilatkozik – hivatalból indítja meg. Az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás csak a Főfelügyelőség másodfokú határozatának jogerőre emelkedése után kezdődhetett meg.

Az országgyűlési biztos kiemelte, hogy a hatóság rendelkezésére álló teljes ügyintézési határidő kimerítése betű szerinti értelmezésben nem törvénysértő. Az államigazgatási eljárásnak ugyanakkor alapelve a gyorsaság. Egy olyan beruházás engedélyezésekor, amely a környezetterhelés lényeges csökkenését eredményezi, a hatóságok eljárása akkor okszerű, ha kizárólag a feltétlenül szükséges időtartam alatt, a gyorsaság és az egyszerűség elvére folytatják le azt.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a határidő lényegi csúszása, illetve meghosszabbodása több okra vezethető vissza: a kérelmező nem igazolta a képviseleti jogosultságát; hiánypótlás volt szükséges, mert a dokumentáció szakmai tartalma hiányos volt, az eljárásban szakhatóságok igénybevétele volt kötelező, az „első” eljárásban a képviseletet ellátó jogi személy vezetője időközben az elbíráló hatóság vezetője lett, így kizáró ok állt elő, az érintettek egyike élt a jogorvoslathoz való jogával; a két egymásra épülő engedélyezési forma második eleme feltételezi az első meglétét, a hatóság – bár lényegében nem lépte át az egyes eljárási mozzanatokra rendelkezésre álló határidőket – belső eljárásában „felesleges üresjáratokat” keletkeztetett.

Az indítványozó előadta, hogy az érintett hatóságok értesítési, tájékoztatási kötelezettségüknek sem tettek eleget. Beadványa szerint a hatóság szóban azt is közölte, hogy 90 napon belül megkapják az engedélyt. Az egyeztetésen elhangzottak utólagos felderítése lehetetlen. Azt, hogy a kérelmező mikor kapja meg az engedélyt, befolyásolja a kérelem tartalma (szükséges-e hiánypótlás), továbbá az is, hogy az arra jogosultak élnek-e jogorvoslattal. A hatóság konkrét kérelem hiányában, előzetesen kizárólag a vonatkozó jogszabályok előírásait ismertetheti. Az országgyűlési biztos rendelkezésére álló dokumentumok között fellelhető több, a környezetvédelmi hatóságoktól származó tájékoztató levél.

A biztos összességében megállapította, hogy voltak olyan eljárási cselekmények, amelyek gyorsabb elvégzésével az eljárás időtartama csökkenhetett volna. Jelentésében szükségesnek tartotta, hogy a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium vizsgálja meg, miként lehetséges a hatósági eljárás gyorsítása a mindkét jogszabály hatálya alá tartozó tevé-

kenységek esetén. Emellett felkérte a minisztert, hogy a hiánypótlási felhívások kibocsátásának, ügyek áttételének, beadványok továbbításának stb. gyorsítása (az „ügyviteli üresjáratok” csökkentése) érdekében vizsgálja meg a Felügyelőségek belső eljárási rendjét.

A miniszter egyetértett a jelentés megállapításaival, intézkedéseiről tájékoztatta az országgyűlési biztost.

OBH 2203/2004.

Ha az ORTT a valóságshow-kat közvetítő műsorszolgáltatóval szemben nem alkalmazza minden indokolt esetben a Médiatörvény 3. § (2) bekezdésében foglaltakat, és ellenőrzési, felügyeleti jogainak gyakorlása során nem vizsgálja, hogy a műsorszolgáltató tiszteletben tartja-e az alkotmányos rendet, az emberi jogokat – különösen az emberi méltósághoz való jogot –, illetve ha e jogok sérelme esetén nem él a törvényben biztosított jogosítványával, alkotmányos jogokkal összefüggő visszaélés veszélyét okozza.

A Kispesti Egészségügyi Intézet Gyermek- és Ifjúsági Mentálhygiénés Centrum dolgozói 2004 márciusában számos szakember által aláírt nyílt levelet juttattak el az országgyűlési biztoshoz. A levél aláírói között voltak a Magyar Pszichiátriai Társaság Pszichológiai Szakmai Kollégiumának, Gyermekpszichoterápiás Szekciójának, Gyermek- és Serdülőpszichiátriai Szekciójának és Etikai Bizottságának képviselői. Az aláírók véleménye szerint tevékenységüknek nemcsak a pszichés zavarok kezelésére kell irányulnia, hanem a „manapság oly sokat emlegetett megelőzésre is”. A levél megírásának közvetlen kiváltó oka az RTL Klub televíziós csatornán sugárzott Anyacsavar című új valóságshow műsor beharangozó reklámja volt, amely a műsor üzenetére vonatkozó általános aggályok és konkrétan a szereplő gyermekek kiszolgáltatottságával kapcsolatos aggodalmak megfogalmazására indította az aláírókat.

Az országgyűlési biztos április 8-án levélben fordult az ORTT elnökéhez, melyben előzetes álláspontot fogalmazott meg az ügyben. A biztos utalt az OBH 4247/2003. számú jelentésében kifejtettekre, és ismételten felhívta az ORTT elnökének figyelmét, hogy a Médiatörvény 3. § (2) bekezdésének rendelkezése értelmében a Testületnek és szerveinek a törvényben előírt feladataik gyakorlása során minden esetben vizsgálniuk kell azt is, hogy a műsorszolgáltató tiszteletben tartja-e a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, Alkotmányát, annak az Alkotmánybíróság által kifejtett tartalmi követelményeit, törvényeit, külön kiemelten a gyermeki jogok védelmét is. Az 1996. évi I. törvény a rádiózásról és a televíziózásról 3. § (2) kimondja: „A műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, és nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére.”

Az országgyűlési biztos felkérte az ORTT elnökét, hogy az ORTT határozatairól, illetve a megtett intézkedéseiről vizsgálata befejeztével küldjön tájékoztatást. Az elnök közölte, hogy az ORTT több ülésén is foglalkozott a műsorszámmal, és több döntési javaslat is felmerült, ám határozat nem született. A levél szerint fontos kérdés annak eldöntése, hogy az ORTT rendelkezik-e általában hatáskörrel az alkotmányos alapjogok védelmére. „A Testület ezzel kapcsolatban még nem foglalt állást, az Iroda véleménye a bírói gyakorlatra is tekintettel az, hogy nem.” A Testület korábbi döntéseiben próbálkozott a Médiatörvény 3. § (2) bekezdésére hivatkozva érvényt szerezni az emberi jogok és a kiskorúak fokozott védelmének, azonban az e rendelkezésre hivatkozással született határozatokat a bíróság – egy kivételével – hatályon kívül helyezte. „Az ORTT Irodájának álláspontja szerint a Testületnek nincsen hatásköre az Anyacsavar című műsor szereplőinek személyhez fűződő jogainak védelmére, ilyen igényt csak a szereplők maguk érvényesíthetnek. Jelen esetben a Testület eljárásnak előfeltétele egy, a szereplők és a műsorszolgáltató közötti szerződések semmisségét kimondó bírósági ítélet lenne. Ilyen eljárás megindítására azonban csak maguk a szereplők, vagy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. 9. § (1) bekezdése által támasztott korlátok között az ügyész jogosult.”

Az országgyűlési biztos az OBH 4247/2003. számú jelentésében már összefoglalta a valóságshow jelenséggel és az ORTT ezzel kapcsolatos törvényi kötelezettségével összefüggő megállapításait. A jelentés részletesen elemzi az emberi méltósághoz való jog Alkotmánybíróság által kifejtett tartalmát, mely az emberi méltósághoz való jogot olyan anyajognak tekinti, amelyből az ember autonómiájának védelmére szolgáló alkotmányos érvrendszer – konkrét alapjog hiányában is – levezethető. Az élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog a magyar jogrendszerben a legalapvetőbb emberi jogok. „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az emberi méltósághoz való jog «anyajog», azaz a még nem nevesített szabadságjogok forrása. Ezért e jog értelmezése hatással lehet az egyéni autonómia határainak megvonására más emberi jogok esetében.” A jelentés rámutat, hogy a polgári jogi személyiségvédelem alapja az ember testi valója, a személyiség azonban nem azonos a biológiai-fizikai léttel, hanem a „személyiségjegyek”, a személyiség elemeinek összessége által kifejezett társadalmi eszmei érték. Az egységes és oszthatatlan emberi személyiség önmagában, egyedüli és eredeti jellegére tekintettel értékes. Ezt a személyiséget a jog védelemben részesíti – a Magyar Köztársaság társadalmi és alkotmányos rendjével összhangban.

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

is legyen összhangban. A műsorszolgáltatók felett felügyeleti és ellenőrzési jogokat gyakorló ORTT-nek feladatai ellátása során ezeket az alkotmányos követelményeket is számon kell kérnie a műsorszolgáltatóktól.

Az országgyűlési biztos az Obtv. 21. §-ban biztosított hatáskörében kezdeményezte az ORTT elnökénél, hogy a Médiatörvény 3. § (2) bekezdésének megfelelően a Testület és szervei a törvényben előírt feladataikat (felügyeleti, ellenőrzési jogokat) gyakorolják, az Anyacsavar című műsorral kapcsolatban hozzájuk érkezett bejelentések alapján folytassanak érdemi vizsgálatot, és hozzanak érdemi döntést arról is, hogy a műsorszolgáltató tiszteletben tartja-e a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sérti-e az emberi jogokat, és azok törvényi garanciáit. Felhívta továbbá az ORTT elnökének figyelmét, hogy a Médiatörvény 3. § (2) bekezdésének alkalmazása során az ORTT jogosult és egyben köteles is az Alkotmányban biztosított alapvető jogokat az Alkotmány – Alkotmánybíróság által kifejtett és magyarázott – értékrendje és fogalmi kultúrája alapján védelemben részesíteni.

Az ORTT elnöke az országgyűlési biztos kezdeményezését elvben elfogadta, ugyanakkor arról tájékoztatta, hogy a testület nem állapított meg jogsértést az érintett műsorszámmal kapcsolatban.

A biztos tájékoztatta az ORTT elnökét, hogy az ügyet – tekintettel annak súlyára és precedens jellegére – az Országgyűlés elé fogja tární.

1.28.2. Rövidített jelentések

OBH 3116/2002.

Rövidített jelentés a munkaképesség-csökkenés megállapításának orvos-szakértői eljárásáról.

Az országgyűlési biztoshoz a rokkantsági nyugdíj megállapításához szükséges munkaképesség-csökkenés megállapításával kapcsolatos orvos-szakértői véleményeket illetően folyamatosan érkeznek azonos tartalmú beadványok, ezért ezekben az ügyekben összevont vizsgálatot folytatott, mert felmerült az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében deklarált szociális biztonsághoz való jog sérelmének a közvetlen veszélye.

A panaszosok a munkaképesség-csökkenés orvos-szakértői véleményezésével kapcsolatos eljárást sérelmezték, mert a felülvizsgálatok során – álláspontjuk szerint megalapozatlanul – rendszeresen alacsonyabb fokra visszaminősítik a kérelmezőket.

Megállapított tényállás összefoglalva: a panaszosok az orvos-szakértői bizottságok eljárását sérelmezik, egyrészt a panaszosok beszámolója szerint goromba, sokszor megalázó bánásmódban részesülnek, másrészt egészségi állapotukat nem a valóságnak megfelelően állapítják meg, a bizottságok orvosai nem vizsgálnak, csak a hozott leleteket nézik meg. Álláspontjuk szerint, az orvosi bizottságok gyakran az őket kezelő szakorvosok szakmai állásfoglalásával ellentétes véleményt adnak ki egészségi állapotukról.

A 2003-ban folytatott vizsgálatom során (OBH 3155/2002.) a betegjogi képviselők tapasztalataikat összegezve arról számoltak be, hogy munkaképesség-csökkenés mértékének megállapítása során a különböző bizottságok esetében, az „egyszemélyes bizottság”-ként működő orvos stílusát, magatartását, arrogáns viselkedését gyakran kifogásolják a betegek. Megalázóan tartják a „bizottságok” eljárását a vizsgálatok során. Ezt a jelenséget például a Veszprém megyei betegjogi képviselők az OOSZI Főigazgatója felé már jelezték, az illetékesek a problémát ismerik, ennek ellenére ezen a téren semmi változás nem tapasztalható.

A vizsgálat megállapításai:

A jelenleg vizsgált beadványokat megelőzően is számos panasz érkezett az országgyűlési biztosok hivatalához, amelyek az orvos-szakértői bizottságok eljárását, szakértői állásfoglalását sérelmezték. Az országgyűlési biztosok hatásköri szabályának figyelembevételével, az orvos-szakmai kérdés tárgyában érkező panaszokat az országgyűlési biztosoknak rendre el kell utasítaniuk. A rokkantnyugdíj megállapításához szükséges munkaképesség-csökkenés mértékének megállapítása olyan orvosi szakvélemény, amely államigazgatási eljárás keretében kerül megállapításra, és komoly jogkövetkezmény fűződik hozzá, jogosultságot keletkeztet, illetve szüntet meg. Tekintettel az ilyen típusú beadványok nagy számára, vizsgálatom tárgyát a rokkantnyugdíj és a munkaképesség-csökkenés megállapításával összefüggésben a szociális biztonsághoz való jog érvényesülése képezte.

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. A (2) bekezdés szerint a Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

A társadalombiztosítási rendszer reformjával összefüggésben az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a szociális biztonsághoz való jog értelmezésével [5/1998. (III. 1.) AB határozat, 39/1999. (XII. 21.) AB határozat]. Az Alkotmány szerint a társadalombiztosítás az ellátáshoz való jog megvalósításának egyik eszköze, azaz a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítani. Ameddig tehát az állam a kötelező társadalombiztosítást úgy működteti, illetőleg működési feltételeit úgy garantálja, hogy az ezeknek az elveknek, tehát nemcsak az ún. vegyes – biztosítási és szociális elemeket egyaránt szem előtt

tartó – rendszernek, de annak az alkotmányos követelménynek is megfelel, hogy a megélhetéshez szükséges ellátási jogosultságot, mint a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog nevesített tartalmi elemét, a nemzetgazdaság lehetőségei, az érdekegyeztetések eredményei és egyéb szempontok alapján biztosítja, addig az Alkotmány 70/E. §-ában írt alkotmányos kötelezettségének eleget tesz.

Az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdésének idézett rendelkezéséből tehát csak az következik, hogy az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogaik realizálása érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. Az Alkotmány azonban e rendszerek működésére vonatkozó alapvető elveket és szempontokat már nem határozza meg. Az Alkotmány szerint ugyanis az egyedüli követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. A vegyes rendszerű társadalombiztosítás tehát önmagában nem alkotmányellenes mindaddig, ameddig az állam a jogi szabályozással azt úgy működteti, hogy a biztosítás útján szerzett jogokat, továbbá a szociális biztonsághoz való jog tartalmi elemét adó ellátáshoz való jogot nem sérti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát követően a társadalombiztosítás működőképességének és finanszírozásának biztosítása érdekében jelentős változtatásokra került sor a társadalombiztosítás rendszerében.

Egy korábban megkezdett reformfolyamat (a Társadalombiztosítási Alap leválasztása az állami költségvetésről, a társadalombiztosítás ágazatainak elválasztása, a járulékfizetési rendszer átalakítása stb.) eredményeként az Országgyűlés elfogadta az 1997. évi LXXX. törvényt a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről, az 1997. évi LXXXI. törvényt a társadalombiztosítási nyugellátásról, az 1997. évi LXXXII. törvényt a magánnyugdíjról és a magánnyugdíj-pénztárakról, valamint az 1997. évi LXXXIII. törvényt a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól.

Ezek a törvények egy új alapokra helyezett, átalakított társadalombiztosítás és – ezen belül – új nyugdíjrendszer szabályozását tartalmazzák. Az új szabályozás megváltoztatta a nyugdíjrendszer szerkezetét. A reform során az eddigi – lényegében egységes – rendszert széttagolták, s azt egy három pillérből álló többszintű rendszerré formálták át. A kötelező nyugdíjbiztosítás két részre vált: a társadalombiztosítási és a tökefedezeti alapon működő magánpénztári ágazatra, s ezek működését önkéntes pénztárak egészítik ki.

Lényegesen megváltoztak és a törvény rendelkezései alapján mintegy másfél évtizeden keresztül folyamatosan alakulnak át a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer alapvető elemei. A módosítások érintették a nyugdíjskálát, a minimum szolgálati időre vonatkozó előírásokat, a nyugdíj alapjául szolgáló jövedelmek kiszámításánál alkalmazott ún. degressziós szabályokat, korlátozták a járulék fizetése nélkül elismert szolgálati időket a nyugdíj számításánál való figyelembevételét stb. A biztosítási rendszer keretei között jogosultságokat nem szerző állampolgárok számára a szociális ellátások keretei között – a nyugdíjrendszeren kívül – bevezették az időskorúak járadékát.

Mindezen változások nyomán nagymértékben erősödött az új nyugdíjrendszer biztosítási karaktere, s jelentősen visszaszorultak a szociális célú újraelosztási szempontok. Bár a társadalombiztosítási nyugdíjnak változatlanul jellemzője az, hogy vegyes rendszerű nyugdíj, amelyben egyaránt megtalálható és a biztosítási és szolidaritási elemek, az is kétségteljesen megállapítható, hogy az új szabályozásban a társadalombiztosítási nyugdíjon belül is egyre dominánsabbá válik a nyugdíj biztosítási jellege a szociális elemekkel szemben.

Az Alkotmánybíróság fentebb már idézett határozataiban értelmezte az Alkotmánynak a 70/E. § rendelkezését. Több határozatában is rámutatott arra, hogy az Alkotmány 70/E. § (2) bekezdéséből az állam kötelezettségei tekintetében csak az következik, hogy az állam a polgárok megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogának érvényesítése érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményrendszert köteles létrehozni, fenntartani, működtetni. Az Alkotmány azonban e rendszerek működésére vonatkozó elveket, szabályokat nem határoz meg. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban vizsgálta azt is, hogy az Alkotmány 70/E. §-a mennyiben korlátozza a törvényhozót az ellátásokon belüli változtatások, átalakítások tekintetében. Az Alkotmánybíróság e határozataiban rámutatott arra, hogy az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezik a szociális ellátásokon belüli változtatásokra, átcsoportosításokra és átalakításokra a gazdasági viszonyok függvényében. A változtatások joga azonban nem minden korlátozás nélkül illeti meg az államot. Annak elbírálásánál, hogy az egyes szolgáltatások alkotmányosan miként csökkenthetők vagy vonhatók meg, a szociális biztonsághoz való jog annyiban játszik szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet az Alkotmány 70/E. §-a szerint megkövetelt minimális szint (a megélhetéshez szükséges ellátás) alá. Az egyes változtatások alkotmányossága azonban függ attól is, hogy nem ütköznek-e más alkotmányos elvekbe és jogokba, így nem ellentétesek-e a jogbiztonság elvével, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, illetve – ha biztosítási elemet is tartalmazó szolgáltatásról van szó – a tulajdon védelmével.

Ezért az államot, a jogalkotót megillető – a változtatásokra vonatkozó – jogosítványok csak a jogállamiság igen szoros korlátai között gyakorolhatók alkotmányosan.

Az Alkotmánybíróság már korábban elvi jelentőséggel rámutatott arra, hogy az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált „jogállamisághoz hozzá tartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása”. A szerzett jogok védelme a jogállam-

ban szabályként érvényesül, de nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály. A kivételek elbírálása azonban csak esetenként lehetséges. Azt, hogy a kivételes beavatkozás feltételei fennállnak-e, végső fórumként az Alkotmánybíróságnak kell eldöntenie. A jogbiztonság – amely az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja – a szociális ellátási rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű. A szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra lényegesen megváltoztatni. Az átmenet nélküli változáshoz különös indok szükséges. A kötelező biztosítási rendszer esetében a járulékok kötelező befizetése, vagyis a „vagyonelvonás” fejében a biztosított a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el. A törvénnyel elrendelt kötelező járulékfizetést nagymértékű állami garanciavállalás (másként: bizalomvédelem) legitimálhatja. A kötelező biztosítás elvonja ugyanis azokat az eszközöket, amelyekkel az érintett saját kockázatára maga gondoskodhatott volna magáról és családjáról, s ezt a vagyont a társadalombiztosítás szolgálatába állítja. A fedezet társadalmasításával az állam tipikus tulajdonosi magatartást kollektivizál. A kötelező biztosítási rendszerben az ellátások, az ellátásokhoz fűződő várományok védelme ezért is különösen indokolt. A várományok annál nagyobb védelmet élveznek, minél közelebb állnak a „beteljesedéshez”, vagyis a szolgáltatásra irányuló alanyi jog megnyíltához. A már élvezett, megszerzett szolgáltatás még inkább védendő. A várományok és szolgáltatások védelme attól függően is erősebb, hogy áll-e velük szemben a jogosultnak saját anyagi szolgáltatása is. Mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálendő el. Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre). Az emberek túlnyomó többsége nem „önnyugdíjas”, s inaktív korára társadalmi és gazdasági biztonságát nem saját dologi javai teremtik meg, hanem eleve úgy él, hogy munkája eredményének bizonyos részét a társadalombiztosításba ruházza be, s annak a szolgáltatásai látják el a szűken értelmezett polgári jogi vagyonbiztonságot garantáló feladatát. Ha pedig javait törvény vonja el erre a célra, törvénynek kell a tulajdonéval összehasonlítható biztonságot nyújtania. Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban kifejtette, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét: függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Másrészt azt is leszögezte, hogy a védelmi kör kiterjesztésével egyidejűleg a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen a cél és eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. A korlátozáshoz a 13. § (2) bekezdése szerint elég a „közérdek”. Ennek megállapítása a jogalkotó feladata. Az Alkotmánybíróság nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességét, hanem csak a közérdekre hivatkozás indokoltságát, továbbá azt vizsgálta, hogy a „közérdekű” megoldás nem sért-e valamely más alkotmányos jogot. A korlátozás arányosságára viszont az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata számos ismérvet kínál. Az arányosság vizsgálatának ezekben a kereteiben a társadalombiztosítási jogviszony sajátosságait is figyelembe vevő eszközt nyújtunk arra, hogy a változtatások alkotmányossági vizsgálata során a változás célját és eszköztét összemérjük. A szolgáltatáscsökkentéseket indokoló „közérdek”, az egész társadalombiztosítás-rendszer működőképessége és fennmaradása, az állam helytállásának külső és a társadalombiztosításban rejlő okok miatti megnehezülése alkotmányjogi kategóriával értékelhetővé válik.

A kötelező társadalombiztosítási rendszerben a biztosítási elv, a társadalmi szolidaritás és a tulajdonhoz fűződő jogok alkotmányos keretek közötti korlátozása együttesen érvényesül.

A fent kifejtett alkotmányos követelményekkel összhangban a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról szóló 1997. évi LXXX. törvény célja, hogy az egyéni felelősség és öngondoskodás követelményeinek és a társadalmi szolidaritás elveinek megfelelően szabályozza a társadalombiztosítás keretében létrejövő jogviszonyokat, meghatározza a társadalombiztosítási ellátások körét.

A biztosítottak egyes társadalombiztosítási ellátások igénybevételére való jogosultságát a társadalombiztosításban való részvételi kötelezettségük, illetve társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségük teljesítése alapozza meg. A pénzügyi társadalombiztosítási ellátások a biztosított járulékfizetésének alapjául szolgáló jövedelmével arányosak.

Az állam a társadalombiztosítási rendszer működéséről és a nemzetgazdaság lehetőségeivel összhangban álló fejlesztéséről a társadalombiztosítási rendszerben nyújtott egyes ellátások megállapításával, az ellátások fedezetére a foglalkoztatókat és a biztosítottakat terhelő fizetési kötelezettségek meghatározásával gondoskodik. Az állam a társadalombiztosítási ellátások fedezetét akkor is biztosítja, ha a társadalombiztosítás kiadásai a bevételeket meghaladják.

Az Országgyűlés az Alkotmányban foglalt elveknek megfelelően az időskorúak és a tartósan vagy véglegesen munkaképtelenné válók, valamint hozzátartozóik megélhetésének biztosítása érdekében alkotta meg a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényt.

A kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetése és fejlesztése az állam feladata. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer öregség, megrokkánás, megrokkánással járó baleset esetén a biztosított részére, elhalálozása esetén a hozzátartozója részére egységes elvek alapján nyugellátást biztosít.

A társadalombiztosítási nyugellátás a nyugdíjjárulék alapját képező kereset, jövedelem összegéhez és az elismert szolgálati időhöz igazodik.

A rokkantsági nyugdíj feltételei egyrészt a törvényben meghatározottak szerinti szolgálati idő megszerzése, amelynek jelentős szerepe van a nyugdíj mértékének meghatározásánál, másrészt orvosi vonatkozású feltételei vannak. Rokkantnak az tekinthető, aki a munkaképességét hatvanhét százalékban elvesztette, és ebben az állapotában javulás egy évig nem várható, vagyis tartósan, vagy véglegesen munkaképtelenné vált. A rokkantság fokát, illetve a munkaképesség-csökkenés mértékét az Országos Egészségbiztosítási Pénztár Országos Orvos-szakértői Intézetének orvosi bizottságai véleményezik.

Állapotváltozás miatt a törvény lehetőséget biztosít a rokkantsági nyugdíj módosítására. A rokkantsági nyugdíjas állapotváltozása miatt más rokkantsági csoportba is kerülhet, mint amelynek alapján a nyugdíjat megállapították. Állapota javulhat, de rosszabbodhat is. Ha állapotváltozás következik be, a rokkantsági nyugdíjat ennek megfelelően módosítani kell.

Megszűnik a rokkantsági nyugdíjra jogosultság, ha a nyugdíjas már nem rokkant, illetőleg rendszeresen dolgozik, és keresete négy hónap óta lényegesen nem kevesebb annál a keresetnél, amelyet a megrokkánás előtti munkakörében rokkantság nélkül elérhetne.

A nyugellátással összefüggő jogot vagy kötelezettséget érintő intézkedéssel szemben jogorvoslatnak van helye. Ahogy már korábban utaltam arra, hogy a munkaképesség csökkenésének megállapításával kapcsolatos orvosi szakvélemény kiadására államigazgatási eljárás keretében kerül sor, az igénylőnek a közigazgatási jogorvoslaton (I.–II. fok) túl illetékmentes bírósági felülvizsgálatra is lehetősége van.

A Legfelsőbb Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az OEP OOSZI orvosi bizottságai által az egészségromlás mértéke tekintetében tett megállapítások olyan szakértői vélemények, amelyek irányadóak a rokkantság, a rokkantsági csoportokba történő besorolás vagy átsorolás, valamint a rokkantsági állapot megszűnése vonatkozásában. E szakvélemények teljes részletességgel tartalmazzák a kérelmező egészségi állapotának leírását, és ennek alapján százalékok meghatározásával véleményezik, hogy rokkantnak tekinthető-e, illetőleg melyik rokkantsági csoportba tartozik. Az említett szakvélemények helytállósága, illetve az azokon alapuló határozatok csak abban az esetben vitathatóak sikerrel a perben, ha a fél konkrétan hivatkozik az egészségromlását előidézett további olyan körülményre, amelyet az orvosi bizottságok nem vizsgáltak, illetve figyelmen kívül hagytak, mert annak figyelembevétele esetleg módosíthatja az adott szakvéleményeket. Minthogy e kérdés orvosi szakkérdés, a bíróságoknak ennek megállapítására – tekintettel a félnek a per során e vonatkozásban előterjesztett kérelmére is – szakértő vagy orvos-szakértők kirendelésével (Igazságügyi Orvos-szakértői Intézet, szükség esetén ETT IB) további bizonyítást kell lefolytatniuk. (BH2002. 281: A munkaképesség-csökkenés mértéke megállapításának szempontjai a társadalombiztosítási perekben.) Az eljáró bíróságoknak tehát azt kell vizsgálniuk, hogy az eljáró orvosi bizottságok véleményei, az általuk megállapított egészségromlás mértéke tekintetében – figyelemmel a keresetlevélben előadottakra is – valóban megalapozottak-e.

Az Országgyűlés még 1997-ben határozatot hozott [75/1997. (VII. 18.) OGY határozat] a megváltozott munkaképességűek és rokkantak társadalombiztosítási és szociális ellátó rendszerének átalakításáról, amelyben többek között leszögezte, hogy

„2. Ki kell dolgozni a megváltozott munkaképesség értékelésének új minősítési elveit, melyek alapján az egyén egészségi állapotát, elvesztett és megmaradt munkavégző képességét az általa ellátható munkakörök követelményei, valamint képzettsége, szakmai gyakorlata, életkora alapján meghatározható rehabilitálhatósága szempontjából lehet minősíteni.

Ehhez

a) meg kell határozni a megváltozott munkaképesség új minősítési szabályait,

b) ki kell alakítani a munkaképesség-csökkenés mértékét és egyben a rehabilitálhatóságot is értékelni képes orvos-szakértői szervezetet,

c) meg kell alkotni az orvos-szakértői eljárás új szabályait.”

E határozatban az Országgyűlés felkérte a Kormányt, hogy a szociális partnerekkel és a társadalombiztosítási önkormányzatokkal egyeztetve készítsen ütemtervet a határozatban foglalt feladatok megvalósítására olyan határidőkkel, hogy az új rendszer bevezetéséhez szükséges törvénymódosításokat és szervezeti, intézményi feltételeket is figyelembe véve, a foglalkozási rehabilitáció és az ellátások új rendszere legkésőbb 1998. március végéig kihirdetésre és 1999. január 1-jétől bevezetésre kerülhessen.

Az OEP „Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár 2003. évi tevékenységéről” szóló, az Országgyűlés Egészségügyi Bizottsága részére készült összefoglaló tájékoztatójában beszámol a rokkantsági nyugdíjrendszer és a minősítési rendszer korszerűsítése érdekében tett intézkedéséről, illetve az ahhoz kapcsolódó feladatokról.

Az elmúlt év során tovább folytatódtak a megváltozott munkaképességűek ellátó rendszerének a korszerűsítési munkálatai, melynek elméleti-tudományos alapot a WHO magyar nyelvre lefordított tanulmánya, „A Funkciók Nemzetközi Osztályozása” (FNO), illetve a közeljövőben megjelenő „Irányelvek a munkaképesség, a fogyatékoság és a megváltozott munkaképesség orvos-szakértői minősítéséhez” nyújtották. A rendszernek a komplex rehabilitációval, a fogyatékosok támogatási rendszerével összhangban történő átalakításának elvei megfogalmazódtak.

Az OEP és az OOSZI szakértői az 1990-es évek közepétől folyamatosan tanulmányozták az Európai Unió tagállamai, illetve más fejlett országok szociális és társadalombiztosítási rendszereit – beleértve a fogyatékkal élők komplex orvos-szakértői minősítését –, és ezzel egy időben elemzések készültek a hazai rendszerek működéséről. E többéves munka tette lehetővé, hogy az OEP már 2000 áprilisára elkészítette és az Egészségügyi Minisztériumnak megküldte az egészségkárosodáson, a fogyatékoságon és a munkaképesség-csökkenésen alapuló társadalombiztosítási-szociális ellátó rendszerek korszerűsítésére kidolgozott javaslatát. Ezt követően 2000 és 2003 között a szakértők tárcaközi bizottságai, illetve az OEP és OOSZI szakmai műhelyeiben dolgozva a munkaanyagot tovább elemezték, kidolgozták az orvos-szakértői eljárás új szabályainak koncepcióját, és folyamatosan – az adott helyzetnek megfelelően – aktualizálták azt. Tárcaközi Munkabizottság alakult a megvalósításhoz szükséges jogszabályalkotásra és az intézkedési terv megvalósítására szükséges javaslat kidolgozására. Az OEP és az OOSZI az új minősítési feladatok megoldására képes, megfelelő szakértelemmel rendelkező szakember ellátottság érdekében részt vett az egészségbiztosítási szakorvosi szakvizsga szakmai kritériumrendszerének kialakításában, intézményi háttere megszervezésében. A megszerezhető orvos-szakmai szakképesítések jegyzékébe felvételre került az új szakvizsga. A szakképzés mind a 4 orvostudományi egyetemen beindult. Jelenleg 110 fő vesz részt a képzésen, akiknek egyharmada OEP szakértő. Az OEP és az OOSZI részt vesz a szakvizsgára jelentkezők elméleti és gyakorlati képzésében is. Az OEP munkacsoportot szervezett a fogyatékoság, megváltozott munkaképesség, keresőképtelenség minősítésének új, részletes szakmai kritériumrendszeréről szóló irányelvek kidolgozására.

A fogyatékoság orvos-szakértői minősítésének új szakmai irányelvei figyelembevételével harmonizálni kell az egészségkárosodáson és következményein (fogyatékoság, megváltozott munkavégző képesség stb.) alapuló társadalombiztosítási, szociális ellátások orvos-szakmai kritérium rendszereit, valamint az ezeket megalapozó jogszabályokat. Folytatni kell az orvosi rehabilitáció jelenlegi helyzetének elemzését, meg kell határozni fejlesztések irányát, célkitűzéseit (rehabilitációs hálózat kiépítése, a rehabilitációs feladatok megoldására képes, megfelelő szakértelemmel rendelkező szakember-ellátottság megteremtése). Folytatni kell a foglalkozási rehabilitáció jelenlegi helyzetének elemzését, meg kell határozni fejlesztésének, működtetésének koncepcióját.

A társadalombiztosítási/szociális ellátó rendszerek korszerűsítésével párhuzamosan elemezni kell a társadalmi reintegrációt ösztönző rendszerek működését, meg kell határozni a szükséges strukturális átalakítás irányát, s mindezeket érvényesíteni a szabályozásban. Az OOSZI-nak, mint jelentős társadalmi igényeket kielégítő, s ennek megfelelő érdeklődésre számot tartó szerv munkájának átalakítására van szükség úgy, hogy az új szakmai irányelvek bevezetésével, megfelelő szakmai felügyelettel, a tevékenység minőségbiztosítási kritériumainak kidolgozásával európai szintű, elismert orvos-szakértői és szociális ellátást nyújtó intézetté váljon.

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény értelmében rokkantnak az a személy minősül, aki munkaképességét 67%-ban elvesztette. Az állam a nem rokkant, de megváltozott munkaképességű „dolgozókról” a szociális intézményrendszer keretében gondoskodik. A 67% alatti, de legalább 50%-os munkaképesség-csökkenés megállapítása esetén a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló, többször módosított 8/1983. (VI. 29.) EüM–PM együttes rendeletet kell alkalmazni.

A megváltozott munkaképességű dolgozó foglalkoztatásának (foglalkozási rehabilitációjának) célja, az orvosi rehabilitációt követően, egészségi állapotának, szakképzettségének megfelelő munkavégzés biztosítása. A megváltozott munkaképességű dolgozó foglalkoztatásának biztosítása a rendelet értelmében annak a munkáltatónak a feladata lenne, ahol a dolgozó a megváltozott munkaképességének megállapítása idején munkaviszonyban, valamint munkaviszony jellegű jogviszonyban állt. Ezt a feladatot a munkáltató megfelelő munkakör biztosításával, szükség esetén betanítás vagy szakképzés segítségével látja el. A megváltozott munkaképességű dolgozót foglalkoztató munkáltató e feladat ellátásához pénzügyi támogatást igényelhet. Ha a megváltozott munkaképességű dolgozó a munkáltató, illetve a rehabilitációs bizottság megfelelő rehabilitációs intézkedését elfogadja, jogosult a rendeletben meghatározott feltételek mellett kereset-, illetve jövedelem-kiegészítésre. Ha a megváltozott munkaképességű dolgozó foglalkoztatása nem oldható meg, úgy részére átmeneti vagy rendszeres szociális járadékot kell megállapítani és folyósítani.

A fent kifejtettek alapján a szociális biztonsághoz való alkotmányos joggal összefüggésben nem tártam fel visszásságot. Az e téren bekövetkezett jogi-szabályozásbeli szigorítások alkotmányossági vizsgálata az Alkotmánybíróság feladata. A rokkantnyugdíj megállapításával kapcsolatos beadványokban a panaszosok az Orvos-szakértői Bizottságok eljárását sérelmezik, azonban az egyedi orvos-szakértői eljárásokat az országgyűlési biztosnak nincs hatásköre felülvizsgálni. Tekintettel arra, hogy akár a társadalombiztosítás, akár a szociális ellátás keretében igénybe vehető ellátásokra való jogosultságot az orvos-szakértői vélemények függvényében vehetik igénybe a biztosítottak, figyelemmel az

Országgyűlés 75/1997. (VII.18.) OGY határozatára is, felhívom az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter figyelmét, hogy az orvos-szakértői eljárás új szabályainak, a munkaképesség-csökkenés mértékét és a rehabilitálhatóságot (az egyén szakmai gyakorlata, képzettsége, életkora alapján megállapítható rehabilitálhatóságot) is értékelni képes, a rászorulóknak állapotának objektív, szakmai megállapításához szükséges orvos-szakértői szervezet létrehozása már elodázhatatlan.

Az egészségügyi miniszter válaszában kifejtette, hogy a rokkantság megállapításával kapcsolatos orvos-szakértői vizsgálatok célja és módszere is különbözik a hagyományos klinikai vizsgálatokétól: nem csupán a betegség, az elvesztett képesség kimutatására, hanem egyre inkább a fejleszthető képességek feltárására, a rehabilitálhatóság véleményezésére helyezi a hangsúlyt. Következésképp az orvos-szakértői álláspont nem automatikusan veszi át a kezelőorvosok véleményét. Jelenleg folyamatban van a minősítési rendszerek a felülvizsgálata, amelynek célja az elbírálás egységes rendszerének, valamint az eljárás egyszerűsítésének megteremtése. Mindemellett a szakember-ellátottság érdekében mind a négy orvostudományi egyetemen beindult a szakképzés, amelyen jelenleg százöt fő vesz részt. A miniszter kitért arra is, hogy a minősítési rendszerek átalakításához kapcsolódó program célja, hogy a rászorulóknak a rehabilitáció eszközeit a legkevesebb bürokráciával kapják meg.

A jelentést megtárgyalta az Országgyűlés egészségügyi bizottsága is, és az abban foglaltakkal egyetértve felkérte a kormányt, hogy készítse el jogalkotási tervét a munkaképesség-csökkenés megállapításával, valamint az ellátórendszer korszerűsítésével kapcsolatban.

Budapest, 2004. szeptember

Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 1252/2003.

Rövidített jelentés a vendéglátó-egységeknek a lakóhelyi környezetre gyakorolt zavaró zaj- és rezonancia-hatásairól.

A korábbi évekhez hasonlóan 2003-ban is jelentős számban érkeztek olyan panaszok, amelyekben az indítványozók a lakóhelyük közelében – gyakran a lakóházukban – lévő vendéglátóipari-egység zajos, nyugalmaukat zavaró működését sérelmezték. A panaszosok számára zavaró a távozó vendégek utcai hangoskodása, kulturálatlan viselkedése is. Az egyedi panaszok nagy száma miatt az országgyűlési biztos ismét szükségesnek tartotta a probléma átfogó vizsgálatát az egyedi ügyek bemutatásán keresztül. Vizsgálatát a tisztességes eljáráshoz, a vállalkozáshoz, a tulajdonhoz, valamint az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogok érintettsége miatt indította. A vizsgálat részeként valamennyi ügyben megkereste a települési önkormányzat jegyzőjét.

Az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának felételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendeletet (R.) módosító 203/2002. (IX. 14.) Korm. rendelet hatálybalépésével Diszkrét üzletkörű egység esetében a környezetvédelmi és az építésügyi hatóság is eljár. A módosítás ugyanakkor nem érintette az egyéb vendéglátással foglalkozó üzleteket, így a külön nevesített „Zenés szórakozóhely” üzletkörű egységet sem, amely – mint az elnevezéséből is szerepel – kifejezetten zeneszolgáltatási célt is szolgál.

Az üzletek működése általában az esti órákban zavarja a lakókat. Zavaró jelenségek napközben is előfordulhatnak, azonban azok negatív hatása este a pihenés, alvás időszakában, más zavaró körülmény hiányában fokozottabb. Zárás után a takarítás, mosogatás, a berendezési tárgyak rendezése lehet zavaró. A belkereskedelemtől szóló 1978. évi I. törvény (Tv.) a nyitvatartási idő megállapításakor irányadó szempontokat nevesíti. A kereskedőnek a nyitvatartási idő megállapítására vonatkozó joga az R.-ből fakad: az üzlet nyitvatartási idejét a belkereskedelemtől szóló törvény figyelembevételével a kereskedő állapítja meg.

A nyitvatartási idő közigazgatási eszközökkel való korlátozásának lehetőségét az R. szabályozza. A jegyző a külön jogszabályban meghatározott zajterhelési határérték figyelmeztetés ellenére való ismételt túllépése esetén az üzlet éjszakai (22 óra és 6 óra közötti) nyitva tartását korlátozhatja, illetve kötelező zárva tartási időszakot rendelhet el. Az R.-t módosító 203/2002. (IX. 14.) Korm. rendelettel az üzlet éjszakai nyitva tartásának korlátozása, illetve a kötelező zárva tartási időszak elrendelése a külön jogszabályban meghatározott veszélyes mértékű zaj esetén is lehetővé vált. A hivatkozott külön jogszabály a zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V. 12.) MT rendelet 2. § (3) bekezdése: Veszélyes mértékűnek minősül az a zaj is, amelyre – jellegéből adódóan – határértéket nem lehet előírni, illetőleg a zajkeltés azonos körülmények között nem ismétlődő, de érzékszervi észleléssel megállapíthatóan emberek nyugalma jelentős mértékben zavarja.

Megállapítható, hogy megmaradt a „kétszeres zajmérés”, de bekerült a jogszabályba az olyan veszélyes mértékű zaj is, amelyre határértéket nem lehet előírni, de az emberek nyugalma jelentős mértékben zavarja. A módosítást az az általánosnak is tekinthető probléma indokolta, hogy egyes kereskedelmi, szolgáltató létesítmények zajkibocsátása – melyek nem reprodukálható, nagyon változó, mérésrel nem meghatározható, ám mégis zavaró zajhatással terhelik környezetü-

ket – nem volt megfelelően szankcionálható. A módosításban foglaltak szerint a zajhatás megítélése során az üzlet működésével összefüggő zajhatást, tehát nemcsak a zeneszolgáltatást, hanem például a gerjesztett gépjármű-forgalmat, a nem megfelelő emberi magatartásból származó zajhatást is figyelembe kell venni. Nemcsak azon forrásokkal szemben lehet korlátozó intézkedéseket hozni, amelyek a határértéket túllépik, hanem azokkal szemben is, amelyeket az MT rendelet jellegűknél fogva veszélyes mértékűnek minősít. Ha az üzlet működésével összefüggő zajhatások miatt a lakosság nyugalmanak sérelme megállapítható, a jegyző az üzlet éjszakai nyitva tartását korlátozhatja, illetve kötelező zárva tartási időszakot rendelhet el.

Bár a módosítás mindenképpen a lakóközösség alkotmányos jogainak védelmét szolgálja, a hatósági fellépés utólag, a működéssel összefüggő problémák jelentkezése után történhet. Az országgyűlési biztos hatékonyabbnak és a panaszok megelőzésére alkalmasabbnak tartja, ha a nyitvatartási időt nem a kereskedő állapítja meg, hanem a működési engedély kiadásakor a hatóság megvizsgálja a körülményeket és a lakókörnyezet érdekeit is szem előtt tartva – figyelembe véve természetesen a kereskedő érdekeit is –, maga határozná arról. Amennyiben az egység panaszmentesen, a környék nyugalma nem zavaróan működik, kérhető lenne a nyitvatartási idő meghosszabbítása. A jelenlegi szabályozás a kereskedő által tetszőlegesen megállapított nyitvatartási idő utólagos korlátozhatóságának lehetőségét mint szankciót alkalmazza. Az országgyűlési biztos kifejtette, hogy megfelelőbbnek tartja a hatóság által megállapított nyitvatartási idő későbbi meghosszabbításának gyakorlatát. Ez a fajta szabályozás a lakossági érdekeket helyezi előtérbe, de nem hagyja figyelmen kívül a kereskedőnek a hosszabb nyitvatartási időre vonatkozó érdekét sem. Utólag szankcionálni, korlátozni valamely tevékenységet vagy a nyitvatartási időt rövidíteni sokkal nehezebb és kevésbé célravezető, mint az engedély megadásakor szabályozni azt. A szankcionálás helyett az ismertetett panaszokhoz hasonló esetek megelőzésére kell törekedni.

A lakóközösség érdekeit sérti, hogy a nyitvatartási idő megállapítása a hatóság közreműködése nélkül, a kereskedő belátása szerint történik, ezáltal a lakosság jogos érdekeinek, életkörülményeinek figyelembevétele rendszerint teljes egészében hiányzik. A nyitvatartási idő és a zavaró jelenségek közötti nyilvánvaló összefüggés miatt a nyitvatartási időnek az egység környezetében élők érdekeit is figyelembe vevő szabályozása jelenthet megoldást. A Tv. egyébként rögzíti, hogy a nyitvatartási időt úgy kell megállapítani, hogy az megfelelően a lakosság életkörülményeinek.

Az országgyűlési biztos megvizsgálta az Alkotmánybíróságnak a vendéglátóhelyek nyitva tartására vonatkozó helyi önkormányzati rendeleteken keresztül az önkormányzati rendeletalkotás korlátait elemző határozatait. A helyi rendeletek a nyitvatartási idő szabályozásával a lakosság életkörülményeinek javítását, alkotmányos jogaik védelmét szolgálták, azonban az Alkotmánybíróság a rendeletalkotási hatáskör túllépése miatt azokat megsemmisítette, miközben megállapította, hogy az üzletek nyitva tartása olyan helyi érdekeket érint, amely indokoltá tenné az önkormányzati jogalkotást.

Az országgyűlési biztos kifejtette, hogy a vendéglátóhelyek működésének szabályozása tipikusan olyan terület, ahol a helyi viszonyoknak, szokásoknak, adottságoknak jelentőségük van, ezért az ország egész területén hatályos jogszabályok helyett helyi rendezést igényel. A helyi sajátosságok sokfélesége miatt lehetetlen olyan egységes feltételrendszert kialakítani, amely éppúgy alkalmazható egy főként mezőgazdaságból élő faluban, mint egy üdülőfaluban; vagy alkalmazható a fővárosban és egy kisvárosban is. A helyi szinten történő szabályozás nagyobb beleszólást, érdekérvényesítési lehetőséget biztosít valamennyi érdekeltnek. Ennek szellemében a vendéglátóhelyek esetében is lehetővé kellene tenni, hogy a szabályozás minél inkább alkalmazkodjék a helyi követelményekhez: a decentralizáció és a szubszidiaritás itt is érvényesüljön. Eltérő körülmények nemcsak a települések között lehetnek, hanem egy adott település egyes részei között is. A fentiekben részletezett probléma miatt kívánatos lenne, hogy a jogi szabályozás akként módosuljon, hogy az alapul szolgáló általános előírásokat tartalmazó keretszabály tartalommal való megtöltését rábízza a helyi viszonyokat, szokásokat ismerő helyi jogalkotó szervre. Az üzletek nyitva tartása – az Alkotmánybíróság szerint is – olyan helyi érdekeket érint, amely indokoltá tenné az önkormányzati jogalkotást.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 3. § (4) szerint ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Sérti a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogot, hogy a közvetlenül szomszédos ingatlannal rendelkezni jogosultak az R. hatálya alá tartozó engedélyezési eljárásokban egyáltalán nem vesznek részt. A tisztességes eljárás megkívánja, hogy az R. hatálya alá tartozó engedélyezési eljárásokban megillessen az ügyféli pozíció a közvetlenül szomszédos ingatlannal rendelkezni jogosultakat. Az országgyűlési biztos a konkrét esetek, illetve a jegyzői észrevételek alapján változtatlanul szükségesnek tartja a nyitvatartási idő hatóság általi megállapíthatóságát, a szomszédos ingatlannal rendelkezni jogosultak ügyféli jogállásának biztosítását, illetve az építésügyi hatóság részvételét az engedélyezési eljárásban.

A vállalkozáshoz való alapjog nem korlátozható. A jogalkotót az a követelmény köti, hogy ne alakítson ki olyan feltételrendszert, amelynek keretei között lehetetlenné válna a vállalkozáshoz való alapjog gyakorlása. Nyilvánvaló, hogy a fokozottabb hatósági részvétel a vállalkozások működésének engedélyezésekor nem teszi lehetetlenné a vállalkozóvá válást, az alapjog gyakorlását, ezért az nem aránytalan az elérni kívánt célhoz képest. Sőt, miután az egészséges

környezethez való jog közvetve vagy akár közvetlenül is az ember lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát biztosítja, ezek pedig kiemelkedően fontos alapjogok közé tartoznak, az előzetes engedélyezés során megszabott feltételek és korlátozások nem csak szükségesnek, de arányosnak is tekinthetők.

Az országgyűlési biztos javasolta, hogy a Gazdasági és Közlekedési Miniszter kezdeményezze az üzletek működésére vonatkozó jogi szabályozás átfogó felülvizsgálatát és módosítását annak érdekében, hogy az országos szintű jogszabály általános előírásokat (keretszabályokat) tartalmazzon, míg a részletszabályokat (pl. a nyitvatartási időt) a helyi viszonyokat, szokásokat ismerő helyi jogalkotó szerv rendelete állapíthassa meg. Javasolta, hogy az építmény alkalmasságának megállapítása érdekében minden esetben kötelező legyen az építésügyi hatóság közreműködése az engedélyezési eljárásban, amennyiben a tervezett tevékenység a vendéglátás. Javasolta továbbá, hogy a telepengedélyezésről szóló Korm. rendelethez hasonlóan az R. hatálya alá tartozó engedélyezési eljárásokban is megillessen az ügyféli pozíció a közvetlenül szomszédos ingatlannal rendelkezni jogosultakat. Tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi programok nagy jelentőséggel bírnak a környezetvédelem jogszabályi rendszerében, javasolta a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek, hogy a települési környezetvédelmi programok megalkotásának elősegítése érdekében tekintse át a Kvt.-nek a környezetvédelmi program alkotására vonatkozó rendelkezéseit, és a programok nagyobb szerepe érdekében fontolja meg a jogszabály-módosítás kezdeményezését. A biztos kezdeményezte, hogy amennyiben a zeneszolgáltatás a lakosság nyugalma sérti, a jegyzők az R. 17. § (4) bekezdése alapján azonnal végrehajtható határozatban tiltsák meg a zeneszolgáltatást. Kezdeményezte, hogy a jegyzők a zavaró zajhatás miatti bejelentés esetén vizsgálják meg az R. 18. § (1) bekezdés második fordulata alkalmazásának lehetőségét is. Szükségesnek tartotta, hogy a helyi önkormányzati rendeletek a hangosító berendezések alkalmazásának engedélyezésekor tartalmazzák azt az előírást, hogy a kérelmező mellékeljen egy olyan vizsgálati dokumentumot, amely magában foglalja a hangosító berendezések üzemeltetésének valamennyi körülményét és hatásait, így a határértékek teljesülésének és ezek ellenőrzésének feltételeit is. Tekintettel arra, hogy a vizsgált problémák az ország más településein is jelentkezhetnek, a kezdeményezések és a javaslat országos érvényesüléséhez a belügyminiszter közreműködését kérte.

A gazdasági és közlekedési miniszter válaszában arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a minisztérium megkezdte a kereskedelmi joganyag teljes felülvizsgálatát. A környezetvédelmi és vízügyi miniszter a környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény települési környezetvédelmi programra vonatkozó rendelkezéseinek módosítását nem tartotta indokoltnak, a további javaslatokkal egyetértett.

(Kapcsolódó ügyek: 2774/2003., 2815/2003., 2865/2003., 2907/2003., 2961/2003., 3047/2003., 3143/2003., 3376/2003., 3720/2003., 4388/2003., 4865/2003., 5068/2003., 5080/2003., 5556/2003., 5685/2003.)

OBH 3071/2003.

A szabadtéren tartott rendezvények lakókörnyezetre gyakorolt zavaró hatásai tárgyában készült rövidített jelentés.

Az országgyűlési biztoshoz 2003-ban több olyan panaszos fordult, aki a lakóhelye közelében tartott szabadtéri rendezvények zaját sérelmezte. A biztos a tulajdonhoz, az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot. Eljárása során tájékoztatást kért az adott helyszínen engedélyezett rendezvények számáról, a helyi önkormányzati rendeleteknek a lakóközösség alkotmányos jogai védelmét szolgáló rendelkezéseiről, valamint az érintett szerveknek a lakossági panaszok alapján tett intézkedéseiről.

A jelentésben kifejtette, hogy a közterület-használati engedély kiadása iránti kérelem esetén az önkormányzat sajátos kettős helyzetben van: a használat átengedésével járó bevételen túl a rendezvények közösségi igényeket is kielégíthetnek, továbbá hozzájárulhatnak a közösség kulturális fejlődéséhez. Az önkormányzati törvény értelmében a települési önkormányzat feladata egyebek mellett a közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, a sport támogatása is. Figyelemmel kell ugyanakkor lennie arra, hogy sűrű, nagyvárosias beépítettségű lakóterületeken a zenés (hangosító berendezést alkalmazó) rendezvények rendkívül zavarhatják a környéken lakókat, emellett a közlekedést, a lakóhelyek megközelítését is megnehezíthetik, végső soron a megszokott életvitelt is megváltoztathatják. Szabadtéri rendezvények tartásához nem elegendő egy viszonylag nagyobb beépítetlen terület, tekintettel kell lenni a lakókörnyezet érdekeire is. A helyszín gondos kiválasztásával megelőzhetőek a lakossági panaszok.

A helyi képviselő-testület az alkotmányban deklarált joga alapján gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi jogokat. A Ptk. szerint a tulajdonos a tulajdona birtoklása, használata vagy hasznai szedésének jogát másnak átengedheti. E jog alapján az önkormányzat mint tulajdonos maga rendelkezik a tulajdonában álló közterületek használatának átengedéséről. Tulajdonosként egyenjogú és egyenrangú a „szomszéd” tulajdonosokkal, így rá nézve is irányadó a szükségtelen zavarás és a birtokháborítás tilalma, azaz „a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné”.

Az önkormányzat tulajdonában álló közterület mindenki számára korlátozás nélkül nyitva áll, bárki számára igénybe vehető, miközben jogos lakossági érdek a kulturált közterület-használat. A közterületek használatának, rendjének szabá-

lyozásakor, annak eseti engedélyezésekor a tulajdon hasznosításához fűződő önkormányzati érdek, illetve a rendezvényekkel közvetlenül érintett lakosság érdekei közötti megfelelő egyensúlyra kell törekedni, különös figyelemmel arra, hogy a helyi önkormányzás alanya a választópolgárok közössége. Az önkormányzat kötelezettsége a lakók zavartalan éjszakai nyugalmanak biztosítása. A zeneszolgáltatás, a hangosító berendezés alkalmazása nem sértheti a lakóknak az ingatlanok használatához fűződő törvényes érdekeit, nem teheti lehetetlenné az ingatlanok rendeltetésszerű használatát.

Az országgyűlési biztos szerint szükséges, hogy a zajvédelemről szóló helyi rendeletek minden esetben tartalmazzák azt a követelményt, hogy a hangosító berendezés működtetésének engedélyezése iránti kérelemnek része legyen a zaj- és rezgéshatárok mindenkor betartására vonatkozó nyilatkozat, a zajos tevékenység napi kezdésének és befejezésének pontos időpontja, a zajkeltés, illetve hangosítás módja, eszközei, a kérelmező megbízottjának neve, aki a zajértékek betartását vállalja és azért felelős. A kérelemhez szakvéleményt kelljen csatolni az előírt határértékek betarthatóságának igazolására az ezt biztosító eszközök, berendezések felsorolásával.

A biztos megállapította, hogy alkotmányos jogok sérelmével jár, ha a hatóságok a lakossági panaszokra nem vizsgálják az irányadó határértékek betartását, vagy különösen zenés rendezvények esetén nem kötelezik az engedélyest a zajszint ellenőrzésére.

A lakóházak közelében lévő területek alkalmatlanok zenés szabadtéri rendezvények lebonyolítására. Az engedélyező szerv felelőssége fokozottan merül fel, ha ilyen területre engedélyezi zenés rendezvények tartását. Ha az eseményt a szükséges engedélyek nélkül tartják, a hatóság mulasztása akkor állapítható meg, ha a lakossági bejelentésre vagy saját észlelése alapján nem intézkedik.

Az országgyűlési biztos javasolta, hogy a Fővárosi Közgyűlés a lakossági érdekek, valamint a műemlékvédelem figyelembevételével, a kerületek bevonásával közgyűlési rendeletben határozza meg azokat a fővárosi közterületeket, amelyeken rendezvények tarthatók. Szükségesnek tartotta, hogy e rendelet az alkalmas helyszíneken túl, a rendezvények megtartásának részletes technikai feltételeit is tartalmazza. Javasolta, hogy a zaj- és rezgésvédelemről szóló helyi önkormányzati rendeletek minden esetben tartalmazzák a hangosító berendezés alkalmazásának engedélyezésére vonatkozó szabályok között a fentebb írt követelményeket, különösen az előírt határértékek betarthatóságának igazolásáról és az ezt biztosító eszközök, berendezések felsorolásáról készült szakvéleményt. Tekintettel arra, hogy a vizsgált probléma az ország más településein is jelentkezhet, a javaslat országos érvényesüléséhez a belügyminiszter közreműködését kérte. A biztos kezdeményezte, hogy az érintett jegyzők lakossági bejelentés esetén vizsgálják meg a kifogásolt rendezvény zajkibocsátását. Végül kezdeményezte, hogy az ÁNTSZ Fővárosi Intézete közegészségügyi szempontok alapján vizsgálja meg az egyik panaszolt rendezvény tervezett lebonyolítását.

A megszólítottak az országgyűlési biztos észrevételeivel egyetértettek. A főpolgármester tájékoztatta a biztost, hogy a Fővárosi Közgyűlés az érintett kerületek bevonásával megalkothatja azt a rendeletét, amelyben az állampolgári jogok érvényesülése teljesül. Az újabb főpolgármesteri tájékoztatás szerint az érintett bizottságok egybehangzóan úgy döntöttek, hogy készüljön olyan rendelet-tervezet, amely a magasabb szintű jogi szabályozással összhangban eléri azt a célt, hogy a nagyobb tömegeket megmozdító és fokozott zajhatással járó rendezvények a lakosság nyugalma, környezetére a lehető legkevesebb kedvezőtlen hatással járjanak.

(Kapcsolódó ügyek: OBH 3071/2003., 4066/2003., 4395/2003., 4430/2003., 4831/2003., 4959/2003.)

OBH 3182/2003.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének rövidített jelentése Gyula Város Hivatásos Önkormányzati Tűzoltóságán végzett vizsgálatról.

A Békés megyei helyszíni vizsgálatom során hivatalból rendelttem el vizsgálatot Gyula Város Hivatásos Önkormányzati Tűzoltóságán. A vizsgálat célja a tűzoltók munkakörülményeinek, a szakmájuk gyakorlásához szükséges ismeretek megszerzéséhez való jogaiknak, szakmai működésük feltételeivel kapcsolatos alkotmányos jogok érvényesülésének, valamint a riasztási rendszer megfelelő működésének ellenőrzése volt. A vizsgálat alapját a Gyula Város Hivatásos Önkormányzati Tűzoltósága parancsnokával folytatott interjú képezte, melyen a Békés megyei katasztrófavédelmi igazgató is jelen volt. Ezen kívül az állomány tagjaival, a szakszervezet vezetőjével beszélgetést folytattam. A vizsgálat helyszínét bejárással is ellenőriztem. Ennek során a 112-es mobil hívószám hatékonyságát és a riasztási rendszerben meglévő áttételek számát – kísérleti hívással – is megvizsgáltam. Végül a tűzoltók élet- és munkakörülményeinek, valamint a riasztási rendszer működésének értékeléséhez külső szakértőt is igénybe vettem. A vizsgálat megállapításai:

I. 1. A tűzoltóság tevékenységét 715,3 km² területen látja el, melyen 63 194 ember él. Az év jelentős részében ezen túlmenően 5–25 ezer turista is jelen van ezen a területen, így 80-90 ezer személy is tartózkodhat az elsődleges működési körzetben.

A tűzoltóságon 54 tűzoltó dolgozik, közülük 9 hivatali rendben. A tűzoltóságon vizsgálatom időpontjában nem volt betöltetlen álláshely. A szakmai irányelvekkel és az igénybevételi adatokkal azonban nem áll összhangban a tűzoltóság – belügyminiszter által maximalizált – létszáma, ami felveti a jogállamiság elve, és az abból levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének közvetlen veszélyét. A hivatásos állományból az elmúlt három évben a vizsgált szervnél

összesen 7 személy szolgálati viszonya szűnt meg. Ugyanezen időszak alatt összesen 9 tűzoltó került az állományba. Az állomány lakáshelyzete nem teljesen megoldott. Jelentős részük albérletben vagy családtagoknál lakik. Albérleti díj hozzájárulásra vonatkozó kérelmet nem terjesztettek elő. A lakásvásárlási támogatás iránti kérelmeket a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságához (a továbbiakban: BM OKF) továbbítják elbírálásra, kérelmeik elbírálása sokszor kedvezőtlen.

Valamennyi éves többletjuttatást is beleszámítva, a beosztotti állomány havi átlagjövedelme bruttó 140–145 000 forint. (Havi 240–264 óra munkaidővel, pótlékokkal együtt.) A vezetői, illetve tisztii állomány havi átlagjövedelme bruttó 200 000–220 000 Ft.

A háromváltásos (24 óra szolgálat 48 óra pihenőidő; a továbbiakban: 24/48) szolgálati beosztásban dolgozók, vagyis a készenléti szolgálatot ellátók esetében lenne lehetőség a jövedelem-kiegészítésre, ám az állandó elérhetőségi és a minősített időszakos bevonulási kötelezettség ezt a gyakorlatban jelentősen korlátozza. A hivatali munkarendben dolgozó állomány esetében a munkaidő általános megosztása és a feladatkörrel való összeférhetetlenség, illetve különösen a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 65. §-ában foglalt törvényi korlátozások és tiltások szűkítik az ilyen lehetőséget.

A tűzmelegelőzési osztály, a személyzeti és állományszervezési osztály, valamint a gazdasági csoport állománya hivatali munkarend szerint, a polgármesteri hivatal működési rendjéhez is illeszkedve dolgozik. 8 órás munkarendben a tűzoltóparancsnok és a tűzoltási és műszaki mentési osztályvezető dolgozik. A 24/48 órás váltásos munkarendben a tűzoltási, műszaki mentési feladatokat ellátók minden harmadik nap 7.30-tól következő nap 7.30-ig vannak szolgálatban.

A pihenőnapokat, szabadnapokat a jogszabályi előírásoknak megfelelően adják ki. A Hszt. szabályai szerinti túlszolgálat elrendelésére ritkán, kizárólag jelentős beavatkozás érdekében kerül sor. A túlszolgálat elszámolása a jogszabályi előírásoknak ugyancsak megfelel. A túlszolgálatra nincs elkülönített pénzügyi keret. Azt az éves központi személyi normatívából kell átcsoportosítani. Ebből kell tervezni a fedezetet, illetve a jelentős beavatkozás miatt elrendelt túlszolgálatnál ezt többlettámogatásként a Belügyminisztérium megtéríti a parancsnokságnak.

Azok a tűzoltók, akik nem helyben laknak, rendszerint autóbusszal járnak munkahelyükre. Ehhez az állomány tagjai helyi közlekedési bérletet kapnak, illetve a helyközi utazás közlekedési költségeit a tűzoltóság megtéríti számukra. Többen saját gépkocsival járnak munkahelyükre. Közülük azoknak, akik a székhely közigazgatási határán kívül laknak, a normák szerinti költségtérítést biztosítja a tűzoltóság. Az eredetileg szálloda, fogadó, étterem célra épült tűzoltólaktanya az 1910-es években épült. 1987 óta átfogó felújítás nem történt. Az irodák viszonylag rendezett helyiségek, de az ügyfélfogadási feladatokat is figyelembe véve méretük kicsi. Mesterséges világításra gyakorlatilag folyamatosan szükség van. Bútorozottságuk rendeltetésüknek megfelel. A pihenőhelyiségek (hálók) túl sok, 10-12 személy elhelyezésére szolgálnak. Az éjszakai ügyeleti és őrszolgálati váltások zavarják a pihenést. A szekrények, tárolóhelyek mérete szűkös. A mellékhelyiségek a higiéniai feltételeknek megfelelnek, ám alapterületük kicsi. 2002. évben került sor a tanterem, annak előtere és a folyosók nagyobb részének festésére. Több olyan helyiség is van a laktanyában, ahol a festés indokolt lenne. 2002–2003 telén beázás történt az emeleti folyosó lapos tetővel érintkező mennyezeti részén, illetve 1 tároló helyiségben, ennek nyomai a helyszíni vizsgálat időpontjában láthatóak voltak.

Az épület világítása energiatakarékos izzókkal és fénycsövekkel történik. Az ablakok cseréjére az 1980-as években került sor, funkciójuknak megfelelnek, jól záródnak. Az épület szellőzése nem megoldott. A fűtési rendszer megfelelő, ám korszerűsítése indokolt lenne. A laktanya takarítását egyrészt a 24/48 órás munkarendben dolgozó állomány, másrészt pedig takarítónő végzi.

Tisztálkodási lehetőségeket a földszinten egy kézmosóval, az emeleten pedig egy mosdó és egy zuhanyzó-mosdó helyiségben biztosítanak. A két zuhanyfülke az állomány létszámára és feladatára tekintettel kevés. A laktanyában az étkezési lehetőség biztosított. A bútorzat a céloknak megfelel. Az irodaszer-ellátás terén a minimális feltételek biztosítására törekednek. A számítógépek túlnyomó többsége elavult, cseréjük, illetve korszerűbb számítástechnikai eszközök beszerzése nem halasztható. A számítógépes szoftverek közül nem áll rendelkezésre a SZENYOR FOR WINDOWS személyzeti program. A PEODESY rendszert alkalmazni kellene, de nem áll rendelkezésre. A fénymásoló, a telefax készülék és telefonközpont csak az alapvető követelményeknek megfelelő módon segíti elő a parancsnokságon folyó munkát.

A tűzoltó járművek átlagosan több mint 20 évesek, a legújabb egy 4 éves gépjárműfecskendő, a legrégebbi egy 37 éves műszaki mentő gépjármű. A vizsgálat idején műszaki okból használaton kívüli gépjármű nem volt, korábban azonban a vízszállító 1 évig, a gépezetes tolólétra pedig 6 hónapig volt használhatatlan. A gépjárművek javítása, szervizelése egyrészt a Békés Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság műhelyében, másrészt a BM HEROS Rt. budapesti műhelyében történik. Esetenként civil szakszervezetekhez fordulnak. A budapesti javítások alkalmával 4-500 km-nyi üzemanyag-költség merül fel, a gépjármű jóval hosszabb ideig nem használható, mint egy közelebbi műhely esetén, emellett a megyei műhelyekben lényegesen olcsóbb a javítás.

Az oltóanyagok és szakfelszerelések ellátottsága gyenge. A lejárt szavatosságú habképző anyagok és szakfelszerelések pótlására és cseréjére sem a központi normatíva, sem pedig az önkormányzat nem biztosít fedezetet.

Az egyéni védőeszközök körében a minimális ellátottsághoz hiányzik néhány speciális védőfelszerelés. A központi normatíva erre sem biztosít fedezetet. A védősisakok kihordási ideje lejárt, azonban sor került az európai színvonalú védősisakok beszerzésére. A korszerű védőcsizmák szintén biztosítottak. Az állomány egy része új 'Bistol' ruhát kapott, másik része azonban az alkalmatlanhoz közel álló színvonalú ruhákban dolgozik. A légzőkészülékek tervszerű és ütemezett cseréje indokolt. A közelmúltban BM beszerzésből kapott álarccokat, készülékeket alacsony számuk miatt egyelőre nem használják.

A híreszközök rendeltetésszerűen működnek, a feladatok ellátására alkalmasak. A betöltött beosztásokra előírt képesítéssel 1 személy kivételével mindenki rendelkezik, azonban az ő esetében is folyamatban van a képesítés megszerzése. Az állományból 12 személy főiskolai-egyetemi, 42 személy középfokú végzettségű, 3 tűzoltó felsőfokú, 2 pedig középfokú tanulmányokat folytat. Mind a helyi, mind a megyei, országos és belügyi képzésben való részvétel folyamatos. Az állomány tagjai közül 2 személy felsőfokú, 3 személy középfokú és 3 személy alpfokú nyelvvizsgával rendelkezik. Német és angol nyelven többen is jól kommunikálnak. A helyismereti foglalkozások, gyakorlatok ütemezetten folynak.

Az állomány teljesítette, illetve teljesíti a jogszabályban előírt fizikai felkészültségi szinteket, bár az előírt feltételek jelentős részét nem tudják helyben biztosítani. Sem sportpálya, sem szabad terület nem áll rendelkezésre. A pszichikai felkészültség érdekében a továbbképzések, gyakorlatok során kiemelten kezelik a szakmai önbizalom kialakítását, megszilárdítását és a közösség összekovácsolását. Az esetileg nem optimális pszichikai állapotban lévő tűzoltókat közvetlen vezetőik lehetőség szerint „könnyített” szolgálatba osztják. Ismétlődő pszichikai vizsgálatok is elősegítik a problémák feltárását, és azok megszüntetését. A tűzoltók hivatásával járó speciális idegállapot, lelkiállapot komoly megterhelést, illetve egészségügyi kockázatot is jelent.

Helyi és megyei tűzoltóversenyeken a parancsnokság csapata eredményesen részt vett, illetve részt vesz.

Az orvosi ellátást a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság Egészségügyi Osztálya végzi. Az orvos–beteg kapcsolatot családias, a problémákat feltárni és orvosolni kívánó hangulat, együttműködés jellemzi. Az állomány egészségügyi állapota megfelelő, bár ebben jelentős szerepe van az állomány fiatalodásának is. Az elmúlt néhány évben szinte kicserélődött a 24/48 órás munkarendben szolgálatot teljesítő állomány, a fiatalokra pedig az egészségügyi problémák nem jellemzőek. A tűzoltók általános egészségi állapota mégis kedvezőtlen, ugyanis gyakori a viszonylag fiatal, 40-50 éves kor körüli rokkanttá válásuk.

A parancsnokságon figyelemre méltó humánpolitikai intézkedéseket tapasztaltam. Az intézménynél a Hivatásos Tűzoltók Független Szakszervezete (HTFSZ) Gyulai Egysége működik. A vezetés és a szakszervezet közötti kapcsolat megfelelő. A vizsgálat során az érdekvédelemhez való jog sérelmére utaló körülmény nem merült fel.

2. Megvizsgáltam a tűzoltóságra érkező jelzések megoszlását is. Megállapítottam, hogy a mobil 112-es hívószámra érkezett bejelentések nagysága a többi segélykérő számon érkezett jelzésekhez képest viszonylag alacsony, azonban a más szervektől kapott jelzések – számomra meglepően – magasnak tűntek. A tűzoltóság riasztási rendszerének vizsgálata során a laktanya híradóhelységében tartózkodva – a tűzoltóparancsnok és a megyei katasztrófavédelmi igazgató jelenlétében és iránymutatása mellett – a mobiltelefonról hívható 112-es egységes segélyhívó számon kísérletet tettem egy tűzeset bejelentésére. Ezzel azt kívántam megállapítani, hogy a jelzés mennyi idő alatt jut el a vonuló tűzoltóság híradóügyeletére, továbbá, hogy mennyi idő alatt képes a szolgálatban lévő állomány a vonulást megkezdni. Arról győződtem meg, hogy a hívás kezdeményezését követő 10 percen belül még csak jelzés sem érkezett a vonuló tűzoltóságra. A hívás kezdeményezését követően, több mint 2 perc elteltével jelentkezett a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság ügyelete. Az ügyeletes – amint értesült arról, hogy „tűzesetről” érkezett bejelentés – a hívást áttette a Sarkadi Rendőrkapitányság ügyeletére. Ez az eljárás véleményem szerint indokolatlan idővesztéshez vezet. Ezen kívül a Sarkadi Rendőrkapitányság ügyelete a bejelentéssel kapcsolatban jellemzően nem a tűzesetre vonatkozó kérdéseket tett fel. Majd azt mondta, hogy meggyőződik a tűzeset valódiságáról, és amennyiben a bejelentés valósnak bizonyul, ezt jelzik a tűzoltóságnak. Ezt követően bontotta a vonalat. A segélykérés alapján a közel 8 perc hosszúságú hívás alatt sem a tűzoltóságra, sem a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságra nem érkezett meg a jelzés.

II. 1. A tűzoltó-állomány háromváltásos 24/48 órás szolgálati rendje miatt a vizsgált tűzoltóságon a szolgálatban töltött idő havi 240–264 óra. Figyelemmel arra, hogy a Hszt.-ben meghatározott illetményrendszer és ebből következően a jövedelem azonos a 24/72 órás váltásos rendszerben és a hivatalt szolgálati rendben foglalkoztatottakéval, a tűzoltók által teljesített többlet munkaidő sem szabadidőben, sem illetményben nem kerül megváltásra.

Ezért megvizsgáltam, hogy ez a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz-e. Ennek során az Alkotmánybíróság által is alkalmazott „önkéntes megkülönböztetés tilalma” tesztjét végeztem el. Az összehasonlíthatóság próba azt jelenti, hogy csak az azonos helyzetben lévők között merülhet fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése. Alkotmányos visszásságot okozó diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valakit, vagy valamilyen csoportot más, azonos helyzetben lévő 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.” 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. A tűzoltók illetményének megállapítása során a jogalkotó figyelmen kívül hagyta, hogy a tűzoltók szolgálati rendje jelentősen eltér más, szintén a Hszt. hatálya alá tartozók szolgálati rendjétől. Megállapítottam, hogy ez a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő alkotmányos visszásságot okoz.

2. A vizsgált tűzoltóságon tapasztalt körülmények azt tükrözték, hogy a tűzoltó-állomány ellátottsága, felszereltsége, az itt dolgozók munkakörülményei nem megfelelőek.

A Belügyminisztérium Egészségügyi Szabályzata szerint a BM objektumok üzemeltetése során érvényesíteni kell a szabványokban és egyéb normákban előírt közegészségügyi feltételeket, fűtési, szellőztetési és világítási követelményeket. A szolgálati és munkahelyeken olyan körülményeket és közegészségügyi feltételeket kell biztosítani, amelyek nem okoznak tartós szolgálatteljesítési, illetőleg munkavégzés esetén sem egészségkárosodást. Az egészséges munkahelyi környezet követelményrendszerével a munkaügyi és munkavédelmi szabályok is foglalkoznak. Megállapítható, hogy ezeknek az előírások egy részének csak deklaratív értékük van. Így például a 2 zuhanyfülke miatt előfordul, hogy a következő riasztásig a tűzoltók nem vagy nem megfelelően tudnak tisztálkodni. Az épület szellőzése a vizsgálat megállapításai és az állomány megítélése szerint is kifogásolható.

Összességében megállapítottam, hogy a vizsgált tűzoltóságon a személyi állomány egészséges környezethez való alkotmányos jogai közvetlen veszélyben vannak.

3. A Hszt. 3. § (2) bekezdése szerint a hivatásos állomány tagja szolgálati feladatait önkéntes vállalás alapján, életének és testi épségének kockáztatásával és egyes alapjogai korlátozásának elfogadásával teljesíti.

Az élet és testi épség kockáztatása a törvény olyan kivételes rendelkezése, amely a jogalkalmazói gyakorlat szempontjából feltétlenül értelmezésre szorul. Nyilvánvaló, hogy a tűzoltók feladatainak (tűzoltási, műszaki mentési stb.) ellátása mindig tartalmaz olyan kockázati elemet, amely előre nem látható veszélyhelyzettel jár. Például egy közlekedési balesetet szenvedett gépjárműből történő műszaki mentés során egy figyelmetlen gépjárművezető elűtheti a tűzoltót.

Előfordulnak olyan helyzetek is – a tűzoltók esetében ez a gyakoribb –, amikor előre látható, hogy a feladat végrehajtása életveszéllyel jár, ilyen például a tűzből való mentés, a tűzoltás stb. A két helyzet között azért szükséges különbséget tenni, mert míg az egyikben gyakorlatilag csak a tűzoltó kiképzettsége és szakmai felkészültsége szolgálhat védelemül, a másikban megfelelő, speciális védőeszközre, felszerelésre is szükség van az indokolatlan kockázat csökkentésére.

Vizsgálatom során megállapítottam, hogy a parancsnokságon szolgálatot teljesítő tűzoltók kiképzése elégséges ahhoz, hogy saját, vagy az állampolgárok élete védelme érdekében megfelelően lássák el feladataikat, ebben a vonatkozásban alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem észleltem. Megállapítottam, hogy az állam az azonos helyzetben lévő jogalanyokat indokolatlanul különböztette meg akkor, amikor nem mindenkit szerelt fel az új, megfelelő biztonságot nyújtó védőfelszereléssel. A tűzoltók életének és testi épségének indokolatlan veszélyeztetését és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését jelenti a megfelelő védőeszköz – részbeni – hiánya. A technikai élettartamukon túlfutott, elhasználódott járművek baleseti veszélyforrást jelentenek használóik részére, különösen azért, mert a szolgálati igénybevétel eltér az átlagostól, gyakori a nagy sebességű vagy rossz terepviszonyok mellett történő használat, ami fokozott balesetveszéllyel járhat.

Előzők alapján megállapítottam egyrészt, hogy a vizsgált tűzoltóságon a tűzoltók kiképzettsége olyan szintű, hogy az a szolgálattal járó mindennapos kockázatot minimális mértékűre csökkentse. Nem biztosított viszont mindenki számára a megfelelő védőeszköz, ami az élethez és testi épséghez fűződő alkotmányos jogokkal és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő alkotmányos visszásságot okoz.

4. A tűzoltó munkaidejének rendszertelensége, a biológiai ritmustól való jelentős eltérése, a kedvezőtlen fizikai és pszichikai hatások fokozott jelentőségűek, kiemelik a szabadidő rekreációs célú felhasználását. Az üdültetés helyzetét részleteiben nem vizsgáltam, de az bizonyos, hogy a tűzoltók pihenési lehetőségei korlátozottak.

5. A hivatásos állomány szolgálati viszonyát szabályozó törvény végrehajtási rendelkezései egyebek mellett az egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasság követelményeit szabályozzák. A Hszt. 75. § (1) bek. szerint a hivatásos állomány tagjának meg kell felelnie ezeknek a követelményeknek, ellenkező esetben szolgálati viszonyuk is megszüntethető, ugyanakkor az alkalmasság elérésének és szinten tartásának feltételeit a fegyveres szervnek kell biztosítania. Ez a vizsgált szervnél csak nehézségek árán oldható meg.

A gyakorlat szerint a felvételi előírásoknak megfelelő, pályakezdő tűzoltók lépnek szolgálatba. Megállapítottam, hogy a vizsgált tűzoltóságon az állomány részt vesz a kötelező egészségügyi szűréseken. Gyakori a tűzoltók 40-50 éves korban való betegség miatti nyugdíjazása, leszázalékolása. Ezen helyzet pozitív átalakítása elkerülhetetlen, hiszen a hivatásos állományba kizárólag alapos alkalmassági vizsgálat után kerül sor a felvételre, tehát az egészségtől csak a szolgálat folyamán alakulhat ki. Ezekre tekintettel megállapítottam, hogy a vizsgált állomány lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghöz fűződő alkotmányos joga közvetlen veszélyben van.

6. A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény 41. § (2) bekezdése értelmében a hivatásos önkormányzati tűzoltóság működésének és fenntartásának költségeit a központi költségvetés az illetékes önkormányzat útján normatív hozzájárulásként, a létesítés és a fejlesztés költségeit pedig pályázati formában a Belügyminisztérium útján biztosítja. A pályázat a fejlesztési költség egészére vagy annak meghatározott részére irányul-

hat. A (3) bek. szerint a központi költségvetésből történő hozzájárulás mértékét legalább a hivatásos önkormányzati tűzoltóság előírt legkisebb létszámának és gépjárműállományának figyelembevételével kell megállapítani. A fenti törvényi rendelkezések nem minden esetben valósulnak meg. A helyszíni vizsgálat során megtekintett okiratokból megállapítottam, hogy a szükséges, oltóanyagok, szakfelszerelések, egyéni védőeszközök és technikai eszközök beszerzéséhez, valamint a tűzoltólaktanya felújításához szükséges költségeket nem, illetve nem teljesen fedezi a központi normatíva. Ezeket Gyula Város Önkormányzata sem tudja finanszírozni.

Amennyiben az előbb leírt beszerzések, fejlesztések, karbantartások elmaradnak, a szakszerű működés feltételei kerülhetnek veszélybe. Ez pedig mind a tűzoltók, mind pedig az elsődleges működési és a segítségnyújtási körzet lakóinak élethez és testi épséghez való jogát, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát, valamint az állampolgárok tulajdonhoz való jogát közvetlenül veszélyezteti, továbbá az állam sem tesz maradéktalanul eleget objektív alapjogvédelmi kötelezettségének.

III. 1. Hazánk bevezette a 112-es egységes európai segélyhívó számot. Az egységes segélyhívó szám bevezetésére és szabályozására külön jogszabály nem született. A 112-es hívószám Magyarország teljes területéről, bármely hálózatról, bármilyen típusú készülékkel hívható. Ezeket a hívásokat a megyei, illetve a fővárosi rendőr-főkapitányság ügyeletén fogadják. A hívásokat innen attól függően továbbítják, hogy az adott segélyhívásra mely másik azonnali beavatkozó szerv – a vizsgált esetben a tűzoltóság – bevetése vagy közreműködése szükséges.

Amennyiben a tűzoltóság egységeinek beavatkozására van szükség, a hívást továbbítják az illetékes megyei katasztrófavédelmi igazgatóság ügyeletére, amely riasztja a működési területe szerint illetékes hivatásos önkormányzati tűzoltóságot, vagy a működési területtel rendelkező köztisztviselői tűzoltóságot. A riasztási rendszerről elmondottak azt is jelentik, hogy a segélyhívó rendszer egyik jelentős hiányossága, hogy amíg a beérkező segélyhívások bejutnak a megfelelő beavatkozó szervezethez, addig jelentős idő telik el. Másik hiányossága a rendszernek, hogy a közvetlen beavatkozók csak másodkézből kapnak információt, mert nem beszélnek közvetlenül a hívó féllel. (Ezek a hiányosságok nem tapasztalhatóak a vezetékes hálózatban 105-ös hívószámon kezdeményezett hívás esetén, hiszen ezek a hívások közvetlenül a működési területnek megfelelő tűzoltó-parancsnokságok ügyeletére érkeznek, és ezzel jelentős időt takarítanak meg a beavatkozó erők számára.) Amint azt már az OBH 1955/2002. számú jelentésében is megállapítottam, „a tűzoltóság riasztási rendszere jelen formájában – a rendszerben meglévő áttételek nagy száma, és ennek következményeként előforduló indokolatlan késedelem miatt – az élethez, a tulajdonhoz, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot közvetlenül veszélyezteti, továbbá az állam nem tesz eleget maradéktalanul objektív alapjogvédelmi kötelezettségének sem. Mindez a felsorolt alapjogok tekintetében visszásság közvetlen veszélyét hordja magában.”

2. A helyszíni vizsgálat során kezdeményezett „segélyhívás” tapasztalatainak eredményeként megállapítottam, hogy a fentiekben leírt eljárással ellentétben a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság ügyelete nem adta át a hívást a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságnak. Nem előírásszerűen járt el akkor sem, amikor a hívást a Sarkadi Rendőrkapitányság ügyeletének átadta. Ez a két tény külön-külön, önmagában is alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, az élethez és testi épséghez, a tulajdonhoz, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog, továbbá az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége vonatkozásában alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozzon.

3. A Sarkadi Rendőrkapitányság ügyelete a kísérleti jelleggel bejelentett tüzeset szempontjából gyakorlatilag indifferens kérdésekkel feltehetőleg a hívás téves vagy rosszindulatú voltát kívánta ellenőrizni. A tűzoltás, illetve a mentés szempontjából releváns kérdéseket nem tett fel az ügyeletes. Az ügyelet a hívást szintén nem továbbította sem a katasztrófavédelmi igazgatóság ügyeletére, sem az illetékes tűzoltó-parancsnokságra, ehelyett járőrt tervezett küldeni a bejelentésben szereplő külterületre, ezzel további jelentős idővesztés közvetlen veszélyét okozva. A hívás hosszú időtartama, és nem az előírásoknak megfelelő intézkedés szintén alkalmas volt arra, hogy a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, az élethez és testi épséghez, a tulajdonhoz, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog, továbbá az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége vonatkozásában alkotmányos joggal összefüggő visszásság keletkezzen.

4. Az ügyeletek – előbbieken bemutatott – együttműködési zavarai, illetve a riasztási rendszerben meglévő áttételek nagy száma csökkentésének lehetséges módja lenne az ügyeletek – megfelelő, egységes technológia egyidejű bevezetése mellett történő – integrációja.

A katasztrófavédelemnél és a tűzoltóságoknál működő diszpécserok irányítják a napi tevékenységet. A heterogén rendszerek, a GSM rendszerek megjelenése, valamint a ma már nem korszerű technológia miatt jellemzően csökken a rádió-forgalmazások száma, így egy adott területen, helyszínen dolgozó tűzoltók nem feltétlenül tudnak egymásról. Ez igaz lehet az ügyeletekre is, ezért nehezen biztosítható a készenléti feladatellátás hatékonysága, gyorsasága és megfelelő színvonala. Hiányzik a szervezetek horizontális együttműködése is. Mindezek miatt napi rendszerességgel jutnak riasztással, bevetés-irányítással összefüggő információk illetéktelenek kezébe.

Egy integrált ügyeleti rendszer elkerülhetővé teheti a párhuzamos adatbázisok létesítését és fenntartását (és ezek költség vonzatait). Ennek eredményeként a rendszerbe beépített szervek tevékenységének támogatására szolgáló információáramlás is hatékonyabbá válhat.

Jelenleg a 112-es segélyhívó számra érkező bejelentések intézésének jelentős része (a kizárólag rendőri beavatkozást igénylő eseteket kivéve) csakúgy, mint a veszélyhelyzetekkel kapcsolatos lakossági felkészítés és tájékoztatás, a katasztrofavédelem hatáskörébe tartozik.

5. Gyula Város Hivatásos Önkormányzati Tűzoltósága elsődleges működési területén a települések többsége a tűzoltóaktanyától 20 kilométernél távolabb található, Geszt község pedig 42 kilométerre van. Figyelemmel a megkülönböztető jelzéssel vonuló tűzoltó-gépjárművek műszaki paramétereire és arra a tapasztalatra, hogy jellemzően 60 km/h körüli átlagsebességgel tudják a vonulásokat teljesíteni, a működési terület jelentős részén nem biztosított, hogy a tűzoltók 20 percen belül helyszínre érjenek és megkezdjék tűzoltási-, műszaki mentési feladataikat. Ez az elsődleges működési terület 20 percnél hosszabb idő alatt elérhető részein lakók tulajdonhoz, élethez és testi épséghez, a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való jogával, valamint az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével összefüggő alkotmányos visszasságot eredményez.

IV. Javaslatok, kezdeményezések és ajánlások

I. Az Obtv. 25. §-a alapján javaslom az Országgyűlés elnökének, hogy fontolja meg a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény olyan módosítását, amely megszüntetné a tűzoltók szolgálati rendjének és a Hszt. hatálya alá tartozó más hivatalos állományú személyek szolgálati rendjének ma létező eltéréseit. Javaslom a mindenkori költségvetési törvény-tervezet olyan tartalmú elkészítését, hogy az célirányosan, központilag tartalmazza a tűzoltóság szakszerű működése feltételeit biztosító beszerzések, fejlesztések, karbantartások forrásait.

II. Javaslom a miniszterelnöknek, hogy a tűzvédelmi hatósági tevékenység részletes szabályairól, a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok illetékességi területéről szóló 115/1996. (VII. 24.) Korm. rendeletet módosítsa úgy, hogy a tűzoltók a Magyar Köztársaság bármely településére – a nemzetközi gyakorlathoz hasonlóan – megfelelően, legfeljebb 20 perc alatt – megfelelő felkészültséggel és felszereléssel – kivonuljanak és a helyszínre érjenek.

III. Az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján ajánlom a belügyminiszternek, hogy tartsa továbbra is napirenden a tűzoltóságok riasztási útvonalában fennálló áttételek csökkentésének – akár ügyeletek integrációjával történő – megvalósítását, és tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy segélyhívás fogadása és a tűzoltóság riasztása, illetve a káreset helyszínére történő kiérkezése között eltelt időtartam a lehető legrövidebb legyen;

- rendelkezésre álló eszközeivel biztosítsa és visszatérően ellenőrizze, hogy valamennyi ügyelet gyorsan és szakszerűen intézkedjen a segélyhívások fogadásakor;

- a szakmai irányelvek és az igénybevételi adatok alapján vizsgálja felül a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok legkisebb létszámát, és fontolja meg azok maximális létszám növelésének lehetőségét;

- intézkedjen, hogy a lehető legrövidebb idő alatt a tűzoltó állomány minden tagját felszereljük a korszerű védőfelszerelésekkel;

- vizsgálja meg, hogy milyen okokra vezethető vissza a tűzoltók – átlagot jóval meghaladó arányban előforduló – munkaképesség-csökkenése, és tegye meg a szükséges intézkedéseket ennek további megelőzésére.

IV. Tekintettel arra, hogy az OBH 1955/2002. számú jelentésében már felhívtam a miniszterelnök figyelmét az Egységes Digitális Rádiórendszer mielőbbi beszerzésének szükségességére, újabb ombudsmani intézkedést ez irányban nem tartok indokoltnak, de kérem a miniszterelnök tájékoztatását arról, hogy az EDR megvalósítása jelenleg milyen stádiumban van.

Budapest, 2004. január 30.

Takács Albert s. k.

OBH 3631/2003.

Rövidített jelentés a Zengő-hegyi lokátor-állomással kapcsolatban folytatott vizsgálatról.

Az Országgyűlés Önkormányzati Bizottságának elnöke továbbította az országgyűlési biztoshoz a hosszúhetényi önkormányzat polgármesterének – a „Zengő-hegyre” tervezett lokátor engedélyeztetésével szembeni aggályait tartalmazó – beadványát. A „Civilek a Zengőért” Egyesület szintén beadvánnyal élt a tervezett rádiólokátor telepítése miatt.

Tekintettel arra, hogy rendkívül sok állampolgárt, és a még meg sem született generációkat érintő kérdésről van szó, továbbá figyelemmel a téma alapjogi vonatkozásaira is, a biztos vizsgálatát hivatalból rendelte el, illetve folytatta le.

A vizsgálat során felmerült az Alkotmányban biztosított több jog, így különösen az élethez, az egészséges környezethez, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, az épített és a természetes környezet védelméhez, valamint a

jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogok sérelmének a veszélye.

A biztos vizsgálat lefolytatását és állásfoglalást kért a honvédelmi minisztertől, a belügyminisztertől, a környezetvédelmi minisztertől, valamint a Dél-dunántúli Területi Főépítész Irodától, a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Pécsi Regionális Irodájától, továbbá iratokat szerzett be Pécsvárad Város és Hosszúhetény Község Önkormányzatai Polgármesteri Hivatalától, a Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatóságtól, valamint a Dél-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőségtől. Ezen túl személyesen vett részt az Országgyűlés honvédelmi bizottsága 2004. március 2-i, a környezetvédelmi bizottságának 2004. március 17-i ülésein, valamint figyelemmel kísérte a megjelent sajtónyilatkozatokat.

A biztos vizsgálatát meghatározó kérdés volt, hogy a tervezett helyszín természetvédelmi jelentősége jelenleg is fennáll-e, a terület védetté nyilvánítása óta történtek-e olyan változások a körülményekben, amelyek a védettség csökkentését lehetővé teszik, illetve fennáll-e olyan elkerülhetetlen szükségesség, amely az elért természeti állapot, vagy a védelmi szint akár csak részleges megszüntetését indokolhatná. Az eljárás ezen túl arra a kérdésre kívánta megadni a választ, hogy a kijelölés és az engedélyezés eljárásában hitelt érdemlően bebizonyosodott-e, hogy a Zengő területe a tervezett beruházás egyetlen lehetséges helyszíne. A biztos figyelemmel volt arra, hogy alkotmányos lehet az is, hogy a környezetvédelmi érdek rovására kell a honvédelmi, biztonsági érdekeket érvényesíteni. Ezen kérdések figyelembevételével a biztos a beruházáshoz kapcsolódó valamennyi engedélyezési eljárást, illetve az azok során született hatósági határozatokat tekintette át.

A biztos hangsúlyozta, hogy a nemzetbiztonsági, a környezetvédelmi és természetvédelmi érdekek érvényesítése és védelme egyaránt az állam feladata. Az Országgyűlés a 94/1995. (IX. 28.) számú OGY határozatával egy fejlesztési programot indított el, melynek megvalósítását a nemzeti légtérellenőrzés és a légvédelem követelményei indokolták. A honvédelmi minisztérium – szakértők bevonásával – a legelőnyösebb helyszínek a „Zengő-hegyet” találta a NATO biztonsági beruházási programjához csatlakozó radartelepítéshez. A helyszín védett természeti terület. A biztos az ügyben lényeges szempontnak tekintette a terület növénytakarásai által képviselt jelentős és pótolhatatlan természeti értékeket, az ezekkel kapcsolatos nemzeti és nemzetközi kötelezettségeket.

Az ügyben alapvetően az Alkotmány által megfogalmazott, az élethez való jog biztosítása állami kötelezettségének különböző szempontjai és eszközei kerültek szembe egymással, így a honvédelem, valamint a környezet- és természetvédelem.

Az Alkotmánybíróság (AB) a 21/1998. határozatában kifejtette, hogy „Az állam ... köteles a honvédelem hatékony rendszerét kiépíteni és fenntartani...” A honvédelem tehát mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás körében állami cselekvést igényel.

Az AB több természetvédelmet érintő határozatában is kifejtette, hogy az élővilág „élethez való joga”, az élővilág védelmének eddig elért szintje nem csökkenthető. Ettől a követelménytől csak kényszerítő szükségesség esetén és akkor is csak az arányosság követelményét szigorúan betartva lehet eltérni. A biztos ezért azt vizsgálta elsőként, hogy a tervezett beruházás valóban elkerülhetetlen-e, egyedüli lehetséges helyszín-e a Zengő.

A két védendő érték, illetve feladat egymáshoz képesti viszonyának meghatározáshoz az AB 28/1994. számú határozatát vette alapul, melyben a testület az egészséges környezethez való alkotmányos jog értelmezése során kijelölte azt az alkotmányos keretet, amikor is alkotmányos szempontból elfogadható a természet védelme elért szintjének csökkentése. Az AB határozata szerint az Alkotmányban megállapított, az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan. A két alkotmányos alapérték, illetve állami feladat konfliktusa esetén az egyik a másik rovására tehát csak a szükségesség és arányosság „tesztjét” alkalmazva alkalmazható.

A biztos további alkotmánybírósági határozatokat is szem előtt tartott, így az AB 64/1991. számú AB határozatát, mely szerint az állam „életvédelmi kötelezettsége kiterjed (...) a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására”. Az állam kötelessége nem merül ki az egyes emberek életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védeni kell. Ezért az életvédelmi köteletség kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a következő generációk életfeltételeinek biztosítására. Az AB 48/1998. számú határozata szerint intézményesen kell védeni az életet és annak feltételeit, e kötelezettségek mindig túlmutatnak azokon a jogokon, amelyek az egyes embert érintik. A biztos hangsúlyozta, hogy az egészséges környezethez való jog az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának része, amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteletséget külön alkotmányos „jogként” nevesíti. Az államot e körben kiemelt, intézményes, jogi szabályozás- és jogalkalmazásbeli kötelezettség terheli.

A biztos utalt rá, hogy Magyarország NATO csatlakozásának következményeit az AB eddig két határozatában értékelte (25/2000. [VII. 6.], 5/2001. [II. 28.] AB hat.). Ezen ügyekben a testület az állam végrehajtási kötelezettségének körébe utalta az egyébként környezeti veszélyeket is hordozó katonai eszközök telepíthetőségét. A biztos figyelemmel volt

arra is, hogy a lokátor megakadályozása a Washingtoni Szerződés megsértését is eredményezheti, illetve az Alkotmány 40/A. §-át, valamint 5. §-át is sértheti.

A biztos kifejtette, hogy alkotmányos szempontból akkor felelne meg a „szükségességnek” a honvédelmi tárca által kijelölt helyszín igénybevétele, amennyiben a minisztérium bizonyítaná, hogy semmilyen más lehetősége nincs, hogy kényszerítő ok szolgáltat alapot arra, hogy kizárólag erre a fokozottan védett természetvédelmi területre kell a radarállomást telepítenie. Amennyiben a tárca ezt bebizonyítja, akkor még mindig ott van az arányosság követelménye, mely értelmében az egyik alapjog védelme tekintetében elért előnynek – jelen esetben a légtérvédelmi előnynek – lényegesen meg kell haladnia a másik alapjog, a természetvédelem körében okozott hátrány vagy veszély mértékét. Ezen túl be kell bizonyítani azt is, hogy hosszú távon nem okoz olyan károsodást a létesítmény a természetben, amely a későbbiekben visszafordíthatatlan, illetve, hogy ezen a területen a természetvédelemnek az a szintje, amely jelenleg fennáll, megőrizhető. A szükségesség tehát a konkrét esetben a jelentés szerint megkívánja, hogy összemérjük a helyszínhez fűződő honvédelmi, illetve a természet megőrzését preferáló érdekeket.

A biztos hangsúlyozta, hogy az ügyben a nemzetközi jogi normák nem jelentenek kellő támpontot a konfliktus feloldáshoz, mivel a Magyar Köztársaság ugyanúgy kötelezettséget vállalt például a biológiai sokféleség egyezményének a betartására, mint a katonai, védelmi, biztonsági együttműködésre.

A rendelkezésre álló iratok alapján a beruházás kapcsán az 1997-ben készült Előzetes Környezeti Hatástanulmány szerint mind nemzetbiztonsági, mind gazdaságossági megfontolásból a Zengő jelentette a legkedvezőbb megoldást. A honvédelmi miniszter a biztos megkeresésére közölte, hogy eltérő helyre történő telepítés egy objektummal nem lett volna megoldható.

A két alapjog összeméréséhez a biztos szükségesnek tartotta bemutatni a Zengő-hegyen és a környezetében lévő flóra és fauna állomány legfontosabb jellemzőit, illetve ezek védelméhez fűződő alapvető érdekeket is. A rendelkezésre álló tanulmányok az egyedi tájérték fontosságára hívják fel a figyelmet. A jelentés utalt az Alkotmány 70/G. §-ára, mely kimondja, hogy „Tudományos igazságok kérdésében dönten, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”

A biztos megállapította, hogy a Zengő-hegyre tervezett létesítmény odatelepítésével és üzemeltetésével a természetvédelmi terület jogszabályban biztosított jelenlegi védettségi szintje csökkenne. A honvédelmi tárca azon érvelését, miszerint a Zengő területe képezheti egyedül a létesítés helyszínét, nem fogadta el. Kifejtette, a honvédelmi miniszter azon álláspontja szerint, hogy „a Zengőtől eltérő helyre történő telepítés egy objektummal nem lett volna megoldható...” következik, hogy más helyszínen is megvalósulhatna a telepítés – még ha jelentős költségráfordítással is. Ehhez hozzáfűzte a biztos, hogy még a számára rendelkezésre álló szűk katonai információból arra lehet következtetni, hogy két különálló radarral a beruházás teljességgel kiváltható más helyszíneken. Alkotmányos szempontból ezért nem tartotta elfogadhatónak a honvédelmi miniszter érvelését a helyszín kijelölését illetően, mivel az nem felel meg az AB 28/1994. számú határozatában meghatározottaknak. A biztos utalt arra, hogy a testület határozatai mindenkire nézve kötelezők.

A jelentés hangsúlyozta, hogy a honvédelem ma is biztosítja a légtér védelmét, és ez továbbra sem veszélyeztethető. Mindezzel szemben áll a természetben okozandó, okozható károk veszélye.

A biztos a honvédelem szempontjából az adott, konkrét helyen az elkerülhetetlen szükségességet, a kizárólagosságot nem látta igazoltnak, és mint hangsúlyozta, erre a vizsgálatban nem került elő olyan adat, amely ezt cáfolná. Az arányosság a fenyegetett élővilág felbecsülhetetlen értéke miatt nézete szerint nem igazolható. A természetvédelem szempontjából ellenben mind az életben tartás (mentés) elkerülhetetlen szükségessége, mind a mikrokörnyezet kizárólagossága igazolható, míg a honvédelem feltételei az ember által másutt is megteremthetők, megteremtését a technikai megoldások variációi lehetővé teszik. A honvédelmi miniszter szerint tárcája jogerős engedélyekkel rendelkezik a munkák folytatására. A biztos az egyes engedélyezési eljárások alkotmányos értékelése során a környezetvédelmi engedélyezési eljárást tekintette át elsőként.

A beruházó első környezetvédelmi engedély iránti kérelmét 1996-ban az elsőfokú környezetvédelmi hatóság elutasította arra hivatkozva, hogy a Műemlék-felügyeleti Igazgatóság régészeti szempontok, míg az illetékes nemzeti park természetvédelmi és tájvédelmi szempontok miatt nem adták hozzájárulásukat. A másodfokú környezeti hatóság az elutasító határozatot helybenhagyta. Az elsőfokú környezetvédelmi hatóság 1997-ben a kérelmet ismét elutasította, mivel az illetékes nemzeti park ismét nem járult hozzá.

A másodfokon eljáró engedélyező hatóság (KÖFE) a telepítéshez ekkor már hozzájárult, az engedélyt 23 feltétellel megadta. Kérdésként vetődött fel ezért a vizsgálatban, hogy a nemzeti park felettes szerveként, szakhatóságként eljáró KTM Természetvédelmi Hivatala miként juthatott az elsőfokú szervtől teljes mértékben eltérő álláspontra.

A biztos megállapította, hogy a tájvédelmi körzetet létrehozó határozat céljával szöges ellentétben áll a létesítmény engedélyének megadása. Hangsúlyozta, hogy a már védett területeket alkotmányos kötelezettség megőrizni, hacsak nem áll fenn olyan kényszerítő szükségesség, amely ettől eltérést enged. Jelen esetben kényszerítő szükségesség nem volt, a kérelmező fellebbezésének indoklásában maga is utalt arra, hogy vizsgált alternatív helyszíneket, ugyanakkor az adott

helyszín kiválasztásában elsősorban gazdasági szempontok játszottak szerepet. Márpedig az építető gazdasági érdeke nem elegendő az élőhely biztonsági szintjének csökkentéséhez (27/1995. V. 15. ABh.).

A biztos szerint az engedély nem tárt fel kellő bizonyítékokat, és indoklását sem tartotta megalapozottnak. A környezetvédelmi törvény rendelkezéseire hivatkozva megállapította, hogy a másodfokú természetvédelmi hatóság az elsőfokú hatóság szakhatósági kifogásairól, érveiről érdemben nem nyilatkozott, ezért eljárása az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozott, mivel nem történt meg a környezet-, illetve természetvédelmi szempontok teljes körű feltárása, illetve érvényesítése. Nem volt kellően alátámasztva, hogy milyen változások indokolták, tették lehetővé az első fokon eljáró hatóság álláspontjától teljesen eltérő álláspont kialakítását.

A biztos utalt arra, hogy a környezetvédelmi törvény szerint a környezetvédelmi engedélyről szóló határozatnak tartalmaznia kell az engedély érvényességi idejét. Ez tehát az engedély kötelező tartalmi eleme. A hatásvizsgálatról szóló kormányrendelet lehetővé teszi a határozatlan időre szóló engedélyek kiadását is. A konkrét ügyben a vizsgálat feltárta, hogy a másodfokú környezetvédelmi hatóság engedélye nem tartalmaz rendelkezést az érvényességi időre nézve, holott a törvény rendelkezésének kógens jellege ezt minden esetben kötelezővé teszi. A biztos szerint, amennyiben az határozatlan időre szólna, ki kellett volna ezt mondania. Utalt arra, hogy a környezeti érdekeknek a határozott idő felel meg, a védendő tárgy alapján a szigorúbb rendelkezések alkalmazandók, ezért megállapította, hogy mivel sem a határozat, sem az ügyben mérvado jogszabályok nem határoznak meg 5 évnél kevesebb időt az érvényességre, az 5 évre szólt. Az engedély ezért az eltelt időre tekintettel nem érvényes.

A biztos a határozatlan időre szóló engedélyek kiadását nem csak a konkrét esetben kifogásolja. Véleménye szerint indokolt a hatásvizsgálatról szóló kormányrendelet módosítása aszerint, hogy a környezetvédelmi engedély mindig meghatározott időtartamra szóljon.

A biztos vizsgálta a KÖFE által kiadott engedélyt is, mely 23 pontban határozott meg feltételeket. Ezekről megállapította, hogy pontatlanok, az engedélyes által önkényesen értelmezhetők, egymásnak ellentmondók. Álláspontja szerint az engedély feltételeinek egyidejű alkalmazása inkoherens, számonkérésük eleve megkérdőjelezhető, hiszen egyidejű teljesítésük – az erdőről és az erdő védelméről szóló törvényre is tekintettel – lehetetlen.

A biztos azt is vizsgálta, hogy fennáll-e a KÖFE törvényes lehetősége az engedély visszavonására a környezetvédelmi törvény szerint. Hangsúlyozta, hogy a törvény értelmében az engedély visszavonásra okot adó 3 feltétel alternatív lehetőséget jelent a felügyelőségnek, azzal, hogy bármelyik fennállása esetén köteles visszavonni. Az utolsó feltétel szerint a határozatot a felügyelőség visszavonja, ha az engedélyezéskor fennálló feltételek lényegesen megváltoztak. Az engedélyek érvényességi ideje alatt is bekövetkezhetnek olyan változások körülményekben, melyek nem voltak előre jelezhetők. A konkrét esetben Zengőn előforduló élőhely-típusok 2001-ben bekerültek az Európai Unió Tanácsa 92/43/EGK irányelvének a mellékletébe, valamint a fokozottan védett növényfaj, a bánáti bazsarózsa is helyet kapott az élőhely irányelvben, az európai érdekelttségű, közösségi jelentőségű fajok listáján. A biztos mindezt olyan körülménynek értékelte, amelyet a korábbi engedélyek megadásánál nem vettek – mert nem vehettek – figyelembe. Álláspontja szerint az említett szabály mindaddig alkalmazható, míg a megvalósítani kívánt tevékenység, illetve létesítmény el nem készült.

A biztos vizsgálta azt a kérdést is, hogy az építési engedélyezés során szakhatóságként közreműködő környezetvédelmi hatóság eljárása során kellő súllyal lépett-e fel a környezet-, illetve természetvédelem érdekében, a hatóság ugyanis az építési engedélyhez – szakhatósági állásfoglalásában – kikötés nélkül járult hozzá. A biztos ezzel összefüggésben arra a következtetésre jutott, hogy a KÖFE a lehetőségeit nem használta ki, szakhatósági részvétele csupán formális, tartalom nélküli volt. Állásfoglalását nem indokolta, ahhoz feltételeket nem fűzött, ezért eljárása, illetve szakhatósági állásfoglalása az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

A biztos számára vizsgálendő kérdés volt az is, hogy sérült-e, és ha igen, miként a tájékoztatáshoz való jog, tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi hatástanulmányt a honvédelmi tárca titkosította. A biztos e körben hivatkozott az Aarchusi Egyezményre. Kifejtette, hogy a hatásvizsgálatról szóló kormányrendelet a katonai létesítmények esetében olyan szabályt nem tartalmaz, miszerint a hatástanulmány készítése során a katonai információkat a környezetvédelmiaktól következetesen szét kellene választani.

A biztos eljárása érintette az erdei feltáró út létesítésével kapcsolatos eljárást is. Utalt arra, hogy az Állami Erdészeti Szolgálat az illetékes nemzeti park szakhatósági állásfoglalása alapján a Zengő-csúcsot megközelítő erdei feltáró út létesítésének engedélyezése iránti kérelmet elutasította. A másodfokon eljáró FVM Erdészeti Hivatala 1998 szeptemberében az engedélyt megadta. A biztos rendelkezésére álló iratok szerint a másodfokú eljárásban az engedélyező hatóság vitatható jogértelmezése okán – határidő-mulasztásra hivatkozva – nem vette figyelembe a KÖFE elutasító szakhatósági állásfoglalását.

A biztos utalt arra, hogy a létesítési típusú engedélyezési eljárásokban kiadott engedély a jogszabályokban megállapított idő elteltével érvényét veszti. Az útépítési engedély kiadásának időpontjában hatályos, az utak építésének és a forgalom részére való átadásának hatósági engedélyezéséről szóló miniszteri együttes rendelet szerint az építési engedély a jogerőre emelkedésének napjától számított 2 év elteltével érvényét veszti, kivéve, ha az építési munkát ez alatt az idő alatt megkezdték és folyamatosan végzik.

A konkrét ügyben az erdei feltáró út létesítését engedélyező határozat 1998-ban emelkedett jogerőre. A biztos megalapította, hogy a jogerőre emelkedéstől számított két éven belül az erdei feltáró út építését nem kezdték meg. Az évekig húzódó növényáttelepítést nem tekintette folyamatos építési munkának, hanem előmunkálatnak. Az építési engedély ezért a vizsgálat szerint érvényét veszítette, az engedélyesnek új útépítési engedélyt kellett volna kérnie, továbbá hozzátette, hogy az együttes miniszteri rendelet értelmében az útépítéssel kapcsolatos előmunkálatok végezése külön engedélyhez kötött.

A biztos végül megemlítette, hogy a környezetvédelmi miniszter kifejtette, hogy a felvezető út terve az eredetitől eltérően – a természetvédelem álláspontjának mellőzése miatt – nem felel meg a környezetvédelmi engedélyekben foglaltaknak.

A biztos vizsgálata érintette a növényáttelepítési eljárást is, figyelemmel arra, hogy a Zengőre vezető út nyomvonalának megépítése sok védett növény élőhelyét érinti. Az illetékes nemzeti park a természet védelméről szóló törvény figyelembevételével 2000-ben engedélyezte a tervezett út menti növények értékmentő áttelepítését.

A biztos az áttelepítéssel kapcsolatos, rendelkezésre álló botanikai szakvéleményeket ismertette, azok tárgyában hatáskör hiányában állást nem foglalt. Megállapította, hogy a növényáttelepítésről szóló határozat, illetve az ezzel összefüggésben tett hatósági intézkedések egyértelmű célja a felmért növények értékmentő védelme, a nemzeti parknak a növényáttelepítésre vonatkozó határozatával, illetve a tett intézkedéseivel összefüggésben alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságot nem állapított meg.

A biztos röviden utalt a beruházáshoz kapcsolódó, fakivágást engedélyező hatósági eljárásokra is, hiszen az iratok szerint fakitermelés nélkül nem lehet fölépíteni a tervezett objektumot és a hozzá vezető utat.

Tekintettel arra, hogy a kitermelésre vonatkozó egyes engedélyek a jelentés készítésének időpontjában lejártak, a biztos hangsúlyozta, hogy az újabb engedélyezési eljárások folyamán a megváltozott körülményekre figyelemmel kell lenni.

A biztos részletesen vizsgálta a beruházással kapcsolatos építési engedélyezési eljárást. Utalt arra, hogy a Honvédelmi Minisztérium Építéshatósági Osztálya a radartoronyra a sajátos építményfajták körébe tartozó honvédelmi és katonai célú építményekre vonatkozó engedélyezési eljárások szabályairól szóló kormányrendelet (R.) felhatalmazása alapján két (?) engedélyt adott. Először 2002-ben. A biztos az engedély két, szó szerint egyező példányát kapta meg, azonos ikatószámmal. Az eltérés köztük annyi, hogy az egyik 2002. december 19-én kelt, és az osztályvezető írta alá. A másik 2003. február 17-én kelt, és „a távollévő osztályvezető helyett osztályvezető-helyettes” írta alá. Az engedély „Zengővár, I. objektum 0190/1, 0190/4, 021/2 és 021/3 helyrajzi számú és II. objektum 010 helyrajzi számú, természetben Pécs, külterület alatti objektum”-ra szól.

Másodszor 2003-ban kelt határozatában járult hozzá az Építéshatósági Osztály a radartorony építési munkáinak végzéséhez. Ez a Zengővár, I. objektum 0190/1, 0190/4, 021/2 és 021/3 helyrajzi számú, természetben Pécsvárad külterület alatti objektumról szól.

A Hosszúhetényi Községi Önkormányzat 2003 áprilisában a Legfőbb Ügyészséghez fordult az építési engedélyeztetési eljárás és a hozott érdemi döntés miatt. A Katonai Főügyészség vizsgálta a szóban forgó engedélyeket. Megállapításainak tartalmát a biztos nem vizsgálta.

Az AB 2004 februárjában kelt, 521/B/2003. számú AB határozatában az R. utólagos normakontrollját végezte el. A testület a határozatában többek között kifejtette, hogy a katonai építésügyi hatóság a honvédelmi, katonai célú objektumok megépítésének engedélyezési eljárásában köteles a jogszabályi előírásokat betartani. Az AB szerint a jogalkotó kellő súlyú és hatású törvényi garanciákat alakított ki arra, hogy az engedélyezési eljárás jogszerűsége ekkor is biztosított legyen. A hatályos szabályozás az alkotmányos követelményeknek megfelelő jogalkalmazást tett, illetve tesz lehetővé a sajátos építmények építési engedélyezési eljárása során.

Az AB határozatát alapul véve a biztos azt vizsgálta, hogy az építési engedélyt megadó határozat, illetve az engedélyező hatóság eljárása megfelel-e a testület határozatában foglalt követelményeknek.

Megállapította, hogy az építési engedélyt megadó határozatról az ügyfelek teljes köre, a jelen ügyben érintettek (a közvetlenül határos szomszédok; a két önkormányzat) nem kaptak értesítést, holott a közigazgatási határozatok érvényességének feltétele, hogy az érdekeltek értesüljenek arról. A biztos utalt a hivatkozott AB határozatra, mely kifejti, hogy az R. az ügyféli jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására nem terjed ki. Az ügyfelek körét általános jelleggel az államigazgatási eljárásról szóló törvény tartalmazza, amely nem enged eltérést alacsonyabb rendű jogszabálynak saját hatálya alól. Jelen ügyben ennek alapján a szomszédon kívül a hatásterületen lévő önkormányzatok érintettsége, így ügyféli státusza az építési engedélyezési eljárásban a biztos szerint fennállt, hiszen a tervezett beruházás a települések egészére jelentős kihatással bír.

A biztos megállapította, hogy a jogbiztonságnak, a törvényesség és a tisztességes eljárás kívánalmainak az felelt volna meg, ha (nyilván nem katonai, szakmai tartalmáról, de) legalább a határozat meghozatalának tényéről, annak megküldésével tájékoztatták volna az önkormányzatokat. A konkrét esetben ilyen formális tájékoztatásra nem került sor. Az engedélyezési eljárás eredményeképpen született határozatot, valamint az engedélyező hatóság eljárását ezért a biztos nem

tartotta megfelelőnek, figyelemmel az államigazgatási eljárásról, valamint az épített környezet védelméről szóló törvényekre.

Hangsúlyozta továbbá, hogy mivel a jogorvoslat nem volt biztosítva sem az érintett önkormányzatok, sem az építési telekkel közvetlenül szomszédos ingatlan tulajdonosok részére, az építési hatóság eljárása a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

A biztos kitért arra is, hogy Hosszúhetény Községi Önkormányzat Képviselő-testülete 2003 márciusában a honvédelmi miniszternél kezdeményezte az építési engedély visszavonását. A biztos a honvédelmi miniszter azon érvelését miszerint „Az elsőfokú eljárás 2002 decemberében a hatósági engedély megadásával zárult le, amely ellen fellebbezést nem nyújtottak be, így az jogerőre emelkedett”, nem tudta elfogadni. Hangsúlyozta, hogy fellebbezést azért nem nyújthatott be egyetlen ellenérdeklő fél sem, mert nem is értesülhetett az engedély kiadásáról megfelelő időben és módon. A honvédelmi miniszter eljárását a konkrét építési ügyben a biztos nem találta megfelelőnek az AB hivatkozott határozatára tekintettel. Megállapította, hogy mivel a honvédelmi miniszter az önkormányzati kérelmet nem a tartalma szerint bírálta el, visszásságot okozott az Alkotmányban deklarált jogállamiság és az abból következő jogbiztonság követelményével összefüggésben. Azáltal pedig, hogy a honvédelmi miniszter a fellebbezési kérelem ügyében nem hozott határozatot, visszásságot okozott az Alkotmányban deklarált jogállamiságból eredő tisztességes eljáráshoz való joggal, a jogbiztonság követelményével, illetve a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben is.

A biztos utalt arra, hogy azonos iktatószámú, azonos tartalmú, de más dátumú és kiadmányozójú határozat került kiadásra, valamint arra is, hogy az építési engedély nem a szándékolt beruházást engedélyezi, ugyanis Pécs külterületi, 0190/1, 0190/4, 021/2, 021/3 és 010 helyrajzi számú ingatlanokra szól. A módosított tervek kiadott engedély Pécsvárad külterületére szól. A telekalakításra, telekmegosztásra adott engedélyből is beazonosíthatóan a 0190/1 és 0190/4 helyrajzi számú ingatlanok valójában Hosszúhetény, a 021/2 és 021/3 helyrajzi számúak pedig Pécsvárad ilyen számú ingatlanai.

A biztos megállapította, hogy az építési engedélyek egyike sem azonosítható a tényleges települések tényleges helyszíneivel. Mindezek a határozat érdemére kiható hiányosságok. A „köztudomás”, mely szerint a Zengőre akarják építeni, vagy hogy a Zengővár melyik (két) település közigazgatási területére esik, az építés jogát megalapozó engedélyben a biztos szerint elégtelen. Ezek az engedélyek Pécs és Pécsvárad külterületein az ottani, felsorolt helyrajzi számú ingatlanokra szólnak. Ezek a hiányosságok olyan súlyúak, amelyek csak a határozatok visszavonásával orvosolhatók.

A biztos megállapította, hogy a határozatok nem emelkedtek jogerőre, hiszen nem közölték azokat az érintettekkel. A módosított tervre adott engedély kiadása óta sem telt el még egy év. Mivel a határozatok nem jogerősek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat nem keletkeztettek.

Az építési engedélyezési eljárásról a biztos további megállapításokat is tett. Megállapította, hogy a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium keretében működő Erdészeti Hivatalnak részt kellett volna vennie szakhatóságként az eljárásban. Hangsúlyozta, hogy az a körülmény, hogy az erdőterületek termelésből való kivonását a „zengővári radarállomás és annak megközelítését szolgáló út létesítéséhez” a földművelésügyi miniszter engedélyezte, nem tekinthető az építési engedélyezésben való szakhatósági hozzájárulás megadásának. A biztos utalt arra, hogy a kulturális örökség védelme ügyében a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalnak is részt kellett volna vennie – mint szakhatóság – az eljárásban, a Hivatal Pécsi Regionális Irodájának nyilvántartása szerint ugyanis a hegycsúcson egy XIII. században épített vár található, mely a vonatkozó jogszabály értelmében nyilvántartott régészeti lelőhelynek minősül.

A biztos nem tartotta elfogadhatónak a honvédelmi miniszter ezekkel kapcsolatos érvelését, megállapította, hogy az eljáró hatóság elvonta a szakhatóságok hatáskörét, hiszen az erdészeti és a kulturális örökségvédelmi hatóságok hatáskörében (is) eljár. Az ügyben hozott határozatait a biztos szerint ezért is meg kell semmisíteni.

A feltárt visszásságok orvoslása érdekében a biztos a következő ajánlásokat, illetve kezdeményezéseket tette:

Kezdeményezte, hogy a honvédelmi miniszter és a környezetvédelmi és vízügyi miniszter együttesen vizsgálják meg: hol lehetne másutt (akár több helyszínen) elhelyezni a Zengő-hegyre tervezett lokátort. Kérte továbbá, hogy ha korábban voltak alternatív megoldások, amelyek kiválthatják a Zengő-hegyi lokátort, akkor azokat tárják mind a nyilvánosság, mind a szakértők elé.

Érvényes és hatályos környezetvédelmi engedély hiányában kezdeményezéssel nem élt. Felhívta a környezetvédelmi és vízügyi miniszter figyelmét, hogy amennyiben a Honvédelmi Minisztérium a létesítményt továbbra is meg kívánja építeni – tekintettel az engedély érvényességi idejének lejártára –, vagy új környezeti hatásvizsgálati eljárást vagy környezetvédelmi felülvizsgálatot kell lefolytatni. Javasolta továbbá, hogy tekintse át a hatásvizsgálatról szóló jogszabálynak az engedély érvényességi idejére vonatkozó rendelkezéseit, és szükség esetén kezdeményezze annak módosítását. Az említett jogszabály, valamint az építészeti-műszaki tervdokumentációk tartalmi követelményeiről szóló 45/1997. (XII. 29.) KTM rendeletet abból a szempontból is javasolta áttekinteni, hogy különítsék el a nyilvánosság számára megismerhető, illetve megismerendő hatásvizsgálati részeket, illetve terveket azoktól, amelyek állami, katonai titkokat képeznek, s ezért a nyilvánosság számára a hozzáférés veszélyeztetheti az állam biztonságát.

Tekintettel arra, hogy a biztos szerint a környezetvédelmi engedély mára már nem érvényes, visszavonását illetően kezdeményezéssel nem élt, ugyanakkor felhívta az Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőség figyelmét arra, hogy a jövőben hasonló tényállási elemek felderülése estén járjon el, és gondoskodjon a környezetvédelmi engedélyek visszavonásáról. Kezdeményezte, hogy a Főfelügyelőség minden olyan építési engedélyezési eljárásban, melyben szakhatósággént vesz részt, szakhatósági állásfoglalásaiban következetesen és kellő szigorral juttassa érvényre a környezet- és természetvédelem érdekeit.

Érvényes útépitési engedély hiányában a biztos kezdeményezéssel nem élt, ugyanakkor felhívta a honvédelmi miniszter figyelmét, hogy amennyiben a minisztérium az utat mégis meg kívánná építtetni, azt ismét engedélyeztetnie kell.

Kezdeményezte, hogy a honvédelmi miniszter intézkedjen a két (vagy három) építési engedély megsemmisítéséről. Ha az építési szándék ugyanarra a helyszíntre továbbra is fennáll, rendelve el az új eljárás lefolytatását, valamint felkérte, hogy a jövőben mindig tényleges tartalmuk szerint bírálja el az ügyfelek (az ilyen jogállású önkormányzatok vagy civil szervezetek) beadványait.

Végül a biztos felkérte a honvédelmi, a környezetvédelmi és vízügyi, valamint a belügyminisztert, hogy az ügyszó kapcsolódó eljárások újabb lefolytatása során, juttassák érvényre a környezet- és természetvédelem alkotmányos követelményeit.

A honvédelmi miniszter a biztosnak adott válaszában nem vitatta, hogy a katonai építésügyi hatóságnak ügyfélként be kellett volna vonnia az érintett önkormányzatokat is, illetve további eljárási hibák kimutatását is megalapozottnak tartotta.

Az építési engedélyezéssel kapcsolatban közölte, hogy az aktus legfeljebb hibás, de nem semmis. Az építési engedélyek megsemmisítését nem tartotta szükségesnek, valamint az érvényes engedélyekre tekintettel új eljárás lefolytatását is szükségtelennek tartotta.

Az újabb helyszín vizsgálatával kapcsolatos javaslattal kapcsolatban közölte, hogy az részben fogadható el, mivel a korábbi alternatívák nem a Zengő-hegyre telepítendő lokátor kiváltásáról szóltak, hanem a lehetséges telepítési helyekről, amelyek közül egy volt a Zengő.

Álláspontja szerint az útépitési engedély érvényes, annak ismételt engedélyezése szükségtelen. Az ügyfelek körének kiterjesztését tudomásul vette, közölte, a jövőben hangsúlyt fordít a honvédelmi tárca a tényleges tartalom szerinti elbírálás követelményének érvényesítésére.

A biztos a választ részben fogadta el. Az útépitési engedéllyel kapcsolatos ajánlását változatlanul fenntartotta, mint ahogy a magasépítési engedélyek megsemmisítésének szükségességét is. Hangsúlyozta, hogy a jelentés határozatokról szóló részére adott válaszok nem hogy tisztázták volna a vázolt hiányosságokat, hanem továbbiakkal tetézték azokat.

A biztos fenntartotta abbéli álláspontját is, miszerint a tárca a lehetséges telepítési hely kiválasztásakor lényegében csak honvédelmi szempontokat tartott szem előtt. A biztos álláspontot megerősítette a honvédelmi miniszter válaszevele.

A Kormány 2004 áprilisában úgy döntött: független szakértők véleménye alapján alakítja ki a kabinet álláspontját az ügyben. A Beszámoló készítésnek időpontjában még nincs döntés arról, hogy mi lesz a beruházás sorsa, mivel a szakértői bizottság nem tudott a különböző szakmai szempontoknak megfelelő, koherens álláspontra jutni a telepítés helyszínét illetően. A beruházásról a Kormány fog dönteni, várhatóan tavasszal.

A biztos a Beszámoló készítésének időpontjáig a honvédelmi minisztertől nem kapott konkrét válaszokat a feltárt hibákkal kapcsolatban. Mivel a Kormány fog dönteni, a biztos ezt a körülményt az eljárás átfogó felülvizsgálatának tekinti, amely során a feltárt eljárási hibák kiküszöbölése is remélhetőleg megtörténik. Az Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőség (OKVF) főigazgatója a kezdeményezéseket részben fogadta el.

Álláspontja szerint a környezetvédelmi engedély hatályos, mivel a hatóság az érvényességi időt nem határozta meg, az határozatlan időre szól.

Az engedély visszavonására irányuló konkrét kezdeményezéssel kapcsolatban érdemben nem adott választ.

A főigazgató mindazonáltal körlevélben felhívta az elsőfokú környezetvédelmi hatóságok figyelmét, hogy kísérik figyelemmel az általuk kiadott környezetvédelmi engedélyek érvényességét, és ha szükséges gondoskodjanak azok visszavonásáról.

A környezeti hatóságok építési engedélyezési eljárásokban betöltött tevékenységével kapcsolatos kezdeményezésre közölte, hogy szintén felhívta az elsőfokú hatóságok figyelmét arra, hogy kellő szigorral juttassák érvényre a környezeti érdekeket.

A biztos a jelentésben megfogalmazott kezdeményezéseit, javaslatait fenntartotta, és erről a környezetvédelmi és vízügyi minisztert mint az OKVF felettes szervét értesítette.

A miniszter a jogszabály-módosításokra vonatkozó javaslatokkal kapcsolatban kifejtette, hogy a kizárólag meghatározott időre vonatkozó érvényességi idő bevezetése a környezet védelmének általános szabályáról szóló törvény jelentős módosítását igényelheti. Véleménye szerint a hatásvizsgálatról szóló jogszabály 22. és 23. §-aiban foglaltakkal jól kezelhetők azok az esetek, amikor a környezetvédelmi engedély kiadása és az építkezés tényleges megkezdése között

aránytalanul hosszú idő telik el. A miniszter hangsúlyozta a határozatlan tartalmú engedélyek kiadása mellett felhozható érveket. Bár alapvetően támogatta a jogszabály felülvizsgálatára vonatkozó biztosi javaslatot, erre csak a kérdéskör szélesebb szakmai megvitatása után lát lehetőséget.

A biztos válaszlevelében kifejtette, hogy a hatásvizsgálati eljárásról szóló jogszabály miniszter által hivatkozott szakaszaival nem kezelhetők az egyszeri létesítési típusú ügyek, hiszen ez a Zengő-ügyben sem sikerült. A biztos egyetértett ugyanakkor a miniszternek a határozatlan tartalmú engedélyek kiadásának fenntartására vonatkozó válaszával. Mindazonáltal a biztos hangsúlyozta, hogy fenntartásai arra vonatkoztak, hogy – függetlenül a konkrét ügytől – hány évig tekinthető érvényesnek így felhasználhatónak egy engedély, ha az egyszeri létesítést nem kezdték meg. Azt is hangsúlyozta a biztos, hogy ugyancsak függetlenül a konkrét ügytől kívánatos, hogy a környezetvédelmi engedélyek érvényességi ideje esetén a főszabályként a határozott idő érvényesüljön. Ennek megfelelő alkalmazása a joggyakorlatra hárul.

A miniszter nem tartja szükségesnek a hatásvizsgálatról szóló jogszabály módosítását abból a célból, hogy a hatástanulmányban elkülönítve jelenjenek meg a nyilvánosság számára megismerhető és titkos információk, mivel véleménye szerint a rendelet 6. § e) pontja alapján a probléma kiküszöbölhető, a kérdés a hatályos joganyag segítségével is kezelhető. A biztos ezt a választ elfogadta. A miniszter általánosságban egyetértett azzal, hogy a környezetvédelmi engedélyről szóló határozat nem felelt meg teljes mértékben a vonatkozó jogszabályi előírásoknak, figyelemmel például arra, hogy az engedély érvényességi időt nem jelölt meg. Az engedély érvényességi idejével kapcsolatban kifejtette, hogy egyetért azzal, hogy a környezeti érdekeknek egyértelműen a határozott idő felel meg, ugyanakkor a konkrét ügyben nem tartja elfogadhatónak a jelentés azon következtetését, miszerint az engedély lejárt volna az eltelt időre tekintettel.

A miniszter kifejtette, hogy a gyakorlatban amennyiben egy határozat az érvényességi időről hallgat, akkor az abban foglaltakat határozatlan időre szólónak kell tekinteni. Hozzátette, ma már nincs mód a kifogásolt határozat felettes szerv általi megváltoztatására

A miniszter a jelentésben megfogalmazott, a visszavonás létjogosultságára vonatkozó megállapításokat elismerte, és arról tájékoztatta a biztost, hogy az OKVF az elsőfokú környezetvédelmi hatóság felé megtette a szükséges intézkedéseket, amelyek alapján megtörténhet a környezetvédelmi engedély visszavonása. A konkrét ügy várható kimeneteléről a válaszadás idejében a miniszter nem tudott nyilatkozni.

OBH 4999/2003.

Rövidített jelentés egyes bankok jelzáloghitelezési gyakorlatáról.

A panaszos a jogosulatlan pénzügyi szolgáltatási tevékenység és ügyvédi visszaélés miatt kezdeményezett büntetőeljárásokban hozott rendőrségi és ügyészégi határozatok miatt fordult az országgyűlési biztoshoz. Ezeken kívül még az ügyvédi kamara, az OTP és a PSZÁF eljárását is panaszolta. Az országgyűlési biztos annak feltárására indított vizsgálatot, hogy a jelzálog-biztosíték mellett történő hitelezés mai gyakorlata milyen hatással van az adósok alkotmányos jogaira, sérti-e a tulajdonhoz való jogot a hitelintézetek eljárása, szerződéskötési gyakorlata, továbbá, hogy az állam felügyeleti szervein keresztül megfelelően gondoskodik-e az állampolgárok tulajdonhoz való jogának védelméről.

Az Alkotmány rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, továbbá, a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. A magyar jogrendben az Alkotmány ezen előírásai úgy hatályosulnak, hogy az alkotmányos elveket a polgári jog szabályai kibontják, kiteljesítik és a magánosok (szerződő felek) irányába közvetítik. Ezen alkotmányos jelentőségű magánjogi elveket a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) tartalmazza.

Az állam biztosítani köteles a szerződési jog alkotmányos rangú szabályainak érvényesülését, ha alkotmányos jogok védelme ezt igényli. A hitelintézetek működésének, ezen belül szerződési gyakorlatának (alkotmányosságát) törvényességét az állam erre a célra létrehozott hatósággal köteles ellenőrizni. Ez a hatóság a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF). A beérkezett panaszok kapcsán a biztos azt vizsgálta, hogy milyen szabályok vonatkoznak a hitel- (és kölcsön-) szerződésekre, a biztosíték gyanánt kikötött jelzálogjogra, és van-e ellenőrzési jogosultsága és kötelezettsége a PSZÁF-nak ezen szerződésekre kiterjedően.

A vizsgálat elemezte a bank és a magánszemély között létrejövő szerződéses kapcsolat természetét, jellemzőit, létrejöttének folyamatát, a felek piaci pozíciójában tapasztalható aránytalanságokat, annak a kétoldalú kapcsolatra gyakorolt hatását. A vizsgálat megállapította: ha jogában sérelmet szenved el az adós, alanyi jogait igényként a bíróság előtt érvényesítheti. Ismeretes ugyanakkor, hogy a hazai jogi kultúra, a jogszolgáltatásba (bíróságba) vetett bizalom gyenge, fejletlen voltának, a jogszabályok ismeretének, az ügyvédi kar hozzáállásának, a bírói kar jogértelmezésének és számos más tényezőnek köszönhetően ezek a jogintézmények tömeges méretekben nem nyújtanak megfelelő keretet az aránytalan, egyoldalúan terhes jogviszonyok orvoslására. A Ptk. lehetővé teszi azt is, hogy állami, illetve jogvédő, jogérvényesítő civil szervezetek is megtámadhassák az olyan általános szerződési feltételt (ászf.), amely tisztességtelen, és amelyet gazdálkodó szervezet használ szerződéskötésre. A vizsgálat megállapította, hogy az állami szervek rossz feladat-felismerésének, anyagi, emberi és tudásbeli állapotának köszönhetően, másrésről a civil szféra jogvédő szervezeteinek fiatalsága és fejletlensége miatt ezt a jogi lehetőséget sem alkalmazzák az érdekeltek javára.

Az országgyűlési biztos – vizsgálata megállapításai alapján kialakított – álláspontja szerint a jelzálog és vételi jog kikötése mellett történő banki hitelezés során a jelenlegi gyakorlatban több okból is sérül a panaszosok tulajdonhoz fűződő alapjoga.

A Ptk. alkotmányos szintű alapvető rendelkezéseiben rögzített, jóhiszemű és tisztességes eljárás követelményébe, az így kötött szerződés pedig nyilvánvalóan a jó erkölcsbe ütközik, ha a bank a fedezetként leköthetett ingatlan értékét – lakosságra vagy más tényezőkre alapítva – a valós forgalmi érték alatt határozza meg, majd az így egyszer már leértékelt ingatlan hitelfedezeti értékét jelzálog hitelintézet esetében a jogszabályban rögzített 70%-os értéknél, más hitelintézet esetén a biztonságos hitelezéshez szükséges legmagasabb értéknél alacsonyabban állapítja meg. A bank akkor jár el jóhiszeműen és tisztességesen, ha az ingatlan valós forgalmi értékének megállapításával – bevonva abba a tulajdonost is – független szakértőt bíz meg, s az így objektíven megállapított értéknek a jelzálog-hitelezésről szóló jogszabályban megállapított 70%-át veszi hitelfedezeti értéknek. A bankok biztonságának eltűnt és egyoldalú fokozása ugyanis – irreálisan alacsony hitelbiztosítéki érték megállapításával, többszörös biztosítékok kikötésével stb. – az ügyfeleknek, szerződő feleknek indokolatlan és aránytalan jogsérelmet okozhat.

Ugyanakkor nem ütközik a Ptk. rendelkezéseibe, ha a kölcsön biztosítékeként jelzálogjog engedésére és a vételi jog kikötésére is sor kerül. Az adós tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogában súlyos visszásságot okoz azonban, valamint a Ptk. alkotmányos szintű elveit többszörösen sérti az, ha a (kétszeres leértékelés miatt) rendkívül alacsonyan meghatározott hitelbiztosítéki érték egyben a vételi jog útján létrehozható adásvételi szerződésben kikötött vételár is. Ha pedig a pénzügyi intézet a feltűnően aránytalan előnyt az adós helyzetének kihasználásával köti ki, a szerződés uzsorás szerződés, és mint jogszabályba (és jó erkölcsbe) ütköző, semmis. Eseti döntéseiben a Legfelsőbb Bíróság is érvényesnek tekintette – jelzálogjog mellett – a vételi jog kikötését, de döntéseiben kiemelte: a vételi jog kikötése azért nem üköl bele a zálogtárgya tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó megállapodás tilalmába, mert a vételi jog kikötésekor a vagyontárgy „valós szerződési értékét” a felek megállapították. A hitelbiztosítéki értéket a vételi jog alapján a tulajdonjog megszerzése ellenértékékként nem lehet ilyen valós módon megállapított, illetőleg arányos szerződési értéknek tekinteni.

A zálogjog mint „értékjog” a terhelt ingatlan értékesítésének jogát adja biztosítékként a jogosult kezébe, de garanciális szabályok védik a tulajdonos érdekeit is, a reális áron értékesítés céljából. A vételi jog irreális fedezeti értéken történő kikötése éppen ezeknek a – tulajdonos érdekeit védő – garanciális szabályoknak a megkerülésére irányulnak. A jogszabály megkerülésére irányuló ilyen kikötések semmisek, a semmisségre hivatkozás a törvényességi felügyeletre feljogosított szerveknek ex officio kötelessége.

A banki szerződési gyakorlat és az arra vonatkozó állami ellenőrzés átalakítását az uniós jogharmonizációs kötelezettség is szükségesség teszi (A fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/19/EGK Irányelv).

A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.) szerint a PSZÁF feladata, hogy ellenőrizze és vizsgálja a pénzügyi szolgáltatási tevékenységet meghatározó szabályok érvényesülését, és azok betartását – szankciók alkalmazásával – kikényszerítse. A biztos álláspontja szerint a helyes értelmezésben a pénzügyi szolgáltatási tevékenység szabályai alatt a Ptk. általános szerződési szabályait és alapvető jogelveit éppúgy érteni kell, mint a Hpt. szabályait. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi CXXIV. törvény 2. § (1) bekezdése szerint továbbá, a Felügyelet tevékenységének célja, többek között, hogy a pénzügyi intézetek ügyfeleinek érdekeit védje. A fogyasztóvédelmi törvény (1997. évi CLV. törvény) alapján a PSZÁF pert indíthat – alkotmányos feladatai alapján köteles pert indítani – az ellen, akinek a jogszabályba ütköző tevékenysége a fogyasztók széles körét érinti vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz. A biztos megállapította: jogszabályba ütközik a Ptk. elveit sértő szerződés, továbbá: jelentős nagyságú hátránynak minősül, ha az ügyfél úgy veszti el tulajdonjogát ingatlana fölött, hogy a forgalmi érték jelentős részét elveszti (és azt más realizálja).

A Ptk. 7. §-a kifejezetten hangsúlyozza, hogy a törvényben biztosított jogok védelme az állam minden szervének kötelessége. Ezen általános kötelezettséget a PSZÁF külön nevesített kötelezettségei specifikálják a banki szféra adósai vonatkozásában. Ennek megfelelően, ha a tényállásban rögzített banki gyakorlatot a PSZÁF nem ellenőrzi, és nem tesz lépéseket annak érdekében, hogy a bankok ügyfeleinek alkotmányos és törvényes, valamint az irányadó közösségi jogszabályban rögzített jogai, érdekei ne csorbuljanak, nem teljesíti törvényi kötelezettségeit és ezzel mulasztásban megnyilvánuló visszásságot okoz. A feltárt visszásság orvoslására felhívta a PSZÁF elnökét.

Az ombudsman az ügyfelek alkotmányos jogaival kapcsolatban visszásságot okozó hatásának minősítette az ügyfelek elégtelen tájékoztatását. Több panaszos állította, hogy a pénzügyi intézeti előzetes tájékoztatókban közzétett szerződési feltételek között a vételi jog kikötése nem szerepelt, illetőleg, hogy a vételi jog kikötéséről csak a szerződés közjegyző általi felolvasásakor értesültek, de annak tartalmára, jogkövetkezményeire elégséges tájékoztatást ott sem kaptak.

Az ügyfelek tájékoztatásával kapcsolatban biztos megállapította azt is, hogy a vizsgált esetekben a szerződést közokiratba foglaló közjegyzők – legalábbis a csupán eshetőlegesen, ráadásul az ügyfél szerződésszegése következtében megnyíló opció, a vételi jog tekintetében – nem teljesítették elégséges mértékben a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvényben előírt azon kötelezettségüket, hogy meggyőződjenek a felek valódi (ügyleti) szándékáról, tájékoztassák az ügy-

felet a jogügylet lényegéről és jogi következményeiről, továbbá, hogy meggyőződjék arról, hogy a közjegyzői okiratban foglaltak megfelelnek a fél akaratának.

Megállapította továbbá, ha az Országos Közjegyzői Kamara elmulasztja a törvényes előírásoknak mindenben és maradéktalanul megfelelő közjegyzői eljárás megkövetelését és ellenőrzését, e magatartásával az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével, az annak részét képező tisztességes eljáráshoz való joggal, továbbá az Alkotmányban rögzített tulajdonhoz fűződő alkotmányos joggal összefüggésben visszásságot okoz.

A vizsgálat megállapításai alapján – fentiekén túl – a biztos felkérte az igazságügyi és a pénzügyminisztert, hogy a készítsék elő a hitelintézetekről és a pénzügyi szervezetekről szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.) oly tartalmú módosítását, amely tisztességesebb és kölcsönösen kiegyensúlyozottabb hitelbiztosíték-értékelési és -fedezeti szabályozást szab, tiltja a vételi jog fedezeti célú kikötését, vagy annak megengedése esetén külön kockázatfeltáró nyilatkozatot ír elő, biztosítja az adós vevőállítási jogának időhatárhoz kötött gyakorlását. Javasolta a Hpt. oly tartalmú módosítását előkészíteni, hogy minden pénzintézet köteles legyen „tájékoztatási szabályzatot” készíteni, melynek mintapéldányát a PSZÁF ellenőrzi, vagy amelyben érvényesítendő tájékoztatási módokat ajánlásban a PSZÁF előre közlésezi.

Javasolta továbbá a Hpt.-be felvenni pénzintézetek által kötött szerződések tekintetében azt a szabályt, hogy az előzetes, írásbeli termékismertetőben nem szereplő szerződéses kikötést nem írottak kell tekinteni a végleges szerződésben akkor is, ha az formáját tekintve közokirat.

A biztos azt javasolta a pénzügyminiszternek, hogy készítse elő a Hpt. olyan módosításának tervezetét, amely kimondja, hogy a pénzintézetek az ügyfelekkel kötendő szerződések általános szerződési feltételeit tartalmazó szabályzataikat, és ezek módosításait előzetes jóváhagyásra kötelesek a PSZÁF-nak benyújtani. A Felügyelet pedig köteles azokat ellenőrizni, hogy nem sértik-e a Ptk. szabályait, illetőleg a szerződő felek alkotmányos jogait.

Javasolta továbbá a Hpt. és 6. melléklete olyan módosítását, hogy a 6. mellékletben a 93/13/EGK Tanácsi Irányelv, mint a Hpt. szabályozásának egyik mércéje legyen felvéve.

Felkérte az igazságügy-minisztert, hogy tegyen lépéseket a bírósági végrehajtás egyszerűbbé és gyorsabbá tétele érdekében, váltsa ki a pénzintézetek azon igényét, hogy a követelés gyorsabb behajtása érdekében a vételi jog kikötésével kikerüljék a végrehajtási eljárást. Az új rendelkezés védje meg az ügyfeleket, hogy adataik ismeret miatt ne kerüljenek a pénzügyi intézményekkel szemben kiszolgáltatott helyzetbe.

Mindezekén túl további kezdeményezéseket tett a PSZÁF elnökének, a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség főigazgatójának, a Gazdasági Versenyhivatal, a Magyar Ügyvédi Kamara, az Országos Közjegyzői Kamara elnökeinek, az Országos rendőrfőkapitánynak, valamint a Szervezett Bűnözés Elleni Központ vezetőjének.

OBH 5117/2003.

Rövidített jelentés az általános helyettesnek egy hepatitis C-vírussal fertőzött gyermek tanulói jogaival összefüggésben végzett vizsgálatáról.

A médiából értesültem a debreceni hepatitis C-vírussal (a továbbiakban: HCV) fertőzött gyermek ügyéről. A híradások szerint egy általános iskolában a szülők egy része nem látta volna szívesen, ha gyermekének HCV fertőzött iskolatársa lenne, és az iskola is azt ajánlotta az érintett családnak, hogy gyermeküket magántanulónként írássák be. Tekintettel arra, hogy számos alkotmányos joggal összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az ügyben hivatalból vizsgálatot rendelttem el.

A megállapított tényállás

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem az általános iskola igazgatójától a beadvány alapjául szolgáló ügy tényeiről és eseményeiről. Ezen kívül az Egészségügyi Tudományos Tanács (a továbbiakban: ETT) elnökének és az oktatási jogok miniszteri biztosának állásfoglalását is megismertem.

Az általános iskola igazgatója és az oktatási jogok miniszteri biztosa arról tájékoztattott, hogy a HCV fertőzött tanköteles gyermek szülője kérte gyermeke felvételét a felvételt biztosító – ún. „körzetes” – általános iskolába. Debrecen Megyei Jogú Város jegyzője 2003. május 15-én a kérelemnek helyt adott és felvette a gyermeket az Epreskerti Általános Iskolába. A jegyző azonban tájékoztatta a felvételt kérő szülőt arról, hogy az érintett intézmény túlszűfolt, és felhívta a szülő figyelmét arra is, hogy minden olyan körülményt tisztázzanak az intézmény vezetésével, amellyel biztosítható a gyermek és az iskolatársai egészségének védelme.

Az iskola igazgatója a diák felvételét nem tagadta meg, vele 2003. szeptember 1. napján tanulói jogviszonyt létesített, eltérő szülői kérés hiányában oly módon, hogy a tanuló tankötelezettségének iskolába járással tesz eleget.

Az iskolába járó gyermekek szülei sajtóhírekből értesültek a HCV fertőzött tanulóról. Ezt követően számos szülő tiltakozott az iskola igazgatójánál, többen személyesen jelezték, hogy a HCV fertőzött gyermek felvétele esetén gyermeküket elviszik az iskolából.

Az iskola 2003. szeptember 9–10-én szülői értekezletet tartott, melyeken tájékoztatták a szülőket arról, hogy a HCV betegség továbbadása az intézményben gyakorlatilag lehetetlen, a fertőzött tanköteles gyermeket pedig 2003. szeptem-

ber 1-jei hatállyal írást írták be az iskolába. A szülői értekezleteken közel 200 szülő írásában kérte, hogy az iskola válasszon más formát – magántanulói státuszt – a gyermek oktatására, mert féltik saját gyermekeiket.

Az intézmény vezetője ezt követően egyeztetett a gyermek édesanyjával, aki jelezte, hogy gyermeke magántanulói státuszát nem tudja elfogadni. Ezzel az iskola igazgatója is maradéktalanul egyetértett, mert álláspontja szerint a gyermeknek közösségre van szüksége. Végül az intézmény vezetője a szülői tiltakozásoknak nem adott helyet, és a gyermek nappali tagozatos tanulóként folytatta tanulmányait.

Az iskola igazgatója – az ÁNTSZ segítségével – több alkalommal nyújtott felvilágosítást a betegségről és a fertőzés csekély kockázatáról a szülőknek.

Az ETT elnöke arról tájékoztatót, hogy sem nemzetközi, sem magyarországi szinten nincs olyan szabályozás vagy módszertani ajánlás, amely korlátoznáa HCV hordozó személyek óvodai, iskolai vagy egyéb közösség látogatását. Nincs ilyen tiltás HIV-pozitív vagy hepatitis B vírus hordozó (a továbbiakban: HBV) személyek esetében sem. Tájékoztatót arról is, hogy az ETT Elnöksége egyetért a hatályos magyar szabályozással.

A vizsgálat megállapításai:

1. Vizsgálatom során először azt tekintettem át, hogy vizsgálati jogköröm kiterjed-e az Epreskerti Általános Iskola szóban forgó eljárására. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. § (1) bekezdése értelmében az országgyűlési biztos hatásköre a hatóságok, illetve közszolgáltatást végző szervek eljárására, ennek során hozott határozatára, illetve a hatóság intézkedésének elmulasztására terjed ki. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében – többek között – az alapfokú nevelésről való gondoskodás. Az előzőek figyelembevételével megállapítottam hatáskörömet az általános iskola eljárásának vizsgálatára.

2. Ezt követően az általános iskola felvételi eljárását vizsgáltam meg. Az iskolaigazgató és az oktatási jogok miniszteri biztosa által rendelkezésemre bocsátott iratokból azt egyértelműen megállapítottam, hogy a HCV fertőzött gyermek 2003. március 3-án iskolaérettségi vizsgálaton vett részt. Az édesanya tájékoztatása szerint a gyermek beiskolázását a Waldorf Iskola vállalta volna, amelyet a Nevelési Tanácsadó támogatott. Semmilyen további adat nem merült fel arra nézve, hogy kezdeményezték volna a gyermek felvételét ebbe az intézménybe. A gyermeket – édesanyja kérelmére – 2003. május 15-én Debrecen Megyei Jogú Város jegyzője felvette a „körzetes” általános iskolába. A „körzetes” iskola igazgatójának tájékoztatása szerint az édesanya 2003. május 15-e előtt nem kérte gyermeke felvételét az intézménybe annak ellenére, hogy a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 16. § (1) bekezdése ezt határidő megjelölésével előírja. Vizsgálatom során arra sem merült fel adat, hogy az édesanya a jogszabályban előírt határidőig bármely más általános iskolába kérte volna gyermeke felvételét, holott ilyen kérelem határidőben történő előterjesztésére is mintegy két hónap állt rendelkezésére.

Az édesanya a már hivatkozott 2003. május 15-i jegyzői határozat kézhezvételét követően, csak az első tanítási napon, nyújtotta be az iskolának mindazokat az okiratokat, amelyek a beiratkozás feltételei voltak. Úgy a jegyző, mint a kötelező felvételt biztosító iskola igazgatója a szokásosnál nagyobb megértést és „rugalmasságot” tanúsított a gyermek felvétele során. Ezekre tekintettel megállapítottam, hogy a felvételi eljárással kapcsolatban alkotmányos joggal összefüggő visszasság nem keletkezett.

A vizsgált ügyben végül a HCV-t hordozó gyermeket nem különítették el iskolatársaitól, vagyis emiatt sem állapítottam meg alkotmányos joggal összefüggő visszasságot.

3. A gyermek felvételét követően, az iskolában, illetve a szülők között közismertté vált a gyermek HCV fertőzöttsége. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avt.) 24. §-a értelmében az adatvédelmi biztos ellenőrzi az Avt. és az adatkezelésre vonatkozó más jogszabály megtartását. Ezért nem vizsgáltam, hogy a gyermek egészségi állapotára vonatkozó adatok miként váltak széles körben ismertté.

4. Az ügy kiemelt jelentőségére és társadalmi ismertségére tekintettel azonban szükségesnek tartottam, hogy az eset mélyebb összefüggéseire is rávilágítsak.

Az alkotmányos joggal összefüggő visszasság elkerülése érdekében elengedhetetlennek – sőt alkotmányos kötelezettségemnek – tartottam, hogy elméleti és gyakorlati példákkal alátámaszsam azt, hogy a jövőben előforduló hasonló esetekben miként lehetne megelőzni az esetleges alkotmányos joggal összefüggő visszasságokat.

Az egyes alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybírósága szükségesség, alkalmasság, arányosság hármaskörét határozta meg. Alapjog elsősorban azért korlátozható, mert más alkotmányos jog védelme ezt kívánja, nem pedig azért, mert valamilyen elvont társadalmi vagy állami érdek – így különösen közérdek, közegészség – ezt szükségessé teszi.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy a szükséges, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.

A diszkrimináció tilalmának az alapjogi rendszerben elfoglalt speciális helyzete miatt a fentiekől eltérő teszt vonatkozik annak eldöntésére, hogy a megkülönböztetés alkotmányos volt-e. Ez a módszer az „önkéntes megkülönböztetés tilalma”, amely gyakorlatilag két elemből, az összehasonlíthatósági és az indokolhatósági próbából áll. Az összehasonlíthatóság-próba azt, jelenti, hogy csak az azonos helyzetben lévők között merülhet fel a hátrányos megkülönböztetés ti-

lalmának megsértése. Alkotmányellenes diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valakit vagy valamilyen csoportot más, azonos helyzetben lévő joggalannyal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. Az Alk. 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 levő jogalanyokat indokolatlan megkülönböztetés nélkül, egyenlőkként kezelni.” A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint szűken értelmezi.

Amennyiben megállapítható, hogy azonos csoportba tartozó jogalanyokról van szó, akkor azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés ésszerű indokon nyugszik-e, vagyis a különbségtétel igazolható-e, van-e ésszerű indoka, nem önkényes-e a megkülönböztetés.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az összehasonlíthatósági/indokolhatósági próba a szükségességi/arányossági tesztnél puhább mérce. Ki kell azonban emelni, hogy amennyiben a megkülönböztetés alapjogok tekintetében áll fenn, akkor jellemzően alapjog-korlátozásról kell beszélnünk. Egy adott jogalany tekintetében a mindenkit megillető jogok esnek korlátozás alá, ezért az ilyen esetekben az alapjogi teszt az irányadó. A lényeges tartalom ez esetben is irányadó: a megkülönböztetés semmi esetre sem sértheti az emberi méltóságot! Az Alkotmánybíróság 61/1992. (XI. 20.) AB határozatának rendelkező részében megállapította, hogy „az Alk. 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre.”

A fentiek alapján könnyen belátható, hogy ha egy vírushordozó személyt elkülönítenének, akkor az ő esetében a mindenkit megillető jogok esnének korlátozás alá. Ezért esetében a szükségesség/arányosság tesztjét kell alkalmazni. A vizsgált ügyben tehát legalább két alapjog áll egymással szemben: egyik oldalon például a többség lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez vagy a gyermekek védelemhez való jogát találjuk, a másik oldalon pedig az emberi méltósághoz való jog, és a hátrányos megkülönböztetés tilalma etc. áll.

Az ETT véleménye és a fertőző betegségekre vonatkozó hatályos szabályozás alapján megállapítottam, hogy számos – egyébként fertőző – betegség esetében semmilyen közegészségügyi, járványügyi szempont nem indokolja a kórokozó-hordozó személy elkülönítését. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Etv.) 63. § (1) és (2) bekezdése értelmében a fertőzőképesség tartamára a betegséget észlelő orvos – az alábbi differenciálás szerint – a fertőző beteg elkülönítése iránt intézkedik. Az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter rendeletében (a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet (a továbbiakban: Jr.) meghatározott fertőző betegségben szenvedő személyt otthonában, tartózkodási helyén vagy fekvőbeteg-gyógyintézet fertőző osztályán, illetve kijelölt gyógyintézetben el kell különíteni. Egyes fertőző betegségeken szenvedő személyt kizárólag fekvőbeteg-gyógyintézet fertőző osztályán, illetve kijelölt gyógyintézetben kell elkülöníteni, illetve gyógykezelni.

Az Etv. és a Jr. szabályaiból az következik, hogy a fertőző betegségben szenvedő személy elkülönítéséről a betegséget észlelő orvosnak kell intézkednie. A vizsgált üggyel függetlenül, általános érvennyel kijelenthető, hogy több alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozna, ha a jövőben az elkülönítésről más személy intézkedne, mivel ezen személyeknek egyrészt nincs semmiféle felhatalmazása ilyen intézkedés megtételére, másrészt pedig a kérdés kifejezetten orvostudományi szakkérdés.

Ugyancsak alkotmányos joggal összefüggő visszásságot eredményezne, ha a Jr.-ben meghatározott betegségeken kívül más fertőző betegség esetén intézkedne az észlelő orvos a beteg elkülönítéséről, vagy a Jr.-ben meghatározott teendőtől eltérő intézkedéseket tenne. A Jr. a bejelentésre kötelezett fertőző betegségek körében részletesen meghatározza a fertőző betegség észlelését követő teendőket. Így betegségenként pontosan meghatározza, hogy a beteget, vele szokásos kapcsolatban lévőket el kell-e különíteni vagy sem. A HBV és HCV fertőzés diagnosztizálása esetén a beteggel szokásos kapcsolatban lévő személyeket ugyancsak nem kell járványügyi megfigyelés alá helyezni. A fertőző májgyulladás klinikai diagnózis felállítása alapján elrendelt intézkedéseket (pl. munkaköri kitiltás, közösségek látogatásának korlátozása stb.) haladéktalanul meg kell szüntetni. Amennyiben azonban – a fentiekkel ellentétesen – mégis sor kerülne olyan fertőzött személy elkülönítésére, akivel szemben ilyen intézkedés a Jr. szerint nem lenne alkalmazható (például HIV, HBV, HCV), az elkülönítés – mint szükségtelen, aránytalan és ráadásul alkalmatlan intézkedés – az emberi méltósághoz való joggal, a diszkrimináció tilalmával és a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozna.

Ugyancsak az emberi méltósághoz való joggal, a diszkrimináció tilalmával, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal és a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozna, ha a betegséget észlelő orvos nem, vagy nem megfelelően tenné meg a szükséges – Etv.-ben és Jr.-ben előírt – járványügyi intézkedéseket.

E tekintetben a Jr. kellően differenciált elkülönítési előírásokat tartalmaz.

Ezek az ismertetett intézkedések szükségesek ahhoz, hogy mások megbetegedését meg lehessen előzni, a fertőzés terjedését meg lehessen állítani. Úgy gondolom, hogy egy sokak életét veszélyeztető, gyorsan fertőző betegség esetén kétség nem férhet ahhoz, hogy a jogszerűen alkalmazott elkülönítés arányos az elérni kívánt céllal (élethez való jog védelme, lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészség védelme). Annak eldöntése, hogy az intézkedés alkalmas-e a kívánt

cél (ilyen esetekben a járvány megelőzése, megfékezése) elérésére elsősorban nem alkotmányjogi, hanem orvostudományi kérdés.

5. Megvizsgáltam azt is, hogy mely tényezők vezettek a konkrét ügyben HCV-hordozó gyermek elkülönítésére irányuló szülői törekvésekhez. Ezt két okra vezettem vissza. Az egyik, hogy az ügyben több alkalommal tudósított egy napilap, a másik ok pedig a gyermekük egészségért aggódó szülők egyes fertőző betegségekre, különösen azok fertőzőképességére, a betegség jellemzőire, lefolyására vonatkozó felületes ismerete, illetve ismereteinek hiánya volt.

Az Obtv. 16. § (1) bekezdése értelmében egy üzleti alapon kiadott napilap nem minősül sem hatóságnak, sem közszolgálatot végző szervnek, ezért a panasszal érintett ügyben kifejtett tevékenységét – hatásköröm hiánya miatt – nem vizsgálhattam.

Pusztán az a tény, hogy a társadalom széles rétegei az egyes fertőző betegségekről a lehető legcsekélyebb ismeretekkel rendelkeznek, alkotmányos joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozzák. Úgy gondolom, hogy egy – a jövőjéért, gyermekeiért és felnőtt tagjaiért egyaránt felelősséget érző – modern társadalomban megengedhetetlen, hogy a lakosság jelentős része ne legyen tisztában a gyakran előforduló, illetve nagy fertőzésveszéllyel járó, esetleg az orvostudomány mai állása szerint nem (vagy kis hatékonysággal) gyógyítható fertőző betegségekre vonatkozó elemi ismeretekkel. Ilyen ismeretekre egyrészt azért van szükség, hogy ne kerülhessen sor szegregációt eredményező, alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozó intézkedésekre, másrészt azért, hogy az állampolgárok széles köre rendelkezzen a legalapvetőbb, a járványok megelőzésében és egy esetleges járvány kitörését követően annak megfékezése során hasznosítható, alapvető járványügyi ismeretekkel. Adott esetben ezek az ismeretek számtalan állampolgár életének megmentéséhez járulhatnak hozzá.

Javaslatok és kezdeményezések:

Az emberi méltósághoz, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával és a jogállamiság elvével, valamint az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége elmulasztásával összefüggő esetleges visszásság jövőbeni elkerülése érdekében az Obtv. 25. §-a alapján javaslom az oktatási miniszternek és az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternek, hogy közös rendeletben szabályozzák az egyes fertőző betegségekkal kapcsolatos kötelező ismeretterjesztést és oktatást.

Budapest, 2004. február 13.

Takács Albert s. k.

OBH 5889/2003.

Rövidített jelentés az általános helyettesnek egy HIV vírussal fertőzött gyermek tanulói jogaival összefüggésben végzett vizsgálatáról.

A médiából értesültem arról, hogy egy Szakközépiskola és Gimnázium (a továbbiakban: Szakközépiskola) igazgatója nem tette lehetővé egy felvételt nyert elsőéves tanuló iskolába való beiratkozását, mert a szülők tájékoztatták őt gyermekük HIV fertőzöttségéről. Szintén a média tudósított arról, hogy az oktatási jogok miniszteri biztosa az iskola fenntartójánál intézkedéseket sürgetett, és – az iskolafenntartó megítélése szerint – az igazgatóval szemben fegyelmi eljárás lefolytatását kezdeményezte. Ezeken kívül a Fővárosi Közgylés Oktatási Bizottsága (a továbbiakban: OB) ugyan több alkalommal foglalkozott az ügygel, de nem folytatta le a fegyelmi eljárást. Tekintettel arra, hogy a jogállamiság elvével és az abból levezethető jogbiztonság követelményével, az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével, az emberi méltósághoz, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, a szülők gyermeküknek adandó nevelés megválasztására való jogával, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez és a művelődéshez való joggal összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az ügyben – hivatalból – vizsgálatot rendeltem el.

Vizsgálatom során az ügyben egy panaszos is megkeresett, aki elektronikus levélben előterjesztett beadványában kérte a vizsgálat elrendelését. Álláspontja szerint az iskolában, sőt sportolás közben igen könnyen átvihető a fertőzés. A panaszos azt is kifejtette, hogy szerinte a HIV/AIDS fertőzött gyerekek részére – a vakokhoz, gyengén látókhoz és mozgásérültekhez hasonlóan – speciális iskolákban kellene biztosítani az oktatást. Mivel a panasz tárgya a már elrendelt vizsgálattal azonos volt, külön vizsgálatot nem rendeltem el, hanem egyesítettem az ügyeket.

A megállapított tényállás

Eljárásom során tájékoztatást kértem az általános iskola igazgatójától és az OB elnökétől a vizsgálat alapjául szolgáló ügy tényeiről és eseményeiről.

A Szakközépiskola igazgatója megkeresésemre azt válaszolta, hogy az általános felvételi eljárás keretében az iskolába jelentkezett gyermek szüleit írásban értesítették a felvétel tényéről és a szükséges további teendőkről. A szülők ezt követően – személyes megbeszélés keretében – tájékoztatták az iskola vezetését gyermekük HIV fertőzöttségéről és rendszeres kezeléséről. A helyzetet az igazgató a tanulók és a dolgozók szempontjából igen súlyosnak ítélte. Ezt követően a szülők és az iskolaigazgató ismételt személyes megbeszélés keretében kölcsönösen kifejtették álláspontjukat az ügyben,

melynek eredményeként – mivel az igazgató továbbra sem látta biztosíthatónak az intézmény tanulói és dolgozói részére az egészséges körülményeket – „megállapodtak, hogy gyermeküknek másik, megfelelőbb iskolát keresnek”. Két nappal később a szülők telefonon kérték, hogy az iskolaigazgató ezt foglalja írásba. Az érdemi írásbeli válasz elkészítése előtt a Fővárosi Önkormányzat Oktatási Ügyosztálya (a továbbiakban: Oktatási Ügyosztály) is megkereste az iskolát, és az ügy érdemi kivizsgálását kérte.

Az igazgató „egyesítette a két megkeresést, és a szükséges előzetes jogszabályi tájékozódás után” tájékoztatta a szülőket arról, hogy az oktatási jogok miniszteri biztosától állásfoglalást kér, annak megérkezéséig a gyermek „beiratkozását semmilyen körülmények között” nem látja megvalósíthatónak. Mindezekre tekintettel kérte a szülőket, „hogy a felvételi tájékoztatóban megjelölt időpontban ne keressék fel” az iskolát a beiratkozás szándékával. Az igazgató döntését a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kt.) 10. § (1) bekezdésével és (3) bekezdés e) pontjával, 13. § (1) bekezdésével, az oktatási jogok miniszteri biztosának 2002. évi tevékenységéről szóló beszámolójának 20. oldalán leírtakkal, a tanterv egyes részeivel, a biológiai tényezők hatásának kitett munkavállalók egészségének védelméről szóló 61/1999. (XII. 1.) EüM rendelet, a szerzett immunhiányos tünetcsoport kialakulását okozó fertőzés terjedésének megelőzése érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálatok elvégzésének rendjéről szóló 18/2002. (XII. 28.) ESZCSM rendelet, a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet egyes rendelkezéseivel indokolta. Az igazgató azt javasolta a szülőknek, hogy gyermeküknek olyan képzési formát válasszanak, ahol nem találkozik olyan tevékenységgel, ami egy esetleges tanulói baleset bekövetkeztekor hámsérüléssel, illetve vérző sérülések kialakulásával járhat.

Az igazgató azt is hangsúlyozta, hogy nem állt szándékában a kirekesztés, és arról is tájékoztatta a szülőket, hogy választ – anonimizált módon – az Oktatási Ügyosztálynak is megküldte.

Az OB elnöke megkeresésemre adott válaszához mellékelte az OB ülésein készült jegyzőkönyveket, bizottsági határozatokat, továbbá az oktatási jogok miniszteri biztosának az ügyben készült jelentését. A részemre megküldött iratok szerint az OB mindkét ülésén, de különösen a 2003. december 3-i ülésen hosszan tartó vita, elemzés folyt abban a kérdésben, hogy indítsanak-e fegyelmi eljárást az igazgató ellen, vagy sem. Abban egyöntetű volt az OB véleménye, hogy a fegyelmi eljárást egyedül az indokolhatná, hogy annak keretében lehetne alaposan tisztázni, hogy az ügyben mi lenne a jogszerű döntés. Az oktatási jogok miniszteri biztosának jelentése alapján végül a 338/2003. (XI. 19.) számú OB határozat 3. pontjában az OB úgy döntött, hogy a Szakközépiskola „igazgatója ellen fegyelmi vizsgálatot fog indítani”. Az OB 2003. december 3-i ülésén azonban a 363/2003. (XII. 3.) számú OB határozatában már elutasították a „Szakközépiskola igazgatója ellen közalkalmazotti jogviszonyból eredő lényeges kötelezettségszegés gyanúja miatt” fegyelmi eljárás megindítására irányuló javaslatot.

Az oktatási jogok miniszteri biztosának jelentése szerint a miniszteri biztos–szülői panasz nyomán indított vizsgálata során – a tényállás tisztázására személyes egyeztetést szervezett. Az igazgatót azonban sem a jogi, sem az orvosi érvelés – mely szerint a gyermek közösségben való tanulásának orvosi akadályja nincs, a fertőzés továbbadásának az alacsony vírusszám miatt nincs reális veszélye – nem győzte meg, kitartott azon álláspontja mellett, hogy a tanuló az iskolába nem iratkozhat be. „Az intézményvezető továbbá kijelentette, hogy a tanulót csak abban az esetben hajlandó fogadni, ha erre őt bírósági ítélet kötelezi.”

A rendelkezésemre álló iratok szerint jelentésem írásba foglalásakor a gyermek más intézményben, magántanulóként tanult.

A vizsgálat megállapításai:

1. Vizsgálatom során először azt tekintettem át, hogy vizsgálati jogköröm kiterjed-e a Szakközépiskola szóban forgó eljárására. Az országgyűlési biztos hatásköre a hatóságok, illetve közszolgáltatást végző szervek eljárására, ennek során hozott határozatára, illetve a hatóság intézkedésének elmulasztására terjed ki. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 63/A. § n) pontja szerint a fővárosi önkormányzat feladat- és hatásköre különösen, hogy gondoskodik a középiskolai ellátásról, ha a feladat ellátását a kerületi önkormányzat nem vállalja. Az előzőek figyelembevételével megállapítottam hatáskörömet a Szakközépiskola eljárásának vizsgálatára.

2. Ezt követően vizsgáltam a Szakközépiskola konkrét eljárását. A rendelkezésemre álló iratok szerint a Szakközépiskola igazgatója gyermekük felvételéről 2003. május 5-én írásban tájékoztatta a szülőket. Miután az igazgató tudomást szerzett a felvett gyermek HIV fertőzöttségének tényéről, előbb szóban, majd – kérésükre – írásban is arról tájékoztatta a szülőket, hogy az adott helyzetben nem tudja felvenni a tanulót, mivel a gyermek betegsége komoly veszélyt jelent az intézmény többi tanulója és dolgozóira, és attól tart, ha kiderül, hogy egy HIV-pozitív tanulót vettek fel, a többi szülő el fogja vinni a gyermeküket az iskolából, és emiatt akár az iskola bezárásával is számolni kell.

Mindenekelőtt az megállapítható, hogy az igazgató a Kt. 54. § (1) bekezdésből származó felelősségét átérezve az iskola tanulói és dolgozói egészségét védeni kívánta. Ezért vizsgálatom során arra keresetem a választ, hogy az igazgató döntése meghozatala során nem tévedett-e a jogszabályok alkalmazásakor.

Az Alk. 70/A. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az alapvető jogokat – így a művelődéshez való jogot is –, bármely megkülönböztetés nélkül. A Kt. az eset idején

hatályban volt 4. § (7) bekezdése megismételte és konkretizálta a hivatkozott alkotmányi tiltást. Úgy rendelkezett, hogy „a közoktatásban tilos a hátrányos megkülönböztetés bármilyen okból”.

Az Alk. 67. § (2) bekezdése biztosítja a szülők jogát arra, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák. A Kt. 13. § (1) bekezdése szerint a szülőt megilleti a nevelési, illetőleg nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának joga, a (4) bekezdés értelmében attól az évtől kezdve, amelyben a gyermek tizennegyedik életévét eléri, a szülő az iskola-választás jogát gyermekével közösen gyakorolhatja.

A Kt. 42. §-a szerint az iskola – a törvényben foglalt kivétellel – meghatározhatja a tanulói jogviszony létesítésének tanulmányi feltételeit (a továbbiakban: felvételi követelmények). Az iskola a felvételi követelményeket a felvételi tájékoztatóban, a tanév rendjében meghatározott időben köteles nyilvánosságra hozni.

Amint azt a Kt. 66. § (1) bekezdése kimondja, a tanuló az iskolával tanulói jogviszonyban áll. A tanulói jogviszony felvétel vagy átvétel útján keletkezik. A felvétel és az átvétel jelentkezés alapján történik. A felvételtől vagy átvételtől az iskola igazgatója dönt. Ugyanezen § (3) bekezdése értelmében a tanulói jogviszony a beiratás napján jön létre. A tanuló a tanulói jogviszonyon alapuló jogait a beiratkozástól kezdődően gyakorolhatja. Jogszabály, illetőleg az iskola házirendje egyes jogok gyakorlását az első tanév megkezdéséhez kötheti.

A szakképzésre vonatkozó jogszabályok határozzák meg a szakképzésben való részvétel feltételeit. Ha a szakiskola vagy a szakközépiskola olyan szakképesítés megszerzésére készít fel, amelyhez egészségügyi követelményeknek, pályaalkalmassági követelményeknek kell megfelelni, az első szakképzési évfolyamra való felvételnél, átvételnél, illetőleg a továbbhaladásnál az egészségügyi és a pályaalkalmasságra vonatkozó szakvéleményt figyelembe kell venni.

Az ismertetett jogszabályi rendelkezések értelmében a vizsgált szakközépiskola is a jogszabályi rendelkezések keretei között, meghatározott felvételi eljárás során választhatja ki tanulóját. A kiválasztás és a beiratkozás során kizárólag a felvételi tájékoztatóban meghatározott tanulmányi követelményeket, jogszabályban előírt iskolai, szakmai előképzettséget, életkori feltételeket, valamint pályaalkalmassági, szakmai alkalmassági és egészségügyi követelményeket vizsgálhatja.

A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet (a továbbiakban: Mr.) 36. § (2) bekezdése értelmében a nevelési-oktatási intézmény döntését határozatba foglalja, ha a jelentkezést, illetőleg a kérelmet részben vagy egészben elutasítja, vagy kérelem hiányában hoz a gyermekre, tanulóra hátrányos döntést, illetve a tanuló, kiskorú tanuló esetén a szülő kéri a döntés határozatba foglalását. A (3) bekezdés szerint a határozatot meg kell indokolni. A határozatnak a jogorvoslati joggal kapcsolatos tájékoztatást is tartalmaznia kell.

A Kt. 83. §-a szerint a nevelési-oktatási intézmény a gyermekkel, a tanulóval kapcsolatos döntéseit – jogszabályban meghatározott esetben és formában – írásban közli a tanulóval, illetve a szülővel. A tanuló, a szülő az iskola döntése ellen – a közléstől, ennek hiányában a tudomására jutásától számított tizenöt napon belül – a gyermek, a tanuló érdekében eljárást indíthat. A nevelési-oktatási intézmény döntése jogerős, ha a meghatározott határidőn belül nem nyújtottak be eljárást megindító kérelmet, vagy az eljárást megindító kérelem benyújtásáról lemondtak. A közlésre az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. A jogerős döntés végrehajtható, kivéve, ha bírósági felülvizsgálatát kérték.

Tekintettel arra, hogy az iskolaigazgatónak nem volt semmilyen jogszabályi lehetősége arra, hogy a jogerős felvételi döntésének végrehajtását, vagyis a beiratkozást megakadályozza, eljárása a jogállamiság elvével és az abból levezethető jogbiztonság követelményével, az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével, az emberi méltósághoz, a szülők gyermeküknek adandó nevelés megválasztásához, és a művelődéshez való joggal összefüggő visszasságot okozott.

A vonatkozó jogszabályok értelmében, amikor az igazgató a felvétel és a beiratkozás között olyan körülményről szerzett tudomást, amely alapján a tanulói jogviszonyt – álláspontja szerint – a jogszabály értelmében meg kellett volna szüntetnie, a beiratkozás megtagadásáról az Mr. 36. § (2)–(3) bekezdésének megfelelő, indokolt, a jogorvoslati lehetőséget biztosító határozatot kellett volna hoznia. Az, hogy az iskolaigazgató levélben, és nem egy új határozatban közölte döntését a szülőkkel, ellentétes a jogállamiság elvével és az abból levezethető jogbiztonság követelményével. Ez a mulasztás azonban nem érintette a szülők jogorvoslati jogát, mivel őket az Oktatási Ügyosztály munkatársai az ügy minden részletére kiterjedően tájékoztatták, így jogorvoslati lehetőségüket igénybe vehették.

3. Vizsgálatom kiterjesztettem annak megállapítására is, hogy mennyiben tekinthető diszkriminatívnak egy HIV-fertőzött tanuló szegregációja.

Az Alk. 8. § (2) bekezdésének értelmében a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. „Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni.”

A vizsgált ügyben a HIV-fertőzött tanuló szegregációjának indoka a fertőzés veszélye volt. A Szent László Kórház osztályvezető főorvosának azon nyilatkozata alapján, amely szerint „a fertőzés veszélye csekély, de nem zárható ki teljesen”, jutott arra a következtetésre az igazgató, hogy a Kt. értelmében nem teheti ki kockázatnak a többi tanulót.

A fertőzés lehetőségének megítélésekor viszont tekintettel kell lenni arra, hogy a kockázat önmagában nem lehet alapja a kizárásnak. A problémát ez esetben az okozta, hogy – bár számos szakmai érvet lehet felsorakoztatni amellet, hogy a HIV-fertőzés csak speciális körülmények esetén fordulhat elő, ezért a kockázata csekély – a betegség gyógyíthatatlansága miatt az ettől való félelem összehasonlíthatatlanul nagyobb, mint pl. a biztosan és gyorsan fertőző influenzától. A HIV-fertőzött személy élete folyamán életmódjában soha nem tekinthet el ettől a körülménytől.

Az egyes alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybírósága szükségesség, alkalmasság, arányosság hármaskövetelményét határozta meg. „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.” Alapjog elsősorban azért korlátozható, mert más alkotmányos jog védelme ezt kívánja, nem pedig azért, mert valamilyen elvont társadalmi vagy állami érdek – így különösen közérdek, közegészség – ezt szükségessé teszi.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon. Amennyiben a megkülönböztetés alapjogok tekintetében áll fenn, úgy jellemzően alapjog-korlátozásról kell beszelnünk. Egy adott jogalany tekintetében a mindenkit megillető jogok esnek korlátozás alá, ezért ilyen esetekben az alapjogi tesztet kell elvégezni. A lényeges tartalom ez esetben is irányadó: a megkülönböztetés semmi esetre sem sértheti az emberi méltóságot! Az Alkotmánybíróság 61/1992. (XI. 20.) AB határozatának rendelkező részében megállapította, hogy „az Alk. 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre”.

A konkrét ügyben a problémát a mások jogainak védelme, különböző személyek alapjogainak ütközése (korlátozása) váltotta ki. Azonban erre a jogalkotónak a szabály megalkotásakor, annak tartalma meghatározásakor kell figyelemmel lennie. A járványügynek mint a társadalmi együttélés egyik magas fokú biztonságot igénylő területének szabályozása az állam kiemelkedő kötelezettsége.

Vélelem szól amellet, hogy a jogalkotó minden lehetőségre kiterjedő tudományos vizsgálatot, szakmai megfontolásokat és alapos mérlegelést követően, az orvostudomány adott szintjének megfelelően, naprakészen, a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelményének megfelelően, felelősen rendelkezik, úgy hogy az egészséges személyek lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogára és az állam alapjogvédelmi kötelezettségének teljesítésére is tekintettel volt.

Ha nem ilyen a jogszabály, esetleg a szabályozás hiányos, akkor a jogalkalmazás során akár a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásság is keletkezhet. Alapjog-korlátozást tehát csak megszorítóan lehet értelmezni, azonban ennek az is magától értetődő feltétele, hogy legyen kellően pontos jogszabály. Természetesen, mint minden jogszabályt, ezt is értelmezni kell. Amennyiben a jogalkalmazás során jogértelmezési probléma merül fel, akkor a jogszabályt kiadójához vagy előkészítőjéhez, a vizsgált ügyben az egészségügyi, szociális és családügyi miniszterhez, konkrét jogalkalmazási problémával pedig az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatához kell fordulni.

Világosan kell látni azt is, hogy az iskolaigazgató felelőssége többek között, hogy felismerje a bármilyen intézkedést igénylő helyzetet, és megfelelően tájékozódjon az ügy körülményeiről, majd tájékoztassa az érintetteket. Nem vonhatja viszont kétségbe egy hatályos jogszabály alkalmazhatóságát még akkor sem, ha az abban foglalt rendelkezéseket nem tartja megfelelőnek. A jogszabály rendelkezései alkalmazhatóságának megítélése ugyanis nem tartozik (nem is tartozhat) az iskolaigazgató felelősségi körébe. (Ha valamiért aggályosnak gondolja a szabályt, akkor ezt a jogszabály kiadójával, előkészítőjével kell közölnie, illetve a jogszabály alkotmányellenességének vagy nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása érdekében az Alkotmánybírósághoz fordulhat.)

Fontos az ügy szempontjából az orvostudomány felelőssége is. Az orvostudomány szakembereinek kell ugyanis eldöntenie, hogy milyen intézkedések szükségesek ahhoz, hogy mások megbetegedését meg lehessen előzni, a fertőzés terjedését meg lehessen állítani. Álláspontom szerint pl. egy sokak életét veszélyeztető, gyorsan fertőző betegség esetén kétség nem férhet ahhoz, hogy a jogszerűen alkalmazott elkülönítés, illetve közösségből kizárás, vagy meghatározott megelőző, illetve óvintézkedés (pl. gumikesztyű) nagy valószínűséggel arányos az elérni kívánt céllal (mások élethez való jogának, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészségének védelme). Miként korábban az OBH 5117/2003. számú jelentésében – melyet a hepatitisszel fertőzött iskolás gyermek ügyében adtam ki –, itt is nyomatékosan felhívom a figyelmet arra, hogy annak eldöntése, hogy az intézkedés alkalmas-e a kívánt cél (ilyen esetekben a fertőzés megelőzése és a járvány megfékezése) elérésére, elsősorban nem alkotmányjogi, hanem orvostudományi kérdés.

Az OBH 5117/2003. számú jelentésében azt is kifejtettem, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV törvény (a továbbiakban: Eütv.) és az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter rendelete – a fertőző betegségek és a járványok

megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/ 1998. (VI. 3.) NM rendelet; (a továbbiakban: Jr.) – szabályaiból következik, hogy a fertőző betegségben szenvedő személy elkülönítéséről, illetve közösségbe engedéséről a betegséget észlelő vagy a kezelőorvosnak kell intézkednie. Más személyeknek nincs semmiféle felhatalmazása ilyen intézkedés megtételére.

Ezek alapján könnyen belátható, hogy ha egy vírushordozó személy elkülönítésére vagy szegregációjára kerülne sor, akkor esetében a mindenkit – így őt is – megillető jogok esnének korlátozás alá. A vizsgált ügyben több alapjog áll egymással szemben: egyik oldalon a többségnek a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint a gyermekek védelemhez való jogát találjuk, a másik oldalon pedig az emberi méltósághoz való jog, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a művelődéshez való jog, és az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége etc. áll. Ezért ebben az esetben a szükségesség/arányosság tesztjét kell alkalmazni.

Az Eütv. 63. § (1) és (2) bekezdése értelmében a fertőzőképesség tartamára a betegséget észlelő orvos – az alábbi differenciálás szerint – a fertőző beteg elkülönítése iránt intézkedik. A Jr.-ben meghatározott fertőző betegségben szenvedő személyt otthonában, tartózkodási helyén vagy fekvőbeteg-gyógyintézet fertőző osztályán, illetve kijelölt gyógyintézetben el kell különíteni. Egyes – szintén a Jr.-ben meghatározott – fertőző betegségeken szenvedő személyt kizárólag fekvőbeteg-gyógyintézet fertőző osztályán, illetve kijelölt gyógyintézetben kell elkülöníteni, illetve gyógykezelni.

Ugyancsak alkotmányos joggal összefüggő visszásságot eredményezne, ha a Jr.-ben meghatározott betegségeken kívül más fertőző betegség esetén intézkedne az észlelő orvos a beteg elkülönítéséről, vagy a Jr.-ben meghatározott teendőtől eltérő intézkedéseket tenne. A Jr. a bejelentésre kötelezett fertőző betegségek körében részletesen meghatározza a fertőző betegség észlelését követő teendőket. Így betegségenként pontosan meghatározza, hogy a beteget, a vele szokásos kapcsolatban lévőket el kell-e különíteni vagy sem. A HIV-pozitív személyeket nem szükséges elkülöníteni.

Az OBH 5117/2003. számú jelentésben felhívtam a figyelmet arra is, hogy „ugyancsak az emberi méltósághoz való joggal, a diszkrimináció tilalmával, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal és a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozna, ha a betegséget észlelő orvos nem-, vagy nem megfelelően tenné meg a szükséges – Eütv.-ben és Jr.-ben előírt – járványügyi intézkedéseket”.

Nincs olyan jogszabályi rendelkezés és orvosi szakvélemény, amely alapján a konkrét ügyben érintett HIV-pozitív gyermek az általa választott műszaki szakképzésre egészségügyileg alkalmatlan lenne. Ezért az érintett szakközépiskolában nem lett volna helye a HIV-fertőzöttség miatt történő megkülönböztetésnek.

Mindezek értelmében az iskolaigazgató azzal, hogy maga intézkedett a gyermek elkülönítésére, a jogállamiság elvével és az abból levezethető jogbiztonság követelményével, az emberi méltósághoz, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joggal, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okozott.

4. Az igazgató érvelése, az OB tagjainak tartalmas, problémamegoldásra irányuló, előremutató vitája, valamint a panaszos HIV/AIDS betegek teljes iskolai szegregációjára irányuló javaslatok rámutattak arra is, hogy a magyar társadalom általában, az állami, önkormányzati szervek, társadalmi és szakmai szervezetek minden igyekezte ellenére, nem ismeri a fertőzés valós kockázatát, terjedési módjait, és a védekezés, illetve megelőzés alapvető szabályait sem. A vizsgált ügyben alkotmányos kötelezettségemnek tartottam, hogy elméleti és gyakorlati példákkal alátámaszom azt, hogy hogyan lehetne megelőzni az esetleges alkotmányos joggal összefüggő visszásságokat, illetve azt, hogy a HIV/AIDS betegekkel a jövőben ne forduljon elő hasonló eset.

Áttekintettem a problémakörre vonatkozó nemzetközi és hazai gyakorlatot, ennek során kiemelt figyelmet fordítottam a hatályos nemzetközi szerződések rendelkezéseire, valamint az ENSZ, annak szakosított szervei (WHO, UNAIDS, ILO, UNHCHR, UNFPA, ECOSOC etc.) határozataira és ajánlásaira, az Európai Unió joganyagára és a laikusoknak szóló, közérthető tájékoztató kiadványokra.

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és annak kiegészítő jegyzőkönyvei szerint senkitől sem szabad megtagadni az oktatáshoz való jogot, azt minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.

Az Európai Unió Emberi Jogi Chartája (I. I. számú melléklet) kiemelt figyelmet szentel az emberi méltósághoz való jog védelmére és biztosítására. A 14. Cikk szerint mindenkinek joga van az oktatáshoz, különösen az elméleti és gyakorlati képzésre. A Charta 21. Cikkben foglalt anti-diszkriminációs klauzula – amely a vizsgálat során áttekintett dokumentumok közül messze a legrészletesebb – mindenféle megkülönböztetést tilt.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 2001/51. számú határozatának 8. bekezdése (I. II. számú melléklet) kiemeli, hogy az emberi jogi elvek tiltják a HIV/AIDS státusz alapján történő tényleges vagy feltételezett diszkriminációt vagy megfélemlítést. A határozat 12. bekezdése azt is hangsúlyozza, hogy a nemzetközi emberi jogi dokumentumok diszkriminációellenes rendelkezéseiben használt „vagy egyéb helyzet” fordulatot kiterjesztően kell értelmezni az egészségügyi állapotról, beleértve a HIV/AIDS-fertőzést is.

Mind a WHO (Egészségügyi Világszervezet), mind az UNAIDS (az ENSZ HIV/AIDS problémára szakosított szerve), mind az UNHCHR (az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa), mind pedig az Európai Unió Tanácsa több dokumentumban

(I. III–X. számú mellékletek) kiemelte, hogy a HIV-pozitív személyeket állapotukon alapuló hátrányos megkülönböztéstől mentes oktatás illeti meg, minden ezzel ellentétes gyakorlat súlyosan sérti az érintettek emberi jogait.

Az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) 2002-ben kiadott tanulmánya az 'ILO Gyakorlati Kézikönyv a HIV/AIDS-fertőzés a munkahelyen' című kiadványa (I. XI. számú melléklet) végrehajtására tíz alapelvet állapít meg, melyek közül a második szerint nem lehet a dolgozók között semmiféle megkülönböztetést tenni vélt vagy valós HIV-fertőzés miatt. A negyedik alapelv szerint az egészséges és biztonságos munkakörülményeket olyan, a lehető legnagyobb mértékben kell biztosítani, amely minden érintett részére elfogadható. Ez magában foglalja a munkáltató kötelezettségét, hogy információt szolgáltatson és képzést biztosítson a HIV-fertőzés terjedéséről, valamint – egy esetleges balesetet követően – a megfelelő elsősegély-nyújtás szabályairól. Kiemelendő, hogy az egészséges és biztonságos munkahelyhez való jog nem jogosítja fel a munkáltatót arra, hogy – a közegészségügyi indokra való hivatkozással – munkavállalóival kötelező HIV-tesztet végeztessen. A hatodik alapelv ezt megismétli: a HIV/AIDS-szűrés mellett, hogy emberi jogokat sértene, nem is célravezető (többek között az ún. ablakperiódus miatt), ezért nem lehet a munkára jelentkezés vagy munkába állás előfeltétele. A nyolcadik alapelv további biztosítékot tartalmaz azon munkavállaló részére, aki munkaviszonya alatt válik fertőzötté amikor kimondja, hogy a HIV-fertőzés nem lehet indoka a munkaviszony megszüntetésének. Éppen ellenkezőleg: a fertőzött személyeket bátorítani kell a munkavégzésre mindaddig, amíg egészségileg alkalmasak és megfelelőek a munkavégzésre.

A Kézikönyv kilencedik alapelve a megelőzésről beszél, amikor kimondja, hogy a HIV-fertőzés továbbterjedése megelőzhető. A bármilyen formában történő terjedés megelőzése többféle úton is elérhető, és nemcsak a szórólapok és óriásplakátok terjesztését jelenti, hanem elsősorban a diszkrimináció mentes, megelőzés orientált légkör megteremtését, az emberi jogok tiszteletben tartásának elősegítését, tájékoztatási és képzési formák kialakítását és alkalmazását, valamint olyan magatartás/hozzáállás formáló akciók, mint például óvszerosztás vagy az önkéntes tanácsadás és tesztelés promóciója. Ehhez kapcsolódóan a gondoskodásról és támogatásról rendelkezik a tizedik alapelv, amely szerint a HIV/AIDS-fertőzéshez való viszonyulásban a gondoskodás és támogatás szemléletnek kell helyet adni. A fent említett 10 alapelv útmutatást ad abban, hogy a Kézikönyv (illetve az ILO) mely szempontokat tartja elengedhetetlennek és követendőnek a HIV/AIDS-fertőzéssel kapcsolatban.

A fentiekhez hasonlóan Magyarországon a Nemzeti AIDS stratégia tervezete (I. XII. számú melléklet) is célként fogalmazza meg a HIV-fertőzöttel kapcsolatos társadalmi, munkahelyi, közösségi diszkrimináció, szegregáció csökkentését.

A Johan Béla Országos Epidemiológiai Központ 'Tájékoztató HIV-pozitív személyeknek és környezetüknek' című kiadványa (a továbbiakban: HIV Tájékoztató; L. XIII. számú melléklet) szerint a HIV vírus igen sérülékeny. A szokásos tisztító- és mosószerekkel könnyen elpusztítható. Ruhaneműk, felületek különleges kezelése nem indokolt. Használati tárgyak, eszközök nem jelentenek veszélyt a környezetre. Fogkefe, borotva, manikűrrolló közös használata azonban kerülendő. A vírus a beteg vérében, vért tartalmazó váladékaiban, testnedveiben mutatható ki. Ezekkel való érintkezés veszélyes lehet, ha a bőrön, nyálkahártyán apró sérülés van. Ezért sebellátáskor gumikesztyűt kell viselni, a véres vattát, papírt, nylonzacskóba csomagolva kell a szemébe rakni. Minden vérző seb ellátásakor ez az eljárás, hiszen más, vér útján átvihető betegséget is így lehet megelőzni (hepatitis B, hepatitis C).

Mindezek mellett felhívom a figyelmet néhány, magyar és külföldi kiadványra, melyek HIV/AIDS-fertőzöttek emberi jogaiért való társadalmi fellépésre szólítanak fel (I. XIV–XV. számú melléklet).

Amint azt a 3. pontban kifejtettem, orvostudományi kérdés annak eldöntése, hogy az elkülönítéstől a rendszeres szűrővizsgálatok át az egyszerűbb higiénés óvintézkedésig milyen intézkedések szükségesek és alkalmasak a HIV-fertőzés megelőzésére. Ennek során – a nemzetközi és hazai tapasztalatokra is figyelemmel – megfelelően kell differenciálni aszerint, hogy a fertőzött személy egészségi állapota, az adott környezet, valamint a foglalkozás gyakorlása, milyen fertőzési kockázatot rejt. Ezt kívánja a jogállamiság elvének biztosítása és az állam magától értetődő alapjogvédelmi kötelezettségének teljesítése is. A Jr. pontosan meghatározza, hogy egy HIV-fertőzött személyt milyen feltételek esetén, mi módon kell elkülöníteni. A szerzett immunhiányos tünetcsoport kialakulását okozó fertőzés terjedésének megelőzése érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálatok elvégzésének rendjéről szóló 18/2002. (XII. 28.) ESZCSM rendelet (a továbbiakban: AIDSr.) többek között azt szabályozza, hogy mely esetekben kötelező a HIV szűrővizsgálat. Ilyenek: akik a Jr. 2. számú mellékletében foglalt, megerősítetten HIV-fertőzött egészségügyi dolgozók által nem végezhető ún. invazív beavatkozásokat végeznek, továbbá a foglalkozásuk gyakorlása, illetve egyéb jövedelemszerző tevékenységük során rendszeresen vagy esetenként az emberi vérrrel, illetőleg a fertőzés átvitelére alkalmas váladékkal közvetlen érintkezésbe kerülhetnek, amennyiben ezen tevékenységük végzése közben bekövetkezett sérülésük HIV-fertőződésüket eredményezhette, és saját vérével vagy váladékukkal másokat megfertőzhetnek. Utóbbiak kötelező szűrővizsgálata elvégzése feltételeinek fennálltáról és ennek alapján a szűrővizsgálat elvégzésének szükségességéről a munkaköri alkalmasság vizsgálatára jogosult foglalkozás-egészségügyi alapellátást nyújtó orvos, illetőleg – előzetes infektológiai szakorvosi vélemény figyelembevételével – a személyi higiénés alkalmasság vizsgálatát végző háziorvos dönt. Amennyiben a fenti esetekben soron kívüli munkaköri alkalmassági vizsgálat vagy személyi higiénés alkalmassági vizs-

gálat vált szükségessé, és a sérülést elszenvedett személy a szűrővizsgálat elvégzését megtagadja, az érintett személy további foglalkoztatására csak olyan munkakörben kerülhet sor, amelynek betöltéséhez a szűrővizsgálat elvégzésére nincs szükség, illetőleg az arra jogosult hatóság a tevékenység végzéséhez kiadott engedélyt visszavonja. Mindezekon túlmenően több, egyes szakmai egészségügyi alkalmasságot szabályozó jogszabály az adott foglalkozásra alkalmatlannak minősíti a megerősítetten HIV-fertőzött személyeket, illetve kötelező, rendszeres szűrést ír elő.

Álláspontom szerint e tekintetben kellően differenciált a szabályozás, lehetőséget nyújt a kellő egyéniesítésre, és – áttelelesen – biztosítja a jogorvoslathoz való jogot is.

A fertőzés megelőzése érdekében szükséges, arra alkalmas és aránytalan korlátozásokkal nem járó higiénés óvintézkedésekre vonatkozó előírások azonban nincsenek kellő részletességgel kidolgozva. Sem a munkavédelmi, sem az elsősegélyről szóló általános jogszabályok, sem pedig az AIDS-r. nem rendelkeznek kifejezetten HIV/AIDS (de hepatitis B-, illetve C-vírus) fertőzés iskolai, munkahelyi megelőzése érdekében szükséges intézkedésekről. A szabályozás hiánya, illetve hiányossága – mivel a HIV-fertőzés tényéről általában az érintettek, sok esetben maga a fertőzött sem tudnak, valamint az ún. ablakperiódus miatt a fertőzés csak hetek, hónapok múlva mutatható ki –, alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvével és az abból levezethető jogbiztonság követelményével, az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okozzon.

Ugyancsak a jogállamiság elvével és az abból levezethető jogbiztonság követelményével, az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségével, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okozhat, hogy a már hivatkozott, szükséges, alkalmas és arányos intézkedések túlzottan „szétszórtan”, több jogszabályban, nem kellően egyértelműen vannak megfogalmazva. Ezért a jogalkalmazónak esetenként aránytalanul nagy erőfeszítéseket kell tennie a vonatkozó rendelkezések felkutatására.

Nem gondolom, hogy az iskolaigazgatónak, az OB tagjainak vagy a laikusoknak a fent bemutatott külföldi dokumentumokat, jogeseteket ilyen részletességgel ismernie kellene. Ezzel szemben – alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében – legalább a HIV/AIDS-fertőzésre, és annak megelőzésére vonatkozó hatályos magyar jogszabályok, továbbá az állami szervek – így különösen a Johan Béla Országos Epidemiológiai Központ – HIV Tájékoztatójának ismerete elengedhetetlen hazánk egész lakossága számára. Álláspontom szerint a HIV/AIDS-fertőzés visszaszorítása, valamint a fertőzöttek mind magasabb fokú társadalmi (iskolai/munkahelyi) integrációja, esetleges szegregációjának megakadályozása, valamint megbélyegzésének csökkentése érdekében szükség van az ún. rizikócsoportoknak szóló tájékoztatás mellett további, intenzívebb és hatékonyabb ismeretterjesztésre.

III. Javaslatok, kezdeményezések

1. Az emberi méltósághoz, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával és a jogállamiság elvével, valamint az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége elmulasztásával összefüggő visszásság jövőbeni elkerülése érdekében az Obtv. 25. §-a alapján javaslom az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternek, a foglalkozáspolitikai és munkaügyi miniszternek, valamint az oktatási miniszternek, hogy – felhatalmazásuk kereteit is figyelembe véve – a szükségesség/alkalmasság/arányosság hármas követelményének, valamint a nemzetközi szervezetek gyakorlatának megfelelően dolgozzák ki az oktatási intézményekben, valamint a munkahelyeken a HIV/AIDS-fertőzés megelőzése érdekében kötelezően alkalmazandó óvintézkedésekre vonatkozó előírásokat, egységes eljárási szabályokat, és intézkedjenek az azokról szóló, megfelelő szintű jogszabály előkészítéséről.

2. Miután a probléma megoldása az állampolgárok nagy csoportját, sőt egészét érinti, az Obtv. 17. § (1) bekezdésében foglalt jogköröm alapján felkérem a miniszterelnököt, hogy a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeli elkerülése érdekében fordítson kiemelt figyelmet a Nemzeti AIDS Stratégia időarányos megvalósítására.

3. Az Obtv. 17. § (1) bekezdésében foglalt jogköröm alapján felkérem a Fővárosi Közgyűlés Oktatási Bizottságát, hogy a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeli elkerülése érdekében kiemelt feladatként kezelje az iskolai diszkrimináció, kirekesztés és megbélyegzés minden megnyilvánulásának visszaszorítását, továbbá nyomatékosan hívja fel az oktatási intézmények vezetőinek figyelmét a döntéseik tartalmi és formai kellékeire vonatkozó jogszabályok előírásainak (Kt.; Mr.) pontos betartására és annak kiemelkedő – sokszor garanciális – jelentőségére.

4. A HIV/AIDS-fertőzés visszaszorítása, a fertőzöttek mind magasabb fokú társadalmi (iskolai/munkahelyi) integrációja, esetleges szegregációjának megakadályozása, valamint megbélyegzésének csökkentése, továbbá esetleges alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Obtv. 17. § (1) bekezdésében foglalt jogköröm alapján felkérem az egészségügyi, szociális és családügyi minisztert, hogy intézkedjen az ún. rizikócsoportoknak szóló tájékoztatás mellett további, intenzívebb és hatékonyabb ismeretterjesztés kidolgozására.

(Kapcsolódó ügy: OBH 5991/2003.)

OBH 1567/2004.**Rövidített jelentés a kórházban elhelyezett holttestekkel és a halottkultusz egyes kérdéseivel összefüggésben végzett vizsgálatról.**

Az országgyűlési biztos a sajtóból értesült arról, hogy a Jahn Ferenc Dél-pesti Kórház patológiáján embertelen körülmények között tárolják a holttesteket. A hűtőkapacitás szűkösségére való hivatkozással az elhunytakat a földön, több rétegben egymásra fektetve helyezték el.

A kegyeleti jogok védelme és a hasonló állapotok jövőbeni kiküszöbölése érdekében a biztos hivatalból rendelt el vizsgálatot, amelyben megkereste a Jahn Ferenc Kórház főigazgatóját, az illetékes főpolgármester-helyettest és a szakhatóságokat.

A biztos utalt a Nemzeti Kegyeleti Bizottság Emlékkülésén kifejtett álláspontjára, mely szerint a jogtudomány a legfontosabb, legáltalánosabb emberi jognak, minden más emberi jog „anyajogának” az emberi méltósághoz való jogot tekinti, amelyből minden más alapvető jog származtatható. Ezért nem csupán lényeges tartalmi elemeiben korlátozhatatlan még törvény által is, hanem egészében sérthetetlen, mondhatni a jog számára érinthetetlen alapjog. E jogunk védelme, a jogrendszer elsőrendű kötelezettsége. A minden embert emberi mivoltánál, veleszületett emberi rangjánál fogva megillető emberi méltóságból származtatjuk a meghalt embert „túlélő” kegyeleti jogot is. A kegyeleti érzéshez, a halottakra való emlékezéshez, a halottak tiszteletéhez való jog az élőket megillető legszentebb érzések egyikét fogalmazza meg a jog nyelvén. A kegyeleti jog tágabb értelemben mindenkit megillet, akinek emlékében az elhunyt él. Polgári jogi értelemben az emberi személyiség, az ember jogképessége a halállal megszűnik. A halott emléke, emberi méltósága és jó hírneve azonban a Polgári Törvénykönyv védelme alatt áll, ezek megsértésekor a személyhez fűződő jogok megsértésének esetére biztosított polgári jogi igényeket lehet érvényesíteni.

A vizsgálat rámutatott, hogy az egészségügyről szóló törvény az egészségügyi szolgáltatás fogalomkörében határozza meg a halottvizsgálattal, a halottakkal kapcsolatos orvosi eljárásokat is. Ez igen nagy arányban a kórházak feladatkörére koncentrálódik, lévén, hogy hazánkban a kórházban való elhalálozás a meghatározó. Annak rendszere azonban nem igazodott a megnövekedett igényekhez, mert a korszerűtlen teremtárolás elhelyezést nem váltotta fel a nagyobb férőhelyet biztosító boxrendszer.

Az országgyűlési biztos már az OBH 2246/2002. számon hivatalból indított vizsgálata és az OBH 2672/2002. számú utóvizsgálata során az egészségügyi közszolgáltatással összefüggő kegyeleti jogokat sértő mulasztásokat állapított meg. Feltárta, hogy a különböző egészségügyi intézmények, esetenként a temetkezési közszolgáltatók mulasztása, az önkormányzatoknál tapasztalt eljárások elhúzódása évente több száz esetben eredményezik a temetés elhúzódását vagy elmaradását, amely a tisztességes és méltó temetés akadályozásával a kegyeleti jogot sérti. Az alkotmányos visszasságok kiküszöbölése érdekében a biztos jogszabály-módosítási javaslattal élt, mert a korábbi szabályozásban nem volt határozott előírás arra, hogy az egészségügyi intézményeknek milyen időtartamon belül, milyen intézkedéseket kell tenni annak elérésére, hogy a halottak tárolása ne okozzon fennakadást az intézményekben, ugyanakkor a kegyeleti jogok is érvényesüljenek, és a több hónapos, éves túltárolás ne fordulhasson elő. A javaslatot a belügyminiszter elfogadta, és több tárcával megalkotta a 15/2003. (IV. 16.) BM–ESZCSM–IM együttes rendeletet, mely akként rendelkezik, hogy ha az eltemetető a halottvizsgálati bizonyítvány kézhezvételét követő 8. napig a holttest temetésre való elszállításáról nem gondoskodott, a halottvizsgálatot végző orvos az eltemetető nevének és lakcímének közlésével a halottvizsgálati bizonyítvány V. példányának másolatát küldi meg a köztemetésre illetékes települési önkormányzat jegyzőjének. A 8 napos határidő már 2003 áprilisától hatályos, a főpolgármester-helyettes azonban még egy évvel későbbi levelében is arra hivatkozott, hogy az „eljárási határidő 30 nap”. Megállapítható tehát, hogy a fenntartó önkormányzat sem megfelelően ismeri a jogszabályt, így nem feltételezhető, hogy az intézményeitől számon kérné annak betartását. Az országgyűlési biztos ezért felkérte az ÁNTSZ-t a határidők betartásának utólagos vizsgálatára, mert álláspontja szerint a határidők figyelmem kívül hagyása nagymértékben hozzájárulhatott a hűtőkapacitás torlódásához és a kegyeletsértő tároláshoz.

Ez azonban önmagában nem eredményezheti a vizsgálattal érintett kórházban kialakult állapotok bekövetkezését, a halottak méltatlan körülmények közötti tárolását, mert a folyamatos munkaszervezés, a hűtőkapacitás szükség szerinti bővítése és az új jogszabály előírásainak következetes betartása mellett nem fordulhatott volna elő az a sokkoló kép, amely az állampolgárokat, hozzátartozókat fogadta. Tény, hogy a kórház vezetése szorgalmazta a hűtőkapacitás bővítését, a megvalósuláshoz azonban az emberi méltóságot semmibe vevő, kegyeletsértő magatartások sorozata kellett, hogy bekövetkezzen. A bővítéshez, fejlődéshez vezető út oly mértékben aránytalan a bekövetkezett kegyeletsértéssel, amely a későbbi jobb körülmények biztosítása ellenére is megbocsáthatatlan. A kórház főigazgatója által többször hivatkozott tavalyi év végi munkaszüneti napok torlódása sem indokolhatja a bemutatott állapotokat, mert a munkarend áthelyezésnek nem lehet egyenes következménye a kegyeleti jogok megsértése.

Egy kegyeleti joggal foglalkozó szakember a tanulmányában rámutatott, hogy ha a kórházban következik be a halál, akkor minden résztvevő számára hordoz olyan elemet, amely ennek elviselését és feldolgozását megnehezíti. Eddig Magyarországon mindössze egy kórházban – a MÁV-kórházban – találkozott ravatalozó szobával, amely egy lehetséges megoldás az elhunyttól való személyes búcsúra. Ez azért is nagyon fontos, mert ez a lehetőség a gyász feldolgozásának

egyik fontos feltétele. Az ombudsman kifejtette, hogy álláspontja szerint, ha mindenhol ilyen körülményeket biztosítanának a hozzátartozóknak, akkor nagy valószínűséggel a halottól való búcsúzást követően a kórház is nagyobb körülményekkel, a méltó tisztelet megadásával tenné további feladatát.

Az Európa Tanács 1418 (1999) sz. ajánlása „A gyógyíthatatlan betegek és haldoklók emberi jogainak és méltóságának védelméről” többek között az alábbiakat fogalmazza meg: „A Közgyűlés ajánlja a Miniszterek Tanácsának, hogy bátorítsa az Európa Tanács tagállamait a gyógyíthatatlan betegek és haldoklók méltóságának teljes körű tiszteletben tartására és védelmére. Elkötelezetten védve a gyógyíthatatlan betegek és haldoklók jogát a palliatív (csak a tüneteket enyhítő és nem a bajt megszüntető gyógymód) ellátás teljes körére, ennek kapcsán megtéve a szükséges lépéseket ahhoz, hogy a palliatív ellátás az egyéni jogok törvény által elismert részévé váljon minden egyes tagállamban. Minden gyógyíthatatlan betegnek és haldoklónak biztosítsák az egyenlő hozzáférést a palliatív ellátáshoz.”

Magyarországon Polcz Elaine dolgozta ki a kórházi búcsúztatás lehetőségét és fontosságát. „A magyarországi munka eddig a haldokló és a család ellátása, segítése, majd a gyászolók segítésére terjedt ki. Most ezt szeretnénk kiegészíteni a holttest méltóságának megadásával, a kórházi rítus kialakításával.”

Malraux szerint „nincs, és nem volt a földön még egy olyan kultúra, mint a miénk, amelyik a holttestet mint takargatni, szégyellni valót igyekszik elrejtetni a szemünk elől, majd a hullaházban szakszerűen hűtve, tárgyként kezelve adni át a temetkezési vállalkozónak. A halál, a haldoklás elvesztette méltóságát, emberségét, rítusát – és vele együtt a holttest kezelése is. Saját tapasztalataink és a szakirodalom szerint is a holttest rituális ellátása már több nyugati kórházban (ittthon is találunk rá példát) kezd gyakorlattá válni. Lényege a méltó búcsú, ami a családtagokat segíti a gyázmunka elvégzésében, oldja a betegtársak halálfélelmét (a holttest szokott rejtegetése fokozza azt és gyöngíti a bizalmat a kórházzal szemben). A rítus enyhíti, oldja a dolgozók halállal kapcsolatos szorongását és stressz-élményét is.”

Az Antal Z. László vezette kutatás e konkrét javaslat mellett azt is megvizsgálta, hogy a jelenlegi társadalmi, gazdasági és jogi feltételek között ezeknek és más javaslatok alkalmazásának milyen lenne az intézményi és társadalmi fogadtatása. A saját lakásban történő búcsú lehetőségének jelenleginél kedvezőbb feltételeinek megteremtése is segíthetné az ezen a területen tapasztalható feszültségek oldását. Erre a jelenleg érvényes jogszabályok is kedvezőbb lehetőséget kínálnak, mint amilyen az alkalmazott gyakorlat. A köztudatban – mind az orvosok, mind a hozzátartozók ismeretei szerint – az terjedt el, a halált követően 4 órán belül el kell szállítani a halottat. (Ezt a hozzátartozók többsége túl rövid időnek tartja, s úgy érzi, hogy nincs elég idejük arra, hogy megfelelő módon elbúcsúzzanak elvesztett családtagjuktól.) A jogszabály szerint erre 16 óra áll rendelkezésre, amelynek a betartása – ha a hozzátartozók ezt kéri – némileg enyhítené a gyász fájdalmát.

„Az emberek többsége – az ilyen jellegű vizsgálatok eredménye szerint kb. 80%-a – saját lakásában, családjában szeretné befejezni az életét. Ennek az igénynek a kielégítését – akár csak az otthon-szülés esetén – közgazdasági érvekkel is alá lehet támasztani. Lényeges különbség azonban, hogy ebben az esetben nincs olyan érdekcsoport, akivel ennek a lehetőségnek a kiterjesztéséért meg kellene küzdeni. A kórházakkal szemben támasztható jogos igény is elősegítheti, vagy felgyorsíthatja egy ilyen változást a társadalom életében. De mindenképpen alaposan át kellene gondolni, hogy milyen segítséget lehet és szükséges nyújtani a haldokló ember ilyen igényeinek kielégítésére vállalkozó családoknak.”

Az emberiség történetében az egymástól sok tekintetben eltérő kultúrák mindegyikében az élet kezdetének, az esküvőnek és az élettől való búcsúnak különleges jelentősége volt nemcsak az egyének, de az egész közösség életében. A szakirodalomban az „emberi élet nagy fordulói”-nak nevezett eseményeknek (születés, esküvő, temetés) részletesen kidolgozott rítusrendszere alakult ki minden ismert kultúrában. E kérdéskör kutatói megfogalmazták azt a véleményüket, hogy ezek a rítusrendszerek – így a halott-kultuszhoz tartozó szertartások is – nagymértékben hozzájárultak a kultúrák fennmaradásához.

„Minden társadalomnak érdeke és feladata is, hogy az egyén ne felkészületlenül találja magát szembe a mulandóság kihívásával. A világképbe foglalt parancsok tehát arra töreksenek, hogy az egyes embert az elmúlás bénító tudatától felszabadítsák, testi és szellemi energiáit az életre irányítsák.”

A városba költözéssel és a modernizációs folyamat egyik következményeként ezek a rítusrendszerek a fejlett országokban élő népesség egyre kisebb része számára segítették az „élet nagy fordulói” során mindenképpen jelentkező terhek elviselését, és az elkerülhetetlenül jelentkező feszültségek feldolgozását. Mindez a modern társadalmak működésében egyre jobban érezhető „működési zavarokat” okoz. A halottkultuszról szólva megfogalmazható az a hipotézis, hogy a rítusok és a mögöttes tartalmak elvesztése megváltoztatta az emberek és az orvosok gondolkodását az élet befejezéséről. Míg korábban természetes folyamatnak tartották, hogy az élet végén bekövetkezik a halál, addig az új gondolatok hatására elkerülhető az egyre félelmetesebbnek tartott halál vagy legalábbis mindent meg kell tennünk azért, hogy minél később következzen be. Ez a törekvés sikerrel járt, olyannyira hogy ma már a modern társadalmak jövőjét fenyegeti a népesség további előregedése.

Több kutatási eredmény bizonyítja, hogy a halottkultusz háttérbe szorulása megbetegítő hatású. Buda Béla fogalmazta meg, hogy a haldoklók magára hagyása és a gyász elrejtése megbetegíti az élőket. A nagy stresszhatás következtében érzékennyé válnak más lelki veszteségekre, és ez depressziót okoz.

Az eddig leírtakból egyértelműen kiderül, hogy az elmúlt években igen sokan és sokat tettek a halottkultusz erősítéséért Magyarországon. Antal Z. László és Pilling János által felvállalt kutatási feladat elsősorban ezeknek a kezdeményezéseknek a minél részletesebb feltérképezése, kiegészítve azzal, hogy mindez milyen fogadtatásra talált az emberek körében, és milyen területen érzik legfontosabbnak a változásokat. Megfogalmazásuk szerint a három részterület a következő: a haldoklók segítése életük utolsó szakaszában, a gyászolók segítése a gyász feldolgozásában, a holttest méltóságának megőrzése.

A vizsgált ügyben feltárt visszasságokra és a fentiekben hivatkozott tanulmányra tekintettel a holttest méltóságának megőrzése érdekében a biztos csatlakozott a kutatók által felvetett kórházi búcsúztatás gondolatának megvalósításához, melynek bevezetése nagyban segítheti a kegyeleti jogok mindenkor érvényesülését. A konkrét ügyben a fenntartó fővárosi önkormányzat felkérése nem elegendő, mivel a szabályozásnak az ország valamennyi egészségügyi intézményére és minden tulajdoni formában működő intézményére kell vonatkozni. A halottkultuszhoz, a hagyományok megőrzéséhez szorosan kapcsolódik a Magán Temetkezési Szolgáltatók Országos Szakegyesületétől és több temetkezési szolgáltatóktól érkezett panasz, mely a temetkezési szolgáltatók szakmai képzésére vonatkozó szabályozást kifogásolja. Az elnököt korábban a biztos tájékoztatta, hogy a kifogásolt BM rendelet képzési előírásaira vonatkozó panaszokat is e vizsgálatában fogja érinteni, egyrészt az intézményekben biztosított méltó elhelyezés, elbúcsúzás érdekében, másrészt a temetkezési szolgáltatás „elhivataliasodott”, elidegenült gyakorlatának és káros hatásainak bemutatásával. Álláspontja szerint a kisebb, hagyományörző szolgáltatást is biztosító, a kis településeken mindenkit jól ismerő temetkezési szolgáltatók visszaszorítása valóban nem kívánt következményekkel járhat. „Az a felhalmozódó tradíció, amely minden kulturális fejlődés alapját képezi, igen nagy jelentőségű.” A tradíciók lerombolása a szerző szavaival élve a civilizált emberiség nyolc halálos bűnének egyike.

Az ombudsman álláspontja szerint a társadalom életében ide sorolható a halottkultusz jelentősége, az élettől való búcsúnak különleges jelentősége egy közösség életében. A kisebb településeken, a hagyományos szolgáltatást nyújtó, a településen mindenkit ismerő, könnyen elérhető kisebb szolgáltatók a kifogásolt képzési előírások miatt visszaszorulnak, mely a halottkultusz megteremtése szempontjából kifogásolható és mindenképpen kiküszöbölendő, melyre vonatkozóan az országgyűlési biztos ugyancsak folytatott vizsgálatot.

A vizsgálat megállapította, hogy a Jahn Ferenc Dél-pesti Kórház patológiáján a halottak méltatlan körülmények között történő elhelyezése az emberi méltósághoz való joggal, és az ehhez kapcsolódó kegyeleti joggal összefüggő visszasságot okozott. Az országgyűlési biztos ezért felkérte a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert, hogy az érintett tárcák bevonásával, gondoskodjon a szabályozás olyan módosításáról, amely lehetővé teszi, hogy a kórházakban a hozzátartozók méltó környezetben és körülmények között vehessenek személyes búcsút a halottaiktól.

Az ÁNTSZ XX. és XXIII. Kerületi Intézetének tisztí-főorvosát arra kérte, hogy ellenőrizze a fejlesztési feladatok elvégzését, és a korábbi ellenőrzése során feltárt, illetve a jelen vizsgálattal kifogásolt körülmények megszüntetését.

A kancellária miniszter az ajánlást megküldte a szociális és családügyi miniszternek, aki azonban a jogalkotási javaslattal nem értett egyet, mert – álláspontja szerint – a jelenlegi szabályozás is lehetővé teszi a „ravatali szoba” működtetését az intézményekben.

Az országgyűlési biztos rámutatott, hogy nem tartja helyénvalónak azt, hogy a miniszter a megjelent jogszabály ellenére még mindig a holttestek 30 napot meghaladó tárolásáról tesz említést, mert amennyiben az intézmények a nyolc nap eredménytelen eltelte után azonnal kezdeményezik a köztemetést, úgy nagyobb valószínűséggel kerülhet el a túltárolásból adódó sérelmes állapot. Kifejtette, hogy a szakmai minimumfeltételeket tartalmazó jogszabály mellékletében lévő felsorolás nem ír elő kötelező megvalósítást, így nincs összhangban a jogalkotási javaslatában megfogalmazott azon céllal, hogy a hozzátartozók a kórházakban méltó környezetben és körülmények között vehessenek személyes búcsút a halottaiktól. Arra kérte a miniszter válaszát, hogy milyen határidőre látja megvalósíthatónak, illetve milyen határidőt ír elő a „halott-bemutató” és a hozzátartozók fogadására szolgáló helyiségek kialakítására. A miniszter közölte, hogy 2004. december 31-ig valamennyi egészségügyi szolgáltató működési engedélyének felülvizsgálatára sor fog kerülni. A biztos ennek eredményéről legkésőbb 2005. június 30-ig kért tájékoztatást. Megköszönte a miniszter azon észrevételét, hogy álláspontja szerint a halottak búcsúztatását nem az egészségügyi intézményekben, hanem a temetőkben kialakított ravatalozókban kell elvégezni, de azt csak részben fogadta el, mert meglátása szerint ezt a gyakorlatot a megváltozott társadalmi igények már túlhaladták. Számos eltávozott embertársunk búcsúztatása a hamvasztás után vallási intézményekben történik, majd ezt követően nem köztemetőkben kerülnek elhelyezésre. Ilyen esetekben igenis igény van az egészségügyi intézményekben történő méltó búcsúra, és a biztos úgy gondolja, a jogszabály is ezért született. Hangsúlyozta, hogy ilyen „halott-bemutató” terem működése megelőzhette volna a Jahn Ferenc Dél-pesti Kórházban történeteket.

OBH 1597/2004.

Rövidített jelentés az egészségügyi intézmények előtti várakozási rend megállapításának alkotmányos korlátairól.

Az eljárás hivatalból, egy dél-magyarországi újsághír nyomán indult. Az esetben az egyik klinika előtti fizető parkolóban kerékbilincset raktak egy család autójára azalatt, míg a szülők a gyermeket bevitték a kórházba. A vizsgálat megindí-

tását az indokolta, hogy felmerült az alkotmányban az élethez és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben a sérelem közvetlen veszélye. A vizsgálat tárgyát az képezte, hogy az egészségügyi intézmények előtti közterületen a megállási/várakozási tilalom sérti-e, illetve korlátozza-e az élethez és a lehető legmagasabb szintű egészséghez való jog érvényesülését. A vizsgálat kiterjedt arra is, hogy hogyan minősül jogilag a fizető parkolóhely igénybevétele a magángépkocsi-tulajdonos által sürgősségi betegszállítás esetén.

A jogtudomány a legfontosabb, legáltalánosabb emberi jognak, minden más emberi jog „anyajogának” az emberi méltósághoz való jogot tekinti, amelyből minden más alapvető jog származtatható. Ezért nem csupán lényeges tartalmi elemeiben korlátozhatatlan még törvény által is, hanem egészében sérthetetlen, mondhatni a jog számára érinthetetlen alapjog. E jogunk védelme a jogrendszer elsőrendű kötelezettsége. Az élethez való jog magába foglalja az élet veszélyeztetésének általános tilalmát is. Az élethez való alapjog megelőzi a tulajdonhoz való alkotmányos jogot. A tulajdonjog korlátozható, annak két elvi feltétele a korlátozás szükségessége és arányossága. Szükséges a korlátozás, ha arra kényszerítő ok szolgáltat alapot. Tipikusan ilyen, ha valamelyik másik alapjog, alkotmányos érték vagy cél megvalósítása érdekében az elkerülhetetlen. Az elérni kívánt célhoz viszonyítva arányos a korlátozás akkor, ha a korlátozással elérhető előny nagyobb, mint a miatta elszenvedett hátrány. A beteg vagy veszélybe került embernek elidegeníthetetlen és lényegét tekintve korlátozhatatlan joga, hogy orvosi ellátáshoz jusson. E célt a sürgős szükségben vagy veszélyhelyzetben általában a mentőszolgálat biztosítja. Mód van azonban arra is, hogy a mentőszolgálat helyett a beteg akár maga, akár hozzátartozója segítségével jusson az egészségügyi intézménybe. Ennek leggyakoribb módja a kórháznak, rendelőnek magángépjárművel történő megközelítése.

A saját területtel rendelkező kórházak belső területére történő behajtás korlátozása tárgyában 2003-ban folytatott vizsgálat (OBH 4152/2002.) megmutatta, hogy számos kórháznak egyáltalán nincs belső területe. Különösen rossz a helyzet a főváros és a nagyobb városok belvárosaiban, ahol a kórházak területén alig van néhány parkolóhely, az egészségügyi intézmény környékén viszont a közutat fenntartó önkormányzat kizárólag fizető parkolókat létesített.

Az élethez és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jog fontos szabályait az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) tartalmazza. Az Eütv. rögzíti a sürgős szükség fogalmát. Az egészségi állapotban bekövetkezett olyan változás, amelynek következtében azonnali egészségügyi ellátás hiányában a beteg közvetlen életveszélybe kerülne, illetve súlyos vagy maradandó egészségkárosodást szenvedne. Továbbá a veszélyeztető állapot fogalmát: az az állapot, amelyben az azonnali intézkedés hiánya a beteg vagy más személy életét, testi épségét vagy egészségét közvetlenül fenyegető helyzetet eredményezne, illetőleg a környezetére közvetlen veszélyt jelentene; az Eütv. a 6. §-ban kimondja, hogy sürgős szükség esetén minden betegnek joga van az életmentő, illetve a súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzését biztosító ellátáshoz, valamint fájdalomnak csillapításához és szenvedéseinek csökkentéséhez; a mentés az azonnali egészségügyi ellátásra szoruló betegnek a feltalálási helyén, mentésre feljogosított szervezet által végzett sürgősségi ellátása; mentésnek minősül továbbá az orvos által rendelt őrzött szállítás is. A törvényben biztosított mentés nem zárja ki azt, hogy bárki, leggyakrabban a személygépkocsival rendelkező hozzátartozó, a hosszas várakozási idő kiküszöbölése érdekében a beteget az egészségügyi intézménybe szállítsa. (Az országgyűlési biztosok immár közel egy évtizedes vizsgálati gyakorlatában meglehetősen gyakoriak azok a beadványok, amelyekben a panaszosok a mentő késedelmes érkezését sérelmezik.)

Az élethez és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogot a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) is védi: a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti különösen a testi épség, az egészség, valamint az emberi méltóság megsértése (76. §). A Ptk. szerint ún. szükséghelyzetnek minősül a másnak életét, testi épségét vagy vagyonát közvetlenül fenyegető és más módon el nem hárítható veszély (szükséghelyzet); ilyen esetben a tulajdonos köteles tűrni, hogy dolgát a szükséghelyzet megszüntetése végett a szükséges mértékben igénybe vegyék, felhasználják, illetőleg abban kárt okozzanak. A Ptk. tehát megengedi a szükséghelyzetbe került embernek, hogy más dolgát a szükséghelyzet elhárítása érdekében és az ahhoz szükséges mértékben, jogszerűen igénybe vegye, felhasználja.

Vitán felül áll, hogy a parkolási társaság hasznosításában álló parkolóhelyek a szükséghelyzet elhárítására felhasználható dolognak, mégpedig az önkormányzati tulajdonban álló úttest mint közterület részeinek minősülnek. Ha az Eütv. értelmező rendelkezései szerinti helyzet fennáll, akkor a veszélyhelyzetbe került személy és hozzátartozója, kísérője jogosult a Ptk.-ban rögzített szükséghelyzet tényállása alapján a szükséghelyzet elhárításához a dolgot igénybe venni, a parkolóhelyet használni. Az egyedi eset elbírálásához természetesen az adott helyzet valamennyi körülményének (a beteg állapotát, járási képességét, korát, beszámítási képességét, a betegség természetét, akut vagy heveny lefolyású mivoltát, az igénybe veendő kezelés, vizsgálat sajátosságait, a betegnek a vizsgálatot követő várható állapotát, a vizsgálat tartamát stb.) megfelelő értékelését kell elvégezni. A törvény természetesen korlátozottan, csupán a szükséghelyzet elhárításához szükséges mértékben engedi meg az idegen dolog (parkolóhely) használatát. A felhasználás további feltétele, hogy a veszély más módon el nem hárítható legyen. Ilyen elhárítási mód, mely kizárja a parkoló társaság által hasznosított parkolóhely igénybevételét pl. a kórház területére történő behajtás lehetősége, vagy az ingyenes – és a betegnek a kórházba juttatására azonos módon alkalmas – parkoló szabad rendelkezésre állása.

A Ptk. rendelkezése szerint a tulajdonos (parkolótársaság) a sükséghelyzetbe került személytől kártalanítást követelhet. Tekintettel az igénybe vett közterület, mint ingatlan dolog jellegére, tényleges kár, azaz a közterületi ingatlanban beállott értékcsökkenés nincs; ugyanakkor, mivel a kártalanításra alapot szolgáltató károkozás jogos (a vizsgált esetben a sürgös sükségbe került személynek orvosi ellátáshoz juttatása), elmarad hasznon címén a károsultat nem illeti meg kártalanítási igény: ezért a sükséghelyzetbe került személy kártalanításra utólag sem kötelezhető. A biztos megjegyezte, hogy aki saját gépkocsival utazik sürgösségi orvosi ellátás, vizsgálat céljára, az államot tehermentesíti, az állam kötelezettségét vállalja át. A mentőszállítást is térítésmentesen végzi (végezné) az állam, a mentőnek nem kell parkolási díjat fizetnie. A gazdaságossági szempontok szerint pedig az állam megtakarít azzal, ha a sürgös ellátásra jogosult személy magántulajdonú gépkocsival megy el az ellátást igénybe venni, hiszen a mentőszolgáltatást így nem veszi igénybe, kapacitását nem foglalja le. Minden megfontolás arra a következtetésre vezet, hogy – sükséghelyzetben, sürgös sükségben – a közterületen való parkolásért nem kell fizetni, kártalanítás formájában sem.

Az így kialakult jogviszony sajátossága, hogy a sükséghelyzetbe került személynek – a parkolótársaság képviselőjének felhívására – be kell mutatnia a kórházi (rendelőintézeti) látogatásáról szóló igazolást, kórházi zárójelentést, vizsgálati igazolást, megjelenési igazolást, ez esetben a sükséghelyzet fennállását, bizonyítottnak kell venni. Nincs a parkolótársaság azonban elzárva attól, hogy bizonyítsa, a sükséghelyzet valójában nem állt fenn és a parkolóhelyet igénybe vevő személy jogosulatlanul hivatkozik a törvényi szabályozásra, illetőleg, hogy veszélyhelyzet elhárításához képest aránytalan volt az igénybevétel. Az önkormányzat, a parkolási társaság ugyanakkor szabadságot élvez olyan ellenőrző szabályok kialakítására, melyek hatékonyan akadályozzák az indokolatlan és jogosulatlan igénybevételt, ami esetleg épp a rászoruló, sükséghelyzetbe került személyek parkolását veszélyeztetné, illetőleg lehetetlenítené el. Ez irányú ellenőrzés kialakítása az alkotmányos jogok védelme érdekében az állami, önkormányzat szervezetek egyben kötelességük is.

A jelentés kitért az élethez és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jog védelmében a közlekedés rendjének szabályozására. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kötv.) szerint a közúton és más közterületen létesített (kijelölt) várakozó helyen a közút kezelője díj és pótdíj szedését rendelheti el.

Az AB a gépjárművel való rendelkezési és használati jog korlátozását közérdekűnek, alkotmányossági szempontból elfogadhatónak tekintette, s felhívta a figyelmet arra, hogy „a korlátozott várakozási övezet kialakításának alapvető célja a fontos közintézmények gépkocsival való megközelítése viszonylag rövid, maximált időtartamú parkolással minél több személy számára”. (1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996. 789.) Fontos követelmény: ahol a rendelkezésre álló várakozóhelyek számához viszonyítva rendszeresen sok jármű kíván várakozni, és a várakozások túlnyomó többsége rövid tartamú, a meghatározott időtartamot meghaladó várakozást meg kell tiltani. Erre a KRESZ megfelelő eszközöket biztosít. A vizsgált kérdéskörben nem hagyható figyelmen kívül az az igény sem, hogy az egészségügyi intézmények környékén is éppen az egészségügyi ellátás zavartalansága érdekében a gépjárművek forgalmát és a várakozást – akár várakozási díj megállapításával – szabályozni kell. A közlekedés biztonsága, szervezettsége és folyamatossága olyan alkotmányos védelmet igénylő közérdek, amelynek a megvalósulása érdekében a közútkezelő önkormányzat számos korlátozás elrendelésére jogosult, így többek között bizonyos övezetekben a maximális parkolási időtartam előírására, amelyhez szorosan kapcsolódik a várakozási engedélyek lakossági, intézményi, áruszállítási-szolgáltatási, behajtási engedélyek/kedvezmények, mentesítések feltételeinek a meghatározása is. Az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés előfeltétele a szolgáltató intézménybe való korlátozás nélküli bejutás lehetősége. A megállás és várakozás korlátozását azonban úgy kell megoldani, hogy az nem lehet ellentétes a közterületre nyíló intézmény funkciójával, jelen esetben az élethez és egészséghez való jog veszélyeztetésével senkit nem korlátozhat az egészségügyi szolgáltatáshoz való hozzáférésben. Az intézmény előtt – a betegszállító gépjárművekhez hasonlóan – néhány korlátozott idejű várakozóhely kialakításával biztosítani kell a személygépkocsival „teljesített” mentés és betegszállítás lehetőségét is.

A vizsgálat megállapította, hogy azokban az esetekben, amikor a beteg azonnali egészségügyi ellátásra szorul, továbbá állapotánál fogva az egészségügyi ellátás elérhetősége csak gépjárművel biztosítható, és az egészségügyi szolgáltató közvetlenül a közútról érhető el, az intézmény előtti közterületen elrendelt általános megállási és várakozási tilalom a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos jog sérelmének a közvetlen veszélyét idézheti elő.

A biztos felkérte a belügyminisztert, hogy a jelentését juttassa el valamennyi önkormányzathoz és a Közlekedési Főfelügyelethez, továbbá kezdeményezze, hogy a helyi önkormányzatok jelöljenek ki olyan parkolási területet, ahol a jelentésben foglalt feltételek fennállta esetén díjmentesen várakozhatnak a sürgösségi betegszállítást végző magánautósok, és ennek érdekében módosítsák a parkolási társaságokkal kötött szerződéseiket, illetőleg a parkolási társaságokra vonatkozó szabályozásukat.

A gazdasági és közlekedési miniszterrel együttműködve, gondoskodjon arról, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületei vizsgálják felül az egészségügyi intézmények előtti közterületen elrendelt megállási/várakozási tilalmat, és alakítsanak ki az egészségügyi intézmény sürgösségi szerepének megfelelő forgalmi rendet.

A gazdasági és közlekedési minisztert arra kérte, hogy a belügyminiszterrel együttműködve gondoskodjon az egészségügyi intézmények előtti közterületen elrendelt megállási/várakozási tilalmak szakmailag megfelelő felülvizsgálatáról és a jelentésben foglaltaknak megfelelő, az egészségügyi ellátáshoz hozzáférést biztosító forgalmi rend kialakításáról.

OBH 1752/2004.**Rövidített jelentés a temetkezési szolgáltatók kegyeleti jogot érintő reklámtevékenységével összefüggő hivatalból indított vizsgálatról.**

Az országgyűlési biztos a Délmagyarország napilap 2004. február 13-i számában megjelent „Temetkezési reklám a kórháznál” című híradás nyomán a kegyeleti joggal összefüggésben hivatalból indított vizsgálatot.

A híradás beszámolt arról, hogy temetkezési szolgáltatást kínáló hirdetés jelent meg a szegedi I. számú kórház előtt. Az intézmény főigazgatója a jegyző segítségét kérte a reklám eltávolításához. A hirdetőtábla tulajdonosa szerint nem történt törvénysértés. A napilapban megjelent fotó szerint a reklámfelület szövege a következő volt: R...V EGYHÁZI ÉS POLGÁRI SZERTARTÁSOKAT SZERVEZŐ ÉS LEBONYOLÍTÓ IRODA. A temetkezési vállalkozó által közölt fotó értelmében a tábla megváltozott, és ma ez a szöveg olvasható: R...V Temetkezési vállalkozás → Iroda elérhetősége, utca, házszám, telefon.

A biztos a temetkezési szolgáltatótól, a jegyzőtől és a kórház igazgatójától azt kérte, hogy a reklámtörvény rendelkezésein túl a temetkezési törvény rendelkezésére is figyelemmel – amely kimondja, hogy tilos a temetkezési szolgáltatásra utaló reklám és hirdetőtábla elhelyezése az egészségügyi intézmény területén – fejtse ki álláspontjukat.

A temetkezési szolgáltató közölte, hogy 2003. év végén vette fel a kapcsolatot egy hirdetéssel is foglalkozó Kft.-vel, azzal kapcsolatban, hogy cégtáblát szeretne elhelyezni az I. kórháznál álló, a Kft. tulajdonában lévő hirdetővitrin felületére. Kérte, hogy mielőtt a tábla kihelyezésre kerülne, alaposan tanulmányozzák át a reklámtörvény előírásait. 2004. január 21-én szerződés jött létre közöttük, majd a tábla kihelyezésre került a Kft. által előírt szöveggel. Miután a kórház tiltakozott a tábla ellen, a temetkezési szolgáltató felvette a kapcsolatot a Kft.-vel, ők pedig a város jegyzőjével. A jogszabályok áttanulmányozása és értelmezése után úgy döntöttek, hogy törvénysértés nem történt, jogi szempontból az nem kifogásolható. A Kft. és a város jegyzője megállapodott abban, hogy módosított szöveggel kinn maradhat a tábla. A temetkezési szolgáltató részéről a tábla kihelyezésére azért volt szükség, mert az utóbbi időben nagyon megcsappant az ügyfelek száma. Amíg mellettük volt a Patológiai Intézet – mely 2002. évben elköltözött a város másik végébe –, addig ez nem volt probléma, mert akkor az összes temetkezési cég szórólapját átadták az ügyfeleknek, lehetőség volt választani a cégek közül. Hiába van egysaroknyira a szolgáltató irodája a kórháztól, az ügyfelek nagy többsége nem tud róla. A temetkezési szolgáltató a válaszában arra is kitért, hogy a tábla kapcsán a kórház igazgatója így nyilatkozott: „A kórházban hozzáférhető egy album, amely tartalmazza az összes temetkezési vállalkozó elérhetőségeit és szolgáltatásuk listáját. A kórház ezt mindenkinek ellenszolgáltatás nélkül rendelkezésére bocsátja. A cégek közül ugyanakkor senkit sem ajánlanak külön.” Ezt a kijelentést a szolgáltató vitatta, mert állítása szerint a kórház felvételi irodáján csak „egy bizonyos cég” szórólapját adják át az ügyfeleknek. Csak ezen cég szolgáltatását és elérhetőségét tudatják az ügyfelekkel. A temetkezési törvény tartalmazza, hogy temetkezési vállalkozást csak az működtethet, akinek közeli hozzátartozója ugyanazon megyében nem dolgozik egészségügyi intézményben. Ezen „bizonyos cég” éppen rokoni szálainak köszönheti már több éve kiváltságát. Mindezekre tekintettel a vizsgált szolgáltató még 2002. évben, levélben, majd személyes beszélgetés során kifogásolta a kórház igazgatójánál, hogy a felvételi irodában szórólapjukat nem adják át az ügyfeleknek. Az igazgató megígérte, hogy utánanézik ezeknek a dolgoknak, de azóta sem történt semmi. Erre visszatérő ügyfelek – akik már temetettek náluk – hívták fel figyelmüket. Meg voltak velük elégedve, ezért legközelebb is irodájukat keresték fel. Nagyon sok ilyen visszatérő ügyfél elpanaszolta, hogy csak egy cég szórólapját adják, csak ezen egy cég szolgáltatásait dicsérik ellentmondást nem tűrően. Havonta többször is visz nem kevés szórólapot, ilyenkor közlik, hogy nem kell vinni, mert van még bőven. A temetkezési vállalkozó álláspontja szerint ez azért van, mert azt nem adják át az ügyfeleknek. Ezzel nem biztosítják a cégeknek az egyenlő esélyt. Sok olyan vidéki ügyfél van, aki nem jártas Szegeden. Nem ismerik az utcákat, közlekedési útvonalakat, parkolási lehetőségeket. Fél napjukba telik, mire megtalálják a patológiát vagy az anyakönyvi hivatalt, holott ők egysaroknyira vannak, és szolgáltatásaikban benne foglaltatik az említett hivatalokban történő ügyintézés is. Sok ügyfél kérte már, hogy valamilyen módon ismertessék az emberekkel, hogy hol van az irodájuk. Megspórolnának rengeteg időt és talán még az autójukra sem tennének kerékbilincset (lejár a parkolószelvényük). Mindezekre tekintettel döntöttek úgy, hogy ezen cégjelző (vállalkozás neve, címe) táblát kihelyeztetik. A szolgáltató véleménye szerint a táblával kapcsolatos ellenvetések igazából nem a kórháztól származnak – hiszen csak az újságíró megjelenésekor tudta meg az igazgató a tábla meglétét – hanem a fent említett (konkurens) cégtől. Magyarországon a temetkezési cégek nagy része kórházzal szemben, mellette helyezkedik el. Ezen cégek falán nemcsak cégjelzés szerepel, ahogy a törvény előírja, hanem még szolgáltatásaik is fel vannak sorolva. Hangsúlyozta, ezzel a táblával nem az emberek érzékenységét akarta sérteni, érinteni. Szeretné a gyászukban megrendült és gyakran tanácstalan embereknek segítséget nyújtani abban, hogy hol kérhetik ügyeik megbízható intézését. A vállalkozó válaszához több fotót mellékel, melyben arra kívánt rámutatni, hogy más településeken is hasonló megoldásokat alkalmaznak. Az egyik fotó bemutatja, hogy a hódmezővásárhelyi kórház ablakából látható az egyik temetkezési szolgáltató több táblája is. A következő fotó azt mutatja, hogy Deszken a szív- és tüdőkórház előtt van a temetkezési szolgáltató táblája elhelyezve. Egy másik fotó szerint Makón a temetkezési szolgáltató irodájával pont szemben van a kórház. Végezetül a további fotókkal azt kívánta igazolni, hogy a Szegeden elhelyezett hirdetőtáblájuk a trafóházzal szemben áll, így a betegek az ablakokból nem láthatják azt.

A jegyző közölte, hogy az I. sz. Kórház főigazgatójának jelzésére reagálva tájékozódott a kórháznál elhelyezett reklámtábla ügyében, amelynek keretében a helyszíni bejárás és a rendelkezésre álló adatok alapján megállapította, hogy a reklámtábla közterületen helyezkedik el. A reklámtáblára 1998-ban fennmaradási engedélyt kapott az üzemeltető Kft. Nem kerülték el a figyelmét a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi törvény 27. § (3) bekezdésében foglaltak sem, de annak kiterjesztő értelmezésével nem ért egyet, mivel az „intézmény betegek által látható terület” pontosan be nem határolható kategória. Szintén a temetkezési törvény 27. § (4) bekezdése tartalmazza a temetkezési szolgáltatásokra vonatkozó reklámok kötelezően előírt tartalmi elemeit, amely követelményeknek a reklámfelület valóban nem felelt meg. A Kft. mint hirdetőcég vezetésével történő szóbeli egyeztetés során a cég a korábbi reklámfelület eltávolítását és új, megfelelő tartalmú hirdetési felület kihelyezését vállalta, azt rövid határidővel el is végezte. A korábbi és az új reklámtábla fotóját a jegyző megküldte. A gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 4. § a) pontja valóban tiltja a kegyeleti jog megsértését, azonban miután a temetkezési jogszabály rendezi a temetkezési reklámfelületek tartalmát, ezért a jegyző álláspontja szerint a kicserélt reklámtábla vonatkozásában kegyeleti jogok ilyen jellegű sérelméről nem beszélhetünk.

A kórház főigazgatója válaszában közölte, hogy a megkeresésben jelzett ügyben a város jegyzőjével volt kapcsolatban. A jegyző azonosulva a probléma lényegével megpróbálta a kérdéses tábla eltávolítását elérni, de a fennálló jogszabályok az ilyen jellegű hirdetések közterületen való elhelyezését nem tiltják. Közölte, hogy ebben a témában a részéről csak telefon-megbeszélések történtek, írásos anyaggal nem rendelkezik, valamint, hogy ő maga is szorgalmazza a tábla eltávolítását.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos megállapította, hogy a szegedi kórház melletti közterületen elhelyezett, kegyeleti szolgáltatást kínáló reklámfelület a kórház betegek által látható területen helyezkedik el. Tényként kell megállapítani, hogy a kórház földszinti traktusából ez a tábla nem érzékelhető, ugyanakkora további szintekről már igen, mivel a hirdetőfelület a kórház ablakaival párhuzamosan került elhelyezésre. A reklámhordozó elhelyezése a kórházak közelében nem egyedi jelenség, ezt bizonyítja a tényállási részben ismertetett – a vállalkozó részéről demonstrált – további esetek felvonultatása.

A temetkezésről szóló törvény úgy fogalmaz, hogy tilos a temetkezési szolgáltatásra utaló reklám- és hirdetőtábla elhelyezése az egészségügyi intézmény területén, mely meghatározás a biztos álláspontja szerint tágabb értelemben az intézmény betegek által látható területet is magába foglalja. Magának a „terület” szónak az értelmezése jelen esetben egy síkbeli kiterjedést jelent, illetve a kiterjedésnek olyan mértékét, mely az akadály nélküli szemrevételezést, a belátható területet jelenti. A megismert történet a vállalkozó szemszögéből ugyanakkor más megvilágításban mutatja be a hirdetőtábla elhelyezéséhez vezető utat. A vizsgálattal érintett vállalkozó összeférhetlenségről és a szórólapok irányított átadásáról (az Ő esetében át nem adásáról) tett említést, amely körülmények hátterének feltárása egy független kamara vagy éppen a Magán Temetkezési Szolgáltatók Országos Szakegyesületének feladata lehetne. Az országgyűlési biztos vizsgálódási körét az ilyen mélységű tények feltérképezése meghaladja, még akkor is, ha az Alkotmányban deklarált vállalkozáshoz való jogot is érintheti a kegyeleti joggal összefüggő vizsgálat.

A kórházban való szórólap elhelyezésével kapcsolatban a biztos álláspontja az, hogy a reklámcélú szórólap az intézményben egyáltalán nem helyezhető el. Elvileg csak egy abc-rendben készített lista adható át az ügyfeleknek a kórházban (ekkor már az irányított átadás is kiküszöbölhető, a listából egyes szolgáltatók nem hagyhatók ki), amin az összes szolgáltatónak szerepelni kell. Csak az a helyes megoldás, ha a gyakorlatban ez így működik. A szórólap eleve kimeríti a reklám fogalmát, ami a törvény szerint tilos. A betűrendes listát a törvény egyértelműen rögzíti, attól eltérni nem lehet. Amennyiben a betűrendes nyilvántartást kapja meg a megrendelő ügyfél, úgy a jelen vizsgálat tárgyát képező jelenség teljes mértékben kiküszöbölhető, mert minden szolgáltató esélyegyenlősége biztosított, ezen felül szükségtelen a külön hirdetőtábla felállítás.

A feltárt tényállásra, annak konkurenciaharc hátterére, a szegedi kórházban szórólapok átadásának gyakorlatára és nem utolsósorban arra a tényre alapozva, hogy a jelenlegi szabályozás szűkítően határozza meg az „intézmény területének” fogalmát, határait, a tábla helyének felülvizsgálata érdekében a biztos nem kérte az önkormányzatnak, mint a közterület tulajdonosának intézkedését.

A vállalkozó több helyszíni felvétellel dokumentálta más települések kórházai mellett, szemben stb. elhelyezett hasonló reklámhordozók létét. Mivel ez a gyakorlat a törvényi tiltás megkerülésére irányul, szükségesnek látta a temetőkről és a temetkezésről szóló törvény 27. § (3) bekezdésének az „intézmény területére” vonatkozó meghatározása kiterjesztését vagy a reklámtevékenységről szóló törvény 4. § a) pontjában kinyilvánított tiltás egyértelműbb körülírását. A fogyasztóvédelem a temetkezési szolgáltatást hirdető reklámhordozókkal, a kórházakban elhelyezett szórólapok kérdésével több vizsgálatában foglalkozott. Ezeket a tapasztalatokat is fel kell használni a jogszabályi pontosítás során, és fontos a fogyasztóvédelem álláspontjának megismerése is.

A jogszabály módosítására vonatkozó kezdeményezéstől függetlenül a fogyasztóvédelem részéről szükségesnek látta egy országos ellenőrzés megszervezését, amely kifejezetten a szórólapok elhelyezésével kapcsolatos, illetve a törvény szerinti abc-rendben készített listák meglétét, gyakorlatát, átadását vizsgálja. Az egészségügyi intézményekben elhelyezett szórólapok kérdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság az 1042/B/1999. AB határozatában egyértelműen le-

szögezte álláspontját: „A temetőkről és a temetkezésszolgálatról szóló törvény (Ttv.) az európai gyakorlattal összhangban tiltja egészségügyi intézményben a temetkezési szolgáltatással összefüggő ügyintézés, a temetés felvételét (megrendelés), összességében a temetési szolgáltatást, és korlátozza a szolgáltatás reklámozását. A jogalkotó szándéka a közérdekre figyelemmel arra irányult, hogy – miként a szerződési szabadság korlátozásakor – az eltemettetők kiszolgáltatott helyzetét csökkentse – többek között a temetkezési szolgáltatások igénybevétele kapcsán. Önmagában az, hogy a Ttv. 27. § (2) bekezdésének első mondata az egészségügyi intézményekben megtiltja telephely létesítését és működtetését temetkezési szolgáltatás céljából, nem érinti a gazdasági verseny szabadságát. A Ttv. 27. § (3)–(4) bekezdésében megfogalmazott hirdetési és reklámozási tilalom egyrészt az egészségügyi intézményben, továbbá az intézmény épületének falán, kerítésén és irodájában tiltja meg temetkezési szolgáltatásra irányuló reklám és hirdetőtábla elhelyezését, ugyanakkor lehetővé teszi a temetkezési szolgáltatók névsora és telephelye elérhetőségének elhelyezését – a szolgáltatók megkülönböztetése nélkül – az intézmény információs irodájában. A temetkezési szolgáltatásról szóló reklám tilalma nem abszolút, a reklám terjedelme azonban valamennyi temetkezési szolgáltató esetében behatárolt: csak a szolgáltató neve, címe és a temetkezés szó tüntethető fel. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint tehát a Ttv. vizsgált rendelkezései nem sértik a piacgazdaság szerves részét képező gazdasági verseny szabadságát.”

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a temetőkről és a temetkezésszolgálatról szóló 1999. évi XLIII. törvény 27. § (3) bekezdésének az „intézmény területén” meghatározása indokolatlanul szűkre szabott, ezért látszólag lehetőséget ad a kórházzal szemben, mellett stb. elhelyezett hirdetések felállítására, ezáltal a kórházakban kezelt betegekben, az érték aggódó hozzátartozókban visszatetszést és kifejezetten rosszérzést kelt, ezért az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben visszaessé okoz.

Az országgyűlési biztos a jogalkotási javaslatában felkérte a belügyminisztert, mint a temetőkről és a temetkezésszolgálatról szóló törvény előkészítéséért felelős tárca vezetőjét, hogy a vizsgálat megállapításai alapján vizsgálja felül a törvény 27. § (3) bekezdésének az „egészségügyi intézmény területén” kifejezés meghatározását, és egyetértése esetén tegyen javaslatot a jogszabály módosítására. Amennyiben a miniszter álláspontja szerint a gazdasági reklámtevékenységről szóló törvény szerint a közterületen álló, a kórházak mellett, szemben stb. elhelyezett kegyeleti jogot érintő reklámhordozók esetében már jelen esetben is tiltott közzétételről van szó, úgy ezzel kapcsolatban is fejtsse ki álláspontját, az esetleges további jogalkotási javaslat, ajánlás megtétele érdekében.

A biztos felkérte a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség főigazgatóját, hogy rendelje el az egészségügyi intézményekben alkalmazott, a temetkezési szolgáltatásról való tájékoztatás kialakult gyakorlatának országos vizsgálatát, és a törvénnyel ellentétes szórólappal vagy hátrányos megkülönböztetéssel történő tájékoztatás esetén intézkedjen a jogszabályellenes gyakorlat megszüntetéséről. A belügyminiszter a jogalkotási javaslatot nem fogadta el, ezért az országgyűlési biztos a megállapításait és javaslatot fenntartva a Kormányhoz fordult, és kérte a szabályozás módosítását. A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt le.

A fogyasztóvédelem a kezdeményezéssel egyetértett, és 2005. évi programja keretében kitűzte az országos vizsgálatot.

OBH 1924/2004.

Rövidített jelentés az országgyűlési biztos általános helyettesének a rendőrök élet- és munkakörülményeivel kapcsolatos vizsgálatáról.

Több, korábban megvizsgált egyéni panasz elemzését követően, hivatalból átfogó vizsgálatot folytattam a rendőrség hivatásos állományának munkafeltételei, és alkotmányos jogaik érvényesülése áttekintésére. A vizsgálat hét vidéki és két budapesti rendőrkapitányságot, egy rendőrsőt, a Készenléti Rendőrséget és az Egészségügyi és Pszichológiai Egyesített Központot érintette.

A Készenléti Rendőrségnél a vidékről bejárók részére laktanyai elhelyezést biztosítanak, amelyet sokan vesznek igénybe. Van, aki több éve minden nappalos szolgálat után, a következő szolgálatba lépésig (24 órán át) a laktanyában tartózkodik, ott is alszik. Előfordul, hogy nincs annyi rendszeresített fekvőhely, hogy az a laktanyában maradó állomány részére elegendő legyen.

A laktanyai elhelyezéssel kapcsolatban azt is panaszolták, hogy a létszámhoz képest szűkös a tisztálkodási lehetőség, a körletekben az ágyak porosak, allergiát okoznak, az állomány egy része a folyosón öltözik a helyszűke miatt. A Készenléti Rendőrség állományának a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez és az emberi méltósághoz való jogát közvetlenül veszélyezteti, hogy

- a laktanyában nincs megfelelő számú fekvőhely, ezért az átlagosnál nagyobb létszámú rendőri erőt igénylő feladat végrehajtása után/előtt az állomány nem tud megfelelő körülmények között pihenni;
- a fekvőhelyek az alapvető higiénés követelményeknek nem felelnek meg maradéktalanul;
- a laktanyában egy időben tartózkodó állomány rendelkezésére álló fürdőhelyiségek száma – figyelembe véve, hogy az állomány parancsot hajt végre, tehát például időre kell szolgálatra rendelkezésre állniuk – alacsony, a meglévők felszereltsége pedig kiegészítésre (pótlásra) szorul;

– elegendő öltözőhelyiség hiányában az állomány egy része a közlekedésre használt folyosón kénytelen öltözni, azon a folyosón, melyen keresztül a női öltöző megközelíthető.

Már a korábbi ombudsmani vizsgálat idején az egyik legnagyobb problémát a kiszámíthatatlan szolgálat, ezzel összefüggésben az ellentételezés nélküli túlórák magas aránya jelentette. Ezek a problémák jelen vizsgálat idejére sem szűntek meg.

A szolgálat tervezésével összefüggésben megállapítottam, hogy a jóváhagyott szolgálati időrend gyakori változtatása, a szabad- és a pihenőnapok idejének bizonytalansága kiszámíthatatlanná teszi az állomány magán- és családi életét, ezáltal olyan jogkorlátozást okoz, ami – már az esetek nagy gyakorisága miatt is – nem felel meg az elkerülhetetlenség és az arányosság követelményének. Ez a gyakorlat a munkához, a pihenéshez és a szabadidőhöz való joggal, valamint a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben alkotmányos visszasságot eredményez.

A szolgálati érdek fogalmát, tartalmát nem határozza meg sem a Hszt., sem az Rtv., ami önmagában veszélyezteti a jogállamiság, illetve a jogbiztonság követelményének érvényesülését, így a rendőr parancsnoka bármikor, bármilyen okból, a szolgálati érdekre hivatkozva önkényes döntést, illetve parancsot hozhat. Ez különösen a berendelések és a túlszolgálatok esetében hátrányos.

A szolgálatba lépés előtti eligazításokat munkakezdés előtt tartják. Minden egyes szolgálatban egy órával többet dolgozik a rendőr, amiért túlóradíjat nem kap. A hivatkozott gyakorlat ellentétes az Ör-, Járőrszolgálati Szabályzat azon előírásával, ami szerint az eligazítás és a beszámoltatás a munkaidő résztétképezik, és kifejezetten ellentmond a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtására kiadott 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet 65/A. §-ában foglaltaknak, ami szerint a Hszt. 84–86. §-aiban meghatározott napi szolgálatteljesítési időbe a Hszt. XIX/A. fejezet hatálya alá tartozó szerveknél be kell számítani a szolgálathoz (munkavégzéshez) kapcsolódó előkészítő és befejező tevékenység (pl. szolgálat átadás-átvétel, szolgálatra felkészülés) időtartamát. Emiatt sérül a jogbiztonság követelménye és az abból levezethető tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá nem egyeztethető össze a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való joggal sem.

A gépkocsivezetői pótlék kifizetésének indokolatlan mellőzése is alátámasztja a jogbiztonság követelménye és az abból levezethető tisztességes eljáráshoz, továbbá a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jog sérelmének megállapítását.

Sokan megalázonak tartották, hogy a rendszeres parancsnoki, tábornoki körletszemlék előtt osztályonként 6-8 kiképzett rendőr (vagy szakközépiskolai hallgató) csikket szed, udvart söpör, gereblyézik, falat fest vagy takarít, ami felveti a rendőr emberi méltósághoz való joga közvetlen veszélyeztetettségét.

A tűzszerészek nem tartották megfelelőnek a rendelkezésükre álló technikai hátteret, mivel esetenként egy időben 8-10 járőr is tevékenykedik, de a felszerelés csak 5-6 járőr számára elegendő ahhoz, hogy feladatát úgy hajthassa végre, hogy élete, testi épsége indokolatlanul ne kerüljön veszélybe. Az egyéni védőfelszerelésekkel (pajzs, bevetési sisak, bevetési bakancs, bevetési ruha, testvédő) kapcsolatban megfogalmazódott, hogy azok higiénés állapota nem kielégítő, fertőtlenítésük nem megoldott. Több rendőr észrevételezte, hogy a golyóálló mellényekből kivágják a szavatossági idő címkét, így nem ellenőrizhető a szavatosság lejárt. Sokan nem tartották kielégítőnek az új szolgálati ruhák minőségét, funkciójuk betöltésére való alkalmasságát, sőt kifejezetten hangsúlyozták, hogy azok nem bírják a fokozott igénybevételt.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdése minden ember számára úgy biztosítja az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, hogy azoktól önkényesen megfosztani senkit nem lehet, a védőruházattal, egyéni védőeszközökkel, az egyenruhával kapcsolatos kifogásokat feltétel nélkül elfogadtam, mert azok közül akár egy fennállása is veszélyforrást, a szóban forgó alkotmányos jogok érvényesülésének közvetlen veszélyét jelenti használója számára.

Az egységnél Szabadidő Központot tartanak fenn, de a nem hivatali rend szerint dolgozó állomány csak kivételesen, esetleg háromhavonta egy óra sportolási munkaidő kedvezményt kap. A szóban forgó megkülönböztetés felveti a diszkrimináció tilalmának sérelmét. A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybíróság szűken értelmezi, még sem vitatható, hogy a Készenléti Rendőrségnél a hivatali munkarendben dolgozók és a nem hivatali munkarendben dolgozók homogén csoportot alkotnak, így közöttük – semmilyen ismérv szerint – nem tehető különbség. Ezért erre tekintettel is megállapítottam a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszasságot.

Több rendőr szerint a képzések, továbbképzések időtartama, minősége messze elmarad az egyébként elvárhatótól, önvédelmi képzésben pedig akinek ideje engedi, a saját költségén és szabadidejében vehet részt. Ha a hivatásos állomány tagjai nem részesülnek megfelelő és folyamatos kiképzésben, nincs elégséges gyakorlatuk ahhoz, hogy saját életük vagy az állampolgárok védelme érdekében megfelelő biztonsággal lépjenek fel intézkedéseik során, fennáll – nemcsak a rendőr, hanem az intézkedés alá vont személy (állampolgár) oldalán is – az élethez, testi épséghez fűződő jog sérelmének közvetlen veszélye.

Az érdekvédelemhez való jog érvényesülésének hiányosságairól is szóltak a rendőrök. Sérelmezték, hogy a Magyar Köztársaság Rendőrségének nincs hatályos etikai kódexe, ami pontosan meghatározná, hogy mely magatartás minták a követendők, illetve melyek a tiltottak a rendőr részére. Etikai kódex hiányában az etikai eljárásokat háromtagú bizottság

folytatja le, melynek vezetője általában az állományilletékes parancsnok vagy annak helyettese és ők döntenek el, hogy adott esetben a rendőr magatartása „rendőrhöz méltó volt-e”. Döntésük eredménye lehet akár a testületből való eltávolítás, a szolgálati jogviszony megszüntetése is. Ezért az érdekérvényesítés körében is megállapítottam a jogállamiság, illetve a jogbiztonság követelménye érvényesülése sérelmének közvetlen veszélyét, sőt a jelenlegi gyakorlat a tisztességes eljáráshoz való jogból levezethető, mérlegelési jogkör alkotmányosértő túllépésének veszélyét is magában rejt az által, hogy az etikai bizottság tagjainak döntése ad hoc jellegű, kiszámíthatatlan.

Ugyancsak az érdekérvényesítéssel összefüggésben merült fel az osztályvezetői, vagy annál magasabb beosztású vezetőket érintő probléma. A Hszt. jelenleg hatályos szövege szerint ugyanis az osztályvezető, és az annál magasabb beosztású vezető indokolás nélkül azonnali hatállyal, felmenthető beosztásából [245/D. § (1) bek.]. Ez a sérelem nemcsak az említett vezetőket, hanem közvetve a beosztottakat is hátrányosan érinti, mégpedig a túlszolgálat és a pótlékok (pl. gépjárművezetői pótlék, távolléti díj) kifizetése terén. Az állományilletékes parancsnok a 150 órán belüli túlszolgálat díjazását is engedélyezheti, ha a szabadidő kiadása a szolgálat ellátását veszélyeztetné. Ilyen javaslatot azonban nem tesz sem az osztályvezető, sem az annál magasabb beosztású vezető, mivel „olyan ellenszenvet válthat ki” feletteseiből, ami vezetői beosztásából való indokolás nélküli elmozdításához vezethet. Az pedig, hogy a Hszt. „ésszerű indok” nélkül differenciál a 150 órát meghaladó és meg nem haladó túlszolgálat pénzben való kifizetése között, sőt, a 150 órán belül teljesített túlszolgálat kifizethetőségéről való döntést az állományilletékes parancsnokra bízza, sérti a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot. Alkalmas továbbá arra, hogy az egyenlő munkáért járó egyenlő bér elvét, valamint a diszkrimináció tilalmát sértse azzal, hogy az egyes parancsnokok másként ítélik meg az azonos feladatokat túlszolgálat formájában ellátó hivatásos állományúak munkájának értékét, díját.

Kifogásolták, hogy a rendőrök elleni büntetőeljárások sokszor évekig elhúzódnak, ez idő alatt nem dolgozhatnak, nem részesülhetnek jutalomban, sem előléptetésben. A Hszt. nem szab határidőt a büntetőeljárás alá vont hivatásos állományú rendőr szolgálati jogviszonya felfüggesztéséhez, kedvezményekből való kimaradásához, vagyis több évig – akár a büntetőeljárás jogerős befejezéséig is – bizonytalanságban tartható a rendőr. Ez nemcsak a jogbiztonság követelménye érvényesülésének közvetlen veszélyeztetését jelenti, hanem a rendőr és családja szociális biztonságát is. Ezen kívül sérti a rendőröket is megillető ártatlanság vélelmét, és a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a jogegyenlőség elvét.

Sajátos problémaként merült fel a szolgálati hely megváltoztatására irányuló áthelyezési kérelmek intézése. A vidéki rendőrök számára előnyösebb lenne, ha a lakóhelyükön lévő rendőri szervnél teljesíthetnének szolgálatot, de a Készenléti Rendőrség parancsnoka az esetek nagy részében nem járult hozzá az áthelyezésekhez. 2003. évben az áthelyezések 80%-a hat hónapig történő visszatartással, míg a fennmaradó 20%-ban rövidebb (három hónapos) várakozási idővel, vagy a kért időpontban került engedélyezésre.

A szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztása – mint alkotmányos alapjog – korlátozható, azonban azt is tartalmazza a törvény, hogy a hivatásos állomány tagja alapvető jogainak a szolgálati viszonytal kapcsolatos korlátozása nem okozhat az elérni kívánt törvényes érdekek nyilvánvalóan aránytalan hátrányt, és több lehetséges és alkalmas korlátozás közül azt kell választani, amely az eredmény biztosítása mellett a korlátozással érintettre a legkisebb sérelemmel jár. Amennyiben a kérelmező fogadására csak az adott időpontban van lehetőség, akkor a várakozási idő kikötése olyan súlyos hátrányt okoz, amely sérti a Hszt.-ben is deklarált arányosság követelményét, és alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot okoz.

A Veszprémi és a Várpalotai Rendőrkapitányságon szintén többen kifogásolták a ruházati illetmény késedelmes kifizetését, az új egyenruha minőségét, kivitelezését, a munkabeosztás kiszámíthatatlanságát, a túlszolgálat ellentételezésének hiányosságait (túlórapénzt nem kapnak, lecsúsztatásra gyakran nincs lehetőség). A védőruházattal, egyéni védőeszközökkel, az egyenruhával, munkabeosztással és a túlóra díj kifizetésének elmaradásával kapcsolatos kifogásokat nem vontam kétségbe, mivel ezek szinte valamennyi vizsgált rendőri szervnél elhangzottak. A Készenléti Rendőrség vonatkozásában az előzőekben már összefoglalt alkotmányos visszásságok indokaira visszautalva megállapítottam, hogy azok a Veszprémi és a Várpalotai Rendőrkapitányságokon szolgálatot teljesítő rendőrök esetében is fennállnak.

Veszprémben ismét meg kellett állapítanom, hogy a fogdában a zárkák alkalmatlanok arra, hogy azokban huzamosabb ideig, hetekig, hónapokig embereket tartsanak bezárva. A zárkákban nincs vízcsap és nincs WC sem, ezért a fogva tartottak elemi szükségleteiket csak akkor tudják elvégezni, ha a rendőrök kiengedik, illetve kikísérik őket, ami sérti a fogva tartottak emberi méltósághoz való jogát, de közvetve az Alkotmány 70/D. §-ában megfogalmazott, lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jog érvényesülését is veszélyezteti.

A BRFK XIX. kerületi Rendőrkapitányság belső terei – a tetőtér nemrég történt beépítésétől eltekintve – elhanyagoltak, korszerűtlenek. Az irodák tisztasági festésére 13 éve nem került sor, egyedül a fogda és az ügyelet évenkénti festéséről gondoskodnak. Az irodákká alakított tetőtér – ahol a bűnügyi állomány dolgozik – megfelelően kivitelezett, azonban a légkondicionálás hiánya miatt nyáron 33 C fok feletti a helyiségek hőmérséklete. Ez, valamint a kapuügyeletes rendőr huzatos és fűtés nélküli előtérben kialakított szolgálati helyen való tartózkodás, hosszabb távon közvetlenül veszélyez-

tezi az ott szolgálatot teljesítők egészségét, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogát.

A pihenőidő terhére 2 rendőr 12 órás szolgálatot lát el a nagy forgalmú, és bűnügyi szempontból fertőzött Kőbánya-Kispest MÁV állomás és Metró végállomás területén. A rendőröket az önkormányzat fizeti, a kapitánysággal kötött szerződés alapján. A látogatás időpontjában az önkormányzat már elkülönítette erre a célra a pénzt, de azt a BM közigazgatási és informatikai helyettes államtitkár jóváhagyása hiányában az állomány még nem kapta meg.

Az ügyelet és a fogda állapota, tisztasága megfelelő volt. A fogdában azonban nincs természetes szellőzés, ami nemcsak a fogva tartottak, de a fogdaőrök egészséges környezethez való jogát is sérti.

Többen felvetették, hogy a túlórákat nem fizetik ki, lecsúsztatni pedig nem tudják, mert az a munka rovására megy, a többletszolgálat jelentős része így elvész. A kivett szabadidő miatt felgyülemlett munka elvégzése újabb túlórákkal oldható meg. Megállapítottam, hogy a BRFK XIX. Kerületi Rendőrkapitányság állománya tekintetében is sérül a jogbiztonság követelménye és az abból levezethető tisztességes eljáráshoz, továbbá a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez (bérhez) való jog az által, hogy túlóra díjat nem fizetnek.

A kapitányságon a jóváhagyott szolgálati időrend gyakori változtatása, a szabad- és a pihenőnapok idejének bizonytalansága, kiszámíthatatlanná teszi az állomány magán- és családi életét, ezáltal olyan jogkorlátozást okoz, ami sérti a Hszt.-ben megfogalmazott elkerülhetetlenség és arányosság követelményét, ezzel alkotmányos viasszást kelt.

A BRFK XXI. Kerületi Rendőrkapitányság állománya a szociális-higiénés körülményekkel kapcsolatban tett kifogást, illetve többen nyilatkoztak arról, hogy a számítógépes munkahelyek nem felelnek meg a képernyő előtti munkavégzés minimális egészségügyi és biztonsági követelményeiről szóló 50/1999. (XI. 3.) EüM rendelet előírásainak. A munkáltató köteles gondoskodni a munkaeszközök, a felszerelések és a berendezések rendszeres és folyamatos műszaki karbantartásáról, a munkavállalók biztonságára vagy egészségére veszélyt jelenthető hibák lehető legrövidebb időn belüli (akár csere útján való) elhárításáról. Amennyiben ezt a munkáltató nem teljesíti, megállapítható az egészséges környezethez való jog, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, – végső esetben – az élethez való jog sérelmének közvetlen veszélyeztetettsége.

A Szentendrei Rendőrkapitányságon az irodák, munkahelyek szűkösek, túlszűfoltak. Az épület szerkezete repedezik, vastraverzek tartják össze, amelyek keresztülhúzódnak a belső tereken és irodákon. A szerkezeti elemek mozgása miatt a közlekedő terek járólappjai folyamatosan töredeznek, balesetveszélyesek. Összességében az egészséges környezethez, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot sérti az épület rossz műszaki állapota.

A kapitányság előállító helyisége az ügyelettől való távolság, és a belső jelző- és segélyhívó berendezés hiánya miatt, csak abban az esetben alkalmas az előállítottak fogva tartására, ha a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 45. § (1) bekezdésére figyelemmel gondoskodnak az előállított, elővezetett személy állandó őrzéséről. A technikai úton történő ellenőrizhetőség az adott körülmények között nem egyenértékű az állandó őrzéssel. Ezekre figyelemmel megállapítottam, hogy sérül a Szentendrei Rendőrkapitányság előállító helyiségében elhelyezett személyek lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez fűződő joga, továbbá – a helyiségnek az előállított személy részére rendelkezésre álló jelzőberendezés, segélyhívó hiánya miatt – közvetlenül veszélyeztetett az élethez való joga.

A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő jog veszélyeztetése vagy sérelme megállapítható volt a következő hiányosságok miatt:

- a tetőtérben kialakított munkahelyek zsúfoltsága, nyáron a klimatizáció hiánya;
- a kapitányságon nincs megfelelő számú öltözőszekrény, ezért az állomány egy része sportszatyorban tárolja az egyenruháját;
- a védőruházat alapvető higiénés követelményeknek való megfelelőségét – ami egyébként szakértelmet követelne – a rendőröknek saját maguknak kell biztosítaniuk, házilag történő tisztítással;
- a kapitányságon egy időben tartózkodó állomány rendelkezésére álló zuhanyozó, WC száma kevés, a meglévők felszereltsége pedig kiegészítésre (pl. WC szellőztetővel való ellátása, több meleg vizes zuhany beállítása) szorul;
- az ügyeletet tiszt, a bűnügyi helyszínelők irodája, a segédhivatali helyiség nem felel meg a rendeltetésszerű használatra, kevés hely és az irodabútor ahhoz, hogy az ott egy időben tartózkodó személyek – rendőrök, panaszosok – emberi körülmények között dolgozhassanak, illetve mondják el panaszukat.

A rendőrök egy része anyagi gondokkal küszködik. Többen dolgoznak a CORA bevásárlóközpontban, vagy vállalnak felügyeleti munkát a Pilisi Parkerdőgazdaságnál. A másodállásokat havi 60 óra időtartamban engedélyezik. A kapitányságvezető saját jutalomkerettel nem rendelkezik, a rendőrséget támogató helyi alapítvány nincs. Sajátos formája az elismerésnek, hogy – parancsnoki javaslatra – helyi vállalkozóktól „a hónap rendőre” 10-10 ezer forintos vásárlási utalványt kap, ami a jogállamiság és az abból levezethető jogbiztonság követelménye, mint alkotmányos alapelv sérelmének a közvetlen veszélyével jár.

A Szentendrei Rendőrkapitánysághoz tartozó Pomázi Rendőrőrs egy volt hentesüzlet udvari részében van elhelyezve. Az őrs irodái leromlott állapotúak, elhanyagoltak, bútorzata, felszereltsége hasonló. Egy közös (férfi–női) WC áll az ál-

lomány és az ügyfelek rendelkezésére, amely egyben zuhanyozó is. A férfi és női rendőröknek közös az öltözőhelyiségük is, amelyet még ebédlőként is használnak. A rendőrök elmondása szerint az épületben egerek vannak. Az ügyfelek részére várakozóhelyiség, ülőhelyek nincsenek. A Pomázi Őrs állapota – hasonlóan a szentendrei kapitányságéhoz – messze elmarad az elvárható színvonaltól. Az őrsön tapasztalt körülmények a higiénés állapotok miatt közvetlenül veszélyeztetik az ott szolgálatot teljesítők egészségét, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogait.

A Bicskei Rendőrkapitányság kb. 10 évvel ezelőtt épült, ennek megfelelően jó állapotú, korszerű, tágas és rendeltetésének megfelelő épület. Belső tereinek kialakítása, az irodák mérete és felszereltsége kulturált ügyfélfogadást és nyugodt, egészséges munkakörülményeket tesz lehetővé. A kapitányságon dolgozók meleg ebédet fogyaszthatnak. A kikérdezett rendőröknek a szolgálattal összefüggésben, illetve a helyi beosztásukkal, parancsnokaikkal nem voltak problémáik. Sokan panaszkodtak ugyanakkor az új egyenruhákra, a méretválaszték hiányosságaira. Az egyenruházati cikkek ára és minősége távol áll egymástól, különösen a műszálas termékek viselése kellemetlen. A Bicskei Rendőrkapitányságon észleltek is megerősítettek abban, hogy – mint arra jelentésemnek a Készenléti Rendőrségen tapasztaltakról szóló részében már rámutattam – közvetlenül veszélyezteti a rendőrök élethez és az emberi méltósághoz való jogát, hogy az egyenruha megfelelő méretválasztéka hiányzik, anyaga pedig a higiénés feltételeknek nem felel meg maradéktalanul.

A Györi Rendőrkapitányság megfelelő állapotú, modern, karbantartott épületben van elhelyezve. Az önkormányzat évi 14 millió forintot biztosít közrendvédelmi célokra, a közterületi szolgálat erősítésére. A pénzből napszakonként 2-2 rendőr a szabadidejéből lát el többletszolgálatot. A szerződéseket a főkapitány hagyja jóvá, az önkormányzat havonként elszámoltatja a ráfordításokat. Egy körzeti megbízott részére engedélyezték, hogy a szabadidejében telephely őrzését vállalja. Az itt nyilatkozó rendőrök egy része kritikus véleményeket fogalmazott meg a tisztasággal, az irodák, mellékhelyiségek (WC, zuhanyozó) takarításával kapcsolatban. A megkérdezettek közül néhányan kifogásolták, hogy az irodák – az épület tetőszerkezetének szigetelési hiányosságai miatt – nyáron túlzottan meleg, a normális munkavégzésre alkalmatlanok. Az épület higiénés követelményei megfelelő biztosításának, valamint a nyári időszakban túlmelegedő irodahelyiségek klimatizáltságának hiánya, közvetlenül veszélyezteti az ott dolgozók egészséges környezethez, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát. Volt, aki kifogásolta, hogy a munkahelyén dohányoznak, annak ellenére, hogy az nem kijelölt dohányzóhely. A belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek működési területén a dohányzás és a dohánytermékek forgalmazásának szabályairól szóló 36/1999. (X. 22.) BM rendelet rögzíti, hogy a fegyveres szervek területén a dohányzásra vonatkozó szabályok megtartását a munkavédelmi ellenőrzésre feljogosított szerv és a fegyveres szerv elhelyezésére szolgáló objektum parancsnoka ellenőrzi. A konkrét esetben tehát a györi rendőrkapitányság vezetője köteles gondoskodni a dohányzásra vonatkozó szabályok betartásáról. Ha ezt elmulasztja, sérti a jogbiztonság követelményét, és közvetlenül veszélyezteti a nem dohányzó, de a dohányzást eltűrni kénytelen beosztottja egészséghez, testi épséghez fűződő jogát. A hivatásos állományúak változó mértékben túlóráznak, de a túlszolgálatot csak szabadidőben, és csak részben ellentételezik, ami alkalmas az egyenlő munkáért járó egyenlő bér elve, valamint a diszkrimináció tilalma érvényesülésének közvetlen veszélyeztetettsége megállapítására. A helyszíni vizsgálat is tapasztalt hiányosságot: pl. a járőrök öltözőjének fala vizes, a csempézés hiányos volt, ami közvetlenül veszélyezteti az állomány egészséges környezethez való jogát.

A Kapuvári Rendőrkapitányság a város egyik legrégebbi épületében működik. Belső terei, irodái elhanyagoltak, berendezése elhasználódott. Padlózata mindenütt linóleummal borított, több helyen felszakadozott, a szakadásokat ragasztószalagokkal javították, a közlekedés az irodákban és a belső folyosókon balesetveszélyes. Az épületben egereket is láttak, a falak, különösen a vizes lábazatoknál, több helyen omladoznak. A kapitányságvezető irodáját 1987-ben tapétázták. Az öltözők kicsik, a szűkös helyiségekben a rendőrök egy része tud csak átöltözni. A tetőzet állapota rossz.

Az épület fűtése gázkazánnal történik, a fűtési rendszer elavult, gyakran javításra szorul. A nyomozók udvari – közvetlenül a szabadba nyíló ajtókkal, ablakokkal ellátott – kisméretű irodákban dolgoznak. Az épületnek ez a része felvonulási épületre vagy raktárhelyiségekre emlékeztet, téli időszakban, a hétfői munkanapokon 8–10 C fok hőmérséklet van a helyiségekben (hétvégeken a központi fűtést kikapcsolják).

A kapitányság műszaki-építészeti állapota, az irodák, folyosók, mellékhelyiségek állapota, a nyomozók elhelyezése hosszabb távon közvetlenül veszélyeztetik az ott szolgálatot teljesítők egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogait.

A Jászberényi Rendőrkapitányság állapota jó, az épületet 5-6 évvel ezelőtt felújították, ennek megfelelően belső terei, irodái, szociális helyiségei, az elsőfokú rendőri szervek nagy részéhez viszonyítva megfelelő színvonalúak. A kapitányságon étkezési lehetőség nincs, a hivatali munkarend szerint dolgozók egy közeli étteremben kb. 400 Ft-os áron (menü) ebédelhetnek.

Lövészetet évente 2 alkalommal tartanak, amit maguk a rendőrök is kevesellnek ahhoz, hogy lökészségüket fenntartsák. Erre tekintettel megállapítottam, hogy a rendőrség hivatásos állományú tagjai nem részesülnek megfelelő és folyamatos lökiképzésben, ezért fennáll – mind a rendőr, mind az állampolgárok – élethez és testi épséghez való joga sérelmének közvetlen veszélye.

Többen kifogásolták a gépkocsik állapotát, amelyek egy része rossz állapotú; a 10-12 éves, túlfutott autók szolgálati használata már nem biztonságos. Egyes vélemények szerint az autók 90%-a normális műszaki vizsgán nem menne át. A járműpark összetétele nem alkalmazkodik a szolgálati igényekhez, ahány autójuk van, annyi típusú (Skoda, Ford, Opel, VW stb.), így a javíttatásuk is nehéz. A gépkocsik biztonságos használatra való alkalmasságának hiánya miatt megállapítottam, hogy fennáll az azokat használó rendőrök életének, testi épségének közvetlen veszélyeztetettsége.

A kapitányság állománya sérelmezte, hogy a más városban vagy falun lakók berendelése esetén a kifizetett pótlékok nem fedezik a szolgálati helyre való bejutás (éjszaka erre csak saját gépkocsival van mód) költségeit sem. A rendelkezések szerint kötelező megtéríteni a szolgálati helyre soron kívül pl. éjszaka saját személygépkocsin való bejutás költségeit, ebben nincs mérlegelési lehetősége az állományilletékes parancsnoknak. Ha ez elmarad, sérül az egyenlő munkáért járó egyenlő bér elve, valamint a jogbiztonság követelménye.

Az Egészségügyi és Pszichológiai Egyesített Központ 1999-ben jött létre, mint a rendőrség központi egészségügyi, szakirányító és alapellátást végző szervezete. Feladatkörébe tartozott a háziorvosi szolgálat működtetése és a foglalkozás-egészségügyi szolgálat is. Vizsgálatom idején már várható volt, azóta pedig le is zajlott egy újabb átszervezés.

Az egészségügyi szolgálat az ORFK, a BRFK és a Pest megyei RFK állományának, valamint hozzátartozóiknak – összesen kb. 14 ezer személy – ellátását végzi. A tevékenységgel összefüggésben tájékoztatást kértem a rendőrség vezető főorvosától. Az EPEK 2003-ban összefoglaló jelentést készített a rendőrség munkavédelmi és közegészségügyi-járványügyi helyzetéről. Megállapításaik alátámasztották azokat a tapasztalatokat, amelyeket a vizsgálatom során is észleltem. A jelentés szerint a rendőrségen 28 olyan kapitányság, illetve rendőrőrs található, amelyek több szempontból nem felelnek meg a jogszabályi előírásoknak és ezek közül 6 szervezeti egység elhelyezése (objektuma) „munkavégzésre csak korlátozottan alkalmas” minősítést kapott.

Vizsgálták a rendőrségi objektumok akadálymentességét is. Megállapították, hogy az országban működő 263 saját kezelésű objektumból 187 esetében nem biztosított az akadálymentes bejutás a kerekesszéket használók részére. A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 29. § (6) bekezdése szerint a törvény kihirdetésekor már meglévő középületek akadálymentessé tételét fokozatosan, de legkésőbb 2005. január 1-jéig el kell végezni. Emiatt megállapítható az emberi méltósághoz való jog sérelme, amihez társul a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos visszásság, és fenyeget az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog csorbulása is. Ezen alkotmányos joggal összefüggő visszásságok fennálltak a szentendrei, kapuvári, jászberényi, pomázi, BRFK XIX. kerületi és BRFK XXI. kerületi rendőrségi objektumok vonatkozásában.

Az EPEK vizsgálata rámutatott arra is, hogy a VIII. kerületi Rendőrkapitányság állapota a korábbi átfogó ombudsmani vizsgálat során megállapított körülményekhez képest nem változott, és jelenleg sem felel meg a minimális jogszabályi feltételeknek. Megállapítottam, hogy a kapitányság épületének műszaki állapota hosszabb távon közvetlenül veszélyezteti az ott szolgálatot teljesítők egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogait. Az egyik írásban előterjesztett panasz szerint a VIII. kerületi Rendőrkapitányság vezetője a kapitányság objektumörét napi 12 órán át egy kb. 1,5 – 2 méteres területen való szolgálat ellátásra kényszeríti, ami sérti a rendőr emberi méltósághoz, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát.

Javaslatok, kezdeményezések és ajánlások:

A vizsgálatom során feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok és/vagy azok közvetlen veszélyének elhárítása, illetve orvoslása érdekében a következő intézkedéseket teszem:

Az Obtv. 25. §-a alapján javaslom a belügyminiszternek, hogy

- fontolja meg a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény – konkrétan a Hszt. értelmező rendelkezéseinek – olyan jellegű kiegészítése kezdeményezését, amely megszüntetné a szolgálati érdek tág értelmezésének ma létező lehetőségét;
- ugyancsak a Hszt. módosításának kezdeményezését úgy, hogy az tartalmazzon egységes szabályokat a túlóra díj kifizetésére (ellentételezésére), ne utalja az állományilletékes parancsnok diszkrecionális jogkörébe az arról való döntést;
- kezdeményezze a Hszt. olyan tartalmú módosítását is, ami az osztályvezetők és az annál magasabb vezető beosztásúak azonnali hatályú felmentését indokoláshoz köti;
- a Hszt.-be olyan szabályok beiktatásának kezdeményezését, ami a büntetőeljárás alá vont rendőr szolgálati viszonya felfüggesztésének, a fel nem függesztett, de büntetőeljárás alá vont rendőr kedvezményeiből való kimaradásának lehetőségét határidőhöz köti;
- vizsgálja meg „a rendőri hivatás magatartási szabályai” (etikai kódex) kiadásának lehetőségét, amely tartalmazza a Magyar Köztársaság Rendőrsége számára – hasonlóan pl. a köztisztviselők etikai kódexéhez – azokat a követelményeket, melyeknek a rendőr feladata ellátása során köteles eleget tenni.

Az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján ajánlom a belügyminiszternek, hogy

- rendeljen el vizsgálatot az egyenruházati cikkek minőségére, szolgálati alkalmasságára, esztétikai jellemzőire vonatkozóan, és annak eredményétől függően tegye meg a szükséges intézkedéseket, akár KERMI ellenőrzés kezdeményezésével is;

- irányítási és felügyeleti jogkörében gondoskodjon a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság, a BRFK XIX. kerületi Rendőrkapitányság fogdájának, a Szentendrei Rendőrkapitányság előállító helyiségének haladéktalan felújításáról úgy, hogy az ott szolgálatot teljesítő rendőrök, valamint az ott elhelyezett fogva tartottak élethez, testi és lelki egészségéhez, továbbá az egészséges környezethez való minimális jogai érvényesülhessen;

- gondoskodjon a Szentendrei Rendőrkapitányság, a Kapuvári Rendőrkapitányság, a Jászberényi Rendőrkapitányság, a BRFK VIII. kerületi Rendőrkapitányság, a Pomázi Rendőrőrs épületeinek mielőbbi felújításáról, valamint a BRFK XIX. kerületi Rendőrkapitányság kapuügyleti helyiségének és klíma nélküli tetőtéri irodáinak, a Győri Rendőrkapitányság ugyancsak légkondicionáló nélküli irodáinak és járőr öltözőjének, olyan átalakításáról, felújításáról, hogy azok megfeleljenek az ott dolgozók vagy ügyfélként ott tartózkodók élethez és az emberi méltósághoz, továbbá a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, végül az egészséges környezethez való joga minimális követelményeinek;

- tekintse át az ügyfélfogadást végző rendőri szervek objektumainak akadálymentesítési helyzetét, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény rendelkezéseinek mielőbbi (határidőre való) végrehajtása érdekében;

- rendeljen el vizsgálatot országos szinten a rendőrök „egyedi” jutalmazása tárgyában, és szüntesse meg a Szentendrei Rendőrkapitányságon tapasztalt azon gyakorlatot, hogy helyi vállalkozó jutalmazza a rendőrt.

Az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján ajánlom az országos rendőrfőkapitánynak, hogy

- vizsgálta meg a Rendőrség Biztonsági Szolgálatánál (RBSZ, volt készenléti Rendőrség) az áthelyezést kérők szolgálatban való visszatartásának, és rendőr-szakközépiskolai kibocsátásukat követő szolgálati helyükről való értesítésük gyakorlatát és gondoskodjon arról, hogy az intézkedés ne okozzon szükségtelen és aránytalan sérelmet a kérelmezőknek;

- vizsgálta meg, hogy az RBSZ-nél a szolgálatba lépés és váltás gyakorlata megfelel-e a 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet 65/A. §-ában foglaltaknak, és szükség esetén intézkedjék, hogy az átadás-átvétel idejét a szolgálati időbe beszámítsák;

- ellenőriztesse, hogy biztosítják-e a rendőrök pihenőidejét azokon a kapitányságokon, ahol a közterület rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat, vagy azok egy részét nem saját forrásból finanszírozott túl-szolgálatlalt látják el;

- vizsgálta meg, hogy a jelentésben kifogásolt objektumokban (XIX. és XXI. ker. RK., Szentendrei RK., Pomázi Őrs, Kapuvári RK.) milyen szervezési, vagy egyéb eszközök igénybevételével biztosítható belátható időn belül a munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002. (II. 8.) SZCSM-EÜM együttes rendelet előírásainak betartása;

- vizsgálta meg valamennyi területi rendőri szervnél a rendőrök életének, valamint testi épségének indokolatlan kockáztatása elkerüléséhez szükséges valamennyi technikai felszerelés és egyéni védőeszköz műszaki állapotát, szolgálatellátásra való alkalmasságát és használhatóságát, továbbá gondoskodjon azok pótlásáról, cseréjéről, szakemberrel való folyamatos higiénés fertőtlenítéséről, lökiképzések számának növeléséről, illetve mindezek visszatérő ellenőrzéséről; mérje fel a Rendőrség Biztonsági Szolgálatánál az átlagosnál nagyobb rendőri erőt igénylő feladatellátás után/előtt a fekvőhely igényt és gondoskodjon pótágyak (akár összecsukható) rendszeresítéséről, a fekvőhelyek folyamatos fertőtlenítéséről;

- intézkedjen a fürdőhelyiségek hiányzó felszerelési és berendezési tárgyainak pótlásáról, újabb fürdőhelyiségek és öltözők mielőbbi kialakításáról;

- vizsgálta meg országos szinten a hivatásos állomány túlszolgálatával kapcsolatos rendelkezések betartását és gondoskodjon arról, hogy túlszolgálatot kivétel nélkül és országosan egyenlő elvek szerint ellentételezzék;

- ellenőriztesse a rendőrség gépkocsi-parkjának állapotát, gondoskodjon azok folyamatos karbantartásáról, cseréjéről úgy, hogy műszakilag alkalmatlan gépkocsit az alacsonyabb beosztású rendőr (pl. kmb-s, rendőrőrs állománya) se kényszerüljön használni.

Az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy a Rendőrség Biztonsági Szolgálatának vezetője biztosítsa a munkavédelmi oktatások szakember által való megtartását, olyan munkavégzésre pedig (pl. körletszemlék előtti udvar takarítás) ne adjon utasítást, ami ellentétes a Hszt. 67. §-ában foglaltakkal és veszélyezteti a kiképzett rendőr és szakközépiskolai tanulói jogviszonyban állók emberi méltóságát. A sportolási munkaidő kedvezmény kiadása során kerülje a hivatali és a nem hivatali munkarendben szolgálatot teljesítők közötti bármilyen megkülönböztetést. Tekintse át az állomány önvédelmi képzésének helyzetét, dolgozza ki annak biztosítása lehetőségét, betartását pedig ellenőrizze.

Kezdeményezem, hogy a BRFK XIX. kerületi Rendőrkapitányság vezetője alakítson ki az állomány részére rendszerített, kulturált, az emberi méltóság érvényesülését biztosító étkezőt. Vizsgálja meg a bűnügyi, illetve a közrendvédel-

mi állomány vonatkozásában a szolgálatba lépés és váltás gyakorlatát és azt úgy alakítsa át, hogy ne okozzon jogkorlátozást, illetve az megfeleljen a Hszt.-ben szabályozott elkerülhetetlenség és arányosság követelményének.

Kezdeményezem, hogy a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője gondoskodjon arról, hogy a Szentendrei Rendőrkapitányságon – már a teljes átalakítás előtt is – legyen megfelelő számú fürdőhelyiség és WC, megfelelő számú és minőségű irodabútor az ott dolgozók, illetve ott tartózkodók számára, pótolja a meglévő fürdőhelyiségek hiányzó felszerelési és berendezési tárgyait.

Kezdeményezem, hogy a Szentendrei Rendőrkapitányság vezetője rendszeresítsen az állomány részére kulturált, az emberi méltóság érvényesülését biztosító étkezőt és működőképes, illetve az állomány létszámahoz igazodó db számú hűtőszekrényt, valamint öltözőszekrényt. Biztosítsa a védőruházat megfelelő, szakemberrel való tisztán tartását, fertőtlenítését.

Kezdeményezem, hogy a Győri Rendőrkapitányság vezetője gondoskodjon a dohányzásra vonatkozó BM rendelet szabályainak a kapitányság épületében való érvényesítéséről és azok betartását visszatérően ellenőrizze. Biztosítsa a sportolási munkaidő kedvezmény kiadását, a sportfoglalkozásokon való feltétel nélküli részvételi lehetőséget az állomány számára.

Kezdeményezem, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság vezetője vizsgálja felül a BRFK VIII. kerületi rendőrkapitány azon intézkedését, miszerint az objektumőr nem hagyhatja el a szolgálati helyét kb 1,5 – 2 méteres területet. Vizsgálata eredményétől függően tegye meg a szükséges intézkedést.

Kezdeményezem, hogy a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője vizsgálja meg a szolgálati helyre való soron kívüli bejutásból adódó, a rendőr által megelőlegezett költség megtérítésének megyei gyakorlatát és indokolt esetben intézkedjen annak a Hszt. szerinti kialakításáról.

Jelentésemet tájékoztatásul megküldöm a rendőrségen működő érdekképviselői szervezeteknek, továbbá a miniszterelnöknek, a Miniszterelnöki Hivatalt irányító miniszternek, az Országgyűlés Rendészeti Bizottsága, az Országgyűlés Alkotmányügyi Bizottsága, az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi Bizottsága elnökeinek.

Budapest, 2004. december 22.

Takács Albert s. k.

OBH 5664/2004.

Rövidített jelentés a közoktatási intézményekben végzett politikai jellegű információ- és véleménygyűjtésről.

Egy országgyűlési képviselő beadványa nyomán hivatalból jártam el, és foglaltam állást abban az ügyben, hogy okozott-e alkotmányos joggal összefüggésben visszasságot a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség alelnökének, országgyűlési képviselőnek a közoktatási intézményekhez küldött levele, amelyben az intézményvezetők, pedagógusok, szülők véleményét kérte az intézményekre vonatkozó szabályozásról, az oktatási kormányzat munkájáról. A panaszos országgyűlési képviselő állásfoglalásomat kérte az oktatási jogok miniszteri biztosának az üggyel kapcsolatban tett nyilatkozatáról is.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 1. §-a értelmében az országgyűlési biztos feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. E feladatom alapján és hatásköröm figyelembevételével azt vizsgáltam, álláspontomat arról alakítottam ki, hogy az intézményekhez küldött véleménykérés nyomán kialakult-e az alkotmányos jogokat közvetlenül veszélyeztető helyzet a közoktatási intézményekben.

A megállapított tényállás:

A közoktatási intézményekhez ez év október első napjaiban levél érkezett egy országgyűlési képviselőtől. A levél fejlécén „Országgyűlési Képviselő – Fidesz Magyar Polgári Szövetség” felirat volt, a levél végén levélcímként a Fidesz Frakció, Oktatási Kabinet megnevezés és a parlamenti irodaház címe olvasható, továbbá ugyanezt elektronikus címként is megjelölték. A levél az intézményvezetőkhez szólva a Kormánynak az oktatást érintő eddigi és a 2005. évi költségvetés előkészítésével összefüggésben várható intézkedéseit ismerteti a FIDESZ – MPSZ megítélésében. Közli továbbá, a FIDESZ – MPSZ azt tapasztalja, hogy a Kormány úgy készül a közoktatás helyzetét, az intézmények működését alapvetően érintő döntések meghozatalára, „hogy terveit titkolja, azokról az érintettek véleményét nem kéri ki”. A levél végül a következőképpen zárul: „Szükségesnek tartjuk, hogy a tervezett intézkedéseket megelőzve pontos képet nyerjünk egyes, a közoktatásban bekövetkezett fontos változásokról, és megismerjük az Önök álláspontját a Kormány közoktatás-finanszírozási elképzeléseit illetően. A most megküldött levél mellékletként tartalmaz – a pénzügyminiszter levele mellett – egy kérdőívet, amelyben Ön, illetve a tantestület tagjai véleményt mondhatnak a javaslatról. Kérjük, tegye lehetővé, hogy ezen dokumentumokat kollégái és szülői munkaközösség tagjai is megismerhessék. Várjuk megtisztelő válaszát!”

A levélhez mellékeltek a pénzügyminiszternek 2004. július 30-án néhány polgármesterhez írt megkeresését (címezés nélkül), amelyben a közoktatási ágazatra vonatkozó, a 2005. évi költségvetést előkészítő javaslatokat kért, és maga is megfogalmazott ilyeneket a takarékosabb, ésszerűbb pénzfelhasználást is szem előtt tartva. Bár ezek a javaslatok a költségvetési törvény tervezetében nem szerepeltek – amint erről a miniszter a sajtóban is nyilatkozott –, a képviselői levél mellékleteként küldött kérdőív mégis számos olyan kérdést tartalmaz, amely ezekről az elképzelésekről kér véleményt. A 29 pontos, 6 oldalas kérdőív részben adatokat, de igen nagy részben véleményt kér a már megtörtént, a tervezett, illetőleg ilyenként feltüntetett kormányzati intézkedésekről, amelyek a közoktatást, a pedagógusokat, tanulókat, szülőket érintik. A kérdések megfogalmazása gyakran a kérdező álláspontját is kifejezi. A kérdőív 6 kérdése a jelenlegi Oktatási Minisztérium munkájának értékelését kéri a megadott válaszok közötti választással, az utolsó kérdésben 1–5-ig érdemjeggyel. De e kérdésnél is van – sok más ponthoz hasonlóan – előrenyomott válaszként „nem tudja” szöveg. Sem a képviselői levél, sem a kérdőív nem tartalmaz olyan utalást, hogy a kérdőív kitöltése önkéntes és anonim, az önkéntesség csak a levél fent idézett záró részéből derül ki.

A képviselői levélről 2004 októberében azonnali kérdés, napirend előtti felszólalás, majd interpelláció keretében volt szó az Országházban. Az Oktatási Minisztérium politikai államtitkára válaszában a képviselői levélben írt állításokat valótlannak minősítette, és úgy foglalt állást, hogy a kiküldött levél ellentmond a közoktatási törvény rendelkezéseinek, mert az iskolát a politikai tevékenység színterévé, az igazgatókat pedig e tevékenység szervezőivé kívánja tenni. Közölte, hogy az intézményvezetők felelőssége, hogy a tevékenységnek gátat szabnak-e. Az oktatási miniszter azonban közleményben hívja fel a jogsértés veszélyére az intézményvezetők és a pedagógusok figyelmét.

Az oktatási jogok miniszteri biztosa is nyilatkozott az ügyben. Szerinte – amint a Magyar Rádió október 13-i Déli Krónika adásában elhangzott – az iskolának küldött levélben és kérdőívben nincs olyan kérdés, hogy az intézményvezető személyes vagy különleges adatokat továbbítson. A miniszteri biztos a Fideszhez küldött levelében hangsúlyozta, hogy a kérdőív kitöltése és továbbítása önkéntes, így jogszerűen jár el az az intézményvezető is, aki kitöltve visszaküldi a felmérést, illetve az is, aki nem küldi vissza.

A vizsgálat megállapításai:

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kt.) 39. §-a már idézett rendelkezése szerint párthoz kötődő tevékenység az intézményben nem folytatható, a 41. § (3) bekezdése szerint pedig: „A gyermek, a tanuló, a szülő és az alkalmazott nem készíthető lelkiismereti, világnézeti, politikai meggyőződésének megvallására, megtagadására.” A közoktatási intézménybe érkezett, a panaszban érintett levél és mellékletei kétségtelenül politikai tartalmúak, az egyik parlamenti párt állásfoglalását fejezik ki. Ha az intézményvezető teljesíti a levélnek a véleménykérésre vonatkozó részét, és a tantestület tagjai vagy a szülők között bármilyen módon lehetővé teszi annak megismerését (sokszorosítottja, kiosztatja, elküldi), szándékától függetlenül politikai tevékenységet szervez az intézményben. Ha nem tesz semmit (nem juttatja el a levelet és mellékleteit, így a „titkos” elképzeléseket feltáró PM levelet is, a meghatározott személyi körhöz), azzal – ugyancsak szándékától függetlenül – véleményt fejez ki, ami az intézményen belüli függőségi helyzet folytán veszélyezteti a 41. §-ban felsoroltaknak azt a szabadságát, hogy semmilyen módon nem készíthetők politikai véleményük megvallására. Ha az igazgató a szülői munkaközösség tagjainak átadja az anyagot, ez is utalhat a vezető politikai véleményére. Emellett miután számos kérdés megválaszolásához az igazgatótól vagy a pedagógustól kell a szülőknek tájékoztatást kérniük, óhatatlanul politikai tartalmú megbeszélés alakul ki közöttük.

Az iskolában is folytatott választási kampánnyal kapcsolatban az OBH 2471/2002. számú jelentésében megállapítottam: „Minden olyan lépés, amellyel az iskola valamely politikai nézet elfogadására ösztönzi a szülőket, bizonyosan sérti a véleménynyilvánítás, a meggyőződés, a gondolat szabadságát. Az ugyanis nyilvánvaló, hogy a szülő számára a gyermeke érdeke a legfontosabb érdek, ezért az iskola – amely feladata szerint a gyermek nevelését, oktatását végző közszolgáltató szervezet – különösen alkalmas a szabad véleményalkotás korlátozására, ha politikai álláspontot deklarálni.” Ezen megállapításomat követően egészítette ki az Országgyűlés a Kt. 41. § (3) bekezdését úgy, hogy nem megengedett „a készítés” a politikai meggyőződés befolyásolására vagy megvallására. Márpedig ennek közvetlen veszélye fennáll a szóban forgó levél és a kérdőív iskolai „feldolgozásakor”.

Mindezek alapján a közoktatási intézmény vezetőjének eljárása közvetve veszélyeztetné a szülőknek a véleménynyilvánítás szabadságához való alkotmányos jogát, ha politikai tartalmú iratot adna át számukra. Ehhez kapcsolódóan diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezés is sérülhet. A szülők alkotmányos jogainak veszélyeztetése ez esetben a közszolgáltatás igénybevétele során történne. Azzal pedig, hogy az intézményben dolgozók valamilyen módon (átveszik, nem veszik a kérdőívet) a munkahelyükön politikai állásfoglalásra kényszerülhetnek, sérül az iskola alapfunkciója, a gyermekek, tanulók nevelése, oktatása szenved csorbát, ez pedig veszélyezteti a gyermekek védelmére vonatkozó alkotmányos jogok érvényesülését.

Az oktatási jogok miniszteri biztosának – a feladatát meghatározó jogszabály szerint – segítenie kell, hogy a tanulót, a pedagógust, a szülőt, valamint azok közösségeit megillető, oktatással kapcsolatos állampolgári jogok érvényesüljenek. Adott esetben – álláspontom szerint – a miniszteri biztos nem jól ismerte fel a problémának a hatáskörébe tartozó jogi tartalmát. Adatvédelmi kérdésekben nyilatkozott, bár ebben az adatvédelmi biztosnak kellett állást foglalnia, aki ezt meg is

tette. Mint az oktatási jogok miniszteri biztosának az oktatás szereplői – tanuló, szülő, pedagógus, intézményvezető – egyéb alkotmányos jogai: a véleménynyilvánítás szabadsága, a diszkrimináció tilalma érvényesülésében, továbbá a párt-politika-mentes oktatási feltételek érdekében kellett volna segítenie.

A vizsgált esetben a közoktatási intézmény vezetőjét a Kt. rendelkezéseinek helyes értelmezésében gátolhatja, hogy a kérés, a levél országgyűlési képviselőtől érkezett, továbbá hogy az intézményvezetőt az önkormányzat képviselő-testülete nevezi ki, amely szintén politikai tartalmat is kifejező testület. Az intézmények számára az lenne kedvező, ha az ilyen helyzetek – a politikai küzdelembe való bekapcsolódás – elkerülhetők lennének. Ennek érdekében az Országgyűlés tehet lépéseket, amint ezt oktatási bizottsága állásfoglalásában korábban meg is tette. Az Országgyűlés törvényalkotó munkájának megalapozásához, a képviselők, frakciók munkájának segítésére, véleményük alátámasztására az információszerezéshez más formákat kell alkalmazni. Ha ezek elégtelenek, ezt a problémát kell megoldani, és nem az oktatási feladatra hivatott intézményeket a politikai küzdelem, kampány színterévé tenni. A pedagógusok, szülők a jogalkotással, intézmény finanszírozással kapcsolatos véleményüket pl. szakmai, érdekképviselői szervezeteik útján ismertethetik.

Ha a kiküldött képviselői levél – amint ezt a minisztérium politikai államtitkára parlamenti válaszában közölte – téves adatot tartalmaz, vagy a kérdések hibás állításokat, akkor a Kormánynak ezt nemcsak a Parlamentben kell szóvá tennie, hanem erről az intézményvezetőket is tényszerűen tájékoztatnia kellene. Ez pedig még inkább a politikai vita színterévé tenné az iskolákat. A téves információ alapján adott válaszok ugyanakkor nem lesznek alkalmasak arra, amire szánták őket, vagyis a 2005. évi költségvetést érintő döntés körütekintőbb előkészítésére. E csapdahelyzet elkerülését a megbízható, pontos információs rendszer és a jogszabályok ezen alapuló előkészítése biztosíthatja. Az eshetőleges eredményű „közvélemény-kutatás” ezt aligha helyettesítheti, a közintézményeket viszont nehéz helyzetbe hozza.

Összegezés:

A tanulók, szülők és pedagógusok alkotmányos jogait közvetlenül veszélyezteti, ha a közoktatási intézményben annak vezetője politikai tartalmú információ- vagy véleménygyűjtésben bármilyen módon közreműködik a szülők, pedagógusok körében. Az államnak olyan jogi környezetet kell kialakítania a közszolgáltatások igénybevétele során, amelyben a véleménynyilvánítás szabadsága minél teljesebben érvényesülhet. A gyermekek érdekében pedig a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges környezetet a politikai kampányoktól mentes oktatási intézményben lehet csak megteremteni. Ez az az alkotmányos cél, amely miatt az érintett pedagógusok, szülők véleménynyilvánításának helye, módja korlátozott.

Figyelemmel arra, hogy az oktatási tárca az intézmények vezetőit közleményében tájékoztatta a jogalkalmazás tekintetében, ombudsmani intézkedést nem kezdeményeztek. Jelentésemet tájékoztatásul megküldöm az Országgyűlés elnökének és a miniszterelnöknek.

Budapest, 2004. november 26.

Takács Albert s. k.

1.28.3. Állásfoglalások

OBH 5189/2003.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának állásfoglalása a kötelezően elrendelt tüdősűrítés megtagadásával kapcsolatban.

Mint országgyűlési biztos panaszbeadványok alapján értesültem arról, hogy az ország különböző pontján több, arra kötelezett személy megtagadta a kötelezően elrendelt tüdősűrítésen való megjelenést. Mivel hazánkban a tuberkulózis megbetegedések száma relatív értelemben magas, a sűrítések megtagadásának társadalmi veszélye is egyre nagyobb. Ahogyan a kötelező védőoltások megtagadásával kapcsolatban, úgy ezúttal is szükségesnek látom az adott magatartás emberi jogi és alkotmányos alapjogi értékelését és erről a nyilvánosság tájékoztatását.

1. Nemzetközi egyezmények sora, az Európai Uniót létrehozó alapszerződés, valamint általában az emberi jogok nemzetközi dokumentumai – melyeket a magyar Alkotmány a belső jog részeként, azzal összhangban kötelező érvényűnek rendel – kivétel nélkül elismerik az emberi jogok, az egyéni szabadság törvény általi korlátozásának lehetőségét – többek között – a közegészség védelme érdekében.

2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy az alkotmányos alapjogok az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltak szerint – lényeges tartalmukat kivéve – csak törvényben korlátozhatók. A korlátozás vizsgálatánál az Alkotmánybíróság a szükségesség és arányosság tesztjét alkalmazza, vagyis az alapjog korlátozását kizárólag akkor tartja alkotmányosnak, ha az kényszerítő okból történik, és az elérni kívánt cél fontossága összhangban van az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyával [20/1990. (X. 4.) AB hat.].

A magyar alkotmányos követelményekkel összhangban az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény jelen kérdés tekintetében a következő főbb rendelkezéseket tartalmazza:

56. § (1) A járványügyi tevékenység célja a fertőző megbetegedések, a járványok megelőzése és leküzdése, valamint az emberi szervezet fertőző betegségekkal szembeni ellenálló-képességének fokozása.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak megvalósítása érdekében

a) az egészségügyi hatóság

aa) az egyén személyes szabadsághoz való jogainak gyakorlását az e törvényben foglaltak szerint korlátozhatja,

59. § (1) A járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálat célja a fertőző megbetegedések korai felismerése, azok forrásainak felkutatása, valamint a fertőzés veszélyének elhárítása.

(2) Az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter rendeletben határozza meg azokat a fertőző betegségeket, amelyek megelőzése érdekében az egészségügyi hatóság

a) a lakosság egészének,

b) a lakosság egyes csoportjainak,

c) egy meghatározott terület lakosságának,

d) munkahelyi, család vagy más közösség tagjainak,

e) külföldről érkező személyeknek,

f) fertőző beteggel vagy fertőzöttel érintkezett személyeknek

kötelező szűrővizsgálatát rendelheti el.

60. § (1) A szűrővizsgálat módjáról, céljáról, helyéről és idejéről a szűrővizsgálatra kötelezett személyt, illetve törvényes képviselőjét értesíteni kell. A szűrővizsgálatra kötelezett kiskorú személy megjelenéséről a törvényes képviselő köteles gondoskodni.

(2) Ha a szűrővizsgálatra kötelezett személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi hatóság a szűrővizsgálatot határozattal rendeli el. A szűrővizsgálatot elrendelő határozat – jogorvoslatra tekintet nélkül – azonnal végrehajtható.

(3) A járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálat – a szűrővizsgálat helyére történő oda-vissza utazás szükséges időtartamát is beleértve – a munkajogi jogszabályok alkalmazása során kötelező orvosi vizsgálatnak minősül.

A fertőző betegségek és járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet figyelemmel a közegészség védelmére a következőket rendeli:

19. § (1) A gümőkóros betegek felkutatása, illetőleg a fertőzés veszélyének elhárítása céljából a megyei intézet a lakosság meghatározott részének vagy egyes korosztályoknak a szűrővizsgálatát rendelheti el, ha a tárgyévét megelőző évben a tuberculosis incidencia értéke a területén meghaladta a 25%-ot.

(2) Az (1) bekezdés alapján elrendelt szűrővizsgálatra azok a 30 éves és ennél idősebb lakosok kötelezhetők, akik a szűrővizsgálatot elrendelő megyei intézet területén huzamos jelleggel tartózkodnak.

40. § A fertőző betegségek terjedésének megakadályozása érdekében minden orvos köteles az általa gyógykezelt fertőző betegnek és a beteg környezetében élő személyeknek a szükséges utasításokat és felvilágosítást az érvényben lévő jogszabályok és szakmai irányelvek alapján megadni.

Ha tehát egy meghatározott területen a fertőzöttek száma százezer lakosra vetítve meghaladja a 25 főt, az ÁNTSZ feladata, hogy az adott területen minden harminc évesnél idősebb, és huzamosabb ideje ott tartózkodó lakos számára kötelezővé tegye a szűrővizsgálatot.

3. A jogállam működésének elengedhetetlen feltétele a törvények tiszteletben tartása mind az állam szervei, mind az állam polgárai részéről egy alapjog szükséges és arányos korlátozása esetén is, a korlátozó törvényre is kiterjedően.

4. Amennyiben valakinek az a személyes meggyőződése, hogy egy jogszabály valamely rendelkezése nem felel meg egy nemzetközi emberi jogi norma kritériumainak, vagy a magyar Alkotmányban deklarált alapjogok valamelyikével ellentétes, illetve, hogy alapjogát szükségtelenül és/vagy aránytalanul korlátozza, jogában áll az Alkotmánybíróság előtt kezdeményezni a vitatott jogszabály, vagy annak egyes rendelkezése megsemmisítését.

5. Ezzel szemben azonban senkinek nincs joga egy érvényes és hatályos törvény önkényes félretételére, illetve az egyéni véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben a személyes önrendelkezési jog olyan kiterjesztésére, mely a közegészséget védő hatályos törvényekkel való szembeszegülést célozza.

6. Erre tekintettel a személyes meggyőződésen alapuló véleménynyilvánítás nem nyilvánulhat meg abban, hogy a járványügyi érdekből törvényesen elrendelt szűrővizsgálaton az azzal egyet nem értő egyén ne jelenjen meg. A tüdőgyógyász szakhálózat erőfeszítése ellenére Magyarország a tuberkulózis szempontjából az Európai Unión belül az egyik legrosszabb mutatókkal rendelkező tagállam. Ilyen módon tehát az a kötelezett személy, aki az orvosi javallat és a törvényi kötelezettség ellenére nem jelenik meg a szűrőállomáson, megfosztja magát az egészségügyi ellátásban megtestesülő, és az Alkotmányban deklarált lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogától, ráadásul a közösség többi tagjának ugyanezt a jogát veszélyezteti.

7. Az előzőekből is következik, hogy minden alkotmányos alapjog és a törvényekben biztosított alanyi jogok gyakorlásának legfőbb korlátja a másik ember alapvető jogainak sérthetatlensége és ennek feltétlen tiszteletben tartása. Ezért a

„köz egészsége” érdekében kötelezővé tett szűrővizsgálat megtagadásával sem sérthető és nem veszélyeztethető más ember élete, egészsége. Ebből következően, ha az érdekelt személy kifogásolja a vonatkozó jogszabály rendelkezéseit vagy az ennek alapján eljáró egészségügyi hatóság magatartását, az állampolgári jogok országgyűlési biztosához fordulhat, aki a panasz kivizsgálását a minisztertől – vagy akár a probléma soron kívüli megtárgyalását az országgyűléstől is – kérheti. Az egyéni érdekérvényesítés jogállami úton való, másik lehetséges és fentebb már említett eszköze az Alkotmánybíróság normakontrolljának segítségül hívása.

Mindezek után a személyes érdekérvényesítés Alkotmányos és jogállami lehetősége egyúttal azt a kötelezettséget rója a demokratikus jogállam minden polgárára, hogy egyéni véleményétől függetlenül tiszteletben tartsa a törvényeket és mindenki más alapjogait. Az ezzel ellentétes magatartás, a mindenkire egyenlő mértékben kötelező törvények egyéni „hatályon kívül helyezése” a törvényes rend és a demokratikus jogállam bomlásának veszélyét idézné elő.

Budapest, 2004. július

Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 5594/2003.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa állásfoglalása a Magyar Orvosi Kamara és az ESzÁDDSz „Tájékoztató a betegellátás kockázatai és mellékhatásai elkerülése érdekében” című szórólapjának tartalmáról, illetve elhelyezési körülményeiről.

A Magyar Orvosi Kamara és az Egészségügyi és Szociális Ágazatban Dolgozók Demokratikus Szakszervezete 2003. október 30. napján kiadott fenti című tájékoztató szórólapja a betegek figyelmét arra irányította, hogy az egészségügyi helyzete kilátástalan, az ellátó rendszer súlyos hiányokat szenved, mely veszélybe sodorhatja a magyar lakosság egészségének megőrzéséért és helyreállításáért – méltánytalan helyzetben – dolgozó szakembereket.

A szórólap egyebek mellett az Európai Unióhoz való csatlakozás okán említi a szakemberek helyzetét, a bérek alakulását, általában a szakma elégedetlenségét. Kiemeli, hogy tűrhetetlenné váltak a gyógyítás körülményei, és évek óta csupán ígéreteket kapnak az egészségügyben dolgozók, valódi pozitív változás nem történt. Megaláztatónak tartják a hálapénz intézményét, és reményüket fejezik ki, hogy nem kényszerülnek munkabeszüntetéssel felhívni az illetékes állami irányítók figyelmét helyzetük tarthatatlanságára, mivel a betegek ellátásában – az ügyeleti és sürgősségi esetek kivételével – zavarokat okozhat. Legvégső esetben azonban nem riadnak vissza a sztrájk fegyvertől sem.

A szórólapok tartalmával és elhelyezési módszerével kapcsolatban a Magyar Orvosi Kamara Etikai Kollégiuma, illetve Jogi Bizottsága – a MOK elnökének kérésére – kifejtette álláspontját. E szerint a szórólapok ténye, elhelyezése az intézményekben önmagában nem jogellenes, az intézményvezetők, ha nem is támogatják, nem tilthatják meg azok kihehelyezését akkor, ha tartalmukban a betegek és hozzátartozóik számára megfelelő, tárgyilagos és a Kamara céljaival összhangban lévő tényeket, felhívásokat közölnek.

Ugyancsak kifejtette álláspontját a Magyar Kórházszövetség, azonban eltérő következtetéssel. A Szövetség nem értett egyet sem a kihelyezés módjával, sem a szórólapok tartalmával, sőt kifejezetten azzal érveltek, hogy a betegek érdekeire való hivatkozás valójában az orvostársadalom akaratának rejtett kifejezése, egyébként pedig nem történt más, mint a betegek riogatása.

Állásfoglalás:

Az elmúlt időszak orvos-etikai dilemmái, általában az egészségügyi intézményrendszert és az orvostársadalmat ért kritikák rámutattak, hogy különösen érzékeny, ám elhanyagolt területe az egészségügynek az egészségügyben dolgozók jogainak és törvényes érdekeinek érvényesítése, az orvos–beteg kapcsolat (jogviszony) minőségének kérdése. Mivel saját egészségét tartja minden ember az egyik legnagyobb és leginkább védendő értéknek, azzal kapcsolatban mind az egyesek alanyi jogainak (itt: a betegjogoknak), mind pedig az azokat biztosító, az államot terhelő intézményes ellátási kötelezettség teljesítésének kiemelkedő, alapjogi jelentősége van. Erre való tekintettel egy probléma felvetése, elhangzásának ideje, helye, módja és stílusa önmagában is indokoltá teszi annak emberi jogi szempontú vizsgálatát.

1. A vizsgált szórólap elhelyezésére és tartalmára az országgyűlési biztos hatásköre az egészségügyi intézményrendszer mint közszolgáltató rendszer érintettségére tekintettel kiterjed. Az ügyel kapcsolatban a célszerű intézkedés formája ezúttal az állásfoglalás [Obtv. 17. § (1) bek.]. Mivel az esetleges alapjogi sérelem veszélyével mind a betegek, illetve hozzátartozóik, mind az orvosok közössége kollektíven érintett, és individuális alanyi jogi (bírói) jogvédelem az ügyben nem adódik, az alapjogi szempontú (ombudsmani) vizsgálat és jogvédelem különösen indokolt.

2. A különféle vegyes tartalmú (orvos-szakmai, munkaügyi, egészség-politikai, finanszírozási stb.) figyelemfelhívó közlemények és egyéb kiadványok alkalmazása során egyre összetettebb, laikusok számára nem egyértelmű következtetés vonható le. Jelen esetben is szükséges külön választani a szórólap, mint közlési, véleménynyilvánítási forma alkalmazhatóságának jogszerűségét, illetve az abban közltek tartalmi elemeit.

Az egészségügy területén kiadott szórólapok számos esetben segítséget, tájékoztatót jelentenek a társadalom valamennyi tagja számára (pl. a különböző ellátásokról, új gyógyszerekről, szakosított intézményekről, de adott esetben

munkavállalási lehetőségről stb.). Az intézményvezető részéről azonban szükséges és helyes vezetői magatartás, ha olyan kiadvány elhelyezését nem engedélyezi, amely alkalmas arra, hogy az orvostársadalom megbecsülését aláássa, a betegeket kellően alá nem támasztott tényekkel riogassa. Ezzel a tiltással a Magyar Orvosi Kamaráról szóló törvény preambulumban megfogalmazott elvekkel ellentétes nézetek kifejtését akadályozza meg.

(„...A szakmai önkormányzat lehetővé teszi, hogy az orvostársadalom közvetlenül és a maga által választott testületei, tisztségviselői útján demokratikusan – a törvények által meghatározott keretek között – önállóan intézze szakmai ügyeit, meghatározza és a közérdekkel összhangban képviselje szakmai, etikai, gazdasági és szociális érdekeit, társadalmi súlyának, szellemi tőkájének megfelelő mértékben hozzájáruljon az egészségpolitika alakításához, a lakosság egészségügyi ellátásának javításához....”)

3. A konkrét esetben a Kamara és a Szakszervezet a betegeket mint célcsoportot szólította meg az intézmények igénybevételeivel, olykor azonban az intézményvezetők engedélye vagy egyetértése hiányában. A véleménynyilvánító szórólap azonban sem tartalmában, sem a célzott betegtársadalom tekintetében nem aggálytalan. Az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában kiemelte: „A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne (...). A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).”

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényben biztosított alanyi alapjogok („betegjogok”) érvényesítésének és védelmének nagyobb a súlya, mint a szórólapon megfogalmazott vélemény adott módon történő nyilvánításának szabadságáé.

4. Az egyéni véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos jogával jelen esetben az a probléma, hogy a szórólapot két szervezet nevében (és nem egyénileg) fogalmazták meg. Ezért annak tartalma nem tekinthető egyéni véleménynek, de az orvostársadalom egészének álláspontját tükröző objektív tájékoztatásnak sem. Hiányossága a szórólapnak, hogy a riadalmat keltő általánosítások nincsenek kellő tényekkel alátámasztva, továbbá, hogy a betegek körében keltett indulatokkal kíván a politikai döntéshozókra nyomást gyakorolni.

5. A vizsgált szórólap tartalmi összeállítását az sugallja, hogy Magyarországon az orvosok és más egészségügyi dolgozók rossz helyzete kifejezetten hozzájárul a lakosság rossz egészségi állapotához, illetve az Unióhoz való csatlakozás a szakmai színvonal további csökkenését fogja eredményezni. A számos negatív megállapítás a betegekhez szól, a döntéshozókat érő kritika, valamint a sztrájkkal való fenyegetés arra alkalmas, hogy a megszólított betegekben és hozzátartozóikban okozzon riadalmat és félelmet, ami a megszólítottak számára hátrányt jelent, és alkotmányos visszasság veszélyét okozza. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog és az abból származtatott betegjogok maximális tiszteletben tartása az egészségügyben dolgozó – és az adott esetben a szórólappal véleményüket nyilvánító – szakembereknek ugyanúgy kötelezettsége, mint a döntéshozóknak ugyanezen dolgozók és szakemberek megfelelő [Alk. 70/B. § (3) bek.] anyagi és erkölcsi elismerése.

6. Az országgyűlési biztos számos esetben rámutatott azokra a követelményekre, amelyeket az Alkotmánybíróság fogalmazott meg az Alkotmány fogalmi kultúrája és értékrendje vonatkozásában az állami szervek tevékenységével kapcsolatban. „Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat.]

Ahogy azt az országgyűlési biztos egy korábbi állásfoglalásában már leszögezte, „az állami szerveknek és kiemelten a központi államigazgatás szerveinek fokozott figyelmet és érzékenységet kell tanúsítani, hogy tevékenységük minden megnyilvánulása az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének jegyében menjen végbe, annak érdekében, hogy az az egész társadalmat áthassa”. Ezzel a követelménnyel nem fér össze a véleménynyilvánítás szabadságának hibás értelmezése, a szakszervezeti jogok alkalmatlan módon és helyen való gyakorlása, a betegek körében riadalmat keltése, az intézményi vezetők kész tények elé állítása, a szakma egy része véleményének a szakma egésze véleményeként való feltüntetése.

Ebből következően a konkrét szórólap tartalma és terjesztési módja akkor nem volna kifogásolható, ha a benne foglalt állítások objektív tényeken alapulnának; előzetes demokratikus vita után a szakma egészének egyeztetett álláspontját tükröznék; elsősorban a leírt állapotokért felelős döntéshozókhoz szólna, és nem a betegeken keresztül kívánná eredményt elérni; nem keltene riadalmat és félelmet azokban, akikért az egészség-politikai döntéshozók, valamint az orvosok és egészségügyi dolgozók egyaránt, egymással együttműködve tevékenykedni kötelesek.

1.28.4. Levelezés

OBH 4053/2004.

Tisztelt Asszonyom!

Köszönöm megtisztelő bizalmát, amellyel a Lakásbérlők és Lakók Egyesülete helyi szervezete nevében a panaszával megkeresett. A levelében kifogásolta, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) kezelésében álló Bp. VIII. kerületi József u. 3. és a József krt. 46. szám alatti lakóépületeknek a bérlők számára történő értékesítése évekig húzódott. Amikor arra mégis sor kerülhetne, olyan feltételeket szabnak, amelyek súlyosan sértik a bérlők jogait.

Bár a panasz felöleli az elmúlt 15 évben a lakások elidegenítése kapcsán történeteket, mégis az események menetéből ki kell emelnem néhány lényeges elemet, és az akkor hatályos jogszabályokat, mert a jogi helyzet csupán azok alapján ismerhető meg.

Először is engedje meg, hogy tájékoztassam az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdésében foglaltakról: „Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

Tájékoztatom, hogy az állami tulajdonú lakások elidegenítése nem hatósági vagy közszolgáltatói tevékenység, ezért abban az országgyűlési biztosnak nincs vizsgálati hatásköre, a jogviták rendezésére kizárólag a polgári bíróság jogosult. Annak érdekében azonban, hogy az állampolgárokat a jogszabályok nem ismerése miatt ne érje sérelem, az ügygel kapcsolatos álláspontomról tájékoztatom.

A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lt.) hatálybalépése előtt az állami tulajdonban álló házingatlanok elidegenítését a 32/1969. (IX. 30.) Korm. rendelet alapján végezték, amely azonban nem kötelezte az állami tulajdonú ingatlanok kezelőit a lakások elidegenítésére, a bérlők számára csupán vásárlási jogot biztosított.

Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatának indokolásában vételi jogot összehasonlította a korábbi jogszabályok által biztosított vásárlási joggal: „Az Lt. szerinti vételi jog súlyosabb megterhelése az önkormányzati tulajdonnak, mint a 32/1969. (IX. 2.) Korm. rendeletben szabályozott „vásárlási jog”. Noha voltak bírói ítéletek, amelyek a vásárlási jogot úgy értelmezték, hogy azt az ingatlant, amelynek elidegenítését a jogosult kezdeményezte, az önkormányzatnak ki kell jelölnie elidegenítésre, ez az értelmezés eseti és vitatott maradt. Ezzel szemben az Lt.-ben megadott vételi jog egyértelmű és vitathatatlan.

Súlyosabb terhet jelent az Lt. az elidegenítés ellenértékét tekintve is. A 32/1969. (IX. 30.) Korm. rendelet alapján a lakások legmagasabb vételára a forgalmi érték 25–70%-a lehetett, azaz a felső határ 70%, szemben az Lt. szerinti maximum 50%-kal. (A vételárnak a törvényben előírt 50%-os maximumát az önkormányzat tulajdonosi jogainak védelmében a fenti AB határozat hatályon kívül helyezte.)

Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, majd az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény az állami tulajdonú lakásoknak csak azt a részét adta az önkormányzatok tulajdonába, amelyeknek a tanács vagy intézményei voltak a kezelői. (Az Lt. később csak ezekre vonatkozóan vezette be a vételi jogot.)

A panaszához csatolt iratok alapján megállapítottam, hogy az épületek 1952-ben olyan társadalmi szervezet tulajdonában voltak, amelyre az államosítást nem terjesztették ki, csupán az épületek tényleges kezelői feladatát látta el az Ingatlankezelő Vállalat, és a lakások ezért nem kerültek 1990-ben az önkormányzat tulajdonába.

Az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. (a továbbiakban: ÁPV), illetve az OEP kifogásolt eljárásával kapcsolatban arra hívom fel a figyelmét, hogy azok az állami tulajdonú ingatlan bérbeadása, elidegenítése, hasznosítása során nem hatóságként járnak el, így a működésükre nem az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény, illetve az önkormányzati lakásokra vonatkozó szabályok az irányadók.

Az Lt. 45. §-a vezette be a vételi jogot az önkormányzati tulajdonú lakásokra vonatkozóan. De a törvény alkotmánybírósági kontrollját követően kiadott módosítás eredményeként a 46. §-a azt is meghatározta, hogy nem minden bérlő jogosult egyoldalú nyilatkozattal megvásárolni a bérleményét.

Mindezek alapján, álláspontom szerint a kérdéses épületekre nem terjedt ki a vételi jog, és a mindenkori kezelő a hatályos jogszabályok szerint szabadon dönthetett arról, hogy el kívánja-e idegeníteni az épületet a bérlőknek.

Tekintettel arra, hogy felelősségre vonásra, csak jogszabályi kötelezettség elmulasztás esetén kerülhetne sor, a kezelő mulasztására vonatkozó érveket nem tartom megalapozottnak. A vita tehát arra korlátozódik, hogy a lakások elidegenítéséről született döntést milyen feltételekkel kell végrehajtani, és milyen jogaik vannak a bérlőknek, illetve azoknak, akik nem kívánják, vagy nem tudják a lakásaikat megvásárolni.

A 2004. május 17-én kelt értesítés szerint a lakás vételára a 2002-ben, tehát két éve készült értébecslés alapján megállapított forgalmi érték 50%-a. A forgalmi értékből azonban előbb le kell vonni a bérlők értéknövelő beruházásainak elismert összegét, és a vevőt a vételár készpénzben történő megfizetés esetén 30% kedvezmény illeti meg.

Ezek a szabályok alapvetően megegyeznek azokkal a feltételekkel, amelyeket az Lt. 87. §-ban kapott felhatalmazás alapján a minisztériumok a kezelésükben lévő állami lakások értékesítésére megszabtak. Az ajánlat a részletfizetés szabályait is a törvényben meghatározott keretek között engedi igénybe venni.

Egy budapesti, belvárosi 133 m²-es lakás 8,3 millió forintos vételára semmiképpen sem tekinthető irreálisnak. Amennyiben a vételarat egy összegben ki tudná fizetni, úgy az a 30%-os kedvezménnyel csupán 5,8 millió forintba kerülne. A kisebb alapterületű lakások vételára ennek megfelelően alacsonyabb összeget jelent. Évi 8%-os kamattal akár 25 évi részletfizetéssel is megvásárolhatók a lakások.

A vételár megfizetésére képtelen bérlők jogi megítélése eltérő attól függően, hogy a bérlő nyugdíjas korú vagy nem.

Az Lt. 50. § (1) bekezdése szerint: „Annak a bérlőnek a lakását, aki nem él vételi jogával, a vételi jog gyakorlására megállapított határidő elteltétől számított öt évig harmadik személynek csak a bérlő írásbeli hozzájárulásával lehet elidegeníteni.” A (2) bekezdés pedig így szól: „Annak a bérlőnek a lakását, aki nyugellátásban részesül, és az elővásárlási jogával nem él, a szerződésének fennállásáig harmadik személy részére csak a bérlő írásbeli hozzájárulásával lehet elidegeníteni.”

Az országgyűlési biztosnak nincs lehetősége eljárni annak érdekében, hogy a tulajdonos ne éljen a törvényes lehetőséggel. Az Lt. 50. § (1) bekezdésében foglalt lakottan történő értékesítés lehetőségét az Alkotmánybíróság már megvizsgálta, és nem találta alkotmányellenesnek. Az országgyűlési biztosnak ennek alapján a törvény ezen előírása módosításának kezdeményezésére alkotmányos jogok sérelme címén nincs jogalapja.

Megértem a türelmetlenségüket, amiért a lakásaik megvásárlásának lehetősége évek óta húzódik, és ez anyagilag is bizonytalanságban tartja önöket, de a beadványa elemzése alapján arra a megállapításra kellett jutnom, hogy ügyükben az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság gyanúja nem igazolható. Az ÁPV Rt. ugyanis a Lakástörvényben meghatározott feltételekkel kínálta eladásra a bérlőknek a lakásaikat.

A fentiek alapján az ÁPV Rt. és az OEP eljárása során alkotmányos joggal összefüggő visszasság gyanúját nem észleltem. Sajnálom, hogy nem segíthettem, és csak az álláspontomról tájékoztathattam.

Budapest, 2004. július

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 4163/2004.

Sashalmi Ingatlan tulajdonosok Egyesülete

Tisztelt Egyesületi Tagok!

A Sashalmi ingatlanok védelmében benyújtott, „a magántulajdon zavartalan birtoklásához fűződő alkotmányos jogok sérthetlensége (de jure) deklarálását” kérő levelükre az alábbiakban tájékoztatom Önöket:

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdése szerint: „Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [29. § (1) bek.], illetve közzolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) eljárása, ennek során hozott határozata (intézkedése), illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

Intézkedési lehetőségeimet az Obtv. 20–26. §-ai adják.

Az országgyűlési biztosnak nincs hatásköre konkrét ügyektől elvonatkoztatott „alkotmányos jogok sérthetlenségének (de jure) deklarálására”.

Az Önök által most felvetett problémáról – konkrét panaszok nyomán – a biztosok az Obtv. 27. § (1) bekezdése alapján évről évre tájékoztatják az Országgyűlést. Így pl. 2001-ben:

„Ezen a területen jellemzőek általában a közzolgáltatók és a hatóságok elégtelen működésére együttesen vonatkozó panaszok. Jellemző az is, hogy csak jelentős beruházásokkal lehetne a sérelmeket orvosolni, akkor sem teljes körűen. Számos panasz érkezett a közlekedés okozta környezeti ártalmak (zaj, bűz, rezonancia), valamint a forgalomszervezési intézkedések miatt. A tömegközlekedés, az utak állapota sok helyen nem megfelelő, és nincs elmozdulás a környezetkímélő megoldások felé. Pl. vasúti szállítás a kamionforgalom helyett, elővárosi vasutak a személyautó- és buszáradat helyett, forgalomirányító lámpákkal védett keresztezések és jól szervezett „zöldfolyam”. (...)

A városi közlekedés azonban szinte megoldhatatlan problémákat okoz. Rendszerint választási lehetőség sincs más útvonal kijelölésére, a főútvonal tehermentesítésére. Legfeljebb abban van mozgástere a közlekedési hatóságnak és az önkormányzatnak, hogy A vagy B utca lakosságát terheli-e. Az esetek többségében a biztos vizsgálati lehetősége ezért arra terjed ki, hogy feltárja, az önkormányzat és a hatóságok a konkrét panaszok kapcsán megtették-e az adott körülmények között mindazt az intézkedést, melyekre lehetőségük volt, és hogy nem indokolatlanul döntöttek-e valamely terület, útvonal forgalmi jellegének meghatározásakor.

A városi forgalomszervezéssel összefüggő ügyekben az országgyűlési biztos álláspontja az alábbiakban összegezhető:

Elfogadja a szakmai érveket amellet, hogy az átmenő forgalom kitiltásával vagy korlátozásával az feltehetően más, hasonló vagy még kedvezőtlenebb adottságú útvonalra terelődne át, és ott hasonló gondok jelentkeznenek. Így a főútvonal hálózaton értelmetlen lenne bármilyen forgalomkorlátozás bevezetése, hisz pont az a cél, hogy a forgalom itt, és ne a lakó-pihenő területeken haladjon át. Ezért azokban az esetekben, amelyekben az állapítható meg, hogy az illetékes önkormányzat és hatóság a tőle elvárható intézkedéseket megtette (táblakihelyezés, forgalomszámlálás, szakvélemények, tervek készíttetése, alternatívák keresése stb.) és a panaszokat érdemben megválaszolta, a konkrét ügyekben a panaszosnak az egészséghöz, az egészséges környezethez való állampolgári jogával összefüggésben sem a vonatkozó jogszabályi rendelkezések, sem az azokon alapuló hatósági eljárások és intézkedések tekintetében alkotmányos visszasságot nem állapít meg. A felmerülő nagy számú és súlyos probléma folyamatos figyelemmel kísérése és a további állapotromlás lehetőség szerinti megakadályozása mellett más intézkedést nem kezdeményez.

Ugyanakkor a konkrét panaszos és minden más – a közlekedési vagy bármely egyéb mai, modern környezeti ártalomnak folyamatosan kitett – panaszos figyelmébe ajánlotta, hogy a környezet-tudatosság erősítése, az egyre súlyosbodó környezeti ártalmakkal szembeni védekezés hosszú távra szóló társadalmi feladat. A folyamat felgyorsítása részben a társadalom ez irányú értékrendjének és szemléletének megváltozásától, részben a helyi, regionális és országos társadalmi és politikai intézményrendszerrel remélhető (OBH 4076/2000.).

Amikor azt állapította meg, hogy a forgalmat más útvonalra terelve a környezet terhelése csökkenthető lenne egy erre a célra épített főútvonal igénybevitelével, a biztos ennek az intézkedésnek a megtételére hívta fel az önkormányzatot (OBH 1924/2001.) – igaz, sikertelenül.

A biztos nem vizsgálhatja az önkormányzat gazdálkodását, ezért arra közvetlen hatással bíró intézkedéseket sem kezdeményez (OBH 5521/1999., 397/2000.).

A 2002. évi tevékenységről szóló beszámolóban:

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

Nagyvárosi – elsősorban a budapesti – főútvonalak mellett lakók is egyre nagyobb számban élnek beadvánnyal a szüntelenül növekvő forgalom miatt.

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

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

A 2003. évről szólóban:

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

Az országgyűlési biztos ilyen korlátozást nem kezdeményezhet. Azok életét terhelné, akik nem fordultak hozzá, azok érdekében, akik igen.

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

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

Az Alkotmány 32/B. (1) és (6) bekezdései szerint:

„(1) Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomásra jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

(6) Az országgyűlési biztos tevékenységének tapasztalatairól évente beszámol az Országgyűlésnek.”

Az ombudsman az országgyűlés biztosja. Legerősebb közjogi jogosítványa az őt kirendelő legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv tájékoztatása. Ennek a jogának és kötelezettségének fentiek szerint a közlekedés ügyeiben is eleget tesz, az éves beszámolókkal és konkrét ügyek jelentéseivel.

Sajnálatosan a 2004. évről szóló beszámolóban minden korábbinál rosszabb helyzetről kell számot adnom. Ezt meg is fogom tenni, a példák között az Önök beadványát is szerepeltetve.

Sajnos további eszközökkel nem rendelkezem, érdemi segítséget adni nincs módom.

Budapest, 2004. szeptember

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

OBH 4283/2004.

Dr. Polt Péter úrnak

Tisztelt Legfőbb Ügyész Úr!

A MÁV Kórház és Központi Rendelőintézet jogtanácsosa által az országgyűlési biztoshoz eljuttatott, a nyomozóhatóság által kért látélet kiállításának térítési anomáliáiról szóló állásfoglalás tárgyában nyújtott szíves tájékoztatását és felhívását köszönöm. Megtisztelő, hogy tudomást szerezve e kérdéssel Ön is kifejtette álláspontját.

Engedje meg, hogy az Ön által kifejtettekhez – mellyel természetesen egyetértek – az alábbi kiegészítő elemzést fűzzem.

Amint azt a kérelmezőnek is kifejtettem az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 136. §-a az egészségügyi szolgáltató dokumentációs kötelezettségét részletezi. Az ott felsorolt dokumentumokról történő másolat készítése, illetve a nyomozóhatóság számára – annak megkeresése nyomán – való biztosítása ugyancsak „adatközlésnek” minősül, s mint ilyen külön díjazás felszámítása nélkül a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 71. §-ában rögzítettek szerint a megkeresett szerv részéről kötelező.

Nem vitás, hogy ugyancsak az Eütv. értelmező rendelkezései szerint az egészségügyi dokumentáció fogalmába valamennyi egészségügyi és személyazonosító adat – erről szóló „feljegyzés, nyilvántartás vagy bármilyen más módon rögzített adat, függetlenül annak hordozójától vagy formájától” – értendő.

A látélet tekintetében azonban nem ilyen egyértelmű a helyzet. Az Eütv. 139. §-a a) pontja szerint az egészségügyi dolgozó a látélet kiadása során közfeladatot ellátó személynek minősül. A 16/1969. (Eü.K.7.) EüM. utasítás pedig rögzíti a látélet készítésének egyéb körülményeit, a nyomtatványok pontos elnevezését, sorszámát stb. A kötelező egészség-

ségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.) – egységes szerkezetben a végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelettel – részletesen szabályozza az egyes egészségügyi ellátások, illetve ellátók körét, az egészségügyi szolgáltatások biztosítás alapján térítésmentesen, részleges térítés mellett, vagy teljes térítés ellenében való igénylését. Mindez az egészségügyi ellátások finanszírozásának rendszerén belül értelmezendő.

Azonban a 284/1997. (XII. 23.) Korm. rendelet – az Ebtv. felhatalmazása alapján – akként rendelkezik, hogy egyes egészségügyi szolgáltatások csak térítési díj ellenében vehetők igénybe, azaz az OEP nem vonja be az állam által térítendő egészségügyi szolgáltatások körébe – például a láttelet készítését. Aligha kétséges ennek indoka, hiszen a láttelet készítése alkalmával nem gyógyító vagy megelőző célú egészségügyi szolgáltatásról van szó. Az orvosi vizsgálat során azonban felmerülhet egyúttal diagnosztikus anyag- és gyógyszerköltség, melyet a szolgáltató – figyelemmel a térítési kötelezettségre – mástól, mint a „vizsgált személytől” nem igényelhet, elszámolási kötelezettsége az egészségügyi biztosító felé viszont fennáll.

Ugyanakkor az is tény, hogy az egészségügyi adatok védelmét rendező 1997. évi XLVII. törvény lehetővé teszi, hogy az orvos a nyomozó hatóság számára a kívánt egészségügyi és személyazonosító adatokat átadja.

A jelen helyzetben tehát nem az volt a jogi érvelés alapja, hogy a Be. szabályai szerinti megkeresésnek nem tesz eleget az egészségügyi szolgáltató, ha nem bocsátja ki díjmentesen a látteletet, hanem az egészségügyi szolgáltatás és az egészségügyi adatszolgáltatás között fennálló alapvető különbség.

A Be. 71. §-ának módosított (1) bekezdése a többi között adatközlésről, azok átadásáról, illetőleg iratok rendelkezésre bocsátásáról szólva állapít meg határidőket és kötelezéseket. A törvényi indokolás részletesen kitér arra is, hogy a büntetőeljárásban az állami szervek miért nem kötelezhetők díj fizetésére.

Mindebből következően azonban továbbra is az egészségügyi szolgáltatás díjának – az elvégzett orvosi szemle, vizsgálat árának – megfizetése a kérdés, figyelemmel arra, hogy – a fentebb kifejtettek szerint – ezért a vizsgálatért az egészségügyi szolgáltató nem kap az OEP-től semmiféle térítést. Nyilvánvaló, hogy egy-egy alkalommal nem okozhat problémát az „ingyen végzett orvos-szakmai munka”, de amint beadványában a kórház jogtanácsosa felvetette, nagyszámú előfordulás esetén jelentős költségek merülnek fel. Mindez az egészségügyi intézmények alulfinanszírozásának következtében jelentkező aggály, hiszen a szigorú elszámolási rend nem enged efféle bizonytalanságot.

Tisztelt Legfőbb Ügyész Úr! Figyelemmel az Ön által is ismerten meglehetősen nehéz helyzetű egészségügyi ellátórendszer szüntelen problémáira, elismerve az állam büntető igénye érvényesítésének primátusát, tiszteletben tartva a jogi normák hierarchiájának rendjét, a jogi háttér elemzése után továbbra is fenntartom álláspontomat, mely szerint a büntetőeljárás során az egészségügyi adatközlés díjmentes és kötelező, az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele – a hatályos jogszabály szerint – térítésköteles.

Amennyiben a jogalkotó valamely felhívott norma keretei között külön rendezni óhajtja a jelen ügy alapjául szolgáló kérdést, és a láttelet kiadását térítésmentesen rendeli a nyomozóhatóság számára, úgy a kérdés okafogyottá válik.

Köszönöm Legfőbb Ügyész Úr szíves figyelmét, és kérem, szíveskedjen a fentieket megfontolni, álláspontjáról tájékoztatni.

Budapest, 2004. december

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

A verespataki tervezett beruházással kapcsolatos levelezés

Professor Ioan Muraru

BUCARE^a TI

Tisztelt Professzor Úr!

A sajtóból értesültem arról, hogy a Maros romániai vízgyűjtőterületén, Verespatakon működő arany- és ezüstbányát egy vegyes vállalat bővíteni akarja, továbbá arról is, hogy az arany kinyerése a helyszínen, cianidos kilúgozással történne.

Közismert, hogy a környezeti ártalmak sok esetben nem állnak meg az országhatároknál, ezért a szennyezésben vétlen államokat is sújtják, különösen igaz ez a határvizekre. Úgy vélem, valamennyiünk közös érdeke, hogy még egyszer ne történhessen meg a négy évvel ezelőtti tiszai cianid szennyezéshez hasonló környezeti katasztrófa.

A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a határvizek védelme és fenntartható hasznosítása céljából folytatandó együttműködésről szóló, Budapesten 2003. szeptember 15-én aláírt Egyezmény célkitűzései között szerepel a határon áterjedő káros hatások (árvizek, szárazság okozta helyzetek és rendkívüli szennyezések) megelőzése, elhárítása, csökkentése, és ellenőrzés alatt tartása.

A tervezett tevékenységgel összefüggésben esetlegesen bekövetkező szennyezés következményei – a tiszai cianid szennyeződéshez hasonlóan – Románián kívül Magyarországot is sújtják.

Ennek kívánatos elkerülése érdekében kérem Professzor Úr együttműködését, valamint szíves tájékoztatását arról, hogy érkezett-e hivatalába a tervezett bányá építésével kapcsolatos panasz, illetve tervez-e fellépést az ügyben. Kérem továbbá, szíveskedjék tájékoztatni az ügy fejleményeiről.

Végül ezúton szeretném felajánlani munkájához együttműködésemet, a két országot fenyegető közös veszély elhárításában.

Segítő együttműködést nagyon köszönöm.

Budapest, 2004. november

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

Professor Ioan Muraru

BUCARE^a TI

Tisztelt Professzor Úr!

A Verespatakra tervezett arany- és ezüstbánya ügyében ismét Önhöz fordulok, hiszen a magyarországi közvélemény érdeklődése, félelmei, valamint érzékenysége a kérdéssel kapcsolatban arról tanúskodik, hogy a társadalom környezeti tudata és felelőssége jelentősen megnőtt. A magyar társadalom az állami és a jogvédő szervektől – így az ombudsmantól is – azt várja, hogy a tervezett beruházást fokozott figyelemmel kísérje, hiszen egy esetleges környezeti katasztrófa következményei Magyarországot is súlyosan érintenék.

Munkám során magam is tapasztaltam azt a „csapdahelyzetet” amikor egy tervezett beruházás kapcsán a nemzetgazdasági érdek a környezeti-, illetve természeti értékekkel kerül szembe. Úgy vélem – és ezt igazolják a nemzetközi tapasztalatok is –, az ilyen ügyekben a nemzetgazdasági (profit) érdeket a természeti és környezeti értékek rovására túlhangsúlyozzák.

Egyebek mellett ennek felismerése motiválta a fellépésemet egy Magyarországra tervezett NATO beruházással összefüggésben, amelynek során egy fokozottan védett területre tervezett lokátorállomás ellenében álltam a védett természeti értékek védelme mellé.

Jelentésemben különös nyomatékkal hívtam fel a figyelmet arra, hogy a környezet- és természetvédelem a jövő generációk érdeke is, akiknek jogvédelmére – képviselők hiányában – az ombudsman hivatott. Képviseletükben eljárva szükséges közös természeti értékeinket példamutató következetességgel menteni és – nemzetközi kötelezettségvállalások keretében is – megőrizni, oly módon is, hogy tartózkodunk a visszafordíthatatlanul káros folyamatok elindításától.

Engedje meg ezért, hogy tisztelettel és barátsággal ajánljam a figyelmébe az általam hivatkozott ügy rövidített, az Európai Ombudsman részére is megküldött változatát.

Az Európai Unió jogvédő szervei körében érvényesülő együttműködő alkotmányosság elve jegyében kérem, hogy az ügygel kapcsolatos álláspontjáról, valamint arról, hogy Hivatala által van-e lehetőség eljárást folytatni, tájékoztatni szíveskedjen.

Sikeres és eredményes együttműködésünk reményében szívélyes és baráti üdvözlettel:

Budapest, 2005. január 17.

Lenkovics Barnabás s. k.

ROMÁNIA

Környezet- és Vízgazdálkodási Minisztérium

Környezet- és Vízgazdálkodási Miniszter Hivatala

108/S.B./21.01.2005. szám

Prof. Ioan Muraru Ph.D. Úr részére

108/S.B./11.01.2005. számú levelére reagálva, figyelemmel Lenkovics Barnabás Professzor Úr, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa levelére, tisztelettel tájékoztatjuk Önt a következőkről:

A Rosia Montana Gold Corporation cég 2004. december 14-én, 4833-as számon kérelmezte környezeti engedély megadását a „Rosia Montana” beruházáshoz, melyet az Alba Környezetvédelmi Ügynökség vett nyilvántartásba. A 85/337/EK irányelv és az azt módosító, a köz- és magánberuházások környezeti hatásvizsgálatáról szóló 97/11/EK irányelv szerint (a román jogba átültetve a 918/2002 számú, a környezeti hatásbecslés eljárási kereteinek megállapításá-

ról és az ezen eljáráshoz szükséges köz- és magánberuházási tárgykörök listájának jóváhagyásáról szóló Kormánydöntéssel) az eljárás megindítása céljából bemutatott dokumentáció megtalálható a technikai úrlap és a beruházás prezentációs levele között.

A beruházás, melyhez a környezeti engedély megadását kérelmezték, az Espoo-i Egyezmény szabályai alatt áll a határon átvélt környezeti hatásbecslés vonatkozásában (Espoo-i Egyezmény, Románia által a 22/2001-es számú törvénnyel ratifikálva). Ebben az összefüggésben, a 22/2001-es számú törvény rendelkezéseinek értelmében, a Környezet- és Vízgazdálkodási Minisztérium a Külügyminisztériummal együttműködésben január elején értesítette a potenciálisan érintett államokat: Magyarországot, Szerbiát és Montenegrót, Bulgáriát, Moldvát, Ukrajnát és Szlovákiát.

A válaszok megérkezését követően az eljárás folytatódni fog a román jog rendelkezéseinek megfelelően, az Európai Unió jogának betartásával.

A Környezet- és Vízgazdálkodási Minisztériumhoz címzett valamennyi panasz és tiltakozás, közte Lenkovics Barnabás Professzor Úré is, külön nyilvántartásba került, és azokat a beruházási igazgató rendelkezésére bocsátjuk mielőtt a társadalmi vitára sor kerülne. Eddig 3000 tiltakozás érkezett hozzánk.

Figyelembe véve, hogy Románia értesítette Magyarországot, tisztelettel javasoljuk Lenkovics Barnabás Professzor Úrnak, hogy forduljon a magyar Környezetvédelmi- és Vízügyi Minisztériumhoz, a környezeti hatásbecslési és a „Rosia Montana” beruházás engedélyezési eljárásával kapcsolatos érintettség vizsgálata céljából.

Öszinte tisztelettel: Sulfina Barbu miniszter

Lenkovics Barnabás Professzor Úrnak
az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának
MAGYARORSZÁG

Tisztelt Lenkovics Barnabás Professzor Úr!

Megtiszteltetés számunkra, hogy Románia Ombudsmani Hivatalához fordult, és ezúton értesítjük arról, hogy leveleit alaposan megvizsgáltuk.

Nagy érdeklődéssel tanulmányoztuk a levelében említetteket a Maros folyónak, a verespataki térség arany- és ezüstki-termelése vagy a bányák kibővítéséből származó, cianidokkal való lehetséges szennyezésére vonatkozóan.

Kéréme a Román Alkotmány 35. cikkében oltalmazott egészséges környezethez való jog lehetséges megsértésével összefüggésben került megvizsgálásra.

A fent említett tényekre figyelemmel, az Emberek Jogvédő Intézetének szervezetéről és működéséről szóló 35/1997-es számú törvény 22. szakasza alapján levélben fordultunk a Környezet- és Vízgazdálkodási Minisztériumhoz.

2005. január 11-én sor került intézetünk képviselőinek és Sulfina Barbu Asszonynak, Románia Környezet- és Vízgazdálkodási miniszterének megbeszélésére.

A miniszter Asszony arról tájékoztatott bennünket, hogy egyáltalán nincs tudomása a Környezet- és Vízgazdálkodási Minisztériumban nyilvántartásba vett olyan kérelemről, mely a verespataki arany- és ezüstbányák kibővítésére vonatkozik, azonban a társadalmi viták kapcsán már megismerkedett a problémával. Említette azt is, hogy a kérelem hiánya e tárgyban nem tette lehetővé eljárás megindítását az összes szükséges engedély megszerzéséhez.

A miniszter Asszony biztosított bennünket, hogy konzultál e kérdésben a Környezet- és Vízgazdálkodási Minisztériumban dolgozó szakemberekkel és tájékoztat bennünket. Ezúton csatolom Önnek a fent említett minisztérium 2005. január 25-én számunkra megküldött válaszának másolatát.

Annak ellenére, hogy a verespataki térség problémáját a román média és a Román Akadémia plenáris ülése is megvitatta, a román ombudsmanhoz eddig még nem érkezett panasz ez ügyben.

Amint további információhoz jutunk az ügyel kapcsolatban, tájékoztatni fogjuk Önt.

Ez úton ragadom meg az alkalmat, hogy biztosítsam Önt, tisztelt Professzor Úr, legmélyebb nagyrabecsüléséről.

Bukarest, 2005. január 26.

Prof. Ioan Muraru, Ph.D.

1.28.5. Az országgyűlési biztosok nyilatkozata

A Magyar Köztársaság Országgyűlése által az alkotmányos alapjogok védelmére és érvényesülésük elősegítésére megválasztott országgyűlési biztosok aggodalommal állapítják meg, hogy megjelentek szélsőséges, az emberi jogokat

tagadó és az alkotmányos jogállam értékeivel szemben álló eszmék. Ilyen eszmék megnyilvánulása a nyilas hatalomátvétel 60. évfordulójára – október 15-re – tervezett hungarista demonstráció is.

Szállasi hungarista mozgalma és a nyilasok hatalma a magyar történelem egyik legsötétebb, legembertelenebb korszakába torkollott. Minden olyan megmozdulás, amely közösséget vállal az újkori barbárság eszméivel, tetteivel, képviselőivel, nemcsak az áldozatok velünk élő emlékét sérti, hanem azoknak az embereknek az érzéseit is, akik soha többé nem akarnak félelemben, megaláztatásban, kirekesztettségben élni.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya – jogállami értékeivel és intézményeivel – amellet tesz hitet, hogy soha többé ne jöjjön el a félelem, a megaláztatás és a kirekesztettség kora. Az országgyűlési biztosok kinyilvánítják elkötelezettségüket a magyar demokratikus jogállam méltósága és ereje mellett. Elítélik azokat az eszméket és képviselőiket, amelyekre, és akikre október 15-én nem ünneplően emlékezni kell, hanem elutasítóan visszagondolni.

Az országgyűlési biztosok ez úton is kifejezik azt a meggyőződésüket, hogy az állam fellépése az ilyen és ehhez hasonló jelenségekkel szemben alkotmányos kötelesség. Erre kötelezi az állam megfelelő hatóságait az alkotmány és az általa meghatározott jogrend, valamint nemzetközi jogszabályok és ajánlások egész sora. Ezért az állam szerveit olyan helyzetbe kell hozni és tartani, hogy alkotmányos kötelezettségeik teljesítéséhez mindenkor rendelkezésre álljanak a szakmai, személyi és tárgyi feltételek. A jogalkotónak gondoskodnia kell arról, hogy az állam hatóságainak megfelelő felhatalmazásuk legyen alkotmányos kötelezettségeik teljesítéséhez.

A civil szervezetek, a polgárok, az egész társadalom támogatása abban, hogy a maguk sajátos eszközeivel is fellépessenek a társadalmi békét, alkotmányos értékeinket fenyegető jelenségekkel szemben, szintén az állam alkotmányos kötelezettsége. Az állam tisztviselőinek minden megnyilatkozásukkal egyértelművé kell tenniük alkotmányos értékrendünk sérthetetlenségébe vetett meggyőződésüket.

Ezzel a nyilatkozattal is e kötelezettségünknek teszünk eleget.

Budapest, 2004. szeptember 28.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.

Dr. Takács Albert s. k.

Dr. Kaltenbach Jenő s. k.

Dr. Péterfalvi Attila s. k.

1.28.6. Jogszabály-véleményezések

I. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény, valamint végrehajtási rendeletének több fázisú véleményezése

Ügyszám: Gy. 389/2002.

Hív. szám: IM/HÁT-IV/2002/TÜ/472.

Dr. Somogyvári István

közigazgatási államtitkár úrnak

Igazságügyi Minisztérium

Tisztelt Államtitkár Úr!

Köszönöm, hogy véleményezésre megküldte az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény koncepcióját.

Egyetértek a koncepció azon megállapításaival, hogy az adott kérdésben sem az alkotmány módosítására nincs kényszerítő szükség (3. pont), sem a konkrét jogalkotásra nem kötelezi Magyarországot az Emberi Jogok Európai Egyezménye (4.2. pont). Ma hatályos jogrendszerünkben mind az Alkotmány normái (az Alkotmánybíróság határozataival kiegészítve), mind az egyes ágazati külön törvények (összefoglaló X./2. pont) ma is eleget tesznek a nemzetközi elvárásoknak.

Mindazonáltal az emberi jogi jogalkotás továbbfejlesztése érdekében nem ellenzem egy általános törvény elfogadását, amely egyfelől – az Alkotmányhoz képest – részletesebben írja körül a diszkrimináció tilalmát és az egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség követelményét, másfelől – az ágazati külön törvényekhez képest – biztosítja az általános és egyetemes értékrendet és elvárásokat mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás folyamatában.

Az alapvető problémák ezt követően, az érvényes törvény gyakorlati érvényesülése és ennek számonkérése, a számonkérés intézmény- és szankciórendszere körül merülnek fel. Ezen a téren a koncepció zavaros, keveri a közjogi és magánjogi megoldásokat, az állami-közhatalmi és a civil-társadalmi elemeket.

A javaslatban favorizált Egyenlő Bánásmód Bizottság, mint új állami (?) szerv a jogállami struktúrába sehova nem illeszkedik:

- törvényességi felügyeletet gyakorol (felettes közigazgatási szerv vagy ügyészség?);
- ajánlásokat tesz panaszok orvoslására (ombudsman?);
- bírságot (hatóság vagy rendőrség?);
- közérdekű keresetet indít (érdekvédelmi szerv?);
- jogalkotást véleményez (kodifikátor?);
- tájékoztat (médiум?);
- felvilágosítást nyújt (jogsegélyszolgálat?);
- pénzt oszt (kuratórium?);
- nyilvántartást vezet (hivatal?);
- közvetít (mediátor?);
- közreműködik, koordinál stb. (??).

Hasonló aggályok a szankciórendszerrel kapcsolatban:

- elismerés, elégtétel – Ptk. 84. § (1) bek. a)–d) pontok, polgári jog, alanyi jogvédelem, kontradiktórus eljárás, polgári bírósági út;
- kártérítés – reparáció, ld. előző minősítés;
- pénzbírság – közigazgatási jog, represszió, a büntető jelleg folytán az ártatlanság védelme és direkt bizonyítás; itt fontos hangsúlyozni azt is, hogy az új Ptk. koncepciója a személyiségvédelem köréből a bírság intézményét elhagyni javasolja, helyette a sérelemdíj bevezetése szerepel.

Ezzel összefüggésben felhívom a figyelmét arra is, hogy a Polgári perrendtartásnak azt a szabályát, amely egyéni jog-sérelem esetén az ügyészt keresetindításra jogosította fel, az Alkotmánybíróság megsemmisítette. Ennek egyik indoka az volt, hogy az egyéni érdekek legjobb ismerője és érdeksérelem esetén az igény kizárólagos jogosultja maga az érintett személy, aki a jogállami demokráciában nem szorul állami gyámkodásra.

Ha a Bizottság egy új hatóság, döntésével szemben a közigazgatási bírósághoz vagy az ombudsmanokhoz lehet fordulni, ha egy új (külön-) bíróság, az igazságszolgáltatás rendszerébe kell illeszteni.

Álláspontunk szerint a törvényből – fenti okok miatt – az intézmény és szankciórendszerre vonatkozó részeket ki kell hagyni. Az ombudsmanok mindegyike hét év óta nagy számban és kellő hatékonysággal lép fel minden diszkriminációval szemben, sőt legújabban ide értendők a miniszteri biztosok is. A diszkrimináció súlyosabb eseteiben pedig a büntető és polgári bíróságok nyújtanak jogvédelmet és alkalmaznak hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat. Az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség terén pedig azok politikai-gazdasági-pénzügyi-szociális feltételeinek javításával lehet jelentős javulást elérni.

Budapest, 2002. december 16.

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

Ügyszám: Gy. 311/2003.

Hív. szám: IM/ALK/2003/KÖZIG/106.

Dr. Somogyvári István

közigazgatási államtitkár úr részére

Igazságügyi Minisztérium

Tisztelt Államtitkár Úr!

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvényjavaslatról készített kormány-előterjesztés tervezetét megkaptam és áttanulmányoztam. Elnézését kérem, hogy álláspontomat csak a határidő letelte után hozom tudomására.

A tervezet a 2002. december 16-i levelünkben foglalt észrevételeinket teljességgel figyelmen kívül hagyja, ezért megerősítem, hogy korábbi álláspontunkat teljes terjedelmében, szöveg szerint, változatlanul fenntartjuk.

Engedje meg, hogy a korábbi észrevételeink kiegészítéseként további aggályokat fogalmazzak meg.

Az a rendelkezés (2. §), amely értelmében az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó, külön törvényben meghatározott rendelkezéseket e törvény rendelkezéseivel összhangban kell alkalmazni, bizonytalanságot kelt a Ptk. 1. § (1) bekezdésével összefüggésben. („Az e viszonyokat szabályozó más jogszabályokat – ha eltérően nem rendelkeznek – e törvénnyel összhangban, e törvény rendelkezéseire figyelemmel kell értelmezni.”)

Nem világos, hogy a diszkrimináció tilalmát szintén szabályozó, a tervezet által módosítani szándékozott Ptk. és az új törvény viszonya milyen lesz; melyik jogszabályt kell majd a másikkal összhangban értelmezni, és eltérés esetén melyik lesz az irányadó?

Az új Ptk. koncepciójával történő összevetés ezeket a kérdéseket még élesebben veti fel.

Az új Polgári Törvénykönyv koncepciójának elfogadásáról, valamint a polgári jogi kodifikációról szóló 1050/1998. (IV. 24.) Korm. határozat időarányos végrehajtásáról és módosításáról szóló 1003/2003. (I. 25.) Korm. határozat a Ptk. és az alkotmányos jogok kapcsolatát tekintve kimondja, „hogy az Alkotmány elveinek és értéktartalmának maradéktalanul érvényesülnie kell a magánjog világában is. [...] A Koncepció ugyanakkor a magánjogi szabályozás sajátosságait kívánja kifejezésre juttatni. A magánszemélyek hátrányos megkülönböztetésének tilalma például összhangban kell, hogy álljon a magánjogi szerződések világában uralkodó magánautonómia követelményeivel”.

Az új Ptk. kódex jellegéről a koncepció így szól: „a megalkotandó Polgári Törvénykönyv monista elven épül fel: átfogja az üzleti világ, a kereskedelem, vagyis a vagyoni forgalom professzionális szereplőinek és a magánszemélyeknek magánjogi viszonyait egyaránt. [...] A monista elvre épülő kodifikáció nagy előnye, hogy ily módon elkerülhetők a párhuzamos szabályozások [...]. A Polgári Törvénykönyv nem egy a törvények közül. Kiemelkedő jelentőségét az általa közvetlenül szabályozott életviszonyok fontossága önmagában is mutatja. Szerepe azonban túlmegegy a közvetlenül szabályozási körébe vont viszonyokon, kisugárzik valamennyi polgári jogi normával rendezett vagy rendezhető kapcsolatra, és pedig függetlenül attól, hogy az adott norma kifejezetten háttér-jogszabályként jelöli-e meg a Polgári Törvénykönyvet vagy sem.”

„Fenntartandó az új Kódexben is az a követelmény, hogy a magánjogi viszonyokat szabályozó normákat – a törvényeket is, ha azok eltérően nem rendelkeznek – a Polgári Törvénykönyvvel összhangban, a Kódex rendelkezéseire figyelemmel kell értelmezni. Ez a követelmény azt is kifejezésre juttatja, hogy a Kódex a magánjogi jogviszonyok alapvető normáinak gyűjteménye, és elveinek érvényesülniük kell a magánjogi viszonyokat rendező különös törvényekben és egyéb jogszabályokban is. Az értelmezési alapelv szerepe éppen az, hogy a magánjogi viszonyokat szabályozó kódexbeli és külön normák alkalmazása ne kerülhessen szembe a Kódex egészének céljával, ne vezethessen a Törvénykönyv rendeltetésével ellentétes eredményre.”

Az új Ptk. koncepciójából tehát arra lehet következtetni, hogy a kódex rendszertanilag központi szerepe továbbra is fennmarad, ezért nemcsak a jelenben, hanem a jövőre nézve is jogbizonytalanságot okoz a Ptk. 1. § (1) bekezdése és a megküldött tervezet 2. §-a közötti alapvető ellentmondás.

Szintén rendkívül aggályos, hogy a tervezet 44. §-a módosítani kívánja a Ptk.-t. Ez a gyakorlat a jogbiztonság követelményének sérelmét veti fel, amit maga az Igazságügyi Minisztérium is helyesen felismert, hiszen az idézett Koncepció is igyekszik kiküszöbölni ezt a gyakorlatot: „Ugyanezt a jogpolitikai követelményt [ti. a kódex központi, stabil szerepét] szolgálja az a kíváncsi is, hogy a Polgári Törvénykönyvet csak erre irányuló külön törvénnyel (és nem egy egyéb tárgyban hozott törvényben, mintegy mellékesen) lehessen módosítani. (Ma ez a maxima is rendszeresen és öltözköztetőn járásjogi) kódexek vonatkozásában — az igazságügy-miniszter feladatává tehetné (az ún. »salátatörvények« tilalmával) e követelmény garantálását.”

Ehhez az állásponthoz csatlakozom, és nyomatékosan felhívom a minisztérium figyelmét arra, hogy de lege ferenda maga is helyteleníti ezt a törvénymódosítási gyakorlatot.

A bizonyítási teher megfordítása (14. §) – a létrehozandó Egyenlő Bánásmód Bizottság széles és az alkotmányos keretekbe nehezen beilleszthető jogosítványaira tekintettel – szintén aggályos. A Bizottság által kiszabható szankciók – bár magánjogi jogviszonyban résztvevő feleket is sújthatnak – nem egyértelműen magánjogi, hanem inkább közjogias (pl. pénzbírság) jellegűek, tehát nem lehet azokat a magánjogi deliktuális kártérítés exculpációs rendszerével párhuzamba állítani. A tervezett rendelkezés tehát az ártatlanság vélelmével összefüggésben (Alkotmány 57. § [2] bek.) is komoly aggályokat vet fel. Mindez szoros összefüggésben van azzal a problémával, hogy bár a Bizottság quasi igazságszolgáltatási tevékenységet végez majd, tagjait viszont a miniszterelnök nevezi ki (18. §), tehát személyi összetételére kizárólag a végrehajtó hatalomnak van befolyása. Ezzel álláspontom szerint súlyosan sérül a hatalommegosztás alkotmányos elve.

Kérem államtitkár urat, hogy észrevételeimet szíveskedjék figyelembe venni.

Budapest, 2003. augusztus 27.

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

Ügyszám: Gy. 621/2004.

Dr. Somogyvári István

közigazgatási államtitkár úrnak

Igazságügyi Minisztérium

Tisztelt Államtitkár Úr!

Köszönöm, hogy a minisztérium lehetőséget biztosított az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól [...] szóló kormány-előterjesztés tervezetével kapcsolatos észrevételeink megosztására.

2002. december 17-én az IM/HÁT-IV/2002/TÜ/472. hivatkozási számra a Gy. 389/2002-es ügyszámon, az IM/ALK/2003/KÖZIG/106. hivatkozási számú megkeresésükre pedig 2003. augusztus 27-én a Gy.311/2003-as ügyszámon már kifejtettem álláspontomat az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény tervezete kapcsán.

Tekintettel arra, hogy a törvény elfogadásakor az érveimet a jogalkotó teljességgel figyelmen kívül hagyta, a törvény végrehajtási rendelete kapcsán alkotmányossági aggályaimat nem kívánom megismételni.

A fentiek alapján tájékoztatom, hogy a korábban kifejtett álláspontomat a rendelet tervezetével kapcsolatban is változatlanul fenntartom.

Köszönöm, hogy lehetőséget biztosítanak arra, hogy az egyeztetésen szóban is kifejtessük a véleményünket.

Budapest, 2004. október 7.

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

II. További véleményezések:

Ügyszám: Gy. 9/2004

Hiv. szám: 6–1862/2003

Dr. Sipos Irén

helyettes államtitkár asszonynak

Belügyminisztérium

Tisztelt Államtitkár Asszony!

A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényjavaslat és kormány-előterjesztés tervezetét megkaptuk és tanulmányoztuk. Köszönjük, hogy lehetővé tette a szóban forgó törvényjavaslat-tervezet szövegének megismerését.

Maradéktalanul egyetértünk az előterjesztés azon megállapításaival, miszerint az Alkotmány 2004. május 1. napján hatályba lépő rendelkezései, mind az ún. „etnobiznisz” visszaszorítása, végül a kisebbségek valódi autonómiájának kiteljesedése megkívánja a kisebbségi önkormányzati képviselők választásának újraszabályozását.

Egyetértünk azzal, amit a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és az adatvédelmi biztos már többször kifejtett, hogy „nincs akadálya annak, hogy a kisebbségi választójogi névjegyzékeket – kisebbségenként – maguk az érintettek, tehát a kisebbségek önkormányzatai, illetve az általuk demokratikusan megválasztott »kisebbségi választási bizottságok« vezessék.” Le kell szögezni azonban azt is, hogy semmi nem indokolja, hogy az említett névjegyzékeket – hasonlóan az országgyűlési és az önkormányzati választásokon alkalmazott névjegyzékekhez – az állam, illetőleg annak tisztviselői kezeljék.

Úgy gondoljuk, hogy a törvénytervezet jelen formájában nem alkalmas arra, hogy az „etnobiznisz” lehetőségét érdemben visszaszorítsa, illetve kizárja.

Az Alkotmány – előzőekben említett – rendelkezései jogalkotási feladatot írnak elő az Országgyűlés számára, melynek eleme a kisebbségi önkormányzati választójogi szabályok újrakodifikálása is. Ennek során annak elérése a cél, hogy az egyes nemzeti és etnikai kisebbségi közösségek valóban maguk hozhassák létre önkormányzataikat. (Tehát ki kell zárni annak lehetőségét, hogy az adott kisebbséghez nem tartozók gyakorolhassák választójogukat.)

Ez a cél – amint az az előterjesztés tervezetéből is kitűnik – úgy valósítható meg, hogy a valamely kisebbséghez tartozók önkéntesen, szabad elhatározásuk alapján névjegyzékbe vétessék magukat, amennyiben élni kívánnak a közösséget megillető, önkormányzáshoz fűződő kollektív jogokkal.

A tervezetben szereplő megoldás azonban – bár a névjegyzékek felállítását magáévá tette – lehetőséget biztosít arra, hogy bárki, bármilyen kontroll nélkül felvétesse magát valamely kisebbség választói névjegyzékébe. Ez nem jelent mást, mint azt, hogy megfosztanánk az egyes közösségeket attól a lehetőségtől, hogy vitassák a nyilvánvalóan nem közéjük tartozó személyek identitását, tehát „szentesítenék” a joggal való visszaélés lehetőségét. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nekt.) jelenleg hatályos szövege többé-kevésbé meghatározott módon tartalmazza a kisebbséghez tartozás kritériumait. Az előterjesztés ezzel szemben a kisebbséghez tartozás ismérveiről hallgat, még csak a Nekt. szabályozására sem utal.

Álláspontunk szerint a jogállamiság elvével, valamint az abból levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okozhat, hogy a tervezet nem határozza meg azt, hogy az esetleges többes kisebbségi identitású személy hány nemzeti és etnikai kisebbségi névjegyzékbe vehető fel egyidejűleg, illetve egymást követő választásokon. Mindez nem szorulna részletes szabályozásra, ha a névjegyzékbe való felvétel feltételeként a kisebbséghez tartozás szükséges ismérvei is meghatározásra kerülnének. (Így például: kisebbségi nyelv, kultúra és hagyományok ismerete, olyan összetar-

tozás-tudat, amely mindezek megőrzésére, a történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányulnak.)

Felesleges, félreérthető, ekként a jogrendszer koherenciáját veszélyeztető megoldásnak tartjuk, hogy a tervezet szerint a helyi kisebbségi önkormányzatok elnevezése – a jogintézményt érdemében érintetlenül hagyva – „települési kisebbségi önkormányzat”-ra módosulna. Ez – mivel Nekt. 22. § (1) bekezdésében szabályozott más jogintézménnyel, a „kisebbségi települési önkormányzat”-tal összetéveszthető –, adott esetben a jogállamiság elvével összefüggő alkotmányos visszásságot is okozhat.

Budapest, 2004.

Takács Albert s. k. Lenkovics Barnabás s. k.

Ügyszám: Gy. 19/2004.

Hiv. szám: 6–43/2004.

Dr. Sipos Irén

közjogi helyettes államtitkár asszonynak

Belügyminisztérium

Tisztelt Helyettes Államtitkár Asszony!

Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet módosításáról készült kormány-előterjesztés tervezetét köszönettel vettük. Önmagával a gyermekek helyzetének javítását célzó szándékkal feltétlenül egyetértünk.

„Rokon terület” bizonyos szempontból az akadálymentesség szabályozása, annak vizsgálatából is leszűrt tapasztalatok alapján az OTÉK módosításhoz közvetlenül kapcsolódó kérdéseink:

Mi az oka (mert nem feltétlenül érthető) a „hatósági ügyfélforgalom” épületeiből egyesek kiemelésének, illetve pont ezekének, másokénak pedig nem. Ha a várakozás hosszúsága a mérvadó, akkor pl. a földhivatal, bíróság, rendőrség (ahol esetleg a gyermeknek meg kell jelennie, nem csak magukkal viszik, mert nincs kire hagyni) legalább olyan hosszú ott-tartózkodást igényelnek, mint pl. az okmányirodák. A felkeresés gyakoriságának itt nincs jelentősége.

Ha nevesített a „művelődési ház és múzeum”, miért nem szerepel a színház (lásd pl. Bábszínház), cirkusz, állatkert, vídámpark stb., ahol a gyermekek (családok) látogatása épp olyan gyakori lehet. Nem szerepelnek a nagy sportlétesítmények, korcsolyapálya, aqua-parkok stb. sem.

Javasoljuk a „forgalom számára nyitva álló” fordulat egységes alkalmazását a fogalomhasználatban a „megnyitott” helyett. A kétféle fogalom nem alkalmas a közszolgáltatás–szolgáltatás megkülönböztetésére (már ha ez volt a cél), lásd kórház–magánkórház.

Az építési követelmények közül a külön helyiségekre és berendezésekre (WC, pelenkázó stb.) vonatkozó kötelezett-ségeknél valóban okszerű szűkebb épületkört meghatározni, ahol azokat meg kell építeni.

A 6. számú melléklet 3. pont „mélyen üvegezett ajtó, loggia” stb. nem ilyen kategória. Azok a szükségletek nem függhetnek attól, hogy pl. eléri-e a település lélekszáma a 25 000-et, kizárólag attól, hogy van-e az épületnek lépcsőházi orsótér, mert ha igen, ott a gyerekek védelmét biztosítani kell. Ez vonatkozik az elektromos dugaszolóaljzatra stb.-re is. Ezeknek minden, gyermekek által is látogatható közhasználatú épületre egyaránt vonatkozó biztonsági előírásoknak kell lenniük.

A tervezetben szereplő követelményeket csak új építés és engedélyköteles átépítés, bővítés esetén kell alkalmazni. Van-e (bármely távoli) határideje a megvalósításnak?

A meglévő épületállomány jó része, ha a megfelelő használati módra létesült, akár egy évszázadon át nem igényel sem átépítést, sem bővítést, csak egyszerűen tatarozást, festést stb. Így az új helyiségek létesítése is 100 év múlva aktuális. A 6. számú melléklet 3. pontjában szereplők itt is sajátos kategóriát jelentenek. Ütésálló üveg felszerelése stb. talán nem csak 100 év múlva, és nem csak egyébként engedélyköteles átalakítás-bővítés alkalmával elvégezhető, illetve elvárható biztonsági intézkedés.

A tervezet 104. § (1) bekezdés d) pontja látszólag jó megoldás, ugyanakkor a legnagyobb ilyen intézmények felújítását-fenntartását ugyanaz a minisztérium fedezi, amelyik a felmentést adná, ami nem biztos, hogy elfogulatlan döntést eredményez.

Javasoljuk a tervezet pontosítását a felvetett kérdések megoldására.

Budapest, 2004. január

Üdvözlettel: Takács Albert s. k. Lenkovics Barnabás s. k.

Ügyszám: Gy. 179/2004.

Öri István

közigazgatási államtitkár úrnak

Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium

Tisztelt Államtitkár Úr!

„A Tisza-völgy árvízi biztonságának növelését, valamint az érintett térség terület- és vidékfejlesztését szolgáló program (a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése) közérdekűségéről és megvalósításának elősegítéséről szóló törvényjavaslatról” című kormány-előterjesztés tervezetét köszönettel vettem.

Az árvíz-, belvízvédelemmel kapcsolatos korábbi biztonsági vizsgálatok alapján az előterjesztést rendkívül fontosnak és a cél megvalósítására alkalmas eszköznek tartom.

Vízügyi szakmai kérdéseket természetesen nem érintve, javasolom:

1–4. §-okhoz:

Meghatározni, hogy árvízi tározót hol lehet létesíteni, például külterületen, be nem épített területen, termőföld művelési ágú területen, mezőgazdasági területen stb.

Amíg az árvízi tározó jogi jelleg fel van jegyezve, a terület (fenti) rendeltetése nem változtatható (lásd még 10. §).

A tározót a szakmailag lehetséges, közel egyenértékű változatok közül ott kell kijelölni, ahol

- a terület egyébként is vízjárta, belvizes;
- legalacsonyabb a föld aranykorona értéke;
- legnagyobb az állami tulajdon aránya.

Nem lehet kijelölni azt a területet, ahol a víz csak helyben megtartható védett értékeket fenyeget (régészeti-műemlék-természetvédelmi).

7. §-hoz: egy tulajdon(rész) egy jogcímen jogosultja kaphat térítést vagy kártalanítást. (Például: vagy a tulajdonos, vagy a haszonbérlet, de mindkettő nem.)

7. § (6) bekezdéshez: rendelkezik a 6. § (2) bekezdésről, de a 6. §-nak nincs (2) bekezdése.

8. § (4) bekezdéshez: a nyilvántartásban fel kell tüntetni az egyszeri térítéssel és a kártalanítással kapcsolatos adatokat (például: kifizetés ténye).

Budapest, 2004. március

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

Ügyszám: Gy. 262/2004

Dr. Tóth Zoltán

közigazgatási államtitkár úrnak

Belügyminisztérium

Tisztelt Államtitkár Úr!

Munkatársaink 2004. április 27-én részt vettek a Parlament „Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága, az Önkormányzati Bizottsága és az Informatikai és Távközlési Bizottsága közös, Új Áe. előkészítő albizottságának” ülésén. Ezt követően a Ket. tervezetével kapcsolatos kérdésekben megbízott munkatársaink egyeztettek Önnel és kollégáival, valamint az Igazságügyi Minisztérium és a Miniszterelnöki Hivatal képviselőivel.

Észrevételeink kialakítása során – csakúgy, mint a törvény koncepciójának és a tervezet előző szövegváltozatainak véleményezésekor – tekintettel voltunk eddigi következetes és egyöntetű tapasztalatainkra.

A törvénytervezet általunk időben legkésőbbiként kézhez kapott változatának tanulmányozása során örömmel észleltük, hogy korábbi észrevételeink egy részére az új tervezet elkészítésekor figyelemmel voltak. Ezúton is fel szeretnénk hívni azonban figyelmét néhány – munkatársaink által már szóban ismertetett – észrevételünkre.

Először is a tervezet 5. § (2) bekezdésére, mely tartalmilag a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 7. §-ának rendelkezéseihez hasonló. Amint arra legutóbbi – a Ket. 2004. március 17-i tervezetére tett észrevételeinket tartalmazó – levelünkben is felhívtuk figyelmét, nem látjuk indokoltnak, hogy a tervezet kizárólag a jogi képviselő nélkül eljáró természetes személy ügyfelek részére biztosítja a tájékoztatást, a jogi képviselővel eljáró természetes személyek, a jogi személyek, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok részére viszont nem. A tervezet – jelen formájában – nincs tekintettel a közigazgatási anyagi jogi jogszabályok igen széles körére

(pl. rendezési terv, technikai jellegű normák stb.). Ezért az irányadó jogszabály rendelkezéseiről szóló tájékoztatás elmaradása adott esetben a jogi képviselővel eljáró ügyfelet is hátrányosan érintheti, ami önmagában alkalmas arra, hogy alkotmányos joggal összefüggő visszásságot okozzon. Megjegyezzük, hogy ha még el is fogadnánk azt a fikciót, hogy a jogi képviselő minden jogszabályt maradéktalanul ismer, a tervezet akkor is alkalmas arra, hogy a diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásságot okozzon. (Jogi képviselő nélkül eljáró jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező társaságok esetében.) A tervezet 110. §-ával kapcsolatban (legutóbbi véleményezett tervezet 119–120. §) már többször felvetettük azt a problémát, hogy hogyan értesül az ügyfél arról, hogy az egyik ügyfél keresetet nyújtott be a bírósághoz. Ennek pontos szabályozása különösen azért fontos, mert a döntés végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó kérelem bírósági elbírálásáig a végrehajtás nem foganatosítható, ideértve azt is, hogy a számára kedvező jogerős határozatot a jogosult sem hajthatja végre. (A tervezet szövegéből ez az ügyfél számára nem feltétlenül nyilvánvaló, ő ugyanis nem „foganatosítja a végrehajtást”, hanem építkezni kezd.) Tekintettel arra, hogy a keresetlevelet az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szervnél kell benyújtani [Pp. 330. § (1) bekezdés], bizonyosan hosszabb idő telik el, amíg az a bírósághoz eljut. Addigra pedig a határozatot az abban feljogosított már – sokszor reparálhatatlanul – végre is hajtotta! Ez súlyosan sérti a jogbiztonságot, a jogorvoslathoz való jogot, ezért ez ellen megfelelő szabályokra van szükség. Mindezekre tekintettel elengedhetetlennek tartanánk a kereset előterjesztéséről szóló haladéktalan hatósági értesítést. (Természetesen a jogkövetkezményekről való tájékoztatással.) E kérdés szorosan kapcsolódik a tervezet más rendelkezéseihez is, mert ott sincsenek kidolgozva a keresetindításról való értesítés szabályai.

Továbbra is úgy véljük, hogy a tervezet hiányosságának tekinthető általában, hogy a szakhatóság közreműködésére vonatkozó szabályok nem alkotnak logikailag zárt rendszert, így a saját kikötéseik teljesítése (azok esetleges elmaradása), illetve ezek végrehajtására/kikényszerítésében a szakhatóság szerepe nem kellően kimunkált [44., 45., 129., 131. § (3) bekezdés (korábbi 137. § (1) bekezdés)].

Álláspontunk szerint a 140. § (1) bek. d) pontjának [korábban 150. § (1) bekezdés d) pont] fogalomhasználata nem kellően pontos, mert az ott szabályozott esetekben bizonyosan nem eljárási bírságról, hanem csakis végrehajtási bírságról lehet szó. Ennél is súlyosabb hiányosságának tartjuk, hogy a tervezet még utaló szabállyal sem határozza meg a felróhatóság fogalmát, valamint a felelősség alóli mentesülés követelményét. Ezzel a tervezet nincs tekintettel arra, hogy a közigazgatási eljárásban az ügyintéző az esetek nagy hányadában nem jogász. Álláspontunk szerint elengedhetetlen a fogalom – nem jogászok számára is érthető – meghatározása (Mit jelent a felróhatóság, kinek kell bizonyítania ezt a feltételt, kimentési konstrukció van-e, az ügyfelet terheli-e a véltenség bizonyítása). Megjegyzendő, hogy a sokkal kisebb jelentőségű „eljárási” bírságnál a Ket. 61. § (5) bekezdése tartalmaz eligazítást a kimentésre. A 61. § (1) bekezdésben pedig vétkesség van. Mi az oka az eltérésnek. Ennek a „fogalmi sokszínűségnek” nem ismerjük az okát.

Budapest, 2004.

Takács Albert s. k. Lenkovics Barnabás s. k.

Ügyszám: Gy. 611/2004.

Réthy Imre

közigazgatási államtitkár úrnak

Gazdasági és Közlekedési Minisztérium

Tisztelt Államtitkár Úr!

„A Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet módosításáról, továbbá az autópálya törvény végrehajtásáról szóló kormányrendeletéről” című kormány-előterjesztés tervezetét köszönettel vettem.

A tervezettel érintett területeken több biztosi vizsgálat és ajánlás is született. Így pl. a kisajátítással, közlekedés okozta környezeti károkkal, autópályák nyomvonalának építés közbeni megközelítésével foglalkozók.

Nem csak közlekedési és építési tárgyú panaszokban tettünk megállapításokat a jogbiztonságról, a diszkrimináció tilalmáról, az ügyfélegyenlőségről, a jogorvoslathoz való jogról, az azonnali és feltétlen kártalanításról.

Mindezek összefoglalóan (példákkal) az éves országgyűlési beszámolókbán, valamint az egyes jelentések a hivatal honlapján (www.obh.hu) megtalálhatók. Ezért – ezen ügyek alapján – itt csak a konkrét szövegtervezethez röviden jelezzük véleményünket.

Budapest, 2004. október

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

Ügyszám: Gy. 611/2/2004.

Gilyán György

közigazgatási államtitkár úrnak

Gazdasági és Közlekedési Minisztérium

Tisztelt Államtitkár Úr!

„A Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény (Aptv.) és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet módosításáról, továbbá az autópálya törvény végrehajtásáról szóló kormányrendeletéről” című kormány-előterjesztés tervezetének 2004. november 17-i változatához állásfoglalásom:

Változatlanul szükségesnek tartom az Aptv. III/A. Fejezetben a cél-kitermelőhelyek és az épülő út közötti szállítási útvonal engedélyezésének sajátos, idevágó szabályait (szankciókkal együtt) megfogalmazni.

A 17/D. §-hoz: Változatlanul fenntartom, hogy rekultivációhoz végső határidőt rendelni szükséges.

Az 1995. évi LIII. törvény 98. § (1) bekezdés módosításához adott korábbi állásfoglalásomat szintén fenntartom, különös tekintettel arra, hogy a gyorsforgalmi utak építésén kívüli valamennyi ilyen eljárásra vonatkozna. Az erre nézve kifejtett álláspontomat szintén fenntartom. Az „A” változatot ezért nem tartom elfogadhatónak.

Az Alkotmány 18. §-ában és a 70/D. §-ában foglalt, az állampolgároknak az egészséges környezethez való jogának érvényesíthetősége szempontjából rendkívül aggályosnak tartom a cél-kitermelőhelyek kivonását a környezeti hatásvizsgálat kötelezettsége alól, együtt azzal, hogy a terület rekultiválására nincs végső határidő és valódi garancia.

A környezetben élők és a táj állapota szempontjából nincs jelentősége annak, hogy bányászati tevékenységnek vagy célkitermelésnek nevezik a külszíni fejtést-kitermelést. Annak van jelentősége, hogy előre felmérjék a környezetre gyakorolt hatást, az előrelátható károkat kiküszöböljék, a visszafordíthatatlan és megengedhetetlen károkat megakadályozzák, a területet belátható és számon kérhető időn belül helyreállítsák.

Egyetértek ezért az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak az előterjesztésben idézett állásfoglalásával is.

Budapest, 2004. november

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

Ügyszám: Gy. 655/2004.

Dr. Kovárik Erzsébet

közigazgatási államtitkár asszonynak

Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium

Tisztelt Államtitkár Asszony!

Köszönöm, hogy a minisztérium lehetőséget biztosított az egyes lakáscélú kölcsönökből eredő adósságok rendezéséről szóló kormány-előterjesztés tervezetével kapcsolatos észrevételeink megosztására.

Az országgyűlési biztosok az elmúlt kilenc évben fokozott figyelmet fordítottak a lakáshoz jutás, a lakásfenntartás és főként a lakásmegtartás problémáinak jogszabályi rendezésére.

Az ún. régi feltételű lakáshitelek megfizetésével hátralékba került családok adósságának rendezésére eddig tett kísérletek nagyrészt eredménytelenek maradtak, vagy csak kevesek problémáját voltak képesek rendezni. Nem segítettek azok gondjain, akik családi vagy egzisztenciális tragédiák folytán a kedvezőbb fizetési lehetőségeket sem voltak képesek vállalni, így közülük többen már utcára kerültek, vagy ma fenyegeti őket ennek veszélye.

Legutóbb – 2004 májusában – az OBH 1891/2003. számú jelentésében kértem fel a miniszterelnök urat, hogy fontolja meg az OTP Bank Rt.-vel kötött megállapodás módosításának kezdeményezését, valamint az országgyűlési határozatban felvázoltak alapján a hajléktalanság megelőzése érdekében teendő hatékony állami intézkedésekre vonatkozó kormányrendelet előkészítését.

A megküldött kormány-előterjesztés tervezetével kapcsolatban megállapítom, hogy az OTP-nél nyilvántartott adósságok kivásárlására vonatkozó elképzeléseket megfelelőnek tartom a kérdés tartós rendezésére. Annak elfogadása jelentős mértékben elősegíti az adósságcsapdába került állampolgárok, családok adósságának rendezését, akik – teherbíró képességükhöz mérten – fizették ugyan a korábbi törlesztő-részleteket, de az évekkel korábban keletkezett hátralékuk a 30%-nál magasabb mértékű kamat miatt folyamatosan növekedett.

Sajnálattal tapasztaltam azonban, hogy a tervezet – kizárólag költségvetési szempontokat figyelembe véve – az adósok között attól függően tesz különbséget, hogy a tőketartozás 100 ezer forint alatti, vagy azt meghaladó összegű. A ren-

delet szövegéből nem állapítható meg, hogy mit kell érteni a „tőketartozás” alatt. A felmondott szerződések esetében a bank az elmaradt kamatokat is „feltőkésítette”, és a bírósági végrehajtások során már ez az eredeti hitel összegét többszörösen meghaladó összeg a tőketartozás. Az eredeti hitelből fennmaradó tőketartozás mértéke attól függ, hogy azt mikor, milyen összegben vették fel, az adósság tőke része pedig attól, hogy annak törlesztésével mikor kerültek elmaradásba, és az OTP az elmaradást mikor tőkésítette. A tőketartozás mértéke és a szociális helyzet között nincs kimutatható összefüggés, ellenben a tőketartozás összegével és a kamatterhek növekedésével egyenes arányban nő a lakhatási lehetőségük elvesztésének veszélye.

Az adósságok OTP-től történő ütemezett kivásárlásáról készülő kormányrendelet egyrészt alaptalan reményeket, másrészt spekulációs elképzeléseket is táplálhat az adóssággal rendelkező családokban. A 12. § (2) bekezdésében megszabott időbeli, és a 4. § (2) a) pontban meghatározott összegbeli korlátok együttesen azt eredményezhetik, hogy emiatt a legmagasabb összegű adóssággal rendelkező, azaz a legkiszolgáltatottabb helyzetben lévő családok nem számíthatnak helyzetük rendezésére 2007-ig, míg mások esetleg az eddigi fizetési hajlandóságukat is feladják annak reményében, hogy úgy majd részesülhetnek a támogatásban. Amennyiben sor kerülne a tervezet szakmai vitájára, úgy – meghívás esetén – nagy örömmel osztanánk meg tapasztalatainkat szóban is.

Budapest, 2004. november

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

Ügyszám: Gy. 705/2004.

Öri István

közigazgatási államtitkár úrnak

Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium

Tisztelt Államtitkár Úr!

A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatás szervezetének korszerűsítéséről, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó területi szervek feladat- és hatásköréről, a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó szervek feladat- és hatáskörének felülvizsgálatáról, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. hatálya alá tartozó szervek jegyzékéről szóló 1085/2004. (VIII. 27.) Korm. határozat módosításáról szóló kormány-előterjesztés tervezeteket megkaptam.

Az azokban foglalt, a tárca által tervezett két egyidejű lépésre – a területi hatósági szervek integrációja, illetve az egyes szakhatósági feladatok, hatáskörök megszüntetése – különválasztva kívánom válaszomat megadni.

1. Mindenekelőtt hangsúlyozni szeretném, hogy minden jogszabály-változtatással egyetértek – így a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatási feladatokat ellátó területi szervek feladat- és hatáskörének újraszabályozásával –, amennyiben az növeli a környezeti igazgatás hatékonyságát, valamint hozzájárul a környezetjog belső integrációjához.

Természetesen az is tiszteletben tartandó, hogy az állam szervezetrendszerét a Kormány alakíthatja. Az egységes környezeti hatóság-szakhatóság megalakítására vonatkozó tervezetekben ugyanakkor aggályosnak vélem azt a felvetést a szakterületi szempontok érvényesítésére, hogy „az új szervezetek szervezeti és működési szabályzata részletesen tartalmazni fogja azokat a garanciákat, amelyek megteremtik az egyes szakterületi érdekek érvényesítésének lehetőségét”. Az említett megoldást nem tartom elegendő, kielégítő garanciának. Annál is inkább, mert a működési szabályzat nem egy nyilvánosan kihirdetett jogszabály, valamint az ügyfeleknek nincs lehetőségük annak kontrolálására, hogy a különböző szakági szempontokat és érveket hogyan érvényesítették a végső döntésnél. Tekintve továbbá, hogy a belső előkészítő anyagok nem nyilvánosak, a döntéseket még betekintéssel sem ismerhetik meg az érdekeltek. Szükségesnek vélem ezért, hogy a garanciák jogszabályba öntve biztosítsák az egyes, igen eltérő szemléletű részhatóságok szempontjainak egymással szemben álló érvényesíthetőségét.

2. A módosítással összefüggésben tervezett egyes intézkedések a környezeti jog, illetve a környezeti tárca eddig elért hatékonyságát általam nem támogatható módon érintik.

A részemről is támogatott alapvető szervezeti változtatások mellett ugyanis olyan módosításokat is végre kívánnak hajtani, melyek egyrészt nem következnek a szervezeti átalakításból, másrészt nem tartom őket indokoltnak. Amennyiben generális deregulációt kívánnak ezeken a szabályozási területeken végezni, úgy megjegyzem, az egyes környezeti szakhatósági hatásköröket érintő javaslatokat elsiertetnek és nem kellően körüljártnak tartom. Ez pedig a jogbiztonság szempontjából is aggályos, tekintettel az alapvetően védendő egyes értékekre.

E körben két területet emelnék ki a tervezetekből.

a) Az előterjesztés megemlíti, hogy „Az eljárások hatékonyságának növelése, és az ügyintézés gyorsítása érdekében a hatásvizsgálat, illetve egységes környezethasználati engedély köteles tevékenységek esetében a környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedély jogerőre emelkedését követően lefolytatásra kerülő építést, illetve üzem-

be helyezést engedélyező eljárásokban meg kívánjuk szüntetni a környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint vízügyi hatóság szakhatósági hatáskörét. Ezek a hatáskörök ugyanis formálisak, a környezetvédelmi, illetve az egységes környezethasználati engedélyben megfogalmazott környezetvédelmi követelményeken, illetve szempontokon túl újabb előírásokat nem tartalmaznak (a tényállás változatlansága miatt nem is tartalmazhatnak).” Az intézkedéssel nem értek egyet.

Alaptalanak tartom ugyanis azt a feltételezést, hogy a környezetvédelmi szakhatósági hozzájárulás az építési, létesítési engedélyezési eljárásban a korábbi környezetvédelmi engedélyezési eljárás megismétlése.

A környezetvédelmi engedélyezési eljárás során a környezetvédelmi hatóságok ugyanis azt döntenek el, hogy az adott helyen, az adott technikával megvalósított beruházásnak a környezet védelme szempontjából helye lehet-e.

A hatásvizsgálati eljárás során tehát a telepítés helyének természeti adottságait ütköztetik a tevékenység általános jellemzőivel. Ezzel szemben az építési engedélyezési eljárás során a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásában konkrét gazdasági, technikai tervek konkrét számairól nyilatkozik – amelyek a hatásvizsgálati eljárás során nem is állhattak rendelkezésre.

Fontos hangsúlyozni, hogy az építési engedélyezési eljárásban ismerhetők meg más (szak)hatóságoknak az építési eljárás során tett véleményei, megállapításai, melyeket a környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint vízügyi hatóságok a környezetvédelmi (illetve egységes környezethasználati) engedélyezési eljárások során még nem is ismerhettek.

Nincs arról szó tehát, hogy a környezetvédelmi hatóság szakhatósági hozzájárulásában megismételné egy korábbi jogerős határozatában szereplő megállapításait – ilyen erőforrás-pazarló átfedések feltételezését nem tartom elfogadhatónak. Mindehhez hozzátenném, hogy a hozzánk érkezett panaszokból megállapítható, hogy az állampolgárok általában az építési eljárás megindulását követően értesülnek valamely őket érintő beruházásról, korábban nem szereznek róla tudomást, és – környezeti – érdekeiket ezt követően kísérlik meg érvényesíteni.

b) Aggályosnak tartom azt a megoldást is, hogy „a természetes fürdőhelyek kijelölése iránti eljárásokban a jövőben az egységes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatóságnak nem lesz szakhatósági hatásköre”.

A fürdésre való kijelölés ugyanis több szakkérdés ismeretét feltételezi, mivel a fürdőhelyek „működése” jelentős igénybevételt, a természeti környezet esetleges károsodását eredményezheti. Nem beszélve azokról az életvédelmi kérdésekről – például, hogy egy híd lábához képest hol lehet fürdőhelyet kijelölni –, melyek eldöntésére a helyi jegyzőknek többnyire nincs kellő szakismeretük.

Érthetetlen számomra, és sajnálatosnak tartom több jogszabály kiüresítését pusztán az előterjesztésben megfogalmazott megfontolásokból. Végül hangsúlyozni szeretném, hogy az Alkotmány 18. §-a kimondja: „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” Ennek megteremtésében az államnak – ezen belül a környezetvédelmi tárcának és intézményeinek – nélkülözhetetlen feladata van.

Az újraszabályozás fő célkitűzéseit – az eljárások egyszerűsítése, gyorsítása, szakszerűségének és összehangoltságának javítása – úgy kell megvalósítani, hogy az egészséges környezet eddig elért jogi-védelmi szintje még részlegesen se csökkenjen. Öszintén bízom abban, hogy észrevételeimmel munkája során a segítségére lehettem.

Budapest, 2004. november 25.

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

Ügyszám: Gy. 719/2004.

Dr. Somogyvári István

közigazgatási államtitkár úrnak

Igazságügyi Minisztérium

Tisztelt Államtitkár Úr !

Köszönöm, hogy lehetőséget biztosított a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról szóló kormány-előterjesztés tervezetének véleményezésére.

Az Informatikai és Hírközlési Minisztérium közigazgatási államtitkárának megkeresésére már kifejtettem álláspontomat a törvény módosításának koncepciójáról, melyet a törvény-módosítás tervezetének tanulmányozása után is fenntartok. Egyetértek az Avtv. 19. és 20. §-ára vonatkozó módosító indítvány tartalmával, de annak elfogadása előtt még egyes kérdések definiálását elengedhetetlennek tartom, figyelemmel arra is, hogy az Alkotmánybíróság is hasonló okokból semmisítette meg a korábbi szabályozást. Egyetértek azzal, hogy a döntés-előkészítéssel összefüggő adatok megismerésének lehetőségét is e törvényben kell szabályozni, de ahhoz megfelelő intézményrendszerre és eljárásokra van szükség, ezért nem támogatom a tervezetben erre javasolt megoldások egy részét. Nem tartom egyértelműnek a tervezet 3. § bekezdéseiben több helyen alkalmazott „nyomós közérdek” kifejezést, mert álláspontom szerint, annak definiálatlansága tág teret enged az egyéni értelmezésnek. Visszásnak tűnik számomra az a megoldás is, hogy e – más jogszabályokban sem körülhatárolt – kérdésben a hatósági jogkörben eljáró adatvédelmi biztos döntése lenne az irányadó, amelyet a kötelezett bíróság előtt támadhatna meg.

Nem egyértelmű, hogy az adatkezelőknek milyen módon (magnófelvétel, videó, „szó szerinti” jegyzőkönyv,) kell rögzíteniük a döntés-előkészítéssel összefüggő adatokat. Egyes testületeknek csak a formális, vagy az informális üléseiről is jegyzőkönyvet kell készíteni. („informális kormányülés”) Mindezek meghatározása nélkül éppen azok a döntések válhatnak a közvélemény számára megismerhetetlenné, amelyek megismeréséhez nyomós közérdek fűződik.

Továbbra is rendezetlen annak a kérdése, hogy kit és milyen felelősség terhel a közérdekű adatok megőrzésében, kiadásában, továbbá, hogy a költségvetés milyen anyagi forrást bocsát majd az adatkezelők számára a minden bizonnyal megnövekedő adatkérések teljesítésének biztosításához.

Nem értek egyet továbbá a törvény olyan módosításával sem, amely az adatvédelmi biztos számára ügydöntő hatáskört biztosítana a közérdekű adatokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos jogvitákban. Álláspontom szerint az országgyűlési külön biztos számára adandó további hatósági jogkör túlfeszítheti az alkotmányos jogok védelmét szolgáló szervezet kereteit. Az adatvédelmi biztos hatósági jogkörének szélesítése azt eredményezi, hogy a nem önálló jogi személy külön biztos ellen indított perben az Országgyűlési Biztos Hivatala lesz az alperes, annak minden várható jogkövetkezményével.

A módosítás annak veszélyével jár, hogy az országgyűlési külön biztos tevékenysége arányaiban átcúsúszik a hatósági ügyek ellátása területére, holott a feladata éppen a hatóságok tevékenysége feletti alkotmányossági kontroll ellátása lenne. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosításának ilyen megközelítése alapvetően szerezavarba hozhatja mind a hatóságok, mind pedig a jogvédő szervezetek tagjait.

Budapest, 2004. december

Üdvözlettel: Lenkovics Barnabás s. k.

1.29. Összefoglaló észrevételek

2004 kiemelkedő jelentőségű, „történelmi” évszám: hazánk az Európai Unió tagja lett, az Országgyűlés a huszonöt tagország közül másodikként megerősítette az Európai Unió Alkotmányos Szerződését is. A csatlakozás ténye az általános biztos és az általános helyettes tevékenységében közvetlen és lényeges változást nem eredményezett. Ennek egyszerű magyarázata az ombudsmanok sajátos szerepéből, jogállami rendeltetéséből adódik, ami eddig is „európainak”, sőt nemzetközinek volt mondható. Ez az európaiság és nemzetköziség pedig az alapvető szabadságok és az emberi jogok egyetemességéből adódik. Magyarország formailag már az ENSZ Emberi Jogok Nyilatkozatának, majd a Polgári és Politikai Jogok, illetőleg a Gazdasági-, Szociális és Kulturális Jogok Nyilatkozatának belföldi jogként való kihirdetésével elkötelezte magát ezen jogok mellett. Érdemi és valóságos elkötelezettséget azonban csak az 1989-es Alkotmány keletkeztetett, amely minden – a demokratikus államokban bevett és az Európai Uniót alapító szerződéseknek is részét alkotó – alapvető szabadságot és emberi jogot a magyar alkotmányos alapjogok rangjára emelt.

Az alapjogoknak a magyar jogrendszer egészében való kifejtését, részletezését, azaz a jogalkotás folyamatát az Alkotmánybíróság kontrollálja. Ma már az AB határozatainak összességéből olvasható ki az írott alkotmány „értékrendje és szelleme”, ami megegyezik az alapvető szabadságok és az emberi jogok egyetemes érvényesülésre hivatott értékrendjével és szellemével. A jogállam megvalósulása azonban nem köthető sem egy naptári dátumhoz, sem a magyar vagy az európai alkotmány elfogadásához. A jogállam valójában egy megvalósulási folyamat, melyben valamennyi állami szerv elsődrendű kötelessége az alapvető szabadságok és az emberi jogok tényleges érvényesülésén munkálkodni. A jó alkotmányok és az alkotmányos törvények tényleges érvényesülése a jog mindennapi alkalmazásában, az egyes állami vagy helyi önkormányzati szervek és az állampolgárok, a nagy közszolgáltatók és a fogyasztók, valamint az emberek egymás közötti jogviszonyaiban történik.

Hogy a mindennapi jogalkalmazásban, a joggyakorlatban valóságossá váljanak az alkotmányos alapjogok, azt felügyelik és lehetőségeikhez mérten előmozdítják az ombudsmanok. Helyzetük könnyebb, ha „csak” tisztességesebb és szakszerűbb eljárást, emberségesebb bánásmódot szorgalmaznak. Sokkal nehezebb azonban eredményt elérniük, ha egyes alapvető jogok tényleges érvényesítésének materiális (pénzügyi, költségvetési) feltételei vannak. Magyarország objektíve adott gazdasági fejlettségi szintje mellett ezek a források folyamatosan szűkösek, ráadásul időnként vissza is eshetnek. Ilyen esetekben az ombudsmanok ajánlásai – anélkül hogy direkt módon politizálnának – az ésszerűbb, igazságosabb és méltányosabb elosztásra, felhasználásra, átcsoportosításra irányul.

Azt is megtapasztalhattuk, hogy sem a jogalkotó, sem az ombudsmanok nem járnak el helyesen, ha jó szándékból és segíteni akarásból bár, de materiálisan teljesíthetetlen ígérek, vagy követelnek. Ilyen szempontból az alapvető szabadságok és az emberi jogok érvényesülésének színvonala és mértéke „objektív” adottság, amin „szubjektív” – közös akarással, a társadalom és az állam kölcsönös együttműködésével – mindig, folyamatosan lehet javítani. Színvonal és mérték tekintetében nincs okunk sem az öntelt elégedettségre, sem a szégyenkezésre. Az Európai Unió segítségével módunk nyílt jobban kihasználni lehetőségeinket és képességeinket, felgyorsítani a jogállam megvalósulási – és azon belül az alapjogok valóságos érvényesülési – folyamatát.

Budapest, 2005. március 31.

Dr. Takács Albert s. k.,
az állampolgári jogok országgyűlési biztosának
általános helyettese

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az állampolgári jogok országgyűlési biztosa

2. A jogalkotással összefüggő ombudsmani tevékenység

Az Obtv. 25. §-a alapján a biztosok javasolhatják a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. Ennek feltétele, hogy vizsgálatuk eredményeként úgy ítélik meg, hogy az általuk feltárt alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza.

2.1. A beszámolási időszakban teljesült ajánlások

2.1.1. Törvényalkotásra és módosításra vonatkozó ajánlások

1. Javaslat a Kormánynak a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény olyan tartalmú módosítására, amely szabályozza a bérlők érdekeinek, különösen az önkormányzati bérlakások bérlőinek védelmét. A javaslat megvalósulta közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény kiadásával, amely 2005. november 1-jén lép hatályba.

2. Javaslat az egészségügyi, szociális és családügyi miniszternek, hogy fontolja meg az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a köldökzsínórvér levételére és tárolására vonatkozó szabályokkal. A javaslat megvalósult az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendelet csontvelő-transzplantációra vonatkozó részeinek módosításával. A módosítást a 15/2004. (III. 8.) ESzCsM rendelet tartalmazza, amely 2004. március 23-án lépett hatályba.

2.1.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. Javaslat a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet módosítására. A javaslat teljesült a 30/2004. (II. 28.) Korm. rendelet kiadásával, amely hatályos, 2004. március 14. napjától.

2. Javaslat az oktatásügyi miniszternek az egyetemi és főiskolai hallgatók részére nyújtható támogatásokról és az általuk fizetendő díjakról és térítésekről szóló 51/2002. (III. 26.) Korm. rendelet módosítására. A javaslat teljesült a felsőoktatási intézmények képzési és fenntartási normatíva alapján történő 2004. évi finanszírozásáról szóló 80/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet kiadásával, amely a kihirdetését követő 8. napon lépett hatályba.

2.1.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok

1. Javaslat a belügyminiszternek az egészségügyi törvénynek a halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló a 34/1999. (IX. 24.) BM–EüM–IM együttes rendelet 14. §-ának kiegészítésére. A javaslat megvalósulásának megfelel a halottszállítást végző járműveknek az autóbusz forgalmi sávban való közlekedését szabályozó KRESZ módosítás tervezete. Az 1/1975. (II. 5.) KPM–BM rendelet 1. számú függelék II. fejezete y) ponttal való kiegészítését 2005. február 8-án véleményyeztük.

2. Javaslat a Kormánynak a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendeletének olyan módosítására, hogy a megkülönböztető jelzésüket nem használó, mentést és betegszállítást végző szervezetek zavartalan működésének akadályozhatósága megszűnjön. A javaslat megvalósult az 59/2004. (III. 31.) Korm. rendelettel, amely módosította a KPM–BM együttes rendelet 36. § (8) bek. bc) pontját. A módosított jogszabályhely 2004. április 8-án lépett hatályba.

3. Az egyéb létesítmények, illetve készülékek által kibocsátott elektromágneses sugárzás egészségügyi határértékeinek miniszteri rendeletben való szabályozására tett javaslat teljesült a 0 Hz–300GHz közötti frekvenciatartományú elektromos, mágneses és elektromágneses terek lakosságra vonatkozó egészségügyi határértékekről szóló 63/2004. (VII. 26.) ESzCsM rendelet megjelenésével, amely 2004. augusztus 3-án lépett hatályba.

2.1.4. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Tállya Község Önkormányzata képviselő-testülete települési szilárd hulladékkal kapcsolatos 23/2001. (XII. 28.) számú rendeletének a módosítására irányuló javaslat teljesült, mivel azt módosították a 2004. januári képviselő-testületi ülésen.

2. A Pest Megyei Közigazgatási Hivatalnak Tahitótfalu Község Önkormányzat képviselő-testülete köztisztaság fenntartásának szabályairól szóló 10/1992. (X. 16.) számú, valamint a hulladékkezelési szolgáltatási díj megállapításáról

szóló 16/2002. (XII. 19.) számú rendelete módosítására tett javaslat megvalósult, a képviselő-testület 2004. márciusi ülésén módosította a rendeleteket.

3. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatalnak Szajol Község Önkormányzata képviselő-testület közszéki szervezett köztisztasági szolgáltatás igénybevételéről szóló 18/2002. (XI. 2.) számú rendelete módosítására tett javaslat teljesült, mivel a képviselő-testület 2003. december 11-i és 19-i ülésein az általános helyettes észrevételeinek megfelelően módosította a rendeletet.

4. A Csongrád Megyei Közigazgatási Hivatalnak Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének az egyes helyi közszolgáltatásokról szóló 53/1997. (XII. 23.) számú rendelete hatályon kívül helyezésére tett javaslat teljesült. A közgyűlés 2004. novemberi 25-i ülésén új hulladékszállítási rendeletet fogadott el.

5. Borsosberény Község Önkormányzatának 4/2000. (V. 24.) számú, a szociális ellátások rendjéről szóló rendelete módosítására tett javaslat teljesült. A testület szóban forgó rendeletét módosította a 7/2004. (VI. 26.) számú rendeletével.

6. A Fejér Megyei Közigazgatási Hivatalnak Perkáta Nagyközség Önkormányzata képviselő-testülete 2/2002. (III. 1.) számú, a hulladékgazdálkodásról szóló rendelete módosítására tett javaslat megvalósult a képviselő-testület 3/2004. (III. 1.) számú rendeletével.

7. Csepke Nagyközség Önkormányzata képviselő-testületének a szociális ellátásokra vonatkozó 11/2000. (XII. 19.) számú rendeletének módosítására tett javaslatunk megvalósult a 4/2003. (XI. 19.) számú rendelet megalkotásával.

8. A Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatalnak Berhida Nagyközség Önkormányzata 24/2000. (XII. 20.) számú, a hulladékgazdálkodásról szóló rendeletének módosítására tett javaslatunk teljesült. A testület rendeletét módosította az 1/2004. (II. 3.) számú rendeletével.

9. Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatalnak Csépa Község Önkormányzata képviselő-testületének a hulladékgazdálkodásról szóló 1/2000. (II. 15.) számú rendelete módosítására tett javaslatunk megvalósult a 3/2004. (II. 27.) számú rendelettel.

10. Pest Megyei Közigazgatási Hivatalnak Szigethalom Önkormányzat képviselő-testülete 15/1995. (VI. 15.) számú, a helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló rendelete módosítására tett javaslat teljesült, a testület 2004. augusztusában módosította rendeletét.

2.1.5. Az állami irányítás egyéb eszköze kiadására, módosítására tett javaslatok

1. Az országos rendőrfőkapitánynak tett azon javaslat, hogy határozza meg belső rendelkezésben a rendőri fellépés módját, keretét, a vezetői és a beosztotti állomány jogkörét, a rendőri intézkedés részletes szabályait olyan esetekre, amikor a rendőr műemléki, régészeti és természetvédelmi védetség alatt álló épület, terület rongálását, megsemmisítését – különösen, ha ilyen cselekmény miatt már a büntetőeljárás is megindult – észleli, megvalósult főkapitányi intézkedés formájában, melyben új együttműködési megállapodást kötöttek a témával kapcsolatban a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériummal.

2.2. A korábbi években tett, eddig nem teljesült, fenntartott javaslatok

2.2.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok

1. Továbbra is fenntartjuk a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény módosítására irányuló azon kezdeményezést, miszerint – figyelemmel az ártatlanság vélelmére – a törvény egyenlő feltételekkel biztosítsa a hivatásos állomány tagjai részére a fegyelmi, a kártérítési és a szolgálat ellátásával összefüggő büntető eljárásokban a jogi védelem költségeit, illetve a jogi védelem hivatalból történő ellátásának lehetőségét.

2. Sürgetjük az igazságügyi és a belügyminiszternek a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvénynek a zaklatásra vonatkozó szabályokkal való kiegészítésére tett javaslatban foglaltak mielőbbi megvalósítását.

3. Fenntartjuk az igazságügy-miniszternek a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény olyan módosítására tett javaslatot, hogy a végrehajtói fegyelmi bíróság hatáskörébe tartozzon az önálló bírósági végrehajtók ellen kezdeményezett valamennyi panaszügy kivizsgálása.

4. Változatlanul fenntartjuk az igazságügy- és a belügyminiszternek a sértettek kárenyhítését szabályozó törvény megalkotására tett javaslatot.

5. Fenntartjuk a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 15. § (2) és (3) bekezdéseinek olyan módosítására vonatkozó javaslatot, amely szerint az őrszolgálat a rendőrségtől független lenne.

6. Fenntartjuk, hogy a Média törvény módosítása során a jogalkotó vegye figyelembe a miniszterelnöknek tett azon javaslatot, hogy a törvény tartalmazza az ORTT Panaszbizottság „egyéb” panaszokra vonatkozó eljárásának főbb szabályait, és a Panaszbizottság döntése elleni jogorvoslás általános szabályait, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952.

évi III. törvény olyan kiegészítésére vonatkozó javaslatot is, amely az ORTT határozatának bírósági felülvizsgálatára vonatkozóan rövid jogorvoslati és bírósági eljárási határidőket állapít meg.

2.2.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslat

1. Fenntartjuk a kisajátításról szóló 1976. évi 24. tvr. végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet módosítására vonatkozó javaslatot.

2. Sürgetjük a gazdasági és közlekedési miniszternek az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet módosítására tett, általuk részben elfogadott javaslatot.

3. Kiemelten sürgetjük a szociális és családügyi miniszternek a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet módosítására tett javaslatot.

4. Részben tartjuk fenn a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek szóló kezdeményezést a vis maior károk helyreállítására vonatkozó eljárási szabályok kormányrendeletben való kiadására.

5. Változatlanul ajánljuk a miniszterelnöknek, hogy fontolja meg az egyes erőszakos bűncselekmények következtében sérelmet szenvedettek állam általi kárenyhítésének szabályairól szóló 209/2001. (X. 31.) Korm. rendelet módosítását úgy, hogy az egyes bűncselekmények sértettjei közötti indokolatlan különbségtétel megszűnjön.

2.2.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok

1. Sürgetjük az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30. §-a (Kártalanítási szabályok) végrehajtási rendelkezéseinek megalkotását.

2. Fenntartjuk az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet módosítására vonatkozó kezdeményezést.

3. Változatlanul fenntartjuk a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek a Természetvédelmi Örszolgálat Szolgálati Szabályzatáról szóló 9/2000. (V. 19.) KöM rendelet módosítására tett javaslatot.

2.2.4. Az állami irányítás egyéb eszköze kiadására, módosítására tett javaslatok

1. Változatlanul sürgetjük a belügyminiszternek tett azon javaslatunk megoldását, hogy – az Alkotmánnyal és a Polgári Törvénykönyvvel összhangban – adjon ki irányelvet a jogalkalmazók számára az otthon született gyermekek anyakönyvezése és az ezzel kapcsolatos hiánypótlás során követendő hatósági eljárásról.

2.2.5. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslat

1. Változatlanul fenntartjuk – tekintettel arra, hogy jelenleg is van folyamatban hasonló panasz vizsgálata – Mogyoród Község képviselő-testületének a Forma–1 Magyar Nagydíj és a Hungaroringen rendezendő egyéb versenyek idején jelentkező idegenforgalmi, vendéglátási feladatok ellátásáról szóló 15/2000. (VII. 13.) számú rendelet módosítására tett javaslatot.

2. Sürgetjük a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalnak Budakalász Önkormányzata helyi építési szabályzatáról szóló 17/2002. (XII. 18.) számú rendeletének a módosítását, melyre a testület a közigazgatási hivataltól 2005. március 31-ig kapott haladékokot.

2.3. A korábbi években tett, nem teljesült, jogalkotással összefüggő javaslatok

2.3.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok

1. Nem tartjuk fenn a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény olyan tartalmú módosítását, amely lehetővé tenné a gyermektartásdíj megelőlegezését olyan esetben, amikor a díj fizetésére kötelezett ismeretlen helyen – akár külföldön is – tartózkodik, mert – néhány kivételtől eltekintve – viszonyossági alapon lehetőség van a külföldön tartózkodó szülő gyermektartásdíj fizetési kötelezettsége érvényre juttatására.

2. Nem tartjuk fenn az igazságügy-miniszternek a Polgári Törvénykönyv 551. §-a módosítására tett javaslatot, mivel a Nemzeti Katasztrófa Védelmi Alap mielőbbi létrehozása átfogóbb megoldást jelentene az alap probléma megvalósítására.

2.3.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslat

Nem tartjuk fenn az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet kiegészítésére vonatkozó javaslatot, mivel annak átfogó felülvizsgálata folyamatban van.

2.3.3. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

Tudomásul vettük, hogy a Budapest XIV. kerület Önkormányzat képviselő-testülete, az önkormányzati bérlakásban élő bérlők érdekei védelmére való önkormányzati rendelet alkotásra tett javaslatunkra nem kíván érdemben reagálni, ezért a javaslatot nem tartjuk fenn.

2.4. A tárgyévben tett javaslatok

2.4.1. Törvényalkotásra és -módosításra vonatkozó javaslatok

1. OBH 1752/2004. javaslat a belügyminiszternek a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény 27. § (3) bekezdésének módosítására, melyet a miniszter nem fogadott el, ezért a javaslatot fenntartva a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek megismételtük a javaslatot. A válaszadási határidő még nem telt el.

2. OBH 3182/2003. javaslat az Országgyűlés elnökének, hogy fontolja meg a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény olyan módosítását, amely megszüntetné a tűzoltók szolgálati rendjének és a törvény hatálya alá tartozó más hivatásos állományú személyek szolgálati rendjének ma létező eltéréseit, továbbá a mindenkor érvényes költségvetési törvénytervezet olyan tartalmú elkészítését, hogy az célirányosan központosítva tartalmazza a tűzoltóság szakszerű működése feltételeit biztosító beszerzések, fejlesztések, karbantartások forrásait.

3. OBH 4170/2004. javaslat az Országgyűlésnek a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény és a rádiózárról és televíziózárról szóló 1996. évi I. törvény olyan módosítására, melyben megállapítja azokat a garanciális szabályokat, melyek biztosítják, hogy választási kampány idején a jelölt szervezetek hátrányos megkülönböztetés nélkül jelenhessenek meg a közszolgálati műsorszolgáltatók műsoraiban. Továbbá arra, hogy a szóban forgó törvények kiegészítésével szüntesse meg az OVB és az ORTT között a műsorszolgáltatók választási eljárás során tanúsított magatartásának vizsgálatával kapcsolatban kialakult meglévő hatásköri összeütközést. Válasz még nem érkezett.

4. OBH 4315/2004. és OBH 4329/2004. javaslat az Országgyűlésnek, hogy állapítsa meg a végrehajtási eljárásról szóló 1993. évi LIII. törvényben azokat a garanciális szabályokat, melyek biztosítják, hogy a végrehajtási eljárás során az adósok hátrányos megkülönböztetés nélkül valóban mentesek legyenek a törvény 74. § a)–n) pontjaiban meghatározott ellátások, díjak és járadékok. Továbbá, hogy az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény és a már említett 1993. évi LIII. törvény módosításával, illetve kiegészítésével a pénzügyminisztériumnál kezelt összegre vezetett végrehajtás során is biztosítsa a jogorvoslat érdemi lehetőségét, valamint az 1993. évi LIII. törvény módosításával és kiegészítésével biztosítsa a nem adós számlatulajdonos tulajdonhoz való jogát és pontosítsa az adósok bankszámlája ellen adóhatóságok által benyújtott azonnali beszedési megbízásokkal kapcsolatos szabályokat, így segítve elő a gyakorlat egységesítését.

5. OBH 2794/2004. javaslat a gazdasági és közlekedési miniszternek a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 31. §-ának módosítására a válaszadás határideje még nem telt el.

6. OBH 5094/2003. javaslat a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek, hogy kezdeményezze a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény elővásárlási jogra vonatkozó rendelkezéseinek módosítását úgy, hogy az elővásárlási jog gyakorlására vonatkozó szabályok a jogkövető állampolgárok számára érthetőek – a végrehajtó államigazgatási szervek számára végrehajthatóak – legyenek. A miniszter a javaslatot elfogadta, 2005. II. félévében az Országgyűlés elé terjeszti a javaslatot.

7. OBH 5115/2003. javaslat a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek a szőlőtermesztésről és a borgazdálkodásról szóló 1997. évi CXXI. törvény olyan módosítására, amely előírja, hogy annak hatálybalépését megelőzően már a települési önkormányzat rendezési terve által beépítésre szánt területként meghatározott és szőlő termőhelyi kataszterben nyilvántartott földrészek is törlésre kerüljenek a szőlő termőhelyi kataszterének nyilvántartásából, vagy az ilyen földrészekre vonatkozó elővásárlási jog kerüljön törlésre. A válaszadási határidő még nem telt el.

8. OBH 5115/2003. javaslat a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek a hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény olyan módosítására, mely a jogkövető állampolgárok és a jogalkalmazók számára is érthető módon határozza meg a „szomszédos földrészlet” fogalmát, és e jog gyakorlásának legyen feltétele a célhoz kötöttség. A válaszadási határidő még nem telt el.

9. OBH 1037/2004. javaslat a belügyminiszternek és az igazságügy-miniszternek a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 14. §-ának olyan kiegészítésére, hogy az idegenrendészeti hatóság a kiskorú magyar állampolgár külföldi állampolgárságú szülőjének a Magyar Köztársaság területén való tartózkodását a gyermekkel való családi együttélés céljából is engedélyezhesse. A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt el.

10. OBH 5517/2003. javaslat az igazságügy- és egészségügyi miniszternek, hogy fontolják meg a családjogi törvény kiegészítését úgy, hogy a korlátozottan cselekvőképes gyermek kapcsolattartását az arra jogosult személlyel szabályozni, illetve újraszabályozni csak a 14. életévét betöltött gyermek egyetértésével lehessen. A javaslatot támogatták a címzettek, de előrelépés még nem történt.

11. OBH 1564/2004. javaslat a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek, hogy a megfelelő tárcák kijelölése útján gondoskodjon annak szabályozásáról, hogy a kórházakban a hozzátartozók részére méltó környezetben és körülmények között a halottól való személyes búcsú biztosított legyen. A javaslatra reagáló egészségügyi miniszter a javaslatot nem fogadta el, de ígéretet tett az egészségügyi szolgáltató működési engedélyének felülvizsgálatára, melynek eredményéről 2005. június 30-ig ad tájékoztatást.

12. OBH 5857/2003. javaslat a belügyminiszternek a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény folyamatban lévő felülvizsgálata során hasznosítsák az OBH 5857/2003. számú jelentésben foglaltakat. A válaszadási határidő még nem telt le.

13. OBH 4632/2003. javaslat a belügyminiszternek a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény olyan kiegészítésére, hogy a nyolcnapos határidők elmulasztása esetén igazolási kérelmet lehessen előterjeszteni. A miniszter a javaslatot elfogadta, de még nem valósult meg.

14. OBH 4808/2003. javaslat az igazságügy-miniszternek az új bv. törvény tervezetének készítése során vegyék figyelembe azon ombudsmani javaslatot, hogy a jogorvoslati jog biztosítására az igazságügy-miniszter döntése ellen, a büntetés félébeszakítási kérelmek esetén lehetőség legyen. Válasz még nem érkezett.

15. OBH 1354/2004. javaslat a gazdasági és közlekedési, valamint a pénzügyminiszternek, hogy készítsék elő a fogyasztói árkiegészítésről szóló 2003. évi LXXXVII. törvény olyan módosítását, mely támogatást nyújt a komp- és rév-közlekedés igénybevételére szoruló állampolgároknak. A gazdasági és közlekedési miniszter a javaslattal egyetértett, a pénzügyminiszter nem támogatta.

16. OBH 4999/2003. javaslat az igazságügy- és a pénzügyminiszternek, hogy készítsék elő a hitelintézetekről és a pénzügyi szervezetekről szóló 1996. évi CXII. törvény olyan tartalmú módosítását, amely tisztességesebb és kölcsönösen kiegyensúlyozottabb hitelbiztosíték értékelési és fedezeti szabályozást ad, tiltja a vételi jog fedezeti célú kikötését, vagy annak megengedése esetén külön kockázatfeltáró nyilatkozatot ír elő, biztosítja az adós vevőállítási jogának időhatárhoz kötött gyakorlását, minden pénzintézet legyen köteles „tájékoztatói szabályzatot” készíteni, amely kimondja, hogy a pénzintézetek az ügyfelekkel kötendő szerződések általános szerződési feltételeit tartalmazó szabályzataikat előzetes jóváhagyás céljára kötelesek a PSZÁF-hoz jóváhagyás végett benyújtani, végül a törvény 6. mellékletét módosítsa úgy, hogy a 93/13/EGK. tanácsi irányelv, hogy az a törvény szabályozásának egyik mércéje legyen. A válaszadási határidő még nem telt el.

17. OBH 1924/2004. javaslat a belügyminiszternek, fontolja meg a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) értelmező rendelkezéseinek olyan jellegű kiegészítése kezdeményezését, amely megszüntetné a szolgálati érdek tág értelmezését, továbbá a Hszt. módosításának kezdeményezését úgy, hogy az tartalmazzon egységes szabályokat a túlóra díj kifizetésére (ellentételezésére), ne utalja az állományilletékes parancsnok diszkrecionális jogkörébe az arról való döntést, kezdeményezze a Hszt. olyan tartalmú módosítását is, ami az osztályvezetők és az annál magasabb vezető beosztásúak azonnali hatályú felmentését indokoláshoz köti, végül a Hszt.-be olyan szabályok beiktatásának kezdeményezését, ami a büntetőeljárás alá vont rendőr szolgálati viszonya felfüggesztésének, a fel nem függesztett, de büntetőeljárás alá vont rendőr kedvezményekből való kimaradásának lehetőségét határidőhöz köti. A válaszadási határidő még nem telt el.

2.4.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. OBH 3182/2003. javaslat a miniszterelnöknek, hogy a tűzvédelmi hatósági tevékenység részletes szabályairól a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok illetékességi területéről szóló 115/1996. (VII. 24.) Korm. rendeletet módosítsa úgy, hogy a tűzoltók a Magyar Köztársaság bármely településére legfeljebb 20 perc alatt kivonuljanak, és a helyszínre érjenek. A javaslatot a címzett részben elfogadta, de még nem valósult meg.

2. OBH 5517/2003. javaslat az igazságügy- és egészségügyi miniszternek, hogy fontolják meg a gyámhatóságról, valamint a gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet kiegészítését úgy, hogy a korlátozottan cselekvőképes gyermek kapcsolattartását az arra jogosult személlyel szabályozni, illetve újraszabályozni csak a 14. életévét betöltött gyermek egyetértésével lehessen. A javaslatot támogatták a címzettek, de előrelépés még nem történt.

3. OBH 4418/2003. javaslat a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet olyan módosítására, hogy az egészségügyi miniszter rendeletalkotásra felhatalmazást kapjon az égéstermék kivezetés nélküli berendezések elhelyezésével összefüggő egészségvédelmi követelmények rendeletben való meghatározására. A javaslatot elfogadták, de a jogszabály még nem készült el.

4. OBH 4913/2004. javaslat a közlekedési és gazdasági miniszternek, hogy vizsgálja felül a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet azon szabályait, amelyek a megkülönböztetett jelzésüket nem használó, halott-szállítást végző szervezetek zavartalan működését akadályozzák és az autóbusz forgalmi sávban való haladásuk biztosításával a szabályozást hozzák összhangba az Alkotmány 54. §-ában megfogalmazott alapjogi követelményekkel. A válaszadás határideje még nem telt le.

5. OBH 3631/2003. javaslat a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek a hatásvizsgálatról szóló 20/2001. (II. 14.) Korm. rendelet módosítására. A javaslatot elfogadták, a módosítás előkészítés alatt van.

6. OBH 2392/2003. javaslat az igazságügy-miniszternek az igazságügyi szakértőkről 53/1993. (IV. 2.) Korm. rendelet módosítására. A javaslat teljesül törvénytervezet formájában, mely közizgatási egyeztetés alatt áll.

7. OBH 2392/2003. javaslat a nemzeti földalap vagyonynyilvántartásának, vagyonkezelésének és hasznosításának részletes szabályairól szóló 254/2002. (XII. 13.) Korm. rendelet módosítására a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek. A javaslatot a miniszter elfogadta, a tárcaközi egyeztetés is megkezdődött.

8. OBH 1998/2004. javaslat a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek a környezetvédelmi hatásvizsgálatról szóló 20/2001. (II. 14.) Korm. rendelet, valamint a 193/2001. (X. 19.) Korm. rendelet felülvizsgálatára abból a szempontból, hogy miként lehetséges a hatósági eljárás gyorsítása a mindkét jogszabály hatálya alá tartozó tevékenységek egységes környezethasználati engedélyezése esetében. A javaslatra válasz még nem érkezett.

9. OBH 3671/2003. javaslat az oktatási miniszternek az érettségi vizsgaszabályzat kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet olyan módosítására, hogy a jogorvoslati lehetőség igénybevételét és feltételét a vizsgabizottság által hozott határozat foglalja magába. A szövegjavaslatot a Kormány már elfogadta, annak megjelenése hamarosan várható.

10. OBH 5358/2003. javaslat a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszternek, hogy gondoskodjon az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet és a szociális igazgatásról és a szociális ellátottságról szóló 1993. évi III. törvény fogalomhasználatának összehangolásáról. A javaslat támogatást nyert, az érintett tárcák az egyeztetést megkezdték.

11. OBH 2313/2003. javaslat a pénzügyminiszternek, valamint a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszternek, hogy a lakáscélú állami támogatásról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet bevezető rendelkezései között határozzák meg az új lakás fogalmát, és pontosítsák a hitelintézet kárfelelősségét a lakáscélú állami támogatást igénybevevő személyekkel szemben okozott károk vonatkozásában, valamint tegyenek intézkedéseket a lakástámogatási rendszerhez tartozó jogszabályok – 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet, a 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet, az 1995. évi CXVII. törvény és az 1990. évi XCIII. törvény – új lakás fogalmai közötti összhang biztosítására. A válaszadási határidő még nem telt el.

2.4.3. Miniszteri rendelet alkotására, módosítására tett javaslatok

1. OBH 4335/2003. javaslat a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek, hogy a fajtatizta ebek tenyésztési szabályairól szóló 64/1998. (XII. 31.) FVM rendelet módosításával biztosítsa, hogy az ebkiállítások, tenyész-szemlék tartását kizárólag közegészségügyi, állategészségügyi és állatvédelmi okokból lehessen korlátozni. A válaszadási határidő még nem telt le.

2. OBH 5117/2003. javaslat az oktatási miniszternek és az egészségügyi miniszternek, hogy közös rendeletben szabályozzák az egyes fertőző betegségekkel kapcsolatos kötelező ismeretterjesztést és oktatást. A miniszterek a javaslatot támogatták, de még nem valósult meg.

3. OBH 5889/2003. és OBH 5991/2003. javaslat az egészségügyi, a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi, valamint az oktatási miniszternek, hogy dolgozzák ki az oktatási intézményekben, valamint a munkahelyeken a HIV/AIDS-fertőzés megelőzése érdekében kötelezően alkalmazandó óvóintézkedésekre vonatkozó előírásokat, egységes eljárási szabályokat és intézkedjenek az azokról szóló megfelelő szintű jogszabály előkészítéséről. Az oktatási miniszter elfogadva az ajánlást, módszertani levél elkészítését és kiadását rendelte el.

4. OBH 1655/2004. javaslat az egészségügyi miniszternek a 3/1995. (II. 8.) NM rendelet 12. § (2) bekezdésének d) ponttal való kiegészítésére, hogy orvos-szakmailag indokolt gyógyszer, ún. külön engedély alapján, ha azt a beteg kéri és vállalja a finanszírozást, kiadható legyen. A javaslatot nem fogadták el, de azt fenntartottuk.

5. OBH 1125/2004. és OBH 5783/2004. javaslat az igazságügy- és egészségügyi miniszterhez, hogy dolgozzák ki az IMEI egészségügyi (pszichiátriai) szakfelügyeletének szabályait. Az igazságügy-miniszternek, hogy a 36/2003. (X. 3.) IM rendelet módosításával hangolja össze a büntetés-végrehajtási intézetekben érvényes kényszerítő eszközök használatának szabályait az Eü. tv.-ben foglalt pszichiátriai fekvőbeteg intézetekben bevezetett, a személyes szabadságot korlátozó eljárások használatának szabályaival, valamint a szóban forgó rendelet 34. §-át helyezze hatályon kívül. A válaszadási határidő még nem telt le.

6. OBH 5000/2003. javaslat az egészségügyi miniszternek a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátottságáról szóló 8/1983. (VI. 29.) EüM-PM együttes rendelet módosítására. A javaslat részben megvalósult a 2004. december 14-én kihirdetett 27/2004. (XII. 14.) FMM-ICSSZEM-PM együttes rendeletben.

7. OBH 1422/2003. javaslat az oktatási miniszterhez, hogy helyezze hatályon kívül a nevelési oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 6. § (10) bekezdés 2. mondatát. A miniszter eredetileg a javaslattal nem értett egyet, de végül a vitatott rendelkezést hatályon kívül helyezték.

8. OBH 3239/2004. javaslat a gazdasági és közlekedési, valamint az egészségügyi miniszternek az optometrista-látás-szereszek szakképesítéssel és legalább 10 év szakmai gyakorlattal rendelkezők képzésének jogszabályban való elismerésére. A válaszadási határidő még nem telt el.

9. OBH 3178/2004. javaslat a belügyminiszternek az eltűnt személyek felkutatásának és a rendkívüli halálesetek kivizsgálásának szabályairól szóló 23/1994. (X. 26.) BM rendelet módosítására. A javaslattal egyetértettek, de még nem történt előrelépés.

10. OBH 1142/2004. javaslat a belügyminiszternek a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet módosítására, illetve kiegészítésére. A javaslatot elfogadták, de még nem történt előrelépés.

2.4.4. Az állami irányítás egyéb eszköze kiadására, módosítására tett javaslatok

1. OBH 4315/2004. és OBH 4329/2004. javaslat a Magyar Nemzeti Bank elnökének, hogy a pénz- és elszámolás-forgalom, valamint a pénzfeldolgozás szabályairól szóló 9/2001. (MK 147.) MNB rendelkezés azonnali beszédési megbízás teljesítésére vonatkozó előírásait egészítse ki a Vht. értelmében végrehajtás alól mentes összeg számítási módjának meghatározásával. A címzett a javaslatot elfogadta, de még nem valósult meg.

2. OBH 4466/2003. és OBH 4684/2003. javaslat a belügyminiszternek olyan belső intézkedés kiadására, amely alapján a névtelen bejelentések megfelelő ellenőrzést követően kerüljenek intézésre, illetve azok alapján büntetőeljárás kezdeményezésére. A javaslattal nem értettek egyet.

3. OBH 1125/2004. és OBH 5783/2004. javaslat a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának, hogy intézkedjen az IMEI főigazgató főorvosa által kiadott „javaslat az IMEI-be beutaltak kórterem-felelősökkel történő elhelyezésére” belső rendelkezés visszavonására. A parancsnok a javaslatot elfogadta és teljesítette.

4. OBH 4999/2003. javaslat a Magyar Ügyvédi Kamara elnökének az ügyvédi etikai szabályzat módosítására, illetve kiegészítésére, az ügyvédi visszaélés tilalom alá vonása tekintetében. A válaszadási határidő még nem telt el.

5. OBH 3147/2003. javaslat az APEH elnökének, hogy intézkedjen az APEH 2003/32., 2003/110. és 2003/132. számú iránymutatásainak fölösleges, nem egyértelmű és a törvényalkotás keretébe tartozó rendelkezései hatályon kívül helyezésére. Az APEH elnöke az első kettő iránymutatást tárgyalannak minősítette, de az utóbbit, mint nem önálló jogértelmezést, fenntartotta.

6. OBH 1924/2004. javaslat a belügyminiszternek, hogy vizsgálja meg „a rendőri hivatás magatartási szabályai” (etikai kódex) kiadásának lehetőségét, amely tartalmazza a Magyar Köztársaság Rendőrsége számára – hasonlóan pl. a köztisztviselők etikai kódexéhez – azokat a követelményeket, melyeknek a rendőr feladata ellátása során köteles eleget tenni. A válaszadási határidő még nem telt el.

2.4.5. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. OBH 3071/2003. javaslat a Fővárosi Közgyűlés elnökének, hogy a lakossági érdekek, valamint a műemlékvédelem figyelembevételével területek bevonásával közgyűlési rendeletben határozzák meg azokat a fővárosi közterületeket, amelyeken rendezvények tarthatók. E rendelet tartalmazza a rendezvények megtartásának részletes technikai feltételeit is. Javasolta, hogy a zaj- és rezgésvédelemről szóló önkormányzati rendeletek minden esetben tartalmazzák az előírt határértékek betarthatóságának igazolásáról és az azt biztosító eszközök, berendezések felsorolásáról készült szakvéleményt. A javaslattal egyetértettek, de még nem történt előrelépés.

2. OBH 3409/2004. javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Pilis Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2004. (IV. 23.) számú rendeletének módosítására a hulladékszállítási díj összegére vonatkozóan. A javaslattal a címzett egyetértett, de a javaslat csak részben valósult meg.

3. OBH 2080/2004. javaslat a Somogy Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Ádánd Község Önkormányzat Képviselő-testületének 12/2002. (XII. 13.) számú rendelete módosítására a hulladékszállítással összefüggő rendeletére kiterjedően. A javaslatot részben fogadták el, de még nem teljesült.

4. OBH 6406/2004. javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Kistarcsa Önkormányzata közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvíz, illetve a csatornamű használatáért fizetendő díjról szóló 3/2004. (I. 29.) számú rendeletnek módosítására. A módosító rendelet száma 20/2004. (IX. 28.).

5. OBH 1912/2003. javaslat Izsák Város Önkormányzatának önkormányzati rendelet alkotására, mely javaslat megvalósult. A testület megalkotta a folyékony hulladék elszállításáról szóló 18/2004. (XII. 29.) számú rendeletét, mely 2005. január 1-jével hatályos.

6. OBH 1213/2004. javaslat Kiskunhalas Város Önkormányzatának a települési hulladékkezelésről szóló 30/2003. (XI. 12.) számú rendeletének módosítására. A javaslat teljesült a 23/2004. (IV. 29.) számú rendelet kiadásával, amely 2004. május 1-jétől hatályos.

7. OBH 5386/2003. javaslat Komárom-Esztergom Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének, Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata közterületek rendjéről és hasznosításáról szóló 3/1991. (III. 27.) rendelete 11. § (3) bekezdésének módosítására. A javaslat megvalósult a 22/2004. (VIII. 19.) számú rendelet kiadásával.

8. OBH 3444/2003. javaslat Balatonvilágos Község Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzat tulajdonában lévő lakások bérletéről/bérbeadásáról, a lakásbérleti szerződés tartalmáról, megszűnéséről szóló 17/1996. (V. 1.) számú rendelete módosítására. A javaslat teljesült a 10/2004. (V. 18.) számú rendelettel.

9. OBH 1061/2004. javaslat Ibafa Községi Önkormányzat a pénzbeli és természetben nyújtott szociális ellátásokról szóló 7/2003. (IX. 12.) számú rendeletének módosítására. A testület rendeletét módosította az 1/2004. (II. 4.) számú rendeletével.

10. OBH 4893/2004. javaslat Nyírbogát Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetben nyújtott ellátásokról szóló 6/1997. (V. 20.) számú rendelete módosítására. A rendeletet módosította a 16/2004. (XII. 27.) számú rendelet, amely 2005. január 1-jétől hatályos.

11. OBH 3125/2004. javaslat Keszthely Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési szilárd- és folyékony hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 10/2002. (IV. 12.) számú rendelete módosítására. A javaslatot elfogadták, de még nem valósult meg.

12. OBH 3490/2004. javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének Érd Város Képviselő-testülete ingatlanok és közterületek tisztántartásáról és a szervezett hulladékkezelési közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló 27/2002. (XII. 23.) számú rendelete módosítására. A hivatalvezető a rendelet módosítását kezdeményezte, de a képviselő-testületnek a módosításra rendelkezésére határidő még nem telt el.

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 2004. évi tevékenységükről szóló beszámolóban a következőket terjesztik elő:

2.5.1. A 2004. év tapasztalatai alapján kialakított javaslat

1. Kérjük az Országgyűlést, vizsgálja meg a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény olyan módosításának lehetőségét, hogy a jogszabály biztosítson hatósági jogkört a közlekedési felügyeletnek számára olyan esetben, amikor a közút kezelője kötelezettségének nem tesz eleget.

2. Kérjük az Országgyűlést, hogy fontolja meg az állam által kötött egyes nemzetközi szerződésekben származó tulajdoni sérelmek részleges kárpótlásáról szóló törvényjavaslat belátható időn belül való megvitatását és a törvény mielőbbi elfogadását.

3. Javasoljuk, hogy az Országgyűlés vizsgálja meg a hajléktalanná válás megelőzése és a hajléktalanság hátrányos jogkövetkezményeinek felszámolása érdekében új jogszabály kiadásának lehetőségét.

2.5.2. Megismételt javaslatok

1. Fenntartjuk, hogy az Országgyűlés vizsgálja meg az utazási kedvezmények igénybevételéből kizárt fogyatékos személyeknek, a közforgalmú személyszállítási, utazási kedvezményekről szóló 287/1997. (XII. 29.) Korm. rendelet szerinti alkotmányos jogai helyreállításának lehetőségét.

2. Sürgetjük a Magyar Nemzeti Katasztrófa Alap létrehozásáról és működési feltételeiről szóló törvény Országgyűlés által való megalkotását.

3. Fenntartjuk és kérjük az Országgyűlést, hogy vizsgálja meg olyan jogi szabály kiadásának lehetőségét, melynek alapján a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány, valamint a Magyar Alkotóművészek Betegsegélyező Pénztára gondoskodjon a megrokkant tagjai ellátásáról.

4. Ismételten kérjük az Országgyűlést, hogy vizsgálta meg a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvény olyan kiegészítésének lehetőségét, amely felhatalmazást adna a gyülekezési jog rendőrhatalósági megtiltásával kapcsolatos határozathozatal során mérlegelendő körülmények és szempontok végrehajtási jogszabályban történő megállapítására.

2.6. Jogszabály-véleményezési tevékenység

Az állampolgári jogok országgyűlési biztos és általános helyettese nem rendelkezik törvényben biztosított feladatkörrel a jogszabály-tervezetek véleményezésére, illetve észrevételezésére. Egyes jogszabályok tervezeteit mégis megkapták annak bizonyítékeként, hogy a címzettek a jogszabály-alkotással kapcsolatos javaslataiknak eleget tettek. Ezeket a tervezeteket az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese általában abból a szempontból vizsgálta, hogy vizsgálta-

latuk eredményeként tett javaslatuk alapján született normaszöveg alkalmas lehet-e a feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasság orvoslására és jövőbeni megelőzésére.

A jogszabály-tervezetek véleményezésekor az országgyűlési biztos és általános helyettese – a vizsgálataik során szerzett jogalkalmazási tapasztalataikra támaszkodva – a normaszövegben rejlő esetleges alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok veszélyére hívták fel a jogalkotók figyelmét. Azon jogszabály-tervezetek esetében, amelyekről vizsgálati tapasztalatokkal nem rendelkeztek, nem tettek észrevételeket.

2.6.1. Törvénytervezetek

1. A távollévők közötti pénzügyi szolgáltatásokra irányuló szerződésekről szóló törvény tervezete

Az országgyűlési biztos örömmel vette, hogy – korábbi észrevételének megfelelően – a tervezet értelmében a szolgáltatónak a jogérvényesítés (igényérvényesítés) körében nem csak a jogérvényesítés 'szokásostól eltérő' módjáról kell tájékoztatást adnia. Javasolta ugyanakkor, hogy a tervezet arról is rendelkezzen, hogy mely állami szervezet lesz az, amelyik a tájékoztatás megtörténtét, annak teljességét ellenőrzi. A biztos köszönetet mondott azért, hogy a tervezet 8. §-ának szövegét a korábbi észrevételének megfelelően módosították. Álláspontja szerint ily módon lehetővé válik a létrejövő jogviszonyok megfelelő hatósági ellenőrzése. Szerencsésebbnek tartotta volna, ha a tervezet nem csak az intézkedés meghozatalának lehetőségét, hanem a folyamatos hatósági vizsgálatot, a bejelentett panaszok gyors és fogyasztóbarát elintézésének kötelezettségét is tartalmazta volna.

Az országgyűlési biztos fenntartotta azon javaslatát, miszerint a tervezet 3. § (2) bekezdése szerinti minimális tájékoztatásban a kifogások, panaszok, igények érvényesítésére (bejelentésére) vonatkozó ügyfélszolgálat helye és a panasz, kifogás bejelentése módjának legfontosabb elemei, illetve adatai is szerepeljenek. Javasolta a fogyasztó által igényelt további tájékoztatás költségviselésére vonatkozó rendelkezés fogyasztóbarát megfogalmazását, és fontosnak tartotta a 3. § (2) bekezdésének f) pontja szerinti további tájékoztatás költségének fogyasztóra hárítása megtiltsát, illetőleg annak ingyenességét. A biztos felvetette azt is, hogy [tekintettel a tervezet 5. § (4) bekezdésében foglalt esetre is] ha a szerződés akár hosszabb ideig is érvényes, hatályos lehet, a felek fizetéseket teljesítenek stb., vajon kellően végiggondolt-e a „szerződési nyilatkozat visszavonására” vonatkozó új megoldás alkalmazása?

A biztos fenntartotta azt a korábbi álláspontját is, hogy egy igazságos szabályozás a szolgáltató terhére legfeljebb 8 napos visszatérítési határidőt írna elő, vagy (helyesebben: és) a visszatérítés megtörténtéig a jognyilatkozat tételét követő naptól a Polgári Törvénykönyv 301. § (1) bekezdésében előírt, a pénzfizetés késedelmes teljesítésére vonatkozó kamatszabályokat rendelné alkalmazni.

Nem volt egyértelmű az országgyűlési biztos számára, hogy a jövőben milyen gyakorlat alakul ki a tervezet 10. §-a alapján, és az nem sérti-e, ha igen, akkor mennyiben a fogyasztó biztonságos és bizonyítható ügyletkötéshez fűződő érdekeit? Míg a tervezet 10. § (1) bekezdése – kifejezett hozzájárulás esetén kívüli körre – tiltást tartalmaz, addig a (2) bekezdése a telefaxon kívüli más eszközök használatát is lehetővé teszi. Az országgyűlési biztos aggályosnak találta a (2) bekezdésben írt „közvetlen kapcsolat” fogalma értelmezését, ezért kérte a kérdés ismételt megvizsgálását. A tervezet még nem lépett hatályba (Gy. 720/2004.).

2. A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényjavaslat tervezete

A tervezetet az országgyűlési biztosok közösen véleményezték. Egyetértettek az előterjesztő azon megállapításaival, miszerint az Alkotmány 2004. május 1. napján hatályba lépő rendelkezései, mind az ún. „etnobiznisz” visszaszorítása, végül a kisebbségek valódi autonómiájának kiteljesedése megkívánja a kisebbségi önkormányzati képviselők választásának újraszabályozását. Egyetértettek azzal az állásponttal is, miszerint nincs akadálya annak, hogy a kisebbségi választójogi névjegyzékeket – kisebbségeként – a kisebbségek önkormányzatai, illetve az általuk demokratikusan megválasztott „kisebbségi választási bizottságok” vezessék.

A biztosok álláspontja szerint a tervezet általuk véleményezett formájában nem volt alkalmas arra, hogy az „etnobiznisz” lehetőségét érdemben visszaszorítsa, illetve kizárja.

A tervezet lehetőséget kívánt biztosítani arra, hogy bárki, bármilyen kontroll nélkül felvétesse magát valamely kisebbség választói névjegyzékébe. A biztosok rámutattak, hogy ez nem jelent mást, mint azt, hogy megfosztanánk az egyes közösségeket attól a lehetőségtől, hogy vitathassák a nyilvánvalóan nem közéjük tartozó személyek identitását, tehát „szentesítenék” a joggal való visszaélés lehetőségét. Az előterjesztés a kisebbséghez tartozás ismérveiről is hallgatott.

Hangsúlyozták a biztosok továbbá, hogy a jogállamiság elvével, valamint az abból levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okozhat, ha a jogalkotó nem határozza meg azt, hogy az esetleges többes kisebbségi identitású személy hány nemzeti és etnikai kisebbségi névjegyzékbe vehető fel egyidejűleg, illetve egymást követő választásokon. Mindez csak akkor nem szorulna részletes szabályozásra a biztosok szerint, ha a névjegyzékbe való felvétel feltételeként a kisebbséghez tartozás szükséges ismérvei is meghatározásra kerülnének. (Így például: kisebbségi nyelv, kultúra és hagyományok ismerete, olyan összetartozás-tudat, amely mindezek megőrzésére, a történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányulnak.)

Végül a biztosok felesleges, félreérthető, így a jogrendszer koherenciáját veszélyeztető megoldásnak tartották, hogy a tervezet szerint a helyi kisebbségi önkormányzatok elnevezése – a jogintézményt érdemében érintetlenül hagyva – „települési kisebbségi önkormányzat”-ra módosulna. Az említett szövegjavaslat – mivel Nekt. 22. § (1) bekezdésében szabályozott más jogintézménnyel, a „kisebbségi települési önkormányzat”-tal összetéveszthető –, adott esetben veszélyeztetheti a jogállamiság elvének érvényesülését. (Gy. 9/2004.)

3. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény KET tervezete

A tervezetet az országgyűlési biztos és általános helyettese – többször is – közösen véleményezte. Korábbi észrevételeik nagy részére, valamint az általános helyettes OBH 4859/2000 számú ügyben – a külföldön kiállított közokiratok magyarországi felhasználásának követelményeire, és a teljes bizonyító erejű okirat ismérveinek szabályozására – tett javaslatára a tervezet elkészítésekor figyelemmel voltak. A törvénytervezet 2003. júliusi szövegváltozata mind az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény szabályainál, mind a tervezet korábbi szövegváltozatánál nagyobb figyelemmel volt a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének teljesülésére, valamint az alapjogok érvényesülésére. Ezekre tekintettel a tervezetre elsősorban pontosításra, illetve normaszövegen belüli ellentmondások feloldására irányuló észrevételeket tettek.

A tervezet 5. § (2) bekezdésével nem értettek egyet. Nem látták indokoltnak, hogy a tervezet kizárólag a jogi képviselő nélkül eljáró természetes személy ügyfelek részére biztosítja a tájékoztatást, a jogi képviselővel eljáró természetes személyek, a jogi személyek, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok részére nem. A tervezet nem volt tekintettel a közigazgatási anyagi jogi jogszabályok igen széles körére (pl. rendezési terv) sem.

Az ügyfél rosszhiszemű eljárásvitelének a 6. §. (3) bekezdésben megjelölt eljárási bírság szankcióját a biztosok – különösen ellenérdeklő ügyfelek ügyeiben – alkalmatlannak ítélték meg a kívánt cél elérésére. Szükségesnek tartották az eljárásra (esetleg az érdemi döntésre) kiható, illetőleg utólagos korrekcióra lehetőséget nyújtó szankciók (semmisség, újrafelvétel, vagy más hivatalbóli eljárás) kidolgozását is. Megfontolandónak tartották a rendelkezés olyan kiegészítését is, mely szerint a hatóságnak a feleket az eljárási jogok jóhiszemű gyakorlására figyelmeztetnie kell, és a figyelmeztetésnek ki kell terjednie a rosszhiszemű eljárásvitel következményeire is.

Nem volt egyértelmű az sem, hogy a 15. § (3) bekezdés alapján „meghatározott ügyfajtákra” megállapított „részletesebb ügyfélfogalom” csak szűkebb, vagy tágabb is lehet-e a tervezetben megállapítottnál.

Javasolták a 16. §-ban meghatározott jogutódlásra vonatkozó szabályok újragondolását. Garanciális jelentőségűnek tartották a 16. § (3) bekezdésének pontosítását is azzal, hogy a jogutód számára az önkéntes teljesítési határidő az eredetileg megállapítottnál hosszabb nem lehet.

A biztosok szerint önmagában is több alkotmányos joggal összefüggő visszaállítás veszélyét hordozta a tervezet 31. § (1) bekezdés g) pontja, amely szerint a hatóság az eljárást végzéssel megszünteti, ha a hatóság hatásköre az ügy elbírálása alatt megszűnt és az ügy elbírálására nincs hatáskörrel rendelkező hatóság. Javasolták, hogy a tervezet 32. § (2) bekezdésének b) pontja a „vagy annak érdekét nem érinti” fordulattal egészüljön ki. A tervezet 33. § (2) bekezdését pedig nem látták indokoltnak főszabályként bevezetni.

A tervezet 36. § (2) bekezdésével kapcsolatban – miszerint az ügyféltől nem lehet olyan adat igazolását kérni, amely valamelyik hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásában szerepel – rámutattak, hogy a jogszabályhely csak akkor teszi lehetővé ezeknek a máshol lévő adatoknak a felhasználását, ha törvény ezt megengedi, vagy az ügyfél ezt kéri. Erre tehát a hatóságnak figyelmeztetnie kell az ügyfelet, mert különben azt fogja gondolni, hogy a hatóság hibásan járt el, ha tőle kér adatot.

A Ket. hatálybalépéséig célszerűnek tartották a hatóságok adatszerzésére vonatkozó ágazati szabályokat megvizsgálni, különös tekintettel a hivatalbóli eljárásokra. Többször jelezték a 37. § (2) bekezdésével kapcsolatos fenntartásaikat is. A tervezet szövege nem volt világos abban a tekintetben, hogy mi módon (végzéssel?) hívja fel az eljáró hatóság az ügyfelet hiánypótlásra.

Nem volt világos a tervezet 43. § (10) bekezdésének megfogalmazása sem, mert nem derült ki belőle egyértelműen, hogy Önkormányzati hatósági ügyben a kizárási szabályok mellett irányadó-e az Ötv.-ben meghatározott személyes érintettség is, vagy azokban az ügyekben nem kell a Ket. kizárási szabályait alkalmazni. Álláspontjuk az volt, hogy sok esetben nem elegendő pusztán az Ötv. érintettségi szabályait alkalmazni, mert önkormányzati hatósági ügyben nem csak a képviselőtestület, hanem a polgármester is eljárhat.

Nem tartották kimunkáltnak a 44. § (5) bekezdését sem a biztosok, mivel az nem tartalmazott jogkövetkezményt, és nem volt világos, hogy mi történik akkor, ha a szakhatóságok egyeztetése nem vezet eredményre. A tervezet 44. § (6) bekezdését szintén pontosításra szorulónak tartották, mert nem derült ki a normaszövegből, hogy a korábbi szakhatósági állásfoglalást az eljáró hatóság a szakhatóság megkeresésével szerzi-e be, vagy az a kérelemmel együtt is benyújtható.

Megfontolandónak tartották volna az 50. § (1) bekezdésében a „határozathozatalhoz” helyett a „döntéshozatal” kifejezés használatát. Nem tartották elegendőnek az 51. § (6) bekezdésében foglalt szankciót, javasolták az alábbi kiegészítést: „Ha az ügyfél a felhívásnak nem tesz eleget, a hatóság az eljárást megszünteti, vagy a rendelkezésre álló adatok alapján

dönt.” Javasolták a 60. § (1) bekezdésének kiegészítését is azzal, hogy „Ennek tényét azonban a jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell.”.

A tervezet 84. §-ának megfogalmazását pontosítani javasolták, mert a kötelezettségek teljesítésének határainapjai – és ezzel végrehajthatóságuk – nem voltak kellően világosan megfogalmazva. A kézbesítési vélelmet felállító 90. § (4) bekezdését ugyancsak pontosításra, illetőleg kiegészítésre javasolták.

Többször felvetették a biztosok azt a problémát is, hogy hogyan értesülnek az ügyfelek arról, ha az egyik ügyfél keresetet nyújtott be a bírósághoz (119., 120. §). Elengedhetetlennek tartották a kereset előterjesztéséről szóló haladéktalan hatósági értesítést is, amelyhez szorosan kapcsolódott a tervezet 138. § (4) bekezdése, mert ott sem voltak kidolgozva a keresetindításról való értesítés szabályai.

A tervezet hiányosságának tartották általában, hogy a szakhatóság közreműködésére vonatkozó szabályok nem alkotnak logikailag zárt rendszert.

Javasolták a tervezet 141. §-a több rendelkezésének felülvizsgálatát is, és nem tartották pontosan megfogalmazottnak a 150. § (1) bekezdés *d*) pontját sem. Súlyos hiányosságnak tartották, hogy a tervezet még utaló szabállyal sem határozta meg a felróhatóság fogalmát, valamint a felelősség alóli mentesülés követelményét.

A biztosok a végrehajtás felfüggesztésének szabályait (158. §) oly módon javasolták kiegészíteni, hogy az életveszély, közegészségügyi okok, valamint közrend védelme érdekében a felfüggesztés kizárható, vagy éppen elrendelhető legyen.

A tervezet végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseinek jelentős hiányosságaként értékelték, hogy nem tartalmazta a végrehajtási eljárás befejezéséről (befejeződéséről) szóló szabályokat („mikor van vége”), és azt sem, hogy a sikeres végrehajtás tényéről miként szerez tudomást az alapügyben eljáró hatóság, végül azt sem, hogy a végrehajtás befejezéséről kell-e az alapügyben eljáró hatóságnak – vagy bárki másnak – döntést hoznia.

A tervezet költségviselésre vonatkozó szabályait (164. §) is javasolták kiegészíteni, mivel a tervezet nem vette figyelembe azt az esetet, amikor az ügyfél azért kezdeményez eljárást, mert a hatóság nem gyakorolta hatáskörét, és nem folytatta le hivatalból az eljárást.

A közigazgatási hatósági eljárásról szóló 2004. évi CXL. törvényt az Országgyűlés a 2004. december 20-i ülésnapján elfogadta, rendelkezéseinek többsége 2005. november 1-jén, a többi 2006. január 1-jén lép hatályba.

4. A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény módosításának tervezete

Az országgyűlési biztosok üdvözltek a tervezet 5. §-át, amelynek értelmében, a jövőben a családegyesítési célú tartózkodási vízummal rendelkező külföldinek a munkavállalásához, vagy más jövedelemszerző tevékenysége folytatásához nem kell külön vízumot beszereznie. A biztosok megköszönték, hogy az általános helyettes OBH 5134/1999. számú jelentésében megfogalmazott javaslatával összhangban a belügyminiszter kezdeményezi a „mandátumos menekültekre” vonatkozó törvényi szabályok megalkotását. A tervezet, ugyancsak az általános helyettes OBH 4859/2000. számú jelentésében megfogalmazott javaslattal összhangban a külföldön kiállított közokiratok magyarországi felhasználásának problémájával is foglalkozott. A biztosok azonban jelezték, hogy a javaslat kizárólag a letelepedési eljárásban használt és csak egyes közokiratokra, így különösen a büntetlen előéletet, vagy az iskolai végzettséget igazoló okmányokra vonatkozott. Jelezték a tervezet 20. §-ában megfogalmazott, valamennyi idegenrendészeti eljárásra kiterjedő általános szabály további átgondolását, ugyanis a tervezet szerinti formájában azt jelentette, hogy az úti okmány kivételével minden okiratra – így például a külföldön kiállított személyi igazolványra – is vonatkozik.

A biztosok véleményükben rámutattak, hogy az általános helyettes OBH 1004/2000. számú – Férihegy nemzetközi repülőtérén a kitoloncolása közben elhunyt kameruni állampolgár ügyében lefolytatott vizsgálatáról szóló – jelentésében megfogalmazott javaslatát a tervezet még csak nem is érintette. Ismételten felhívták a figyelmet egyrészt az Emberi Jogok Európai Bizottság No.1983/63., illetve a No. 11531/85. számú beadványok ügyében hozott állásfoglalásaira, másrészt az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének a kitoloncolás végrehajtási szabályainak megalkotását kezdeményező 1547 (2002) számú ajánlására, és javasolták az OBH 1004/2000. számú jelentésben megfogalmazott jogalkotási kezdeményezéseknek a tervezetbe történő beépítését.

A tervezet előkészítői az országgyűlési biztosok észrevételeit figyelembe vették. A kitoloncolás végrehajtási szabályainak megalkotásához szükséges, a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény 94. § (4) bekezdésébe foglalt rendeletalkotási felhatalmazás 2004. május 1-jén, a kitoloncolás végrehajtásának szabályairól szóló 40/2004. (VII. 2.) BM–IM együttes rendelet 2004. július 10-én lépett hatályba. (Gy. 18/2004.)

5. A távhőszolgáltatásról szóló törvény tervezete

A tervezet véleményezésekor az országgyűlési biztos megköszönte, hogy jogalkotással összefüggő javaslatait a tervezet előkészítői figyelembe vették, illetve hasznosították. Javasolta azonban, hogy mivel a földgáz ellátásáról szóló 2003. évi XLII. törvényben megfogalmazott egyes szabályok (pl. gázmotorok, árkedvezmény) érinthetik a távhőszolgáltatást is, a törvényben szerepeljen a gáztörvényre vonatkozó hivatkozás. Felhívta a figyelmet arra is, hogy a hőfogadó állomá-

sokon csak átalakítás nélküli mérés történhet, a fogyasztói hőközpontok között pedig különbséget kell tenni a szerint, hogy a fogyasztó, vagy a szolgáltató tulajdonában és üzemeltetésében van-e. Ha a szolgáltató tulajdonában és üzemeltetésében van, akkor a hőmennyiséget a szekunder oldalon kell mérni. Mindez viszont érintheti a csatlakozási pont fogalmát.

Rámutatott a biztos továbbá arra, hogy mivel az épületrész (lakás) tulajdonosa is lakossági fogyasztó, a lakossági fogyasztó fogalmát ki kell egészíteni.

javaslatot tett a biztos az üzletszabályzat tartalmára is, valamint arra, hogy a gazdasági és közlekedési miniszter rendeletben határozza meg – egyebek mellett – „a garantált szolgáltatások követelményrendszerét” is, az önkormányzat képviselőtestülete pedig legyen köteles bemutatni a fogyasztóvédelmi szervek, és a fogyasztói érdekképviselők részére a szolgáltató által elkészített, a díjra vonatkozó utókalkulációt.

Az országgyűlési biztos javasolta a tervezet olyan kiegészítését is, amelynek értelmében a jegyző engedélyezési jogkörében ellenőrizze és felügyelje a területén működő távhőszolgáltatók tevékenységét az ellátás biztonsága, a működés hatékonysága, és a működési engedélyben előírt feltételek, valamint az üzemi és üzletszabályzatban foglaltak betartása szempontjából, továbbá, hogy az illetékes hatóság „a távhőszolgáltatással kapcsolatos fogyasztói érdekvédelemre vonatkozó ajánlásokat, és a díjképzés általános követelményrendszerét az ártörvénnyel összhangban az érdekvédelmi szervek és az érdekképviselők bevonásával” dolgozza ki. Végül feltette a kérdést, hogy a távhőszolgáltatással kapcsolatos panaszok kivizsgálását a jövőben ki fogja végezni, mivel ez kimaradt a jogszabályból.

A jogszabály még nem lépett hatályba. (Gy. 334/2004.)

6. Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények 2005. évre vonatkozó módosításáról szóló törvény tervezete

A tervezetet az országgyűlési biztos és általános helyettese közösen véleményezték. A tervezetnek az „adóügyi biztos” intézményének kialakításával összefüggő rendelkezései kapcsán jelezték, hogy a miniszteri szinten létrehozni kívánt, ombudsmani feladatot ellátó biztosok kinevezésével kapcsolatban számos fórumon hangot adtak már annak a véleményüknek, hogy a biztosok tevékenység miniszteri szinten való ellátása nem biztosítja a független, pártatlan eljárást, mivel akadályozza a minisztérium kontrollját, párhuzamos hatásköröket hoz létre és az ombudsmani intézmény „eróziójához” vezet. Mindemellett támogatták a tervezetnek az adóügyi biztos kinevezésével kapcsolatban felvetett, a jogértelmezés egységesítését, a szakmai kontroll megvalósítására vonatkozó törekvését, de nem biztosok tevékenységként, hanem minisztériumi szakfeladatként.

Az adózás rendjéről szóló 2004. évi XCII. törvény 2005. I. 1-jén hatályba lépett, azonban az „adóügyi biztos” intézményére vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést (Gy. 490/2004).

7. A környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló törvény tervezete

A biztos nem támogatta a tervezet hígítókra és oldószerekre vonatkozó rendelkezéseit, tekintettel az ezekre vonatkozó termékdíj fizetési kötelezettség – 2005. január 1-jétől tervezett – megszüntetésére. Az észrevételt a tervezet előkészítője nem vette figyelembe.

A környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény módosításáról szóló 2004. évi CIII. törvény 2005. január 1-jén hatályba lépett. (Gy./16/2004.)

8. Az egyes foglalkoztatási jogszabályok külön juttatásra vonatkozó rendelkezéseinek módosításáról szóló törvény tervezete

Az országgyűlési biztosok üdvözltek, hogy a tervezet igyekezett kiküszöbölni a különböző foglalkoztatási jogviszonyokban állók közötti indokolatlan megkülönböztetést.

A tervezet vissza kívánta állítani a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 68. §-nak módosításával azt a szabályozást, amely szerint a közalkalmazott részére – amennyiben közalkalmazotti jogviszonya év közben szűnik meg – csak külön írásbeli kérelemre és csak akkor járna a tizenharmadik havi illetmény, ha a közalkalmazott a tárgyévben legalább hat havi közalkalmazotti jogviszonnyal rendelkezik. Az országgyűlési biztosok szerint ez a kikötés a közalkalmazottakat indokolatlanul, hátrányosan különböztetné meg. Ezért azt javasolták, hogy a közalkalmazott a tárgyévi munkavégzési kötelezettsége időtartamának arányában – akár 4 hónap közalkalmazotti jogviszony után is – legyen jogosult az egyhavi illetményének időarányos részére.

A tervezettel érintett egyes foglalkoztatási ágakban (pl. közalkalmazottak, ügyészek, igazságügyi dolgozók) eltérően szabályozzák a juttatás mértékének alapját abban az esetben, amennyiben a jogviszony év közben szűnik meg. Az országgyűlési biztosok véleménye szerint a munkáltatók számára megkönnyítené a kifizetést, ha azt az utolsó munkában töltött hónapra járó illetmény alapján kellene juttatni és nem egy jövőbeli, várható december havi illetmény alapján. Így az országgyűlési biztosok javasolták a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 193/V. § (1) bekezdését,

a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 109. § (4) bekezdését, valamint a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény 119. § (3) bekezdését a következőképpen módosítani: „A juttatás mértékének alapja az utolsó munkában töltött hónapra járó személyi alapbér/távolléti díj.”

A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének 2002. évi végrehajtásáról szóló 2003. évi XCV. törvény módosította a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény 85. § (7) bekezdés *h*) pontját is. Ennek megfelelően javasolták a biztosok, hogy a jelenleg hatályos „egy havi különjuttatás” szövegrész helyébe – a tervezetben szereplő módosítással összhangban – ide is a „tizenharmadik havi illetmény” szövegrész kerüljön.

A tervezet nem lépett hatályba. (Gy. 465/2004.)

9. Az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvényjavaslatról, az igazságügyi szakértő nem peres eljárásban történő kirendeléséről szóló törvényjavaslatról, valamint a kapcsolódó jogszabályok módosításáról készült törvény tervezete

A tervezetet az országgyűlési biztos véleményezte. Észrevételezte, hogy mivel a törvénytervezet 10. § (1) bekezdés *i*) pont, *ic*) alpontja szerint a szakértőt törölni kell a névjegyzékből, ha a szakértői kamarai tagsága késedelem miatt megszűnt, illetve a 7. § (4) bekezdése szerint a késedelmet az ügyben eljáró hatóság köteles bejelenteni a minisztériumhoz és a területileg illetékes kamarához, pontosan kell szabályozni, hogy miként oldható meg a késedelmek bejelentése, azok nyilvántartása, felhasználása. Ezt azért hangsúlyozta, mert ha a szakértőt a névjegyzékből késedelem miatt törölték, úgy a tervezet 10. § (2) bekezdése alapján a határozat jogerőre emelkedésétől számított egy éven belül a névjegyzékbe nem vehető fel.

A tervezet nem lépett hatályba. (Gy. 533/2004.)

2.6.2. Kormányrendelet-tervezetek

1. A vasúti közlekedésről szóló kormány-előterjesztés tervezete

A tervezetben az országgyűlési biztos örömmel észlelte, hogy első alkalommal az OBH 6704/1997. számú jelentésben tett, és az említett időponttól folyamatosan ismételt ombudsmáni javaslat teljesítésül, ugyanis a „vasúti pálya tartozékai” közé a zajvédő-fal is bekerült. Felhívta az előterjesztők figyelmét azonban arra, hogy a közszolgáltatás, közérdekűség, közfeladat nincs kimunkálva a törvénytervezetben. A lakosságot alapvetően érintő közforgalmú tömegközlekedést fent kell tartani a térségi (regionális) vasutak által ellátott területen is. Ennek módjáról, mértékéről, formájáról, a felelősökről stb. intézkedni szükséges. Ha az adott területen csak az országos közforgalmú vasúttól független vasút látja el a tömegközlekedést, ráadásul az egyéb – autóbusz – közlekedés sem állami, ki látja el a közszolgáltatást, ha pl. az említett vasút csődbe megy? Azonnali ellátásról van szó, amelyek megoldására a tervezet nem ad megoldást. Nem tartotta elégséges megoldásnak a törvény indokolásában a „menetrend”, a „működtetés” címszavaknál a közszolgáltatást taglalni. Ezzel összefüggő, az állampolgárokat közvetlenül érintő kérdés, hogy nem állami vagy önkormányzati tulajdonú, vállalkozásban építendő vasúti pálya építése közérdekű-e (kisajátítások stb.)?

A jogszabály még nem lépett hatályba. (Gy. 618/2004.)

2. Az Egységes Munkaügyi Nyilvántartással kapcsolatos bejelentési és nyilvántartási kötelezettségekről szóló kormány-előterjesztés tervezete

A tervezet 2. § (5) bekezdése értelmében a „munkaadónak az azonosító adataiban, vagy a munkavállaló személyi adataiban bekövetkezett változásról az azt követő bejelentés teljesítésével egyidejűleg kell tájékoztatnia a központot”. Az idézett szövegrész kapcsán az országgyűlési biztos jelezte, hogy a megjelölt időpont értelmezhetetlen, tisztább, közérthetőbb megfogalmazásra lenne szükség. A szabályozni kívánt helyzet bizonyára az, hogy a munkáltatónak csak új munkaviszony létesítésekor illetve munkaviszony megszűnése (megszüntetése) alkalmával van bejelentési kötelezettsége, tehát adatmódosítást külön nem kell bejelentenie, csupán akkor, ha egyébként új – munkaviszony létesítéséről vagy megszűnéséről keletkezik – bejelentési kötelezettsége.

Az észrevételt a tervezet előkészítője figyelembe vette. Az Egységes Munkaügyi Nyilvántartással kapcsolatos bejelentési és nyilvántartási kötelezettségekről szóló 67/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet hatályba lépett. (Gy. 68/2004.)

3. Az elszegényedés, a szociális kirekesztés elleni intézkedésekről készült kormány-előterjesztés tervezete

A tervezetről szóló észrevételei között az országgyűlési biztos jelezte, hogy az abban szereplő, a nyugdíjminimumot felváltó szociális minimum bevezetése két problémát vet fel: egyrészt, nem állapítható meg az előterjesztésből a szociális minimum számításának módja és alapja, másrészt a szociális minimum növelését törvényben rögzített évenkénti automatizmussal kívánja a jogalkotó megoldani, amely ahhoz vezethet, hogy a szociális minimum elszakad a tényleges jövedelmi viszonyoktól. Nem derült ki a tervezetből a rendszeres szociális segély fokozatos kiterjesztésének mikéntje (kikre,

milyen időszakra stb.) sem. Ugyanakkor a tárgyban leginkább érintett munkaügyi központok tapasztalatai nem jelentek meg a tervezetben.

A tervezet a gyermekek napközbeni ellátásainak bővítésével (a normatívák megemelésével) kívánta elősegíteni a foglalkoztatást. Ezzel szemben azonban létezik a főállású anyaság intézménye, amely járulékköteles, tehát a nyugdíj szempontjából szolgálati időnek számít. Ennek az ellátási formának a bővítését célszerűnek tartotta volna a biztos, mely valóban segítene a kistelepeken élő és munkanélküliséggel küzdő szülők helyzetén.

Rámutatott a biztos arra is, hogy mivel az önkormányzati hatósági (szociális) ügyekben – az aláírás kivételével – teljesen a jegyző jár el, hiszen ő és munkatársai foglalkoznak az előkészítéssel és a határozatok elkészítésével, célszerű lenne, hogy a hatáskör a képviselő-testülettől a jegyzőhöz kerüljön át. Célszerűnek tartotta továbbá, hogy a szóban forgó ügyekben a közigazgatási hivatalok lennének a fellebbezési fórumok. Ezzel az egységes eljárás és a gyorsabb ügyintézés valósulhatna meg, tekintettel arra is, hogy az átruházott hatáskör esetén nem kell várni a soron következő testületi ülésre.

A segélyezési rendszer racionalizálásának egyik elemeként a közgyógyellátás ésszerűsítését emelte ki a tervezet, amely egyértelműen szűkítés, mivel 2 milliárd forint megtakarítást várnak tőle. A biztos kiemelte, hogy a szűkítés egyrészt jelentheti a listán szereplő készítmények számának csökkentését, másrészt a jogosultak körének szűkítését. Az előterjesztésből azonban nem volt megállapítható, hogy milyen módon, melyik változatban, esetleg kombinálva tervezik-e ezt megvalósítani. Az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2004. évi CXXXVI. törvény 2005. január 1-jén hatályba lépett. A szociális igazgatás szervezetét érintő módosítások 2005. szeptember 1-jén, illetve 2006. január 1-jén lépnek hatályba (Gy. 384/2004.).

4. Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK) módosításáról szóló kormány-előterjesztés tervezete

A tervezet a gyermekek helyzetét javító 2183/2003. (VIII. 15.) Korm. határozat végrehajtásaként kívánta módosítani, illetve kiegészíteni az említett célt szolgáló szabályokkal. Az országgyűlési biztosok az OTÉK módosításának szándékával egyetértve kérdéseket intéztek a tervezet készítőihez. Így például: A tervezet miért emel ki egyes közhivatal-típusokat? A „középületek” és a közszolgáltatás-szolgáltatás elhatárolása vagy együttes kezelése miért esetleges? Műszaki-biztonsági előírásokat (pl. mélyen üvegezett ajtók cseréje) hogyan lehet települési lakosság számához rendelni? Az új szabályoknak mikortól kell eleget tenni, és ott mi történik, ahol erre nem kerül sor?

A tervezet nem lépett hatályba. (Gy. 19/2004.)

5. A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló 188/1999. (XII. 16.) számú kormányrendelet módosításának tervezete

A tervezetet az országgyűlési biztos véleményezte. Rámutatott, hogy az intézményekre vonatkozó szabályozás során a szociális szolgáltatás feltételei, minőségi, szakmai szabályait kiegészítve több, az intézményekbe költözők jogait, érdekeit védő garanciális szabály került, reagálva az egyre inkább piacivá váló szolgáltatásnyújtás körülményeire árnyékot vető visszaélések elkerülésére. A koncepcióval az országgyűlési biztos alapvetően egyetértett, de jelezte, hogy az általa 2003. november 23-án már véleményezett szöveghez képest a tervezet visszalépést mutat. Így például az engedély nélkül nyújtott szociális szolgáltatás esetén az ellátatlan személyek ellátásának megszervezésével, ezen belül az ingatlanl elidegenítési és terhelési tilalom bejegyzése – nem került a tervezetbe.

Az egyes szociális tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 376/2004. (XII. 28.) Korm. rendelet 2005. január 1-jén hatályba lépett. Az előterjesztő az országgyűlési biztos észrevételeit figyelembe vette. (Gy. 80/2004.)

6. A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatás szervezetének korszerűsítéséről szóló kormány-előterjesztés tervezete

Az országgyűlési biztos hangsúlyozta, hogy egyetért a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatási feladatokat ellátó területi szervek feladat- és hatáskörének újraszabályozásával, amennyiben az növeli a környezeti igazgatás hatékonyságát, valamint hozzájárul a környezetjog belső integrációjához. Aggályosnak vélte viszont azt a felvetést, hogy az új szervezetek szervezeti és működési szabályzata fogja részletesen tartalmazni azokat a garanciákat, amelyek megteremtik az egyes szakterületi érdekek érvényesítésének lehetőségét. A biztos a megoldást nem tartotta elegendő, ki-elégítő garanciának, szükségesnek vélte, hogy a garanciák jogszabályba öntve biztosítsák az egyes, igen eltérő szemléletű részhatóságok szempontjainak egymással szemben álló érvényesíthetőségét.

Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó területi szervek feladat- és hatásköréről szóló 341/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet 2005. január 1-jén lépett hatályba. Az országgyűlési biztos észrevételét a tervezet előkészítője nem vette figyelembe. (Gy./705/2004.)

7. A környezetvédelmi termékdíj-mentesség, a termékdíj visszaigénylésének és átvállalásának, valamint a használt gumiabroncs behozatalának feltételeiről szóló kormány-előterjesztés tervezete

Az országgyűlési biztos nem értett egyet a csomagolás mentességi feltételeire vonatkozó előírásokkal kapcsolatos változtatási javaslattal. A tervezet – a 2004. január 1-jétől hatályba lépett – a kötelező kezelési arányt meghaladó kibocsátásra 20%-os termékdíj fizetési kötelezettséget előíró szabályt oly módon kívánta módosítani, hogy ismét lehetővé váljék a teljes mentesség olyan piaci szereplők számára, amelyek nem hasznosítják a kibocsátásuk teljes egészét, vagy legalább a gyakorlatilag elérhető maximumot. A biztos olyan módosítást tartott volna támogathatónak, amely a legalább 90%-os hasznosítási arányt bizonyító kötelezettek számára teszi lehetővé a teljes mentességét. Az észrevételt a tervezet előkészítője nem vette figyelembe.

A környezetvédelmi termékdíj-mentesség, a termékdíj visszaigénylésének és átvállalásának, valamint a használt gumiabroncs behozatalának feltételeiről szóló 53/2003. (IV. 11.) Korm. rendelet módosításáról szóló 342/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet 2005. január 1-jén hatályba lépett. (Gy./16/2004.)

3. A közös Hivatal működése és beszámolója

3.1. A közös Hivatal működése

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 28. §-a alapján az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a külön biztosok feladatával kapcsolatos ügyviteli és előkészítés teendőit az Országgyűlési Biztos Hivatala (továbbiakban: Hivatal) látja el. A Szervezeti és Működési Szabályzat 2003-ban történt módosításával a Hivatalban megszűnt a panaszintézés, így előtérbe kerültek azok a tevékenységek, amelyeket valamennyi biztos irodája munkájának elősegítése érdekében végeznek. Bár a biztosok – eltérő munkamódszerük miatt – különböző mértékben tartanak igényt a Hivatal munkájára, egyes feladatokat mind a négy iroda részére végez a Hivatal. Ilyen elsősorban a Gazdálkodási, Humánpolitikai és Informatikai Főosztály tevékenysége. A Gazdálkodási és Humánpolitikai Osztály a fejezeti és intézményi tervezési, beszámolási, számviteli és könyvvezetési kötelezettségein kívül teljes körűen ellátja a pénzügykezeléssel, az eszköz- és vagyongazdálkodással, az épület üzemeltetésének irányításával, valamint a humánpolitikával és illetményszámfejtéssel kapcsolatos feladatokat. Az utóbbi évek jogszabály változásai, illetve az adatvédelmi biztos hatáskörének bővítése miatt az Adatvédelmi Biztos Irodáján bekövetkezett létszámnövekedés következtében olyan mértékben megnöttek az osztály feladatai, hogy belső átszervezéssel egy új munkatársat kellett alkalmazni. (Az épület üzemeltetését külső szerv végzi.)

Az Informatikai Osztály 4 munkatársára hárul a Hivatal informatikai infrastruktúrájának üzemeltetése és fejlesztése. E téren a már elért színvonalat szeretnénk megtartani, ezért az év során – a költségvetésből rendelkezésünkre álló szűkös keret maximális kihasználásával – különböző fejlesztéseket hajtottunk végre. Az év első felében kiépült az informatikai rendszer üzemeltetését segítő menedzsment és monitorozó rendszer, a harmadik negyedévben az elektronikus levelezést biztosító szervert kicseréltük. Sor került az év során az elavult számítástechnikai eszközök selejtezésére, a még értékesíthetők eladására. A leselejtezett, de még szűk körben használható berendezéseket kisebbségi érdekvédelmi szervezeteknek, kisebbségi önkormányzatoknak és iskoláknak adományoztuk. Az év végén megkezdődött az épület felújítása során beszerelt elavult és hibás szünetmentes áramkör rendszerének a cseréje, és az Adatvédelmi Nyilvántartás önálló rendszerének kiépítése. Az osztály egyik munkatársa tanácskozási jogú tagként az elmúlt évben is aktívan részt vett az Informatikai és Hírközlési Minisztérium által szervezett Információs Társadalom Koordinációs Tárcaközi Bizottság munkájában.

A Szervezési és Ügyfélszolgálati Főosztály ellátja az ügyfelek fogadásával, meghallgatásával, tájékoztatásával kapcsolatos teendőket. A főosztály keretében működik a Panasziroda, ahol a munkatársaink jegyzőkönyvezik a kérelmeket. A személyesen hozott beadványokat átvesszik, gondoskodnak azoknak az eljárásra illetékes biztoshoz való eljuttatásáról. Ugyancsak feladataik közé tartozik az iratok kezelése, a statisztikai adatok rögzítése, eseti és rendszeres összesítők elkészítése. Állandó kapcsolatban vannak az Országgyűlés és a bizottságok tisztségviselőivel, szervezik a biztosok és a képviselők találkozásait. Jelentős szerepük van az éves beszámolók megjelentetésében, s a parlamenthez való eljuttatásában. A főosztály feladata a nemzetközi ügyek, a hazai konferenciák és más rendezvények szervezése, a vendégek fogadása. Koordinálják a szakmai gyakorlatukat intézményünkben töltő joghallgatók és államigazgatási főiskolások, továbbá a más intézményekben szakmai gyakorlatukat töltők, illetve ösztöndíjasok fogadását, foglalkoztatását. Ennek sikerét mutatja – a köszönő leveleken kívül –, hogy évről évre nő azon végzős hallgatók száma, akik intézményünkben szeretnének dolgozni; számuk 2004-ben meghaladta a 120 főt.

A főosztály működteti az intézmény könyvtárát is. A beszámoló évében is gyarapodott könyvtárlományunk vásárlással, illetve adományozással összesen 460 kötetet. Célunk az, hogy hivatalosan is – meghatározott szakmai körben –

nyilvánossá tehesük könyvtárunkat, s létrehozzunk abban az emberi jogokkal s annak intézményeivel foglalkozó olyan gyűjteményt, amely – azon kívül, hogy segíti a munkatársak munkavégzését – az emberi jogokkal foglalkozó szakemberek szakmai műhelye lehet. Már most is gyakran keresik fel joghallgatók és az államigazgatási főiskolák hallgatói, újságírók és az ombudsmanok tevékenysége iránt érdeklődő más személyek. A könyvtár fokozottabb fejlesztésének „csak” a személyi és anyagi feltételek szűkös volta képezi akadályát. Létszámhelyzetünk csak egy könyvtáros alkalmazását teszi lehetővé, így szabadsága vagy betegsége idejére külső személyt kell megbízunk a könyvtárosi teendők ellátásával, ami munkajogi (leltárfelelősségi) problémákat is felvet. A mindennapi munkához szükséges szakkönyveket, szakmai folyóiratokat igen kis példányszámban tudjuk megvenni. A főosztály dolgozóinak munkáját dicséri, hogy közreműködésükkel az Országgyűlés Hivatala könyv alakban megjelentette az előző évben „10 éves az Ombudsman törvény” címmel kiírt pályázatunkon nyertes résztvevők pályamunkáit. A szép megjelenésű könyv kiadásáért köszönetünket fejezzük ki az Országgyűlés elnökének és főtítkárának.

A Hivatal munkáját 29 köztisztviselő és 5 fizikai munkás végzi. A biztosok irodáinak, illetve a Hivatal létszáma az elmúlt évben a következő volt:

	állampolgári jogok egy- i biztosa	általános helyettes	kisebbségi biztos	adatvédelmi biztos	hivatal	összesen
főosztályvezető	2	2	3	5	2	14*
főosztályvezető-helyettes	3	1	2	1	2	9*
osztályvezető	1	1		1	2	5*
felsőfokú végz. munkatárs	19	12	8	29	7	75*
adminisztrátor	3	2	2	6	16	29*
fizikai dolgozó	1	1	1	1	5	9*
összesen	29	19	16	43	34	141*

* A létszám a biztosok és a hivatalvezető nélkül. Velük együtt a teljes létszám 2004-ben 146 fő.

Az intézmény létszámának alakulását az alábbi táblázat mutatja be:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
érdemi	26	68	176	183	186	184	182	185	193	103
ügyviteli	17	29	135	141	141	139	141	135	136	138
összesen	43	95	111	124	127	123	123	120	129	141

Az előző évekhez képest a létszámunk azért növekedett, mert az Adatvédelmi törvény módosítása miatt jelentős új feladatok hárultak az Adatvédelmi Biztos Irodájára, s erre tekintettel a költségvetési törvény többlet-létszámot engedélyezett. 1988 óta kénytelenek voltunk minden évben megbízási szerződéssel is foglalkoztatni munkatársakat. Ennek egyik oka az engedélyezett létszám elégtelensége, de egy-egy speciális szakmai feladat elvégzésére mindig is szükség lesz különleges szakértelemmel bíró személy átmeneti alkalmazására. Számuk általában 9–17 fő között változott, de 2004-ben törekedtünk arra, hogy csak különlegesen indokolt esetben éljünk ezzel a lehetőséggel. (A beszámoló mellékletében közöljük azoknak a munkatársaknak a névsorát, akik 2004-ben az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének irodájában és a Hivatalban dolgoztak. Ezúttal is köszönjük munkájukat.)

Az Obtv. 27. §-a értelmében az országgyűlési biztosoknak tevékenységük tapasztalatairól évente be kell számolniuk az Országgyűlésnek, a beszámolók fogadtatása pedig mindig kedvező volt. A biztosok 2003. évi tevékenységről szóló beszámolóját az Országgyűlés 2004. június 14-i ülésnapján szavazó valamennyi képviselő egyhangúlag elfogadta.

A beszámolók parlamenti fogadtatásának aránya.

	1995-96	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	évekről történt beszámoló							
állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese	99,6	99,3	95,6	96,7	96,0	199,7	100,0	100
nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa	99,6	98,6	95,2	89,7	95,3	197,8	100,0	100
adatvédelmi biztos	95,3	88,8	82,7	87,3	90,0	100,0	99,7	100

A parlament előtti beszámolást minden évben megelőzték a bizottsági meghallgatások, amelyeken a képviselők általában nagy érdeklődést mutatnak. Szívesen hallgatják meg a biztosok véleményét más, esetleg a körzetükben felmerült megoldhatatlannak látszó esetekben, de a folyamatban lévő törvényalkotás egyes kritikus kérdéseiben is. Előfordult az is, hogy a biztosok által végzett jelentősebb vagy átfogó vizsgálatról készült jelentést is megtárgyalták a tárgyak szerint illetékes bizottságok, s annak eredményeként törvény módosítás szorgalmaznak vagy önálló bizottsági indítványt terjesztenek elő.

Itt kívánjuk elmondani, annak ellenére, hogy az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság javaslatára az Országgyűlés az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról hozott 59/2004. (VI. 14.) OGY határozatának 2. pontja kimondta: „Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, tegye meg a szükséges intézkedéseket az Országgyűlési Biztos Hivatala által használt székház jogi helyzetének rendezése érdekében”, erre azonban azóta sem került sor, változatlanul törvényes jogcím nélkül használjuk az épület egy részét. Tovább nehezíti helyzetünket, hogy részben a felújítás során elkövetett hibák, részben az időközben felmerült új igények miatt esetenként az idegen tulajdonú épületen kell – a költségvetésből rendelkezésünkre álló kerethez képest – jelentős beruházásokat végrehajtunk, de igen körülményes a garanciális hibák javíttatása is. Ez a helyzet nem csupán intézményünknek, de a székház „kezelőjének”, a Kincstári Vagyoni Igazgatóságnak is terhet jelent. Csak megismételni tudjuk az előző évi beszámolóban már leírtakat: az Adatvédelmi biztos munkatársai számának az utóbbi 2 évben 15 fővel való megemelkedése szinte megoldhatatlan helyzetbe hozta a Hivatalt. Minden lehetséges, sőt hosszabb emberi tartózkodásra nem alkalmas helyiséget is irodának használunk, de így is van olyan íróasztal, amelyik mellett ketten ülnek, illetve van olyan munkatárs, aki az éppen távollévő munkatársak helyén „vándorol”. Tovább romlott az irattár helyzete, hiszen még egy év felhalmozott iratait kellene kezelni, de erre már nincs hely. Mint jeleztük, az épület alatt nagy alapterületű pince-rendszer van, de annak felújítására nem került sor, vizes, hullik a salétromos fal, esetenként csőtörés miatt szennyvíz önti el. (Emiatt már egyes helyiségekben a földes talajt is ki kellett cserélni.) Változtatásra, a helyzet rendezésére a 2005. évi költségvetésből rendelkezésünkre álló összeg sem nyújt fedezetet, ezért ismét az Országgyűlés segítségét kérjük.

Az elmúlt évben is több rendezvény megtartására, sok vendég fogadására került sor a Hivatal munkatársainak szervezésében. Ezekről a beszámoló mellékletében, illetve a külön biztosok beszámolóiban adunk részletes tájékoztatást. Itt csak a legjelentősebbeket említjük meg. Az elmúlt évben az országgyűlési biztosok fogadták a román és a cseh alkotmánybírók, az andorrai alkotmánytanács küldöttségét, illetve Törökország parlamentjének és a vietnami Nemzetgyűlés több képviselőjét. A hivatal vendége volt Vahit Bicak, a Török Köztársaság miniszterelnöke emberi jogi tanácsadó testületének elnöke. A vendégeket általában elkísérte az adott ország nagykövete, vagy a követség magas rangú tisztségviselője. 2004-ben is szervezett Hivatalunk jelentős nemzetközi tanácskozást. Az uniós csatlakozás után tíz nappal, május 10-én került sor az Országház épületében az Európai Ombudsman Intézet által kezdeményezett „10 éves az ombudsmani intézmény Magyarországon”, illetve „Kisebbségvédelem és ombudsman-valóság” címmel tudományos konferencia megtartására, amelyen a magyar és külföldi biztosok nagy sikerű előadásokat tartottak. Ezúton is megköszönjük, hogy az Országgyűlés elnöke lehetőséget adott arra, hogy a konferenciát a Parlament épületében tarthassuk, s a megrendezéshez költségvetési támogatást is kaptunk.

A Hivatal szervezte meg a biztosok és néhány munkatársuk külföldi rendezvényen való részvételét is. Valamennyi ombudsman részt vett 2004 szeptemberében a Nemzetközi Ombudsman Intézet VIII. Világtalálkozóján Quebecben, illetve képviseltették magukat áprilisban az Ázsiai Ombudsmanok Szövetségének 8. konferenciáján, az ombudsmanok jogállamban való szerepéről Törökországban, a német nyelvterületen működő ombudsman intézményekről Ausztriában szervezett konferencián. Három ombudsman is részt vett az Azeri Köztársaság emberjogi biztosa és az UNESCO szervezésében megrendezett, az ENSZ Emberi Jogi Képzsének 10 éves évfordulójának szentelt Nemzetközi Ombudsmani Konferencián Bakuban, illetve Pozsonyban az „Emberi jogok és oktatás a diszkrimináció elleni harcban” címmel szervezett konferencián. Ezek a nemzetközi találkozók a biztosok általános előadást is tartottak. A „Visegrádi Négyek” ombudsmanjai tartottak októberben csúcstalálkozót a Magas-Tátrában. A tervek szerint a következő Magyarországon szervezzük meg.

2004 végén a Hivatal – valamennyi biztos közreműködésével – pályázatot nyújtott be az Európai Bizottság törökországi delegációjához „Kezdeti twinning támogatás a Török Köztársaság ombudsmanjának” címmel. Ebben felajánlották a biztosok gyakorlati segítségüket az EU ankarai és brüsszeli hivatalának a török ombudsmani intézmény felállításához. Pályázatunkat befogadták, személyes bemutatónkat is jónak értékelték, de végül a görög–osztrák társintézmények közös pályázatát fogadták el.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese továbbra is nagy súlyt fektet a jogi oktatásra, s szorgalmazza abban munkatársaik részvételét is. Erről, illetve a biztosok és munkatársaik különböző fórumokon való előadásairól, publikációiról ugyancsak a mellékletben adunk összesítést.

Ebben az évben is folytatódott a biztosok meggyelátogatása. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkatársaival szeptember 30-án és október 1-jén tett ügyfélfogadással egybekötött munkalátogatást Nógrád megyében, ahol a megyei közigazgatási és egyes közszolgáltató szerveinek vezetőivel is találkozott. Amint azt a 20. sz. ábra színes ábrája mutatja, már csak három olyan „fehér” megye van az ország térképén, ahol nem járt az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vagy helyettese.

3.2. A 2004. év statisztikai adatai

A beszámolóhoz mellékelt táblázatok számokban mutatják az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese munkatársainak 2004. évi munkáját. A jelen fejezetben azoknak a tábláknak az elemeit mutatjuk be, amelyek a közös Hivatal tevékenységéhez kötődnek. Kiegészítjük ezeket néhány olyan adattal, amelyekkel a Hivatal munkája is mérhető.

A Hivatal Ügyfélszolgálati Osztályához érkezik minden, a Hivatalnak vagy bármelyik biztosnak címzett küldemény. Az Osztály iktatja az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, általános helyettesének és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának, valamint a Hivatalnak címzett küldeményeket. Az adatvédelmi biztoshoz benyújtott beadványok és egyéb küldemények iktatása közvetlenül az Adatvédelmi Biztos Irodáján történik. A rendelkezésünkre álló adatok szerint 2004-ben az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének irodájához 4992 panaszt tartalmazó beadvány érkezett, és csaknem 800 iratot iktattunk ún. gyűjtőszámon, amely számra részben az intézmény működtetésével kapcsolatos iratokat, hivatalos megkereséseket és egyéb intézkedést igénylő küldeményt regisztrálunk. A kisebbségi biztoshoz és adatvédelmi biztoshoz érkezett beadványok adatait saját beszámolójuk tartalmazza.

A közös Hivatal működteti az információs szolgálatot, amelyhez évről évre egyre többen fordulnak. 2004-ben 6308 telefonhívást fogadtunk (2003-ban 5229-et), amelyből 1311 személy a már folyamatban lévő ügyében érdeklődött, 4997-en pedig általános információt kértek, vagy személyes meghallgatásuk érdekében időpontot egyeztettek. Személyesen 1304 ügyfél jelent meg, akik közül 118 korábbi beadványának sorsáról kért tájékoztatást, 688 fő általános információt vagy időpontot kért személyes meghallgatásra, 498-an korábbi beadványukhoz iratokat adtak le. Az információs szolgálat havi forgalma több mint 100-zal nőtt: 2003-ban 524, 2004-ben már 633 megkeresést regisztráltunk. Ezekben a számokban nem szerepelnek azok, akik közvetlenül keresik meg telefonon az ügyintézőt, hogy folyamatban lévő ügyükben érdeklődjenek, és azok sem, akiknek a hívását munkaidőn túl a portaszolgálat fogadja, s amely az alapvető információkat az ügyfélnek megadja. (Az információs szolgálatot egy személy látja el, akit távolléte alatt a Hivatal munkatársai helyettesítenek.)

2004-ben az előző évhez képest is több panaszost hallgattak meg az Ügyfélszolgálati Osztály munkatársai: 1288 ügyfél jelent meg panaszírodánkon (2003-ban 1120 fő), s ebből 955 volt az új panaszos, míg korábban csak 890. A panaszosok közül 183-an elfogadták munkatársaink szóban adott tájékoztatását. Az ügyfelek nagy részét (1094 fő) a főállásban a panaszírodán foglalkoztatott 3 munkatársunk fogadta, a fennmaradókat (a szabadság, betegség miatt) az őket helyettesítők, s 9 esetben valamelyik biztos munkatársa az általa intézett ügyben. E feladat az ügyfélfogadótól jelentős szakmai ismereteket igényel, mivel 54 típusú ügyben vettek fel panasz-jegyzőkönyvet, egyúttal nagy empátia-készséggel is rendelkezniük kell. Az intézményünkhöz fordulóknak nagy része ugyanis már több fórumot megjárta, ahol megítélésük szerint ügyüket számukra kedvezőtlenül intézték el, és számos panaszosról feltehető, hogy lelkiileg sérült. Erre tekintettel alkalmazunk az Ügyfélszolgálati Osztályon gyógypedagógia képzéssel rendelkező munkatársat is.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyetteséhez 2004-ben 4992 panaszbeadvány érkezett, 9,95%-kal több, mint az előző évben. (Ez majd 30%-kal több, mint 2002-ben.) Az egy ügyként iktatott beadványokban gyakran különböző sérelmeket adnak elő, ezért a 2004-ben érkezett 4992 beadványban 6781 „sérelem” szerepelt. A panaszok – ahogy a mindennapi élet is egyre bonyolultabb lett – egyre szerteágazóbbak, nehezebben megoldhatóak. A beérkezett ügyek és a bennük leírt panaszok számának alakulását mutatja a következő táblázat:

	2003	2004	%-os eltérés
Érkezett ügyek	4540	4992	9,95
Panaszok	6331	6781	7,1

Változatlan tendencia, hogy egyre többen jelentek meg személyesen, hogy sérelmüket elmondják, s azt hivatalunkban foglalják írásba. Míg 2001-ben csak az ügyek 16,6%-ában kérték az ügyfelek panaszuk jegyzőkönyvben való rögzítését, ez az arány 2003-ban már meghaladta az ügyek 20%-át, és 2004-ben már elérte a 21,67%-ot. Ennek megfelelően csökkent az írásban benyújtott beadványok aránya, annak ellenére, hogy az önkormányzatokhoz és nagyobb közszolgáltatók ügyfélszolgálatára eljuttattunk olyan tájékoztató levelet, amelynek célja a panasz írásba foglalásának elősegítése volt. 2003-ban 70, 2004-ben 63 ügyben nyújtottak be panaszt ilyen nyomtatványon. Az elmúlt évben is tovább növekedett panaszokra tekintettel kevesebb lehetősége nyílt a biztosoknak hivatalból indított vizsgálatra. Az általános hatáskörű biztosokhoz benyújtott ügyeknek a keletkezésük módja szerinti megoszlását az 1. számú táblázat mutatja.

Az előző évhez képest 2004-ben valamelyest csökkent azoknak a beadványoknak az aránya, amelyeket magánszemélyek nyújtottak be az országgyűlési biztosokhoz, viszont jelentősen emelkedett a civil szervezetek és különböző közösségek által benyújtottak száma és aránya. (2003-ban 204, 2004-ben 233 ilyen volt.) Ez azért rendkívül fontos számunkra, mert ezek a panaszok általában nagyobb közösség sérelmét jelzik, és gyakran megalapozottabb problémafelvetést tartalmaznak. A más hivataloktól áttett ügyek száma megduplázódott, 2004-ben 38 beadvány érkezett más szervtől. (Az

ügyek indítványozók szerinti megoszlását a 2. számú táblázat tartalmazza.) Azt a tényt, hogy egyre több az olyan beadvány, amely nem az egyénnek, hanem az állampolgárok csoportjának sérelméről ad hangot, a 3. számú táblázat adatai igazolják. 2003-ban az ügyek 70,51%-ában jelezték az egyén, és 29,49%-ában az állampolgárok kisebb-nagyobb csoportjának a sérelmét, 2004-ben ez az arány csaknem 2%-kal emelkedett a közösségek javára. A növekedés számszerűen még szembetűnőbb, mert 227-tel több ilyen beadvány érkezett a tárgyévben. Változatlanul az ügyek több mint 99%-ában magyar állampolgár fordult a biztosokhoz 2004-ben is, 32 külföldi ügyfelünk volt. (Az ügyek megoszlását aszerint, hogy a hozzánk forduló magánszemély vagy család milyen állampolgárságú volt, a 4. számú táblázat mutatja be.)

2004. évről is megállapíthattuk, hogy a városokban élők nyújtottak be több panaszt. Az ország lakosságának kb. 2/3 része él városokban, a panaszoknak azonban csaknem 3/4-e tőlük érkezik. (Ez azt jelenti, hogy kb. 1800 városi lakosból 1 személy nyújt be panaszt, ez a falvakban csak minden 3000-dikre jellemző.) (Az ügyek település típusok szerinti megoszlását lásd az 5. számú táblázatban.)

A főváros lakossága 2004-ben tovább csökkent, részesedése viszont a panaszok számából több mint 3,5%-kal nőtt; amíg tehát a fővárosban az ország lakosságának alig a hatoda él, a panaszosok több mint egyharmada onnan kerül ki. A fővárosi kerületek közül a XI., II. és XIII. kerületből érkezett a legtöbb, a legfiatalabb XXIII. kerületből, illetve a XXII. és I. kerületből a legkevesebb panasz. A fővároson kívül továbbra is Nógrád, valamint Pest megyében haladja meg a lakosságnak az összlakossághoz viszonyított arányát a megyéből érkezett beadványok aránya. Nógrád megyében kismértékben még tovább is emelkedett ez az arány, hiszen változatlan az a tapasztalat, hogy ha a biztosok néhány napra el látogatnak valamelyik megyébe, jelentősen megemelkedik az onnan érkező panaszok száma, s 2004. őszén az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkatársaival ebben a megyében járt. A fővároson kívül ebben a két megyében, továbbá Tolna megyében emelkedett számottevően a panaszok száma. (Ez utóbbi megyében 0,95%-hoz képest 1,5%-ra.) Csökkentek viszont a Békés, Komárom-Esztergom, Borsod-Abaúj-Zemplén, kisebb mértékben a Fejér és Hajdú-Bihar megyéből érkező panaszok. Változatlanul a viszonylag kis lakosságú Vas, Tolna és Zala megyéből érkezik a legkevesebb panasz, számuk továbbra is száz alatt maradt. Más sorrendet kapunk azonban, ha azt vizsgáljuk, hogy egy adott megye ezer lakosából hányan fordulnak az állampolgári jogok országgyűlési biztosához vagy általános helyetteséhez. Ez esetben is a főváros vezet, ahol 10 000 lakosra 10,4 beadvány jut. A fővárost követi 5,96-tal Nógrád megye, s alig 0,5-tel marad csak le Pest megye (5,47). A legkisebb ez a szám Vas megyében (2,29), majd Győr-Moson-Sopron (2,89) és Baranya megye (2,93) következik. (Az ügyek számának megyék szerinti megoszlását mutatja be a 6. számú táblázat.) Ha ezeket a számokat az intézmény létrejöttétől vizsgáljuk, tehát közel 10 év adatait vesszük figyelembe, csak annyi változás van, hogy Pest megye valamivel megelőzi Nógrád megyét. A legkevésbé panaszkodó megyék élén ebben az esetben is Vas megye áll, s azt Tolna, majd Békés megye követi, de alig marad le Győr-Moson-Sopron megye.

Eddig a beadványokat szinte csak formai okok alapján jellemeztük, a keletkezésük módját, a beadványtevő bizonyos tulajdonságait (pl. magánszemély vagy valamilyen kollektíva nyújtotta-e be, milyen állampolgárságú a panasztevő, vagy éppen hol lakik stb.) vizsgáltuk. A továbbiakban azt tekintjük át, hogy mi volt a panasz tárgya, mely szervek ellen nyújtották be, illetve mit sérelmeztek az eljáró hatóságok tevékenységében.

A 7. számú táblázat a panaszok típusonkénti megoszlását mutatja be, azaz hogy milyen tárgyú ügyet tartottak a panaszosok sérelmesnek. Megállapíthatjuk, hogy számszerűségében számottevő változás 2003-hoz képest nem történt, a panaszok kb. 45%-a öt ügycsoportból származott. Változás történt azonban azok sorrendjében: 2003-ban elsősorban büntető és büntetés-végrehajtási ügyekben (13%), polgári jogi ügyekben (10,1%), egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási, munkaügyekben (9,8%), építési, helyiség-, lakásügyekben (9,5%), valamint föld-, kárpótlási, birtokvédelmi ügyekben (6,8%) nyújtották be a legtöbb panaszt. 2004-ben a második helyre „csúsztak” vissza a büntető és büntetés-végrehajtási ügyek (részesedésük 10,6%-ra, számuk 825-ről 723-ra csökkent), s csak a negyedik helyen szerepelnek a korábbi második polgári jogi ügyek (8,4%). Közel 2%-kal 11,4%-ra emelkedtek az egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási, munkaügyek, s ezzel a képzeletbeli dobogó tetejére kerültek. (Ha ehhez hozzávesszük még az egészségügyi ellátásra panaszkodó 3,1%-ot is, levonhatjuk azt a következtetést, hogy ezen a területen az ellátásra szoruló helyzetűek különös figyelmet érdemel. A panaszok számának növekedésében talán az is szerepet játszhat, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese is kiemelkedő figyelmet fordít a kiszolgáltatott helyzetben lévők sorsának vizsgálatára, e témákban gyakran veszik igénybe a sajtó nyilvánosságát is. Bár összességében számuk és arányuk csökkent, a korábbi negyedik helyről a harmadikra léptek elő az építési, helyiség-, lakásügyek (8,6%), s először kerültek az ötödik helyre az adó-, illeték-, vám-, pénzügyi és biztosítási ügyek, valamint a közüzemi szolgáltatás elleni panaszok 6,7–6,7%-os részesedésükkel. Közel egyszázalékos emelkedést tapasztaltunk a gyermekvédelem, gyermeki jogok, fiatakorúak, gondnoksági, hadigondozási és gyámügyekben, a kamarai, közjegyzői, ügyvédi, bírósági végrehajtási ügyekben, valamint a környezet- és természetvédelmi, műemlékvédelmi és mezőgazdasági ügyekben. Ezekben az ügyekben gyakran sok embert érintő sérelmekről adnak hírt, vagy ezek olyan ügyek (pl. kiskorú sorsát veszélyeztető cselekmények), amelyekből egy eset is sok.

Az előzőekben azt vizsgáltuk, hogy mi volt a vélt vagy valós sérelem tárgya, a továbbiakban a panasszal érintett szerveket (lásd 8. számú táblázat) tekintjük át. Elmondhatjuk, hogy továbbra is a helyi polgármesteri hivatalok intézkedését,

vagy annak elmaradását sérelmezik a panaszosok (az esetek 17,3%-ában), s ha ehhez hozzávesszük a helyi önkormányzati testületeket (3,8%), a kettő együtt meghaladja a 21%-ot. Az állampolgárok nagy része nem tesz különbséget a között, hogy számára egyedi döntés vagy esetleg helyi rendelet eredményez kedvezőtlen helyzetet. Az önkormányzatok „előkelő” helyezésének az a magyarázata, hogy velük találkozik az ügyfél a legtöbb esetben, s már csak a nagy számok törvénye alapján is e szervek eljárását sérelmezik a legtöbben. Változatlanul a bíróságok (10,1%) és a rendőrségek (7%) követik őket, s a negyedik helyen a közszolgáltatók (5,2%) állnak, ezen belül is első helyen a hírközlési, telefonszolgáltatók, posta és műsorszolgáltatók az esetek több mint negyedében, majd a vízművek és az áramszolgáltatók a panaszok kb. egyötödében. Az ötödik helyen 4,5%-kal a különböző országos hatáskörű szervek (KSH, Kincstári Vagyoni Igazgatóság, Energia Hivatal stb.) állnak. Őket követik a gazdálkodó szervezetek (3,8%), valamint a nyugdíjbiztosító (3,5%) a nyugdíjfolyósító igazgatóságokkal (0,3%) együtt. A 3%-nál magasabb részesedésűeket az Országgyűlés zárja, de természetesen az állampolgárok általában nem az országgyűlés, illetve annak szervei, vagy az országgyűlési képviselők eljárását sérelmezik, hanem itt tartjuk számon azokat az eseteket, amelyek valamely törvény tartalmát, vagy éppen meghozatalának elmulasztását kifogásolják.

Vizsgáltuk azt is, hogy a panaszosok mit sérelmeznek az adott szerv munkájában. A 9. számú táblázat is megmutatja, hogy az állampolgárok még az előző évinél is nagyobb arányban a hatóság eljárását, s ebben is elsősorban a velük való bánásmódot sérelmezték (48,9%). Ennél lényegesen, sőt az előző évhez képest csaknem másfél %-kal kevesebb esetben (21,8%) vitatták magát a döntést. Majdnem hat százalékban (5,9%) nyújtottak be olyan panaszt, amelyben az ügyükben alkalmazott jogszabályt, s 4,5%-ban a hatóság hallgatását sérelmezték, azaz azt, hogy ügyükben nem intézkedtek. Egyre több panaszos kért az elmúlt évben is tájékoztatást, felvilágosítást, vagy valamilyen más, gyakran anyagi segítséget. Ezen beadványok száma 670-ről 816-ra emelkedett, azaz az ügyek 12%-a ilyen volt. Az elutasító levelekben igyekeztünk támpontot adni ahhoz, hogy hova fordulhatnak, de ügyeikben helyettük nem járhatunk el, és sajnos pénzügyi kereztünk sincs arra, hogy a nehéz helyzetben lévőket anyagilag támogassuk.

A beszámoló e fejezetében az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez 2004. évben benyújtott beadványok, panaszok számának alakulását, néhány jellemzőjét mutattuk be. A korábbi fejezetek már számot adtak a panaszok elintézésének módjáról, az esetleges elutasítási okokról és a lefolytatott vizsgálatok tapasztalatairól. A 10. számú táblázat azt mutatja be, hogyan alakult az intézmény megalakulása óta a biztosokhoz benyújtott panaszok sorsa. Az elmúlt csaknem 10 évben 66 499 panasszal fordultak az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez. Az egyes években benyújtott panaszok száma igen eltérő volt, hiszen a megalakulás évében csaknem három és félezer panasz érkezett, s volt olyan teljes év, amikor számuk nem érte el az ötezret. A 2002-es viszonylag alacsony érkezés lehetővé tette a korábbi hátralék feldolgozását, azóta azonban ismét lényegesen több beadvánnyal éltek a panaszosok, s így az előző évhez képest is nőtt a hátralék (4%), annak ellenére, hogy munkatársaink több ügyet fejeztek be, mint az előző évben. Ez a körülmény felhívja a figyelmet arra, hogy a jelenlegi engedélyezett létszám nem elegendő. Gyakran kell megállapítaniuk az országgyűlési biztosoknak az általuk végzett vizsgálatok eredményeként, hogy a hatóságok túllépték a számukra jogszabály által előírt határidőt, s bár törvényben meghatározott határidő őket nem kötelezi, sajnálatos, hogy a létszám elégtelensége miatt nem tudják az ügyek egy részét a maguktól elvárt idő alatt elintézni. Azt azonban kimondhatjuk, hogy míg korábban voltak 4–5 évig elhúzódó ügyek, 2004. december 31-én alig több mint 300 olyan volt, amelyben a panaszt az előző évben nyújtották be, s a 2004-ben keletkezett panaszokból 2445-öt nem intéztünk el. Tekintettel arra, hogy a 2005. évi költségvetésben sem kaptunk lehetőséget további munkatársak felvételére – bár mindent megteszünk az esetleges belső tartalékok feltárására –, várhatóan az ügyhátralék nem csökken.

Dr. Wolf Erzsébet s. k.,
hivatalvezető

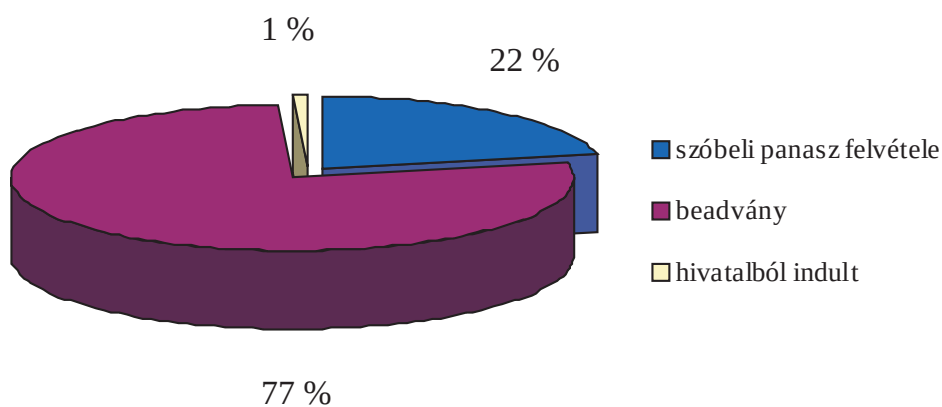
I. számú melléklet

Statisztikai táblázatok

1. számú táblázat

Az ügyek megoszlása a keletkezés módja szerint

Az ügyek		
keletkezésének módja	száma	%
szóbeli panasz felvétele	1082	22
beadvány	3865	77
hivatalból indult	45	1
Összesen	4992	100



2. számú táblázat

Az ügyek megoszlása az indítványozók szerint

Az ügyek		
indítványozója	száma	%
magánszemély, család	4519	90,5
országgyűlési képviselő	7	0,1
civil szervezet, közösség	233	4,7
más hivatal	38	0,8
egyéb (pl. cég, ismeretlen stb.)	195	3,9
Összesen	4992	100,0

3. számú táblázat*Az ügyek megoszlása a sérelmet szenvedettek szerint*

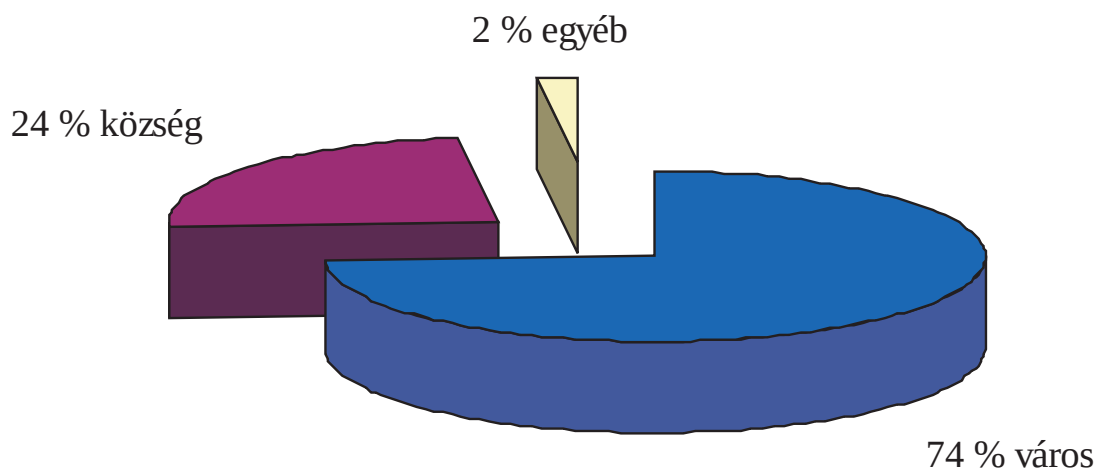
Sérelmet szenvedett	Ügyszám	%
egyén	3426	69
állampolgárok csoportja	1566	31
Összesen	4992	100

4. számú táblázat*Az ügyek megoszlása a magánszemély, család állampolgársága szerint*

Állampolgárság	Ügyszám	%
magyar	4304	99,12
külföldi	32	0,74
nem állapítható meg	6	0,14
Összesen	4342	100,00

5. számú táblázat*Az ügyek megoszlása település típusok szerint*

Település típusa	Érkezett ügyek		Összlakosság megoszlása (2004. évi adat)	%
	száma	%		
város	3678	74	6 609 710	65
község	1182	24	3 507 032	35
ismeretlen (pl. a panaszos címe ismeretlen stb.)	132	12	0	0
Összesen	4992	100	10 116 742	100



6. számú táblázat

Az ügyek megoszlása megyénként

Megye	Érkezett ügyek		Összlakosság (2004. évi adat)	%
	száma	%	fő	
Budapest	1778	35,6	1 705 309	16,9
Bács-Kiskun	188	3,8	541 584	5,4
Baranya	118	2,4	402 260	4,0
Békés	111	2,2	392 845	3,9
Borsod-Abaúj-Zemplén	222	4,4	738 143	7,3
Csongrád	176	3,5	425 785	4,2
Fejér	158	3,3	428 579	4,2
Győr-Moson-Sopron	127	2,5	440 138	4,4
Hajdú-Bihar	188	3,8	550 265	5,4
Heves	126	2,5	323 769	3,2
Jász-Nagykun-Szolnok	131	2,6	413 174	4,1
Komárom-Esztergom	132	2,6	315 886	3,1
Nógrád	130	2,6	218 128	2,2
Pest	615	12,4	1 124 395	11,1
Somogy	116	2,3	334 065	3,3
Szabolcs-Szatmár-Bereg	190	3,8	583 564	5,8
Tolna	76	1,5	247 287	2,4
Vas	61	1,3	266 342	2,6
Veszprém	126	2,5	368 519	3,6
Zala	97	1,9	296 705	2,9
Külföld	39	0,8	–	0,0
Nem állapítható meg	87	1,7	–	0,0
Összesen	4992	100,00	10 116 742	100,0

7. számú táblázat

A panaszok típusonkénti megoszlása

A panaszok				
típusa csoportosítva	száma			
	2003.	%	2004.	%
Adó-, illeték-, vám-, pénzügyi, biztosítási ügyek	343	5,4	453	6,7
Állampolgársági, idegenrendészeti, konzuli, menekült-, státus-ügyek	77	1,2	83	1,2
Büntető- és büntetés-végrehajtási ügyek	825	13,0	723	10,6
Egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási, munka-ügyek	618	9,8	770	11,4
Egészségügyi ellátás	201	3,2	208	3,1
Építési, helyiség-, lakásügyek	600	9,5	580	8,6
Gazdasági, cég-, kereskedelmi, szövetkezeti ügyek	221	3,5	246	3,6
Gyermekevédelem, gyermek jogok, fiatalok, gondnoksági, hadigondozási, gyámügyek	287	4,5	362	5,3
Honvédségi, határőrségi, nemzetbiztonsági, rendőrségi, ügyészségi ügyek	148	2,3	149	2,2

A panaszok				
típusa csoportosítva	száma			
	2003.	%	2004.	%
Föld-, kárpótlási, birtokvédelmi ügyek	432	6,8	415	6,1
Kamarai, közjegyzői, ügyvédi, bírósági végrehajtási ügyek	162	2,6	224	3,3
Környezet- és természetvédelem, műemlékvédelem, mezőgazdaság	86	1,4	148	2,2
Közigazgatás, általános igazgatás, szabálysértés	293	4,6	321	4,7
Közlekedési, víz-, hírközlési ügyek	86	1,4	82	1,2
Közüzemi szolgáltatás	389	6,1	451	6,7
Oktatás, közművelődés	165	2,6	175	2,6
Polgári jogi ügyek	642	10,1	567	8,4
Szociális ügyek	391	6,2	396	5,8
Egyéb	365	5,8	428	6,3
Összesen	6331	100,0	6781	100,0

8. számú táblázat

A panaszok érintett szervenkénti megoszlása

Érintett szerv	Érkezett panaszok száma			
	2003.	%	2004.	%
adóhatóság	65	1,0	66	1,0
bevándorlási, menekültügyi szervek	nincs adat		53	0,8
bíróság	674	10,7	685	10,1
biztosító	43	0,7	40	0,6
bv. intézmény	88	1,4	112	1,7
civil szervezet, egyház	42	0,7	41	0,6
egészségbiztosító	19	0,3	16	0,2
egészségügyi ellátó szerv	129	2,0	147	2,2
egyéb dekoncentrált (területi) szerv	43	0,7	68	1,0
FÁK, TÁH (fővárosi, területi államháztartási hiv.)	52	0,8	38	0,6
fogyasztóvédelem	9	0,1	13	0,2
földhiv., földművelésügyi hiv.	173	2,7	168	2,5
gazdálkodó szerv (kft., rt.)	216	3,4	255	3,8
gyermek- és ifj.véd. int., gyámhiv.	168	2,7	203	3,0
határőrség, honvédség, helyőrség	8	0,1	5	0,1
helyi önkormányzati testület	218	3,4	255	3,8
helyi polgármesteri hivatal	1085	17,1	1169	17,3
illetékhivatal	28	0,4	48	0,7
ingatlankezelő szervezet	29	0,4	10	0,1
kárrendezési iroda	20	0,3	21	0,3
kormány, miniszterelnök	150	2,4	97	1,4
környezet- és természetvédelmi felügy., katasztrófavéd. ig.	nincs adat		37	0,5
közigazgatási hivatal	74	1,2	64	0,9
közjegyző	15	0,2	28	0,4
közlekedési, hírközlési felügyelet	nincs adat		20	0,3
közterület-felügyelet	6	0,1	24	0,4
köztisztviselő (kamara)	35	0,6	39	0,6
Közüzemi szolgáltatók összesen	348	5,5	370	5,2

Érintett szerv	Érkezett panaszok száma			
	2003.	%	2004.	%
ebből:				
közüz.: áramszolgáltató	83	1,3	61	0,9
közüz.: díjbeszedő	5	0,1	5	0,1
közüz.: gázmű	36	0,6	24	0,3
közüz.: közlekedés (BKV, MÁV, VOLÁN)	nincs adat		36	0,5
közüz.: köztisztaság	19	0,3	28	0,4
közüz.: távhő	37	0,6	24	0,3
közüz.: hírközlés, telefonszolgáltató, posta, műsorszolgáltató	60	0,9	96	1,4
közüz.: vízmű	38	0,6	64	0,9
közüz.: temetkezés	nincs adat		8	0,1
közüzemi szolg. egyéb	70	1,1	24	0,3
külföldi hatóság, külképviselet	24	0,4	15	0,2
Miniszterelnöki Hivatal	4	0,1	0	0,0
minisztérium	176	2,8	148	2,2
munkaügyi központ	19	0,3	15	0,2
nyugdíjbiztosító	176	2,8	240	3,5
nyugdíjfolyósító igazgatóság	nincs adat		20	0,3
oktatási intézmény	124	2,0	139	2,0
Országgyűlés	181	2,9	213	3,1
országos hatáskörű szerv (pl. KSH, PSZÁF stb.)	258	4,1	302	4,5
pénzügyintézet	110	1,7	154	2,3
rendőrség (BRFK, helyi)	460	7,3	477	7,0
szociális ellátást nyújtó intézmény	69	1,1	65	1,0
szövetkezet	32	0,5	72	1,1
társasház, magánszemély	196	3,1	181	2,7
ügyészség	167	2,6	133	2,0
ügyvéd	71	1,1	60	0,9
vámhivatal	21	0,3	5	0,1
végrehajtó	83	1,3	102	1,5
nincs, nem állapítható meg	274	4,3	282	4,1
egyéb	149	2,4	66	1,0
Összesen	6331	100,0	6781	100,0

9. számú táblázat

A panasz jellege szerinti megoszlás

A panaszok		
jellege	száma	%
eljárás elhúzódnása	209	3,1
hatóság hallgatása	302	4,5
sérelmes döntés	1482	21,8
károkozás	115	1,7
jogszabály kifogásolása	398	5,9
sérelmes eljárás	3316	48,9
nincs jellege	12	0,2
egyéb	131	1,9
segítség-, tájékoztatás, felvilágosítás-kérés	816	12,0
Összesen	6781	100,0

10. számú táblázat*A panaszok száma az eljárás stádiuma szerint*

Az eljárás	Panasz származási éve										Össz.	%
	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.		
Befejezett	3421	8530	8359	7846	6496	7437	6416	4917	5987	4336	63745	96
Befejezetlen	0	0	0	0	0	0	0	0	309	2445	2754	4
Összesen	3421	8530	8359	7846	6496	7437	6416	4917	6296	6781	66499	100

A panasz származási éve	2001.	2002.	2003.	2004.	Összes
2004-ben befejezett panaszok száma	7	66	1846	4336	6255

11. számú táblázat*A 2004-ben vizsgált panasz típusok csoportosítása*

A panaszok típusai	Összesen	%
Adó-, illeték-, vám-, pénzintézeti, biztosítási ügyek	71	5,6
Állampolgársági, idegenrendészeti, konzuli, menekült-, státus-ügyek	4	0,3
Büntető és büntetés-végrehajtási ügyek	96	7,6
Egészségbiztosítási, nyugdíjbiztosítási, munka-ügyek	73	5,8
Egészségügyi ellátás	47	3,7
Építési, helyiség-, lakásügyek	129	10,3
Gazdasági, cég-, kereskedelmi, szövetkezeti ügyek	69	5,5
Gyermekevédelem, gyerm. jogok, fiatalkorúak, gondnoksági, gyámügyek, hadigondozás	76	6,0
Honvédségi, határőrségi, nemzetbiztonsági, rendőrségi, ügyészségi ügyek	33	2,6
Föld-, kárpótlási, birtokvédelmi ügyek	61	4,9
Kamarai, közjegyzői, ügyvédi, bírósági végrehajtási ügyek	64	5,1
Környezet-, természet-, műemlékvédelem, mezőgazdaság	52	4,1
Közigazgatás, általános igazgatás, szabálysértés	80	6,4
Közlekedési, víz-, hírközlési ügyek	54	4,3
Közüzemai szolgáltatás	127	10,1
Oktatás, közművelődés	39	3,2
Polgári jogi ügyek	40	3,2
Szociális-, hajléktalan-ügyek	96	7,6
Egyéb	46	3,7
Összesen	1257	100,0

12. számú táblázat*A 2004-ben vizsgált panaszok megoszlása az érintett szervek szerint*

Panasszal érintett szerv	Összesen	%
Országgyűlés (bizottság, tisztségviselő)	32	2,6
Kormány, kormánybiztos, kormány bizottsága	14	1,1
Minisztériumok	4	0,3
Belügyminisztérium	7	0,5
Honvédelmi Minisztérium	2	0,2

Panasszal érintett szerv	Összesen	%
Igazságügyi Minisztérium	5	0,4
Pénzügyminisztérium	6	0,5
Egészségügyi Minisztérium	4	0,3
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium	7	0,5
Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	1	0,1
Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma	3	0,2
Oktatási Minisztérium	8	0,6
Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BvOP)	5	0,4
GM Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal	1	0,1
Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség	1	0,1
Közlekedési Főfelügyelet	2	0,2
Központi Adatfeldolg., Nyv.tartó és Választási Hivatal	8	0,6
Központi Kárrendezési Iroda	1	0,1
Köztestületek, kamarák (országos)	6	0,5
Kulturális Örökségvédelmi Hivatal	2	0,2
Magyar Bányászati Hivatal	1	0,1
Magyar Energia Hivatal	1	0,1
Magyar Rádió-, Televízió, MTI	1	0,1
Országos Egészségbiztosítási Pénztár	9	0,7
Országos Katasztrófavédelmi Igazgatóság	1	0,1
Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság	1	0,1
Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK)	6	0,5
Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete	5	0,4
Egyéb országos hatáskörű szerv	10	0,7
<i>Területi, dekoncentrált, regionális szervek:</i>		
APEH igazgatóságai (főv., megyei)	30	2,4
ÁNTSZ helyi intézete	6	0,5
Bevándorlási és Állampolgársági Hiv. regionális igazg.	1	0,1
Egészségbiztosítási Pénztár megyei	6	0,5
Egyetem, főiskola	2	0,2
Fogy.védelmi felügyelőség megyei (főv.)	2	0,2
Földhivatal megyei (főv.)	7	0,5
Földművelésügyi Hivatal megyei (főv.)	4	0,3
Gyámhivatal megyei	6	0,5
Gyermekevédelmi szakszolgálat	2	0,2
Illetékhivatal megyei (főv.)	3	0,2
Kamara, köztestület megyei	12	1,0
Kárrendezési iroda megyei (főv.)	1	0,1
Katasztrófavédelmi igazgatóság megyei (főv.)	1	0,1
Környezetvédelmi felügyelőség	9	0,7
Közigazgatási hivatal megyei (főv.)	14	1,1
Közlekedési felügyelet	4	0,3
Közútkezelő közhasznú társaság	4	0,3
Munkaügyi központ megyei (főv., ker.)	3	0,2
Nemzeti park igazgatóság, term.védelmi.igazg.	1	0,1
Nyugdíjbiztosítási igazgatóság megyei	24	1,9

Panasszal érintett szerv	Összesen	%
Nyugdíjfolyósító igazgatóság megyei	2	0,2
Önkormányzat, polgármesteri hivatal megyei (főv.)	16	1,3
Rendőr-főkapitányság megyei (főv.)	18	1,4
TÁH (Területi Államháztartási Hivatal)	7	0,5
Ügyészség megyei	4	0,3
Vízügyi igazgatóság	4	0,3
Területi szerv, egyéb	12	1,0
<i>Helyi, települési szervek:</i>		
biztosító	5	0,4
büntetés-végrehajtási intézet	43	3,4
egészségügyi intézmény	23	1,8
földhivatal körzeti	14	1,1
gyámhivatal	34	2,7
gyermekjóléti szolgálat	3	0,2
helyőrség	1	0,1
ingatlankezelő szervezet	3	0,2
közjegyző	2	0,2
közterület-felügyelet	4	0,3
külföldi hatóság, szervezet	3	0,2
munkaügyi központ	2	0,2
oktatási intézmény	18	1,4
otthont nyújtó gyermekintézmények	4	0,3
önkormányzat (testület) (községi, városi)	70	5,5
polgármesteri hivatal, jegyző (községi, városi)	327	26,0
pénzügyintézet	22	1,7
rendőrkapitányság	62	4,9
szociális ellátást nyújtó intézmény	35	2,8
szövetkezet	12	1,0
ügyészség	1	0,1
ügyvéd (kamara)	11	0,9
végrehajtó bírósági	33	2,6
egyéb helyi szerv	73	5,8
<i>Közüzemai szolgáltatások:</i>		
áramszolgáltató	6	0,5
díjbeszedő	4	0,3
gázmű	9	0,7
hírközlés, telefonszolgáltató, posta	6	0,5
kéményseprő	1	0,1
közlekedés (BKV, MÁV, VOLÁN)	13	1,0
köztisztaság, szemétszállítás	8	0,6
műsorszolgáltató	2	0,2
távhő	10	0,8
temetkezés	5	0,4
víz- és csatornamű	26	2,1
egyéb közüzemai szolgáltató, közműtársulás	3	0,2
Összesen	1257	100,0

13. számú táblázat*A 2004-ben vizsgált panaszok megoszlása a panasz jellege szerint*

Panasz jellege	Összesen	%
eljárás elhúzódnása	45	4
hatóság hallgatása	80	6
jogszabály kifogásolása	90	7
károkozás	31	3
sérelmes döntés	191	15
sérelmes eljárás	707	56
segítség-, tájékoztatás, felvilágosítás kérés	81	6
egyéb	32	3
Összesen	1257	100

14. számú táblázat*Az elutasított panaszok száma*

Elutasítás oka	Elutasítás módja				
	jelentéssel	vizsgálat nélkül áttétellel	vizsgálat nélkül tájékoztatással	Összes	%
elutasítás csekély jelentőség miatt	0	2	34	36	0,3
bíróságon folyó ügy	1	74	1209	1284	26,5
az 1989. évi XXXI. tv-nél régebbi	0	2	12	14	0,4
egy éven túli panasz	0	0	103	103	1,9
jogorvoslati lehetőség kimerítésének elmulasztása	0	119	267	386	19,0
nyilvánvalóan alaptalan bejelentés, vagy a sérelem nem hozható összefüggésbe alkotmányos joggal	0	33	1116	1149	15,2
ismételt, új adatot nem tartalmazó beadvány	0	9	170	179	3,6
nem hatóság vagy közszolgáltató intézkedése elleni panasz	0	249	993	1242	32,6
nem a jogosulttól származó beadvány	0	0	13	13	0,5
Összesen:	1	488	3917	4406	100,0
%	0,5	7,0	92,5	100,0	

15. számú táblázat*A befejezett panaszok megoszlása az elintézés módja szerint*

Befejezés módja	A panasz származási éve				Össz.	%
	2001	2002	2003	2004		
Elutasítás						
jelentéssel	0	0	0	1	1	0,02
tájékoztatással	1	25	971	2920	3917	62,6
áttétellel	0	0	57	431	488	7,8
<i>Elutasítás összesen</i>	<i>1</i>	<i>25</i>	<i>1028</i>	<i>3352</i>	<i>4406</i>	<i>70,4</i>

Befejezés módja	A panasz származási éve				Össz.	%
	2001	2002	2003	2004		
Megszüntetés						
névtelen beadvány	0	0	7	25	32	0,5
panaszos kérelmére	0	0	41	130	171	2,7
panaszos halála miatt	0	0	1	4	5	0,1
egyéb okból	4	10	60	111	185	3,0
megoldódott panaszra tekintettel vizsgálat nélkül	1	2	79	94	176	2,8
<i>Megszüntetés összesen</i>	<i>5</i>	<i>12</i>	<i>188</i>	<i>364</i>	<i>569</i>	<i>9,1</i>
Felfüggesztés (eljárás, vizsgálat szünetelése)	1	6	7	9	23	0,4
Vizsgálattal befejezett						
alkotmányos visszasság hiányának megállapítása jelentésben	0	6	38	22	66	1,1
vizsgálat utáni elutasítás jelentés nélkül	0	4	317	312	633	10,1
vizsgálat utáni elutasítás jelentéssel	0	4	14	8	26	0,4
jelentés ajánlással	0	3	116	107	226	3,6
jelentés orvosolhatatlanság miatt ajánlás nélkül	0	0	10	6	16	0,3
jelentés megoldódott panaszra tekintettel ajánlás nélkül	0	2	11	15	28	0,4
más ügyben készült jelentéssel elintézve	0	2	80	117	199	3,2
jelentés ajánlás nélkül, figyelemfelhívással	0	2	37	24	63	1,0
<i>Vizsgálat összesen</i>	<i>0</i>	<i>23</i>	<i>623</i>	<i>611</i>	<i>1257</i>	<i>20,1</i>
Mindösszesen	7	66	1846	4336	6255	100,0

16/a. számú táblázat

A visszassággal érintett alkotmányos jogok megoszlása a biztosok gyakorlatában

Visszassággal érintett alkotmányos jogok	Össz.	%
2. § (1) jogbiztonság elve, tisztességes eljáráshoz való jog	262	37,8
2. § (2) népszuverenitás	1	0,1
8. § (1)–(2) alapvető jogok védelme és köteleességek szabályozása	10	1,4
9. § (2) vállalkozás joga, a verseny szabadsága	2	0,3
13. § (1) tulajdonhoz való jog	85	12,3
13. § (2) tulajdon kisajátítása	1	0,1
15. § házasság, család védelme	6	0,9
16. § ifjúság védelme	13	1,9
17. § szociális gondoskodás	4	0,6
18. § egészséges környezethez való jog	26	3,7
44/A. § képviselőtestület rendeletalkotási joga	6	0,9
54. § (1)–(2) élethez, emberi méltósághoz való jog	31	4,5
55. § (1)–(3) személyes szabadsághoz való jog	7	1,0
57. § (1)–(2) bíróság előtti egyenlőség, ártatlanság vételeme	2	0,2
57. § (3) védelemhez való jog, a védő sérthetlensége	3	0,4
57. § (5) jogorvoslathoz való jog	52	7,5
58. § (1)–(2) szabad mozgáshoz, letelepedéshez való jog	4	0,6
59. § (1) jó hírnév, magánlakás, titok, személyes adatok védelme	4	0,6
60. § (1) gondolat, lelkiismeret, vallásszabadság	1	0,1
61. § (1)–(2) véleménynyilvánításhoz való jog, sajtó szabadsága	3	0,4
62. § (1) gyülekezéshez való jog	1	0,1
63. § (1) egyesülési jog	2	0,3

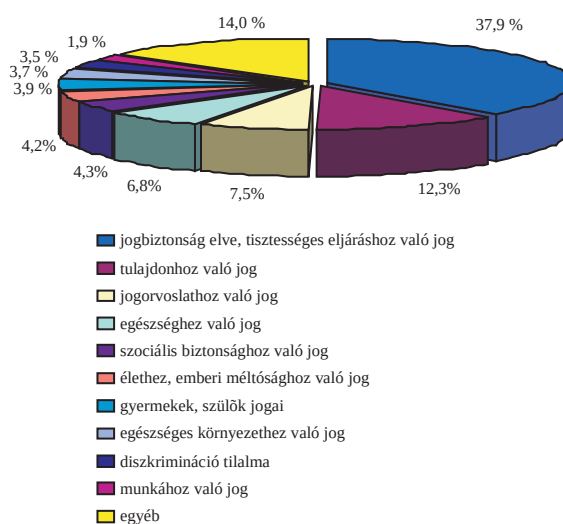
Visszássággal érintett alkotmányos jogok	Össz.	%
64. § kérelemhez, panaszhoz való jog	11	1,6
66. § (1) férfiak és nők egyenjogúsága	2	0,3
67. § (1)–(2) gyermekek, szülők jogai	27	3,9
69. § (1) magyar állampolgárság védelme	1	0,1
70/A. § (1) diszkrimináció tilalma	21	3,0
70/A § (2) diszkrimináció büntetése	3	0,4
70/A. § (3) jogegyenlőség megvalósítása	5	0,7
70/B. § (1)–(4) munkához való jog	13	1,9
70/C. § (1) érdekvédelmi szervezet alakításához való jog	2	0,3
70/D. § (1)–(2) egészséghez való jog	47	6,8
70/E. § (1)–(2) szociális biztonsághoz való jog	30	4,3
70/F. § (1) művelődéshez, közművelődéshez való jog	4	0,5
70/I. § arányos közteherviselés	1	0,1
77. § (2) az alkotmányos jogszabályok betartásának kötelezettsége	1	0,1
Összesen	694	100,0

16/b. számú táblázat

A visszássággal leggyakrabban érintett alkotmányos jogok 2004-ben

Visszássággal érintett alkotmányos jogok	Összesen	%
jogbiztonság elve, tisztességes eljáráshoz való jog	263	37,9
tulajdonhoz való jog	85	12,3
jogorvoslathoz való jog	52	7,5
egészséghez való jog	47	6,8
szociális biztonsághoz való jog	30	4,3
élethez, emberi méltósághoz való jog	29	4,2
gyermekek, szülők jogai	27	3,9
egészséges környezethez való jog	26	3,7
diszkrimináció tilalma	24	3,5
munkához való jog és kapcsolódó jogok	13	1,9
egyéb	98	14,0
Összesen	694	100,0

A visszássággal leggyakrabban érintett tíz alkotmányos jog a 2004.évi tapasztalatok alapján



17. számú táblázat

A 2004. évi ajánlások, kezdeményezések, javaslatok megoszlása a címzett válasza szerint

Az alkotmányos visszasság orvoslására tett ajánlások, javaslatok, kezdeményezések	A címzett		a válaszra nyitva álló idő még nem telt le	Összes	%
	az ajánlást elfogadta	az ajánlást nem fogadta el			
Alkotmányos visszasság orvoslásának kezdeményezése az érintett szervnél	146	20	45	211	52,9
Ajánlás a felügyeleti szervnek	56	9	19	84	21,0
<i>Javaslat:</i>					
törvény alkotására	2	0	3	5	1,2
kormányrendelet alkotására	1	0	0	1	0,3
miniszteri rendelet alkotására	6	1	3	10	2,5
törvény módosítására	22	5	10	37	9,3
kormányrendelet módosítására	11	0	6	17	4,2
miniszteri rendelet módosítására	1	1	6	8	2,0
települési önkormányzat rendeletének alkotására	2	0	0	2	0,5
települési önkormányzat rendeletének módosítására	2	0	2	4	1,0
fővárosi közgyűlés rendeletének alkotására	1	0	0	1	0,3
az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotására	1	0	1	2	0,5
az állami irányítás egyéb jogi eszközének módosítására	1	0	1	2	0,5
az állami irányítás egyéb jogi eszközének hatályon kívül helyezésére	1	0	0	1	0,3
Ügyészi óvás kezdeményezése	1	0	0	1	0,3
Büntetőeljárás kezdeményezése	0	0	2	2	0,5
Fegyelmi eljárás kezdeményezése	1	0	2	3	0,7
Kezdeményezés jövőbeni helyes jogértelmezésre, jogalkalmazásra	5	1	2	8	2,0
Összesen	260	37	102	399	100,0
%	65,1	9,3	25,6	100,0	

18. számú táblázat

*A jogszabályokra vonatkozó javaslatokra adott válaszok megoszlása
1995. 06. 30.–2004. 12. 31. között*

Javaslatok	A címzett		a válaszra nyitva álló határidő még nem telt le	Összesen	%
	elfogadta	elutasította			
Jogszabályalkotásra:					
törvény	67	26	4	97	8,7
kormányrendelet	48	13	0	61	5,5
miniszteri rendelet	84	25	8	117	10,5
települési önkormányzat rendelete	16	16	0	32	2,9
fővárosi közgyűlés rendelete	2	0	0	2	0,2
az állami irányítás egyéb jogi eszköze	53	24	2	79	7,1
Jogszabály módosítására:					
törvény	171	80	16	267	24,1

Javaslatok	A címzett		a válaszra nyitva álló határidő még nem telt le	Összesen	%
	elfogadta	elutasította			
kormányrendelet	84	42	11	137	12,4
miniszteri rendelet	96	25	7	128	11,5
települési önkormányzat rendelete	88	28	2	118	10,6
fővárosi közgyűlés rendelete	4	6	0	10	0,9
megyei közgyűlés rendelete	1	0	0	1	0,1
az állami irányítás egyéb jogi eszköze	31	7	1	39	3,5
Jogszabály hatályon kívül helyezésére:					
törvény	2	0	0	2	0,2
kormányrendelet	4	1	0	5	0,5
települési önkormányzat rendelete	3	0	0	3	0,3
az állami irányítás egyéb jogi eszköze	8	3	0	11	1,0
Összesen:	762	296	51	1109	100,0
%	68,7	26,7	4,6		100,0

Az azonos jogszabályra vonatkozó, többször megismételt ajánlásokat is tartalmazza.

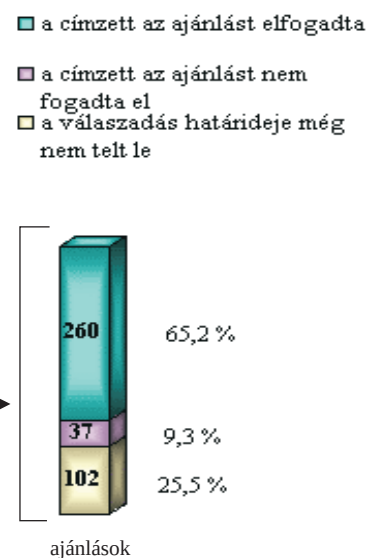
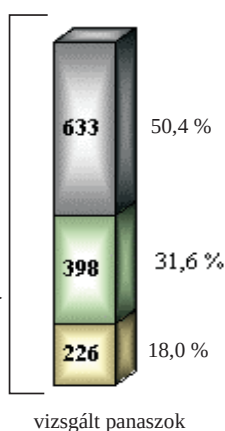
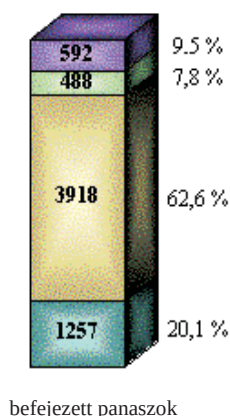
19. számú ábra

A 2004-ben befejezett panaszok megoszlása az elintézés módja és az ajánlások sorsa szerint

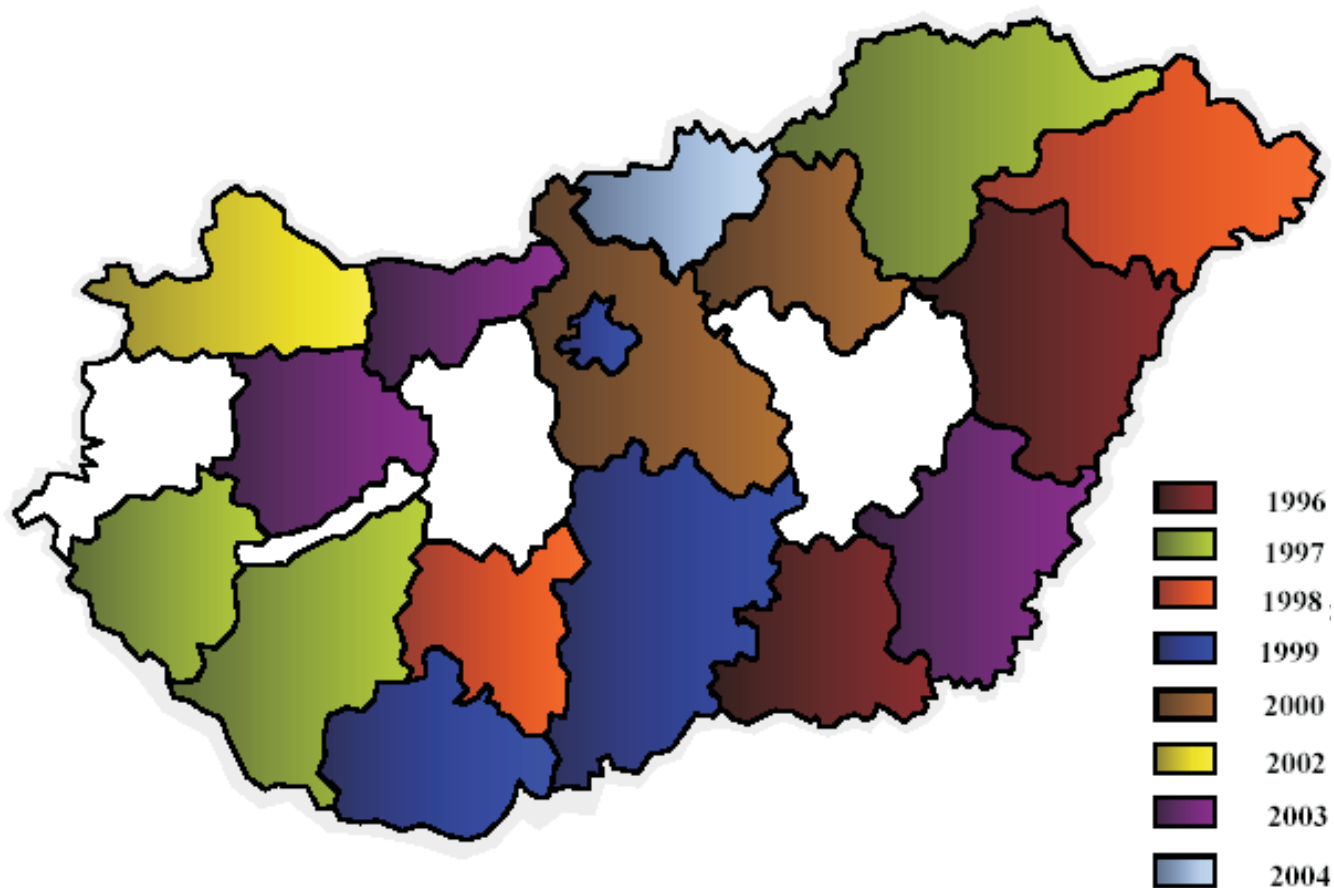
- megszüntetett és felfüggesztett
- áttétel
- vizsgálat nélkül elutasított
- vizsgált

- vizsgálat után elute
- ajánlás nincs
- ajánlás van

A 226 ajánlással befejezett ügyben összesen 399 ajánlást tettünk; ezek megoszlása a címzetek válasza szerint:



20. számú ábra

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese megyei munkalátogatása

II. számú melléklet

Szakmai kapcsolatok, előadások, publikációk

A beszámolási időszakban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az általános helyettese és munkatársai több nemzetközi és belföldi konferencián és szakmai fórumon vettek részt.

Konferenciák

Lenkovics Barnabás 2004. március 27-én előadást tartott – „Környezetvédelem az ombudsman gyakorlatában” címmel – a Hajdúböszörményi Ifjúsági Természetvédő Kör által szervezett és Debrecenben megrendezett Környezet- és Természetvédelmi Szervezetek XIV. Országos Találkozásán.

A holland ombudsman által szervezett és 2004. április 19–20-án Hágában tartott – „Implementation of Human Rights: The Efficiency of Justice” (Az emberi jogok végrehajtása: Az igazságszolgáltatás hatékonysága) – című szemináriumon vett részt, és „The respective powers of the ombudsmen and the courts” (Az ombudsmanok és a bíróságok kölcsönhatása) címmel tartott előadást.

Az ELTE Radnóti Miklós Gyakorlóiskola által szervezett diáknapokon – 2004. április 23-án – „Az uralom értékrendje helyett az értékrend uralma. Az emberi jogok, mint EU-normák” címmel tartott előadást.

A Koreai Köztársaság ombudsmanja volt a házigazdája a Nyolcadik Ázsiai Ombudsman Konferenciának – 2004. április 26–29. –, melyen „The Ombudsman’s Mandate in Relation to the Nations, the European Union and in Global Relation” (Az ombudsman mandátuma nemzeti, európai uniós és globális összefüggésekben) címmel tartott előadást az országgyűlési biztos.

Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium által 2004. május 14-én szervezett III. Betegjogi Konferencián „Esélyegyenlőség a gyógyításban” címmel, a Siófokon 2004. június 9-én megtartott XI. Magyarországi Egészségügyi Napokon pedig „Az egészséghez való jog az ombudsmani gyakorlatban” címen tartott előadást.

A győri Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Intézete és a FUNDAMENTUM Szerkesztősége által 2004. szeptember 20-án szervezett tudományos tanácskozáson tartott előadásának „Alapjogok a magánviszonyokban” volt a témája.

Részt vett 2004. október 14-én a „MédiaHajó” rendezvényen, ahol az ombudsman jogállami szerepéről beszélt.

A Magyar Tudományos Akadémia 2004. november 25-én megtartott „Klíma és társadalom” című konferenciáján a Nemzeti Katasztrófavédelmi Alap létrehozásának lehetőségeit elemezte.

A Szlovák Köztársaság ombudsmanja által, 2004. december 9-én szervezett „Emberi jogok és oktatás a diszkrimináció elleni harcban” című konferencián „The practical experiences of the Ombudsman of the Republic of Hungary on discrimination against people living with disabilities” (A fogyatékkal élők jogainak érvényesülése a magyar ombudsman gyakorlatában) címmel tartott előadást.

Takács Albert 2004. március 13. és április 4. között az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériuma Visitor Programjának keretében az Egyesült Államok több alapvető intézményének a működését tanulmányozta.

Az Európa Tanács Emberi Jogi Igazgatósága és a török miniszterelnök emberi jogi tanácsadó testülete által Kappadokiában 2004. május 12–13-án szervezett, „Az Ombudsman szerepe a jogállamban” címet viselő konferencián „Az Ombudsman szerepe a változó társadalomban” témakörében tartott előadást.

Az UNESCO, az UNESCO Francia Nemzeti Bizottsága és Nantes város polgármestere által szervezett és Nantes-ban megtartott Emberi Jogok Világforumán 2004. május 16–19. között az általános helyettes vett részt.

A gyermeki jogok volt a központi témája az Európai Gyermekjogi Ombudsmanok Hálózata éves találkozásának, amelyet 2004-ben Cardiffban, az Egyesült Királyságban tartottak október 13–15. között.

Belföldön részt vett az Áldozatvédelmi Konferencián 2004. február 20-án, ahol „A bűncselekmények áldozatainak emberi jogai” címmel tartott előadást. Ugyancsak jelen volt a betegek jogairól szóló, 2004. szeptember 1-jén, valamint a Nyíregyházán, 2004. november 24-én megtartott Gyermekjogi Konferenciákon. Ez utóbbin „A gyermekek jogai a családban és azon kívül” című előadását tartotta.

Lenkovics Barnabás és Takács Albert együttesen vettek részt 2004. június 23–24-én a Bécsben rendezett „Az ombudsmani intézmények német nyelvterületen” című konferencián.

Mindketten jelen voltak a Nemzetközi Ombudsman Intézet (International Ombudsman Institute) találkozásán, amelyet 2004. szeptember 7–10. között Quebecben, Kanadában tartottak.

Szintén mindkét biztos részt vett a négy visegrádi ország (Szlovákia, Csehország, Lengyelország, Magyarország) ombudsmanjainak a Szlovák Ombudsmani Hivatal által Poprádon, 2004. október 20–24. között szervezett találkozásán.

Az azerbajdzsáni ombudsman volt a házigazdája az ENSZ emberi jogi képzésének 10 éves évfordulója alkalmából rendezett nemzetközi konferenciának (2004. november 29–30.), ahol mindkét biztos részt vett, és Lenkovics Barnabás „The Ombudsman in the democratic state ruled by law” (Az ombudsman a demokratikus jogállamban) címen tartott előadást.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének vendégei

Az országgyűlési biztos és általános helyettese – esetenként együtt a külön biztosokkal – 2004. év folyamán szakmai eseményeknek is házigazdái voltak. Több külföldi szakmai testület képviselője tett látogatást az Országgyűlési Biztos Hivatalában. Így 2004. április 1-jén a román alkotmánybíróság, június 9-én az andorrai alkotmánytanács, október 7-én a cseh alkotmánybíróság képviselői jártak hivatalunkban.

A négy országgyűlési biztos volt a házigazdája az Európai Ombudsman Intézet (EOI) – 2004. május 10-én, a Parlament Felsőházi Termében tartott – éves közgyűlésének is.

Szeptember 15–19. között a Török Köztársaság miniszterelnöke emberi jogi tanácsadó testületének elnöke tartózkodott munkalátogatás keretében az Országgyűlési Biztos Hivatalában. E látogatás során a török ombudsmani hivatal létrehozatala érdekében ismerkedett a magyar biztosok és a hivatal munkájával. Törökország Európai Unió tagágának egyik feltétele ugyanis e hivatal felállítása. November 4-én a török parlamenti képviselők delegációja is ennek érdekében tett ismerkedő látogatást hivatalunkban.

A Columbia Egyetem kínai kutató ösztöndíjasai július 8-án keresték fel intézményünket, október 5-én pedig a Vietnami Nemzetgyűlés delegációját láttuk vendégül. November 23-án a Külügyminisztérium által meghívott kínai szakértők folytattak megbeszélést a hivatal munkatársaival az országgyűlési biztosok tevékenységéről és az alapvető szabadságjogok érvényesítéséről.

Két turnusban, augusztus 23. és október 3., valamint október 18. és november 26. között több felsőoktatási intézmény hallgatói töltötték szakmai gyakorlatukat az Országgyűlési Biztos Hivatalában. Március 19-én parlamenti ösztöndíjasok, szeptember 7-én pedig az Országgyűlés Hivatalánál szakmai gyakorlatukat töltő diákok látogatták meg intézményünket.

Twinning

Az országgyűlési biztosok irodái első alkalommal, mint az Európai Unió egyik új tagállamának szerve, 2004. október 25-én együttesen nyújtottak be az Európai Unió Bizottságához twinning pályázatot Törökország ombudsmani hivatala felállításához, a hivatal munkatársainak emberi jogi képzéséhez történő segítségnyújtásra. Írásbeli pályázatunkat a Bizottság befogadta, a szóbeli prezentációra 2004. december 3-án került sor Ankarában. Ezen Kaltenbach Jenő, a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosa, munkatársunk, Haraszi Katalin és Forgács Nóra, az adatvédelmi biztos munkatársa vett részt. (Szóbeli prezentációt még Görögország és Ausztria, illetve Dánia és Hollandia közösen, továbbá Spanyolország tartott.) Az Európai Bizottság ankarai delegációja tájékoztatása szerint a pályázatot a görög-osztrák pályázat nyerte el.

Munkatársaink részvétele konferenciákon

A biztosok munkatársai – az elmúlt évekhez hasonlóan – több fórumon képviselték a hivatalunkat, szakmai előadásokat tartottak az ombudsmanok tevékenységéről, tapasztalatairól.

Az egészségügy, betegjogok területén több jelentős szakmai fórumon vett részt a hivatalunk. Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium által 2004. május 14-én szervezett konferencián Borza Beáta főosztályvezető-helyettes tartott előadást a betegjogok érvényesüléséről. Az ELTE Szociálpolitikai Intézete Egészségtani Központja és az Astra Zeneca által – 2004. november 19. – szervezett, „Az egészségügyi és a gazdasági fejlődési kihívások és lehetőségek” című konferencián Borza Beáta és Kristó Annamária munkatársunk, a Friedrich Ebert Stiftung 2004. november 30-án, „Átalakuló társadalom – át nem alakuló egészségügy” címmel megtartott konferenciáján ugyancsak Kristó Annamária jogi referens vett részt.

A fogyatékkal élők nehézségeivel, társadalmi helyzetével több konferencia, kerekasztal-beszélgetés foglalkozott. Az EU Monitoring and Advocacy Program, a Mental Disability Advocacy Program és a Salva Vita Alapítvány által „Az értelmileg akadályozott emberek oktatási és munkavállalási lehetőségeikhez való hozzáférése” című magyarországi jelentés vázlatáról szóló konferencián – 2004. május 24. – Sipos Beáta, az Értelmi Fogyatékosok és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége által szervezett, XIII. Sérült Gyermekek napján – 2004. szeptember 20. – tartott kerekasztal-beszélgetésen pedig két munkatársunk – Bódis Cecília és Sipos Beáta jogi referensek – képviselte az intézményt.

Az Európai Unió Leonardo No-Discrim projectje keretében megtartott, a diszkriminációval foglalkozó konferenciasorozat záró, párizsi konferenciáján 2004. október 25–26-án Szántó Eszter tartott előadást „Les expériences pratiques du Médiateur de la République de Hongrie concernant la discrimination, la discrimination touchant les handicapés” (A magyar ombudsman tapasztalatai a diszkrimináció, különösen a fogyatékkal élőkkel szembeni diszkrimináció területén) címen.

A gyermeki jogokkal kapcsolatos ombudsmani tevékenységről a dömsödi Gyermekjóléti Szolgálat, 2004. május 20-án megtartott konferenciáján Györffy Zsuzsanna osztályvezető tartott előadást „A gyermeki jogok az ombudsmani vizsgálatok tükrében” címmel.

A diákjogok ismertebbé tétele érdekében hivatalunk munkatársai közül Gubucz Ágnes, Juhász Orsolya, Szántó Eszter és Tasi Katalin jogi referensek vettek részt a Zalaegerszegi Hevesi Sándor Színház által szervezett „Nem nehéz az iskola-táska” című diáknapiakon. Az ombudsmanok munkatársai a város több középfokú oktatási intézményét látogatták meg és beszélgettek a diákokkal az országgyűlési biztosok tevékenységéről és a diákjogokról.

Építési ügyekben a – 2004. szeptember 8–10. között lezajlott – IX. Országos Főépítési Konferencián Kunné Simonyi Anna jogi referens tartott előadást a települési központok megújításáról.

A környezetvédelem területén az ELTE Környezetjogi TDK-ján Somosi György főosztályvezető-helyettes „Mit tehet az ombudsman a környezet védelméért” címen tartott előadást (2004. november 16.). Juhász Orsolya vett részt a Környezet- és Természetvédő Szervezetek Debrecenben, 2004. március 25–28. között megtartott XIV. országos találkozásán. Faragóné Endrődi Zsuzsanna munkatársunk a Magyar Tudományos Akadémia szervezésében megtartott „Klíma-változás-Hatás-Válaszadás” Kutatási Projektjében vett részt 2004. június 9-én. A Magyar Tudományos Akadémia Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya, Földtudományok Osztálya, Orvosi Tudományok Osztálya által szervezett „Klíma és társadalom” konferencián – 2004. november 25-én – Izafé Éva főosztályvezető és Kasztovszkyné Szűcs Éva jogi referens vettek rész.

Faragóné Endrődi Zsuzsanna a Magyar Országos Közjegyzői Kamara által szervezett Közép-Európai Közjegyzői Kollokviumon vett részt 2004. november 11–13. között.

A Salzburg Seminar Law Session (Legal Alumni of the Salzburg Seminar) – European Law and Legal Institutions – konferenciáján Nagy Réka tartott előadást „The EU accession’s impact on the Constitution of the Republic of Hungary” (Magyarország Európai Unió csatlakozásának hatása az Alkotmányra).

A Magyar Jogász Egylet, a Budapest Fórum Európáért, a Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit által szervezett „Az Európai Unió gazdasága a Konvent-tervezet tükrében” című konferencián Sütő Georgina jogi referens vett részt 2004. április 15-én.

A Kappadókiában megtartott, „Az ombudsman szerepe a jogállamban” konferenciára Haraszi Katalin főosztályvezető-helyettes kísért el az általános helyettest, majd részt vett a 2004. december 2–3-án szintén Kappadókiában megrendezett „Egy Független Emberi Jogi Intézet Felállítása” című nemzetközi szemináriumon.

A Nantes-i Emberi Jogok Világfórumára, valamint a Cardiffban megtartott Gyermekjogi Konferenciára Gubucz Ágnes kísért el az általános helyettest.

Megyei munkalátogatás

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és munkatársai 2004. szeptember 15–30. között Nógrád megyében tartottak munkalátogatást. Ennek során több szakmai konzultáción vettek részt, valamint számos helyszíni vizsgálatot végeztek, és panaszosokat is meghallgattak.

Sziget Fesztivál

Az Országgyűlési Biztos Hivatala 2004-ben is képviseltette magát a Sziget Fesztivál Civil Szigetén. A biztosok munkatársai minden nap kilencórás ügyeletet tartottak, ezen felül naponta egy-egy, az emberi jogok szempontjából általunk kiemelkedőnek tartott témában kerekasztal-beszélgetést szerveztek meghívott szakértőkkel.

Oktatás, vizsgáztatás, tanulmányok:

Lenkovics Barnabás az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Polgári Jogi tanszékén egyetemi tanár, illetve a Győri Széchenyi Egyetem Polgári Jogi tanszékének vezetője

Takács Albert a Corvinus Egyetem Államigazgatási Kara Alkotmányjogi tanszékének vezetője

A Szegedi Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán Haraszi Katalin főosztályvezető-helyettes rendszeresen részt vesz a záróvizsga bizottságok munkájában és előadásokat tart az országgyűlési biztosok tevékenységéről.

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékén Hajas Barnabás jogi referens tanársegédként dolgozik, aki ezen kívül a Rendőrtiszti Főiskolán meghívott előadóként a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény tervezetének egyes kérdéseiről tartott gyakorlati foglalkozásokat. A Civilisztikai Intézet Kereskedelmi Jogi Karán pedig Wertán Balázs munkatársunk megbízott szemináriumvezető.

Az ELTE Jogi Továbbképző Intézetének Környezetvédelmi jogi szakirányú, és Társadalombiztosítási jogi szakirányú képzésén Wertán Balázs jogi referens polgári jogot oktat, és az ESSCA (École Supérieure des Sciences d'Angers) budapesti campusán európai uniós jogi kurzust vezetett.

A Corvinus Egyetem Továbbképző Intézete Szociális Igazgatási Szakán Gáspárné Pere Katalin kollégánk oktat, a Kolozsvári Babes-Bolyai Egyetem műemlékvédelmi szakmérnöki karán pedig Nagy Tiborné tartott előadásokat.

Munkatársaink, Garamvári Miklós főosztályvezető, Pajcsicsné Csóré Erika főosztályvezető és Kovács Zsolt főosztályvezető-helyettes rendszeresen vesznek részt az Igazságügyi Minisztérium Jogi Szakvizsga Bizottságának munkájában cenzorként.

Az ombudsman több munkatársa vesz részt szakmai továbbképzésben. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola képzésén Tasi Katalin, Sütő Georgina, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola képzésén Hajas Barnabás, az ELTE Környezetjogi Szakjogász képzésén Juhász Orsolya, az ELTE Európai Szakjogász képzésén Szántó Eszter vesz részt. Koblencz Dániel munkatársunk az Európai Ombudsman brüsszeli hivatalában tölti öt hónapos gyakorlatát.

Publikációk

Lenkovics Barnabás

Lenkovics Barnabás: Áttekintés az ombudsman 2003. évi munkájáról. (In: Magyarország politikai évkönyve I-II. kötet, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány II. kötet, 532–546. p.)

Lenkovics Barnabás: Szerződési szabadság – alkotmányos nézőpontból. (In: Liber Amicorum Studia, Ünnepi dolgozat Boytha György tiszteletére. Budapest, 2004. ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék, Bibliotheca Iuridica, Libri Amicorum 17. sz. 247–254. p.)

Lenkovics Barnabás: Polgári jog – alapjogi nézőpontból. (In: Polgári Tudományos Diákkör Évkönyve. ELTE ÁJK, Budapest, 2004. Bibliotheca Iuridica, 9. sz. 109–119. p.)

Barnabás Lenkovics: The respective powers of the Ombudsman and the Courts. (In: Report of the Seminar. Implementation of Human Rights: The Efficiency of Justice in the Council of Europe and its Member States. The Netherlands Ministry of Foreign Affairs NJCM, Dutch Section of the International Commission of Jurists. The Hague, 19–20. April. Council of Europe, 2004. 119–124. p.)

Lenkovics Barnabás: A katasztrófavédelmi alapról. (In: Magyar Mezőgazdaság. 2004. december 15. 18–20. p.)

Takács Albert

Takács Albert: Ki és hogyan jogosult egészségügyi ellátásra? (In: Kismarton Judit–Vasváry Artúrné (szerk.): Jogaink betegségben – egészségben. Budapest, 2004.)

Takács Albert: Az állam felelőssége a betegek életminőségének biztosításában. (In: Kismarton Judit–Vasváry Artúrné (szerk.): Fájdalomkönyv. Budapest, 2004.)

Takács Albert: Szabadságjogok a változó világban. (In: Fundamentum, 2003. 3–4.)

Takács Albert: A rendőrség megítélése az ombudsman vizsgálata alapján (In: Belügyi Szemle, 2004. 9.)

Munkatársak

Fogarassy Edit: Zaklatás: egy ismeretlen fogalom a magyar jogban. (In: Jogtudományi Közlöny, 2004/2. 381–387. p.)

Hajas Barnabás: A bíróságok. (In: Kilényi Géza: Fejezetek az alkotmányjog köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2004.)

Hajas Barnabás: Az ügyészség. (In: Kilényi Géza: Fejezetek az alkotmányjog köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2004.)

Hajas Barnabás: Balogh, Holló, Kukorelli, Sári: Az Alkotmány magyarázata. Könyvismertető (In: Jogtudományi Közlöny, 2004/3.)

Hajas Barnabás: Az Országos Rádió és Televízió Testület működésének kritikája, különös tekintettel az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének tapasztalataira. (In: Emlékkönyv Lábady Tamás 60. születésnapjára tanítványaitól. Szent István Társulat, Budapest, 2004.)

Juhász Orsolya: A „Citadella-ügy” ombudsmani vizsgálata. (In: Belügyi Szemle, 2004/4.)

Juhász Zoltán: Munkajogi kisokos: tanulmányi szerződés. (In: Pályacsúcs Magazin, www.jobpilot.hu, 2004. január)

III. számú melléklet

Tárgymutató

Az ügyek tárgyszavai	Iktatószámok
adó, közteherviselés	4214/2003., 2390/2004., 4325/2004.
állampolgárság, külföldi állampolgár	4632/2003., 1174/2004.
betegjog	3116/2002., 3331/2002., 5948/2003., 1125/2004.
birtokvédelem, birtokbaadás	5105/2003., 5812/2003., 1628/2004.
büntetőeljárás	3492/2003., 4312/2003., 4466/2003., 4923/2003., 4999/2003., 4283/2004.
díjkompenzáció	4202/2004.
diákigazolvány	4077/2003.
diszkrimináció	Gy. 389/2002., 5115/2003., 4800/2004.
egészségügy	3331/2002., 5186/2002., 1959/2003., 2355/2003., 2776/2003., 4260/2003., 4800/2003., 5019/2003., 5117/2003., 5189/2003., 5594/2003., 5635/2003., 5889/2003., 5948/2003., 1125/2004., 1655/2004., 1142/2004., 1567/2004., 1597/2004., 1752/2004., 3239/2004., 3738/2004., 4283/2004., 4621/2004.
egészségbiztosítás, egészségbiztosító	2442/2003., 3203/2004., 4053/2004., 4283/2004., 5612/2004.
elektronikus beléptető rendszer	2296/2004.
építés, bontás	2704/2003., 3473/2003., 3631/2003., 3961/2003., 4162/2003., 4677/2003., 4720/2003., 4787/2003., 4914/2003., 5358/2003., 5560/2003., 5812/2003., 1157/2004., 1187/2004., 2283/2004., 4800/2004.
esélyegyenlőség	3360/2003., 1354/2004., 4170/2004. Gy. 389/2002., Gy. 311/2003., Gy. 621/2004.
fogva tartás, büntetés-végrehajtás	3091/2003., 3670/2003., 4632/2003., 4808/2003., 1125/2004., 1142/2004.
fogyatékos	1872/2003., 3360/2003., 3535/2003., 5391/2003., 6095/2003.
föld	2773/2002., 2393/2003., 3273/2003., 4677/2003., 5094/2003., 5115/2003., 2077/2004., 4889/2004., 5465/2004.
gondozás, gondnokság, gyám	1035/2003., 1138/2003., 1872/2003., 2776/2003., 3360/2003., 3444/2003., 3535/2003., 3761/2003., 4294/2003., 4321/2003., 4869/2003., 5040/2003., 5358/2003., 5391/2003., 5517/2003., 5720/2003., 6094/2003., 6095/2003., 6139/2003., 1241/2004., 1611/2004., 1622/2004., 1981/2004., 2131/2004., 2197/2004., 2203/2004., 2241/2004., 2283/2004., 2416/2004., 3203/2004., 4893/2004., 5317/2004.
gyermek, fiatalkorú	5186/2002., 1035/2003., 1138/2003., 1422/2003., 1872/2003., 4294/2003., 4524/2003., 4632/2003., 5019/2003., 5040/2003., 5117/2003., 5517/2003., 5889/2003., 6139/2003., 1086/2004., 1233/2004., 1241/2004., 1387/2004., 1559/2004., 1597/2004., 1611/2004., 1981/2004., 2131/2004., 2197/2004., 2203/2004., 2283/2004., 3203/2004., 3738/2004., 5629/2004., 5664/2004.
gyülekezés	5857/2003., (ld. még az országgyűlési biztosok nyilatkozatát)
hajléktalan	1891/2003., 5949/2003., 1086/2004.

Az ügyek tárgyszavai	Iktatószámok
hulladékgazdálkodás, -szállítás	1912/2003., 2343/2003., 1213/2004.
illeték	5453/2003.
információ-, véleménygyűjtés	3588/2003., 5664/2004.
jogszabály	5741/2003., Gy. 389/2002., Gy. 311/2003., Gy. 621/2004., Gy. 655/2004., Gy. 719/2004.
kamara	2393/2003., 3216/2003., 4063/2003., 4800/2003., 4904/2003., 5431/2003., 5594/2003.
katasztrófavédelem	5270/2004.
kárpótlás, -térítés, -enyhítés	1760/2003., 2470/2003., 3973/2003., 5041/2003., 1628/2004., 4892/2004., 5270/2004.
kegyeleti jog, temetkezés, hagyaték	3301/2003., 1255/2004., 1567/2004., 1752/2004., 2056/2004., 4913/2004.
kereskedelem, fogyasztóvédelem	1252/2003., 3216/2003., 1174/2004., 3239/2004.
környezet- és természetvédelem	1252/2003., 1912/2003., 2739/2003., 2935/2003., 3071/2003., 3160/2003., 3626/2003., 3631/2003., 4264/2003., 4781/2003., 5539/2003., 1520/2004., 1934/2004., 1998/2004., Gy. 705/2004., ld. még verespataki aranybánya
közigazgatási hivatal	1138/2003., 2704/2003., 2776/2003., 4787/2003., 5105/2003., 1622/2004., 1628/2004., 1934/2004., 1981/2004.
közlekedés, útberuházás	3626/2003., 3778/2003., 4077/2003., 4214/2003., 4264/2003., 4599/2003., 4781/2003., 1185/2004., 1347/2004., 1354/2004., 1597/2004., 1628/2004., 1934/2004., 2288/2004., 3094/2004., 4163/2004., 4889/2004., 4913/2004.
közműfejlesztés	1785/2003., 4769/2003., 5013/2004.
közoktatás, felsőoktatás, művelődés	1422/2003., 3671/2003., 5117/2003., 5217/2003., 5307/2003., 5741/2003., 5889/2003., 1233/2004., 1387/2004., 1559/2004., 2296/2004., 3239/2004., 3738/2004., 5629/2004., 5664/2004.
közszolgáltató, közüzem	4769/2003., 1287/2004., 2288/2004., 4170/2004., 4202/2004., 5808/2004., 6406/2004.
közterület-használat	5386/2003.
lakás, lakáshitel	3444/2003., 4379/2003., 4869/2003., 5453/2003., 2361/2004., 4053/2004., Gy. 655/2004.
mezőgazdaság, állatvédelem, agrár- és vidékfejlesztés	4335/2003., 4677/2003., 5115/2003., 5431/2003., 5812/2003., 5934/2004.
munka	3116/2002., 1959/2003., 3182/2003., 3360/2003., 4260/2003., 5594/2003., 5635/2003., 1924/2004.
műemlékvédelem	1334/2004.
nyugdíj-, társadalombiztosítás	3116/2002., 5428/2003., 5446/2003., 3564/2004., 4952/2004., 5274/2004., 5612/2004., 5793/2004., 5819/2004.
okmányiroda	5421/2003., 3094/2004.
országgyűlési biztosok nyilatkozata	a hungarista demonstráció elleni fellépés szükségességéről
pénzügyintézet, biztosítás	1174/2003., 1891/2003., 4599/2003., 4999/2003., 1067/2004., 1185/2004., Gy. 655/2004.

Az ügyek tárgyszavai	Iktatószámok
polgármesteri hivatal, önkormányzat	5186/2002., 1035/2003., 1760/2003., 1785/2003., 1912/2003., 2343/2003., 2470/2003., 2704/2003., 2935/2003., 3071/2003., 3160/2003., 3182/2003., 3301/2003., 3444/2003., 3473/2003., 3604/2003., 3670/2003., 3698/2003., 3961/2003., 3973/2003., 4007/2003., 4162/2003., 4214/2003., 4335/2003., 4524/2003., 4677/2003., 4720/2003., 4769/2003., 4781/2003., 4787/2003., 4869/2003., 4914/2003., 5041/2003., 5087/2003., 5105/2003., 5357/2003., 5539/2003., 5560/2003., 5720/2003., 5812/2003., 5949/2003., 6094/2003., 6095/2003., 6139/2003., 1061/2004., 1086/2004., 1157/2004., 1187/2004., 1213/2004., 1255/2004., 1387/2004., 1520/2004., 1559/2004., 1611/2004., 1628/2004., 1752/2004., 1934/2004., 2241/2004., 2283/2004., 2361/2004., 4053/2004., 4163/2004., 4202/2004., 4621/2004., 4800/2004., 4892/2004., 4893/2004., 5013/2004., 5950/2004., 6406/2004.
rendőrség	3492/2003., 3588/2003., 3670/2003., 3677/2003., 3778/2003., 4312/2003., 4466/2003., 4632/2003., 4923/2003., 4999/2003., 5857/2003., 1142/2004., 1174/2004., 1185/2004., 3178/2004.
sajtó, média, műsorszolgáltató	2000/2004., 2131/2004., 2203/2004., 4170/2004., 5950/2004.
szociális ellátás	3116/2002., 5186/2002., 1891/2003., 3444/2003., 3604/2003., 3698/2003., 3761/2003., 4321/2003., 4524/2003., 4869/2003., 5357/2003., 5358/2003., 5720/2003., 5949/2003., 6094/2003., 1061/2004., 1086/2004., 2241/2004., 2361/2004., 3564/2004., 4893/2004., 4952/2004., 5793/2004., 5819/2004.
szövetkezeti üzletrész	1067/2004.
társadalmi szervezet	4335/2003.
tulajdonjog	2773/2002., 1174/2003., 1760/2003., 2869/2003., 2935/2003., 3273/2003., 3473/2003., 3492/2003., 3535/2003., 4321/2003., 4599/2003., 4787/2003., 5087/2003., 5094/2003., 5115/2003., 5560/2003., 5741/2003., 1157/2004., 1287/2004., 2077/2004., 2283/2004., 2416/2004., 4053/2004., 4163/2004., 4325/2004., 4800/2004., 4892/2004., 5465/2004.
tűrelmi zóna	4007/2003.
tűzoltóság	3182/2003.
ügyészségi nyomozás	3677/2003., 4999/2003.
ügyfélszolgálat	5808/2004.
vállalkozás	1252/2003., 5421/2003., 1174/2004., 1752/2004., 3239/2004.
verespataki aranybánya	a magyar és a román ombudsman levélváltásai, a román szak- tárca tájékoztatója
végrehajtás	2773/2002., 2869/2003., 3273/2003., 4063/2003., 4379/2003., 5105/2003., 2077/2004., 4325/2004.
víz, csatorna, víziközmű	2470/2003., 3160/2003., 3973/2003., 5041/2003., 5087/2003., 5013/2004., 6406/2004.
zajkibocsátás	1252/2003., 2739/2003., 2935/2003., 3071/2003., 3626/2003., 4264/2003., 4781/2003., 5539/2003., 1520/2004., 4163/2004.

A tárgymutatóban megadott ügyszámok teljes terjedekemben megtalálhatók az OBH honlapján (www.obh.hu).

IV. számú melléklet

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosainak szereplése a médiában 2004-ben

TÉMÁK	Elektronikus sajtó	Kossuth	Budapest	Sláger	Info-rádió	Danubius	Gazdasági	Juventus	Klub	MTV	M2	RTL Klub	TV2	ATV	DTV	Hírtv	Napilapok	Napilap	Hetilap	Regionális lapok
Adóslista																	2	1	1	
Áldozatvédelem	3				3												3	3		
Anyacsavar - RTL műsor	1	1															3	1		2
Baumag	23	6			2		2	2		5		1	1	2		2				
Betegcsere	1				1												3	3		
Betegek önrendelkezési joga	7				2				2	1					2		3	3		
Diákjog	3				2							1					4	4		
Diákok a francia határon	1									1							3	3		
Duna TV/MTV választási műsorok	2				2												2			2
Egészségügy, OEP	13	1			5			1	1	1					4		11	9	2	
Fidesz-kérdőív (Pokorni-levél)	5				1				3	1							14	11		3
Flóbert-ügy																	3	3		
Fogyatékosok munkavállalása	6	1			3						1					1	7	4		3
Grespik-ügy	8	2	1		1					3		1					13	11	2	
Gyülekezési jog	5								4	1							5	5		
Halott-csere	1												1				3	3		
A hivatal belső tevékenységéről	26	4	1		11		1			3		3		1	1	1	13	12		1
HIV-fertőzött gyermek felvétele az iskolába	3	1			1								1				5	5		
Hungaristák, Bácsfi	1				1															
Inkasszó	19	3			3	1	1			4		1	2	1	1	2	13	10		3
Iskolai beléptető-rendszer	10	1			1	1				2		2	1		1	1	13	10		3
Iskolai dohányzás	11								3	3		2			2	1	17	13	2	2
Iskolai szondáztatás	3				1				1			1					11	6	1	4

TÉMAK	Elektronikus sajtó	Kossuth	Budapest	Sláger	Info-rádió	Danubius	Gazdasági	Juventus	Klub	MTV	M2	RTL Klub	TV2	ATV	DTV	Hírtv	Napilapok	Napilap	Hetilap	Regionális lapok
Iskolás gyerekek terheléséről	5	1			1					2		1					18	10	2	6
Jelzaloghitelezés	24	3		1	4	1			2	6		2	2			3	28	22	2	4
Jogsértés	15				4				1	4		1	4			1	12	6	2	4
Károli Gáspár Református Egyetem	4				1					1			2				2	2		
Katasztrófavédelem	7	2	1	1	2									1			10	7	2	1
Kecskeméti roma fiatalember halála	8				1				1	1					3	2	8	6	2	
Kistelepülések postahivatalai	11			2	6										2	1	17	9	3	5
Kórházak elé helyezett inkubátorok	2									1			1				2	2		
Kórházi parkolás	9	2								2		3				2	9	6		3
Tüdőszűrés megtagadása	2				1					1							4	3		1
Munkavédelem/ Tűzoltók	11	1			2					4		1	2	1			2	2		
Rokkantsági nyugdíj																	3	3		
Parlagfű																	1	1		
Patológia	6								1	5							5	4		1
Petesejt adományozás	5				3					1		1					5	3	2	
Rendőrségi vizsgálatok	4		1						1	1						1	13	8	1	4
Sajtószabadság	1				1												6	4		2
Sürgősségi ellátás																	1	1		
Szegedi Klinika, gyógyszerkiadás	20	2			6	1	1			2			3		5		8	7		1
Türelmi zóna	16	2			2		2		1	2		3	3		1		11	8		3
Vallásszabadság	4				2				1	1							6	2	2	2
Visszalépés a magánnyugdíj-rendszerről	1	1															5	3		2
VPOP cukorimport																	2	1		1
Zengő-hegyi lokátor	46	5	1	1	8	1			8	5			2	5	3	7	30	17	5	8
Összesen	353	39	5	5	84	5	7	3	30	64	1	24	25	11	25	25	359	257	31	71

Készült a GY & K Stúdió adatközlése alapján.

V. számú melléklet**Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának munkatársai**

Andrásné dr. Bognár Ildikó
Dr. Balsai Józsefné
Bencsik Károly
Dr. Borza Beáta
Dr. Bódis Cecília
Dr. Burger László Attila
Faragóné dr. Endrődi Zsuzsa
Dr. Garamvári Miklós
Gáspárné dr. Pere Katalin
Dr. Izafé Éva
Dr. Juhász Orsolya
Dr. Juhász Zoltán
Kasztovszkyné dr. Szűcs Éva
Dr. Kántor Ferenc
Dr. Kovács Zsolt
Dr. Kováts Beáta
Dr. Kökény Lászlóné
Dr. Kristó Annamária
Dr. Kunné dr. Simonyi Anna
Dr. Lukácsi Tamás
Magyar Gizella
Dr. Nagy Réka
Nagy Tiborné
Dr. Sipos Beáta
Dr. Somosi György
Dr. Szántó Eszter
Dr. Szilágyi Julianna
Dr. Tasi Katalin
Tóth Andrásné
Dr. Várady Eszter
Dr. Wertán Balázs

Az országgyűlési biztos általános helyettesének munkatársai

Dzielszky Károly
Dr. Fogarassy Edit
Dr. Gubucz Ágnes
Dr. Györffy Zsuzsanna
Dr. Hajas Barnabás
Dr. Haraszi Katalin
Dr. Harsányi Ágnes
Dr. Kiss Anikó
Dr. Kiss László
Dr. Koblencz Dániel
Dr. Marikné dr. Budai Andrea
Dr. Nyitrai Péter
Dr. Pajcsicsné dr. Csóré Erika
Radványiné Kecskés Katalin
Rendes Imréné
Dr. Sütő Georgina
Dr. Szabó Zoltán

Dr. Szathmári Réka
Dr. Szécsi Mária
Tomolák Katalin
Dr. Zemplényi Adrienne

Az országgyűlési biztosok közös hivatalának munkatársai 2004-ben

Balogh Mihályné
Bogáti Irén
Csákiné Varga Klára
Csécsi Benjámin
Csörgicsné Móré Piroska
Duris Imréné
Farkas István
Festő Hegedűs Illésné
Franta Mária Terézia
Gál Csilla
Hajnal Kálmánné
Hanser Ágota
Hegedűs Botond
Kaluser Sándorné
Kámány Éva
Kelemen Gyuláné
Kincses Irén
Komlósy Szilvia
Kovács Attila
Kovács Erika
Kövári Árpádné
Lévai Tamás
Listárné Nagy Éva
Makács Tamásné
Müller Zsolt
Dr. Nagy Erzsébet
Németh Katalin
Némethné Mészáros Erzsébet
Novákné Száraz Margit
Pákolicz Csaba
Pálmai István
Petri Istvánné
Rózsás István
Dr. Scheilinger László
Szabó Attila
Szabó Ilona
Szabó Károlyné
Széles Lászlóné
Táncos Mihályné
Tordai Miklósné
Dr. Varga Tamásné
Vargáné Kapa Veronika
Vargáné Szigeti-Tar Anita
Wieszt Erzsébet
Dr. Wolf Erzsébet

**Az Országgyűlés
51/2005. (VI. 4.) OGY
határozata**

**a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2004. évi tevékenységéről szóló beszámoló
elfogadásáról***

Az Országgyűlés a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről szóló beszámolót elfogadja.

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

Dr. Füle István s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

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

* A határozatot az Országgyűlés a 2005. május 30-i ülésnapján fogadta el.

Beszámoló
a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának
tevékenységéről
(2004. január 1.–december 31.)

Bevezető

Gondolatok a kisebbségi jogok általános helyzetéről – immár az Európai Unió tagjaként

Az ez évi ügyforgalmi adatokat nézve szignifikáns változások nem figyelhetők meg. Az ügyek száma – a korábbi évek tendenciáját követve – ismét emelkedett, de ez sem egészében, sem struktúrájában nem ad okot messzemenő következtetések levonására. Legfeljebb ahhoz hasonlókat lehetne újra leírni, amit ezzel kapcsolatban a tavalyi beszámoló tartalmaz.

Ami az európai tendenciákat illeti, ez évben is történt néhány olyan esemény az európai színpadon, amelynek a témánk szempontjából jelentősége van. Az emberi és kisebbségi jogi szempontból legfontosabb európai szervezet az Európa Tanács – amint arról akkor beszámoltunk – 2000-ben fogadta el az Európai Emberi Jogi Egyezmény 14. §-ához kapcsolódó 12. számú Kiegészítő jegyzőkönyvét, amely a diszkrimináció tilalmát kimondó 14. § addigi csak az Egyezményre vonatkozó érvényét kiterjesztette a tagállamok teljes jogrendszerére. A jegyzőkönyv akkor lép hatályba, ha legalább tíz tagállam ratifikálja. Amint az közismert, Magyarország egyike volt annak a közel harminc tagállamnak, amely azonnal aláírta a jegyzőkönyvet, de azóta sem ratifikálta. Időközben azonban akadt tíz olyan tagállam, amely nem volt ilyen „óvatos” és ratifikálta a jegyzőkönyvet, így az ez év áprilisától hatályba lép és az Európa Tanács különböző „monitorozó hatóságai” által számon kérhetővé válik.

Ezzel párhuzamosan az egyenlő bánásmód alkotmányos követelményének a magasztos elvek világából a mindennapi joggyakorlatba való átültetése egész Európában 2004-ben is tovább folytatódott. Az Európa Tanács mellett ebben az EU is vezető szerepet játszott, azáltal, hogy további lépések történtek az EU idevágó direktíváinak érvényesítése érdekében. Ezzel függ össze, hogy mindkét európai szervezetben komoly vita indult az etnikai adatok kezelése körül. Ha ugyanis komolyan vesszük az említett direktívákat és ezek hatásaként a tagállami jogrendekben is intézményesített diszkriminációdefiníciókat, különösen az ún. „közvetett diszkrimináció” fogalmát, akkor nem nehéz belátni, hogy az etnikai adatok kezelése kérdésének rendezése nélkül, a diszkrimináció elleni jogintézmények érvényesítésére aligha kerülhet sor. Ez idő szerint azonban, az etnikai adatok jogi megítélése igen vegyes az európai országokban. Míg például Nagy-Britanniában vagy Hollandiában ezek állami kezelése előtt semmilyen jogakadály nem tornyosul (sőt!), addig az országok többségében, köztük Magyarországon, a jogrend restriktív, vagy átláthatatlan.

Nálunk ettől függetlenül, illetve ezzel párhuzamosan a kisebbségi önkormányzati választásokkal kapcsolatban alakult ki vita ezen adatok kezelésével kapcsolatban, de végeredményben a probléma hasonló, mint máshol.

Remélhetőleg részben az EU-adminisztrációban, e tárgyban alakított munkacsoport, másrészt az ECRI-ben (Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága) létrejött hasonló szakbizottság munkájának eredményeképpen a közeljövőben kialakul egy mindenki számára elfogadható megoldás erre a kétségkívül igen érzékeny és komplikált ügyre.

Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága (ECRI) legfrissebb, tavaly augusztusban nyilvánosságra hozott 9. számú ajánlása az antiszemitizmus elleni harccal kapcsolatos teendőket veszi számba. Az ezzel kapcsolatos hazai vita miatt is érdemes megemlíteni, hogy az ajánlás (a 7. számú ajánlással szinkronban) kiemelt figyelmet szentel a büntetőjogi eszközöknek.

Ellentétben az ezzel kapcsolatban nagyon is visszafogott hazai vélekedéssel, az ajánlás szorgalmazza, hogy az állam a büntetőjog teljes arzenáljával lépjen föl az antiszemita megnyilvánulásokkal szemben.

Érdemes idézni az ajánlás idevágó rendelkezéseit:

„ – a jog garantálja, hogy bármely bűncselekmény esetén a rasszista motiváció súlyosító körülménynek számítson, beleértve az antiszemitizmust,

– a rasszizmus ellen irányuló büntetőjog foglalja magába az antiszemitizmust és rendelje büntetni a következő szándékos antiszemita cselekményeket:

- a) az erőszakra, gyűlöletre vagy megkülönböztetésre való nyilvános izgatást, ha az zsidó származású vagy identitású személy vagy csoport ellen irányul;
- b) személy, vagy személyek csoportja nyilvános megsértése, vagy rágalmazása, azok valós vagy vélt zsidó származása vagy identitása miatt;
- c) személy, vagy személyek csoportja fenyegetése, azok valós, vagy vélt zsidó származás vagy identitása miatt;
- d) személyek csoportjának nyilvános rágalmazása, becsmérlése azok vélt vagy valós zsidó származása, vagy identitása miatt;
- e) a shoah nyilvános tagadása, igazolása, mentegetése (denial, trivialisation, justification, condoning);
- f) vélt vagy valós zsidó identitású személyek terhére elkövetett népiirtás, emberiség elleni bűncselekmény vagy háborús bűn nyilvános tagadása, igazolása, mentegetése;

- g) az a), b), c), d), e), f) pont által lefedett tartalmat hordozó írások, képek vagy más anyagok antiszemita indíttatású nyilvános terjesztése, vagy ilyen célú előállítása vagy tárolása;
- h) zsidó emlékművek, vagyontárgyak antiszemita indíttatású meggyalázása, megszenteltelenítése;
- i) antiszemita csoport létrehozása, vezetése; ilyen csoport támogatása (beleértve a pénzügyi vagy más anyagi támogatást) a csoport tevékenységében való részvétel, az a), b), c), d), e), f), g), h) pontban leírt bűncselekményekben való részvétel szándékával.
- a büntetőjogi szabályozás terjedjen ki az Internet, a szatellit televíziózás vagy más eszközzel elkövetett antiszemita kommunikáció szankcionálására.”
- A fentiekből talán látható, hogy 2005 nem a megelégedett pihenés, hanem az európai úton való – és az Unió által meghatározott szabályok szerint történő – haladás éve lesz.

I. fejezet

A kisebbségi önkormányzati rendszer

1. A kisebbségi önkormányzati rendszer jogi szabályozásából fakadó problémák áttekintése, illetőleg az ezek orvoslására tett kísérletek

A 2004. év kisebbségi jogi szempontból legjelentősebb eseménye volt, hogy a Kormány március 5-én benyújtotta az Országgyűlésnek a kisebbségi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló T/9126. számú törvényjavaslatot.

Az Országgyűlés kijelölt bizottságai a normaszöveget általános vitára alkalmasnak találták.¹ Az elképzelések szerint a zárószavazásra legkésőbb az őszi ülésszakon sor került volna, ám a törvényjavaslatot március 31-e óta napirendre sem tűzték. A kormánypárti és az ellenzéki frakciók egyetértettek ugyan a kisebbségi törvény módosításának alapkérdéseiben, eltért azonban véleményük a kisebbségi önkormányzati képviselők választásának szabályairól, valamint a területi (megyei szint) létrehozása, illetve a személyi hatály kiterjesztése kérdésében. A törvény elfogadásához szükséges kétharmados támogatottság biztosítása érdekében négypárti egyeztetések kezdődtek, amelyek során az álláspontok a vitás kérdések egy részében közeledtek egymáshoz. A törvényhozók megalapozott döntésének elősegítése érdekében részt vettünk az egyeztetéseken, valamint írásban is véleményeztük a normaszöveget.

E Beszámolóban is szeretnénk felhívni a figyelmet arra, hogy a törvény megalkotása halasztást nem tűrő feladat, mert a késlekedés a 2006. évi kisebbségi önkormányzati választás megtartását veszélyezteti.² Ismereteink szerint a törvényjavaslat általános vitáját 2005. február végétől folytatják, így még van esély arra, hogy az új rendelkezések a választások előkészítéséhez szükséges időn belül hatályba lépjenek. Ebben az országgyűlési ciklusban már volt példa arra, hogy a parlamenti pártok felülemelkedtek a kezdeti nézetkülönbségeken, és megteremtették a törvényalkotáshoz szükséges kétharmados szavazatarányt. Ezt a felelősségteljes magatartást kérik most is a kisebbségi közösségek az Országgyűléstől. Az országos kisebbségi önkormányzatok között van ugyan véleménykülönbség a törvényjavaslat megítélésében, abban azonban egyetértenek, hogy a kisebbségi joganyag reformját nem lehet tovább odázní.

E fejezet keretében azt tekintjük át, hogy a benyújtott normaszöveg alkalmas-e a jogi szabályozás fennálló – és a korábbi beszámolóinkban már részletezett – hiányosságainak a kiküszöbölésére.

Az új törvényi rendelkezésekkel szembeni elsődleges elvárás, hogy meg kell erősíteniük a kisebbségi önkormányzati rendszer közjogi jellegét. Jelenleg az önkormányzatiságnak csak egyes részelemei biztosítottak, és azok sem érvényesülnek maradéktalanul a gyakorlatban. A kisebbségi önkormányzat az egyetlen olyan alkotmányos szerv, amelynek sem törvényi definíciója, sem pontosan meghatározott feladatköre nincs.

A törvényjavaslat eleget tesz ennek a követelménynek: megadja a kisebbségi önkormányzat fogalmát, és ezzel kijelöli helyét a közjogi intézményrendszerben. A definíció legfontosabb kitételei, hogy a kisebbségi önkormányzat törvényben meghatározott közszolgálati feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, amely a kisebbségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a kisebbségek érdekeinek védelmére és képviseletére, a kisebbségi közügyek önálló intézésére jön létre. A hatályos szabályozáshoz képest új elem a „kisebbségi köz-

¹ Az általános vitára bocsátást az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságban, valamint az Önkormányzati bizottságban egyhangú szavazással támogatták, és a többi bizottságban is nagy többséggel döntöttek erről. A törvényjavaslatot ennek ellenére egyetlen plenáris ülésen tárgyalták kb. 2 óra időkeretben.

² E problémakörrel a Beszámoló következő alfejezetében szólnunk részletesebben.

ügy”, így ezt a törvényjavaslat külön alpontban értelmezi.³ Az első olvasatra meglehetősen bonyolultnak tűnő definíció kijelöli a kisebbségi jogokhoz kapcsolódó feladatteljesítés határait. Jelenleg a törvények nem határozzák meg egyértelműen, hogy melyek a kisebbségi közösségeket érintő kérdések. Tapasztalataink szerint a jogi szabályozatlanságot kihasználva egyes helyi önkormányzatok a település lakóinak helyzetét alapvetően befolyásoló döntéseik előkészítésébe sem vonják be a kisebbségi önkormányzatokat, arra hivatkozva, hogy nem kisebbségi ügyről van szó. Ezek az értelmező rendelkezések tiszta jogi helyzetet teremtenek és így elejét vehetik e jogvitáknak.

Az önkormányzatiság egyik alapvető eleme az önálló feladat- és hatáskörök gyakorlása. A helyi kisebbségi önkormányzatok esetében azonban e jogkörök hiányoznak, illetve csak korlátozott keretek között érvényesülnek. Nem túlzás azt állítanunk, hogy egyes településeken a döntési autonómia a gyakorlatban alig jelent többet a testület szervezeti és működési rendjének megállapításánál. Napjainkban a kisebbségi önkormányzatok elenyésző hányada tart fenn valamilyen oktatási vagy kulturális intézményt, pedig ennek hiányában nem beszélhetünk önálló igazgatási jogkörökről.

A törvényjavaslat bővíti, illetve pontosítja a kisebbségi önkormányzatok feladatkörét. Kimondja, hogy a helyi – az új terminológia szerint települési – kisebbségi önkormányzatok a helyi kisebbségi igényektől és teljesítőképességtől függően eltérő hatáskörben járhatnak el. A normaszöveg ennek megfelelően lehetővé teszi kötelező és önként vállalt feladatok ellátását. Előbbi körbe tartoznak a helyi önkormányzattól saját kezdeményezésre átvett, valamint a más kisebbségi önkormányzat által átruházott feladatok. A jogalkotó továbbra sem kíván lehetőséget adni a hatósági, valamint a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggő hatáskörök átvételére. A törvényjavaslat szerint a kisebbségi önkormányzatok a rendelkezésükre álló források keretei között önként vállalt feladatokat láthatnak el, különösen a kisebbségi oktatás és nevelés, a helyi írott és elektronikus sajtó, a hagyományápolás és a közművelődés terén. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) oktatási autonómiára vonatkozó rendelkezéseit a normaszöveg a kulturális öngazdálkodás kiterjesztését szolgáló szabályokkal egészíti ki. Garanciális jelentősége van annak, hogy törvényben kívánják meghatározni a hatáskörök átruházásának részletes szabályait, az érintett önkormányzatok közötti megállapodás kötelező tartalmi elemeit, valamint a felmerült viták rendezésének módját.⁴ A törvény hatálybalépését követően a helyi önkormányzat az országos önkormányzat megkeresésére köteles lesz átadni a kizárólag kulturális feladatot ellátó és az érintett kisebbség kulturális igényeit kielégítő intézmény fenntartói jogát. Indokoltnak tartjuk, hogy ez a szabályozás érvényesüljön a helyi kisebbségi önkormányzatok esetében is. A normaszöveg ugyanis jelen formájában csak arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete feladat- és hatáskörét – a törvényben foglalt kivételekkel – a települési kisebbségi önkormányzat testületére annak kezdeményezésére átruházhatja.

Jelentősen megnehezíti a jogalkalmazást, hogy a Nektv. a kisebbségi önkormányzatok működéséhez szükséges alapvető szabályokat sem tartalmazza, így a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. A törvényjavaslat orvosolja ezt a hiányosságot: meghatározza a kisebbségi önkormányzat megszűnésének eseteit, a fő szervezeti kérdéseket – például a tisztségviselők megválasztásának és a bizottságok létrehozásának rendjét –, valamint az ülések összehívására, levezetésére és a jegyzőkönyvvezetésre vonatkozó szabályokat. Rendezi továbbá a kisebbségi önkormányzati képviselők jogállását, így megállapítja az összeférhetlenség eseteit és a díjazás mértékét, valamint kimondja, hogy az elnöki tisztséget a bíróság szüntetheti meg. Az országos kisebbségi önkormányzatok működésének törvényességi ellenőrzését a székhely szerint illetékes közigazgatási hivatal hatáskörébe utalja. Az egyik legfontosabb változás, hogy a törvényjavaslat a jelenlegi viszonyoknál átláthatóbban szabályozza a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását.

Ezek a rendelkezések megteremtik az elvi alapját a kisebbségi önkormányzatok hatékony feladatellátásának. Hiányoljuk azonban, hogy a törvényjavaslat nem biztosítja a testületi működéshez szükséges jogi garanciákat. Az elképzelések szerint továbbra is a települési önkormányzatok volnának kötelesek biztosítani a kisebbségi önkormányzatok számára a helyiséghasználat jogát, valamint a technikai jellegű feladatok ellátását. Ez a szabályozás előrevetíti, hogy a kisebbségi önkormányzatok jelentős része a jövőben sem fog egyenrangú partnerként részt venni a helyi önkormányzatok döntéshozatali eljárásában, mert kiszolgáltatott helyzete miatt nem tud élni az elveikben rendelkezésére álló jogosítványokkal. Kifogásoljuk azt is, hogy nincs érdemi szankciója annak, ha a helyi önkormányzat nem teljesíti e kötelezettségét. A törvényjavaslat mindössze annyit ír elő, hogy a kisebbségi önkormányzat a közigazgatási hivatal eljárását kezdeményezheti az ilyen esetekben. Álláspontunk szerint az jelentene megoldást, ha a törvény kimondaná, hogy a közigazgatási hivatal keresete alapján a bíróság kötelezheti a települési önkormányzatot a testületi működéshez szükséges feltételek biz-

³ Kisebbségi közügy: az e törvényben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a kisebbséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen a kisebbségek kulturális autonómiájának a kisebbségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – érdekében a kisebbséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügy. A közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervezetben, továbbá a kisebbségi önkormányzati szervezetben való kisebbségi képviselőhöz és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódó ügy.

⁴ Ebben az esetben a közigazgatási hivatal a megállapodás résztvevői között egyeztetést tart és ha 30 napon belül nem jön létre egyezség, törvényességi ellenőrzési jogkörében jár el.

tosítására. Ekkor ugyanis lehetőség nyílna arra, hogy ha a települési önkormányzat nem tesz eleget a bíróság döntésének, végrehajtási eljárás indulhasson ellene.⁵

Az elmúlt évi Beszámolóban már utaltunk a problémára, ám a kérdés jelentőségére figyelemmel ismételtén szólnunk kell arról, hogy a törvényjavaslat szerint a helyi önkormányzatok térítés ellenében biztosítanák a testületi működéshez szükséges helyiséghasználatot a kisebbségi önkormányzatok számára. A jelenlegi finanszírozási keretek között ezt a szabályozást nem tartjuk elfogadhatónak, mert ez olyan pénzügyi terhet jelentene, amelyet a kisebbségi önkormányzatok többsége nem tudna fedezni a költségvetéséből. Ez a rendelkezés azért is kifogásolható, mert nem ad választ arra a kérdésre, hogy a helyi önkormányzatok vajon csak a fenntartással járó rezsiköltséget háríthatnák át a kisebbségi önkormányzatokra, vagy arra is lehetőségük lenne, hogy a piaci viszonyoknak megfelelő bérleti díjat számoljanak fel? Ez utóbbi megoldás álláspontunk szerint diszkriminatív lenne, hiszen számos településen a társadalmi szervezetek és a pártok térítésmentesen, de legalábbis kedvezményes feltételek mellett használhatják a helyi önkormányzat helyiségeit. A jogviták elkerülése érdekében javasoljuk, hogy a belügyminiszter kapjon – célszerűen a Nektv.-ben vagy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben⁶ (Ötv.) – felhatalmazást olyan rendelet megalkotására, amelyben szabályozza, hogy a települési önkormányzat – a település nagyságához, illetve a kisebbségi közösség létszámához igazodóan – milyen nagyságú, felszereltségű helyiséget köteles biztosítani a kisebbségi önkormányzat számára.

Az egyeztetések során az alábbi két kérdésben nézetkülönbségek merültek fel, ám remélhetőleg ezek is rendezhetők lesznek a törvényjavaslat vitája során.

A Nektv. személyi hatálya jelenleg csak a magyar állampolgárokról terjed ki, így a hazánkban élő uniós polgárok, illetve a kisebbségek anyaországaiból áttelepültek – legalábbis elviekben – nem gyakorolhatják a hazai kisebbségeket megillető jogokat. (A jogi szabályozás ellentmondásai miatt azonban már eddig is lehetőségük volt arra, hogy szavazzanak a kisebbségi önkormányzati választásokon.) A törvényjavaslat e jogokat biztosítani kívánja a magyarországi lakóhellyel rendelkező, az adott kisebbségekhez tartozó uniós, valamint a jogi értelemben elismert kisebbségek anyaországaiból áttelepült – bevándorlási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező – polgárok számára is. Ezzel az elképzeléssel egyetértünk, és ismereteink szerint a kisebbségi közösségek meghatározó többsége is támogatja a személyi hatály kiterjesztését. E szabályozással ugyanis az Országgyűlés kinyilvánítaná, hogy a kisebbségi identitású személyek között csak egy lehetséges kapcsolatnak tekinti az azonos állampolgárságot, emellett fontos összetartó erőként ismeri el a határokon átívelő, közös gyökerekből szerteágazó nyelvi közösséghez, kultúrkörhöz tartozást is.

A kisebbségi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének egyik alapvető kérdése, hogy szükséges-e a területi szint létrehozása.⁷ Azok a kisebbségek, amelyeknek a nyelvet beszélő, a hagyományokat ápoló közösségei túlnyomórészt vidéken élnek, a hiányzó területi szintet a helyi kisebbségi önkormányzatok által alakított megyei szervezetekkel próbálják áthidalni. Ez azonban csak „félmegoldás”, hiszen e szövetségeknek nincs jogszabályban biztosított feladatköre, jogállásuk ugyanaz, mint az egyesülési jog alapján létrehozott bármilyen más társadalmi szervezeté. Más kisebbségek nem tartják fontosnak a megyei önkormányzatok megválasztását, mert úgy vélik, hogy a működtetésükhöz szükséges forrásokat helyesebb volna a helyi kisebbségi önkormányzatok között felosztani. Abban minden érintett fél egyetért, hogy a területi önkormányzati szint létrehozása csak akkor indokolt, ha a törvényt módosítás érdemi feladatokkal ruházza fel őket. Ilyen tevékenység például olyan kisebbségi intézmények (iskolák, múzeumok, egyéb kulturális intézmények) fenntartása, amelyeknek több településre (fővárosi kerületre) kiterjedő vonzáskörzetük van. Az álláspontok közelítése érdekében azt javasoljuk, hogy a törvény a megyei önkormányzati szint kiépítését csak lehetőségként és ne kötelezettséggént szabályozza. Az egyes kisebbségi közösségek maguk dönthessék el, hogy a helyi sajátosságok, illetve igények indokoltá teszik-e a megyei önkormányzat működtetését.

A törvényjavaslatról összességében elmondhatjuk, hogy elfogadása jelentős előrelépés volna a kisebbségi önkormányzati rendszer megerősítése és a kulturális autonómia kiteljesítése irányába. Számos, az önkormányzatok napi működését nehezítő, évek óta fennálló problémára kínál megoldást. Tény ugyan, hogy a normaszövegnek vannak még hiányosságai, ezek azonban módosító indítványokkal orvosolhatók. Ezúton is szeretnénk felajánlani segítő együttműködésünket az Országgyűlésnek annak érdekében, hogy közös munkánk eredményeképpen a gyakorlatban alkalmazható, egyértelmű, pontos és szakmailag megalapozott törvény szülessen.

⁵ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény rendelkezéseinek megfelelő alkalmazása ebben az esetben azt jelentené, hogy a helyi önkormányzat a helyiséghasználat pénzgyenértékének – így például a kisebbségi önkormányzat által más tulajdonostól bérbe vett helyiség díjának, illetve ezen összeg bíróság által megítélt hányadának – megfizetésére lenne kötelezhető.

⁶ Az önkormányzás egyik alkotmányos garanciája, hogy az önkormányzat részére csak törvény írhat elő kötelező feladatot, azzal, hogy a feladat végrehajtásához szükséges feltételeket is biztosítani kell. Ebben az esetben a Nektv. tartalmazza a kötelező feladatot, azonban annak végrehajtása érdekében szükség van BM rendelet megalkotására is.

⁷ A fővárosi kisebbségi önkormányzatokat a Nektv. nem területi, hanem helyi kisebbségi önkormányzatként határozza meg.

2. A kisebbségi választójogi reform kudarca, ennek várható következményei

Az 1998. és a 2002. évi kisebbségi önkormányzati választásokon tapasztalt visszaélések egyértelművé tették, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezések nem alkalmasak egy közjogi legitímációval rendelkező intézményrendszer létrehozására. A törvényi szabályozás hiányosságai miatt azon településeken is megalakulhattak kisebbségi önkormányzatok, ahol egyetlen tagja sem él az állítólagosan képviselni kívánt közösségnek. A választásokon nagy számban szereztek mandátumot olyan „kisebbségi” jelöltek, akiknek semmilyen kötődésük nincs az adott közösséghez: nem beszélnek nyelvet, nem ismerik kultúráját, hagyományait, történelmét.

E visszásságok mögött napjainkban már nem pusztán a képviselői mandátummal járó – egyébként meglehetősen csekély – előnyök, juttatások megszerzésének szándéka áll. A helyzet ettől sokkal súlyosabb: egyre több példa akad arra, hogy a többségi társadalomhoz tartozók a saját, az érintett kisebbséghez nem tartozó jelöltjeik megválasztásával a kisebbségi közösség hiteles képviselőtét ellátó önkormányzat megalakulását, illetve működését akadályozzák meg.

Csabaszabadi településen évek óta feszült volt a viszony a polgármester és a hozzá közel álló képviselők, valamint a szlovák kisebbségi önkormányzat között.⁸ A helyzet annyira elmérgesedett, hogy a képviselő-testület feloszlatta önmagát és 2005 januárjában időközi helyi önkormányzati választást tartottak. A mindössze 321 választópolgárral rendelkező kisközségben tizenhárman indultak a képviselői helyért, közülük kilencen szlovák kisebbségi jelöltként. A hatályos jogszabályi rendelkezések szerint ehhez nem kellett szlováknak vallaniuk magukat, elegendő volt kinyilvánítaniuk, hogy vállalják a közösség képviseletét. Így állhatott elő, hogy a kisebbségi jelöltként mandátumot szerzett képviselők mindegyike magyar nemzetiségű, sőt olyan személy is akad közöttük, aki korábban még azt is megkérdőjelezte, hogy szlovákok laknak a településen. E „szlovák képviselők” a választásokat követően bejelentették, hogy közvetett módon létrejövő kisebbségi önkormányzatot alakítanak. A jogi szabályozás hiányosságainak kihasználásával így lényegében felszámolták a szlovák nemzetiségű képviselők által álló kisebbségi önkormányzatot.

A csabaszabadi választást ugyan a hatályos törvényi előírásoknak megfelelően bonyolították le, ám ezek a rendelkezések álláspontunk szerint nem alkotmányosak.

A 2002. évi önkormányzati választásokat követően a politikai pártok és a kisebbségi közösségek egyöntetűen kiálltak a választási jogszabályok módosítása mellett. Az ehhez szükséges alkotmánymódosítást az Országgyűlés 2002 decemberében elfogadta. 2004. május 1-jén, az Európai Unióhoz történő csatlakozás napján hatályon kívül helyezték azt a rendelkezést, amely – legalábbis látszólag, pusztán a nyelvtani értelmezés szabályai szerint – minden nagykorú magyar állampolgár számára megadta azt a jogot, hogy részt vehessen a kisebbségi önkormányzati választásokon. Így az egyetlen releváns előírás jelenleg az Alaptörvény 68. § (4) bekezdése, amely azt nyilváníti ki, hogy „a kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre”. A törvényi szabályozást összhangba kell hozni az Alkotmány rendelkezéseivel, amiből az következik, hogy csak a kisebbségi közösségek tagjai számára biztosítható a szavazás, illetve a jelöltként való indulás joga a kisebbségi önkormányzati választásokon.

A hatályos választójogi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását 2003 szeptemberében az Alkotmánybíróságtól kértük.⁹ A jogi szabályozás irányvonalának kijelölése érdekében az Alkotmány kisebbségi jogokat deklaráló és a személyes adatok védelméről szóló rendelkezéseinek együttes értelmezését is indítványoztuk. Sajnálatos módon az Alkotmánybíróság a beszámoló lezárásáig nem hozott döntést, erre azonban várhatóan a következő általános kisebbségi önkormányzati választásokig sor fog kerülni.

Meggyőződésünk szerint a 2006-ban esedékes választásokat nem lehet a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján alkotmányosan lebonyolítani. A választójogi reformnak egyetlen alternatívája van: a kisebbségi önkormányzatok megszüntetése. Ezt a „megoldást” azonban a hazai kisebbségi közösségek egyöntetűen elutasítják és a politikai pártok körében sincs támogatottsága egy ilyen lépésnek. Álláspontunk szerint a kisebbségi önkormányzati rendszer fenntartása és megerősítése lehet a megfelelő intézményi garanciája a Nektv.-ben biztosított jogok érvényesülésének. Ehhez azonban meg kell teremteni a törvényi feltételeit annak, hogy a jövőben ne csak elviekben, hanem a gyakorlatban is az általuk képviselt közösség választott testületeként működhessenek.

Az Országgyűlés előtt lévő T/9126. számú törvényjavaslat megteremti annak jogi feltételeit, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon csak azok vehessenek részt, akik ténylegesen kötődnek az adott közösséghez. Előírja, hogy az aktív és passzív választójog (a szavazás és a jelöltként indulás joga) azokat a választópolgárokat illeti meg, akik szere-

⁸ Az országgyűlési beszámolóban általában nem tüntetjük fel az érintett települések nevét. Csabaszabadi esetében azért teszünk kivételt, mert itt a képviselő-testület – kezdeményezéseink, ajánlásaink, illetve a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételei ellenére – több választási cikluson keresztül tudatosan figyelmen kívül hagyta a törvényben biztosított kisebbségi jogokat. A feltárt jogsértésekről már több beszámolóban szoltunk anonim módon, így indokolt, hogy a település nevét – élve az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 26. §-ában foglalt lehetőséggel – ezúttal nyilvánosságra hozzuk.

⁹ Azon rendelkezés megsemmisítését indítványoztuk, amely szerint „a helyi kisebbségi önkormányzat választásában részt vehetnek az adott településen mindazok, akik a települési önkormányzati képviselő-választásra jogosultak”.

pelnek a kisebbségi választójogi névjegyzékben. E beszámolóban is szeretnénk hangsúlyozni, hogy ez az intézmény nem tekinthető a regisztráció eszközének. Nem a kisebbséghez tartozó választópolgárok állami nyilvántartásáról van ugyanis szó, hanem egy olyan névjegyzékről, amelyet a kisebbségi közösségek állítanak össze a választópolgárok önként előterjesztett kérelme alapján. A névjegyzéknek azonban csak akkor van értelme, ha a felvétel nem automatikus, vagyis a kisebbségeket felruházzák azzal a jogosultsággal, hogy megvédjék magukat a választási folyamatba kívülről beavatkozni kívánó választópolgárokkal szemben. A törvényjavaslat ennek az elvárásnak úgy kíván eleget tenni, hogy csak azok felvételét teszi lehetővé, akik esetében a névjegyzékbizottság – a kisebbségi kötődés alátámasztására szolgáló, törvényben meghatározott szempontok mérlegelése alapján – igazoltnak tekinti az adott kisebbséghez tartozást. Álláspontunk szerint alaptalanok tehát a kisebbségi névjegyzékkel szembeni félelmek, hiszen bevezetése nem jelent mást, minthogy a kisebbségi közösségek maguk folytatják le azt az eljárást, amelynek során megállapítják, kik jogosultak részt venni a kisebbségi önkormányzati választásokon. Az egyeztetések alkalmával ellenérvként hangzott el, hogy a névjegyzékbizottságok önkényesen kizárhatják az „ellentáborhoz tartozó” választópolgárokat a választás folyamatából. Ez az aggály nem megalapozott, hiszen a törvényjavaslat a döntésükkel szemben biztosítja a bírósági jogorvoslat lehetőségét.

A törvényjavaslat a választási visszaélés veszélye miatt meg kívánja szüntetni a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségét a helyi önkormányzati választásokon. Amint erről a korábbi beszámolókból már szó volt, a hatályos jogszabályi környezetben ez a jogintézmény nem biztosítja, hogy valóban a kisebbségi közösség jelöltjei kerülhessenek be – a törvényben meghatározott kevesebb szavazatarány esetén is – a képviselő-testületbe. A kisebbségi névjegyzék bevezetésével azonban alapvetően más helyzet állna elő, hiszen egyértelművé válna, hogy mely szavazói kör hozza létre a kisebbségi önkormányzatot.¹⁰ Abban az esetben, ha a törvény kellő garanciát ad ahhoz, hogy csak az érintett közösség tagja lehet kisebbségi jelölt, úgy nem látjuk indokát a kedvezményes mandátumszerzésről szóló rendelkezések hatályon kívül helyezésének. 2002-ben összesen 1296 kisebbségi jelöltet választottak helyi önkormányzati képviselővé. Közülük 541 fő, vagyis a képviselők több mint 40%-a kedvezményes mandátummal jutott a testületbe. A cigány kisebbség az összes megszerzett helyi önkormányzati képviselői helyének körülbelül 70%-át kedvezményes módon nyerte el. E számadatok ismeretében valószínűsíthető, hogy kedvezményes mandátum nélkül a kisebbségi közösségek túlnyomó többsége nem tudná szavazati joggal képviseltetni magát a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzatokban. E kérdésben ezért további egyeztetéseket tartunk szükségesnek.

Az elmúlt évek szakértői megbeszélésein áttekintettük, milyen módon biztosítható, hogy a kisebbségek maguk választhassák meg saját tagjaik köréből az őket képviselő testületek tagjait. Mára nyilvánvalóvá vált, hogy e cél elérését önmagában sem a jelöltállítás szigorítása, sem a helyi és a kisebbségi önkormányzati választás időpontjának szétválasztása nem garantálhatja. Meggyőződésünk szerint a kisebbségi választójogi névjegyzék az egyetlen alkotmányos eszköz, amelynek révén eleget lehet tenni e legitimációs alapkövetelménynek. Tisztában vagyunk azzal, hogy egy kétharmados támogatottságot igénylő törvényt csak a politikai pártok közötti kompromisszum révén lehet elfogadni. A kisebbségi névjegyzék intézményét azonban a törvényjavaslat olyan elemének tekintjük, amelynek „feláldozása” nem lehet az alapja ennek a megegyezésnek.

3. A választási eljárásról szóló törvény hiányosságai

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) hiányosságairól már korábbi beszámolóinkban is szoltunk. Ismételten foglalkoznunk kell azonban e kérdésekkel, mert a visszasságok egy részét a jogalkotó még nem orvosolta, sőt az elmúlt évben újabb megoldásra váró problémával is szembesültünk.

A Ve. hatályos szövege alkotmányellenes, mert hiányoznak azok a rendelkezések, amelyek garantálnák, hogy a jogorvoslatra jogosultak a választási bizottság döntéséről a kifogás előterjesztésére nyitva álló határidőn belül tudomást szerezhessenek.¹¹ A jogorvoslatihoz való jog érvényesülése érdekében szükséges törvénymódosításra 2003 márciusában javaslatot tettünk, vagyis még azelőtt, hogy az Alkotmánybíróság a mulasztásos alkotmánysértést megállapította volna.

Az Országgyűlésnek 2004. február 15-ig kellett volna módosítania a Ve. rendelkezéseit, ám a Kormány az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül be sem nyújtotta az egyes törvények választásokkal összefüggő módosításáról szóló T/9263. számú törvényjavaslatot. Az előterjesztés márciusban került a Parlament elé. A törvényjavaslatban az alkotmányosság követelményét úgy kívánták biztosítani, hogy kötelezővé tették volna a határozatok gyors közzétételét biztosító technikai eszközök alkalmazását. Előírták, hogy a választási kifogásnak tartalmaznia kell a kifogás benyújtá-

¹⁰ Egyetértünk ugyanakkor azzal a felvetéssel, hogy a választópolgárokkal szemben nem indokolt ugyanolyan szigorú feltételeket meghatározni, mint a jelöltek esetében, hiszen eltérő közzogi szerepvállalásról van szó.

¹¹ Az Alkotmánybíróság az 59/2003. (XI. 26.) AB határozatban kimondta: „alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés nem állapította meg a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 79. § (2) bekezdésében szabályozott közlés eljárásjogi garanciáit, és ezzel nem biztosította a jogorvoslatihoz való jog – a 78. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belüli – gyakorlásának feltételeit”.

tójának telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét, ennek hiányában kézbesítési megbízottjának telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét. Rendelkeztek arról is, hogy a hiányosan benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani.

A jogi szabályozásnak biztosítania kell, hogy a kifogás benyújtására jogosultak a lehető legkisebb késedelemmel értesülhessenek a választási bizottságok határozatairól. A választási eljárás során ezért indokolt rendelkezni a határozatok rövid úton történő közlésének módjáról. Vitathatónak tartottuk azonban, hogy a kifogást kötelező legyen elutasítani pusztán azért, mert a jogorvoslati jogával élni kívánó választópolgár nem fér hozzá faxkészülékhez vagy számítógéphez, és a környezetében sincs olyan – a szükséges technikai eszközökkel rendelkező – személy, akit fel tudna kérni kézbesítési megbízottnak.¹² Álláspontunk szerint ez a szabályozás – a jelenlegi infrastruktúra mellett – valószínűleg a választópolgárok többségét megfosztotta volna a választási kifogás benyújtásának lehetőségétől.

A törvénytervezettel kapcsolatban további alkotmányossági aggályok is felmerültek. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „*alapjog és szabadság tartalma törvénnyel csak más alapjog, vagy alkotmányos érték védelme érdekében elkerülhetetlen esetben, szükséges mértékben és arányos módon korlátozható*”.

A törvényjavaslat a jogorvoslathoz való jog érvényesülése érdekében az ugyanezen alkotmányos jogon alapuló kifogás benyújtásának feltételeit kívánta szigorítani. Miután a határozatok rövid úton történő közlésére nem ez az egyetlen megoldás kínálkozik, így ez a jogkorlátozás nem lett volna elkerülhetetlen és szükséges mértékű. Technikailag például kivitelezhető volna az is, hogy a határozat kézbesítő útján való közléséről a megadott postai cím szerinti helyi választási iroda gondoskodjék. E megoldás mellett szól, hogy a választási irodák rendelkeznek a fax vagy az elektronikus levél fogadására alkalmas eszközökkel, továbbá e szervek feladata arról gondoskodni, hogy más választási dokumentumok – így a választási értesítők, az ajánlószelvények – eljussanak a választópolgárokhoz.

Az alkotmányos jogokat sértő szabályozás megelőzése érdekében az Alkotmány- és igazságügyi bizottság útján azt javasoltuk az Országgyűlésnek, hogy a telefaxszám, illetve elektronikus levélcím megadása ne legyen a kifogás előterjesztésének érvényességi feltétele. Az e tárgyban előterjesztett egyéni módosító indítványt az Országgyűlés 327 igen szavazattal és 10 tartózkodással támogatta, így a kifogásolt szabályozás nem került be az elfogadott törvénybe. Ezúton is szeretnénk azonban felhívni a figyelmet arra, hogy a jogorvoslathoz való jog újraszabályozása továbbra is sürgető feladat, hiszen a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétséget az Országgyűlésnek meg kell szüntetnie.

Egy múlt évi ügy a Ve. további hiányosságaira mutatott rá. Egy helyi választási bizottság időközi választást tűzött ki, miután a kisebbségi önkormányzat megüresedett mandátumának betöltésére jogosult 13 jelölt egyike sem fogadta el a képviselői helyet. A határozat írásba foglalásakor az egyik jelölt nevét figyelmetlenségből nem tüntették fel. A helyi választási bizottság ezt a hibát úgy orvosolta, hogy két nappal később határozatot hozott a képviselői helyről lemondott jelöltek névsorának kiegészítéséről.

Álláspontunk szerint a helyi választási bizottság ésszerűen járt el, hiszen a jelölt nevét nyilvánvalóan tévedésből felejtették ki, és a kiegészítés tartalmilag nem változtatta meg a határozatot. A Ve. azonban nem rendelkezik a választási bizottságok által hozott határozatok kiegészítésének, illetve kijavításának lehetőségéről. Ennek szabályait az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) határozza meg. Megválaszolando kérdés tehát, hogy a választási eljárás során helye lehet-e az Áe. kiegészítő jelleggel történő alkalmazásának.

Az egyik álláspont szerint a Ve. számos kérdésről nem rendelkezik, így szükségszerű és célravezető az Áe. segítségül hívása, hiszen a gyakorlatban felmerülő problémák csak így oldhatók meg.

Ez a jogértelmezés azonban azért aggályos, mert az Áe. egyértelműen meghatározza azokat a jogterületeket, ahol a kiegészítő (szubszidiárius) jellegű alkalmazásnak helye van. E felsorolásban a választási eljárás nem szerepel, így erre az Áe. szabályai nem irányadók.

A jogi helyzetet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) elfogadása tette egyértelművé. Az Országgyűlés ugyanis úgy rendelkezett, hogy a 2005. november 1-jei hatállyal az Áe. helyébe lépő új eljárási szabályok nem vonatkoznak a választási eljárásra.

A jelenlegi törvényi környezetben nincs tehát jogalapja annak, hogy a választási bizottságok saját hatáskörükben kijavítsák, illetve kiegészítsék határozataikat. Ezt a jogi szabályozás hiányosságaként értékeljük, hiszen – amint ezt a fenti eset is példázza – nem zárható ki annak lehetősége, hogy a bizottságok határozataik írásba foglalásakor név-, szám- vagy számítási hibát vétenek vagy valamilyen adatot véletlenül kihagynak. Megkeresésünkre az Országos Választási Bizottság azt válaszolta, hogy problémafelvetésünkkel egyetért, és további szakmai konzultációkat tart szükségesnek.

A Ve. hiányosságai azonban nem szűkíthetők le pusztán a fenti kérdéskörökre. A törvény nem rendelkezik például a bizonyítás és a jogi képviselet szabályairól, valamint a választópolgárok nyelvhasználati jogairól. E beszámolóban is ja-

¹² Egy 2004. évi felmérés szerint a magyar lakosság mintegy 17,2%-a rendelkezik otthonában internetkapcsolattal. Az internetet több-kevesebb rendszerességgel használók aránya a 14. évnél idősebb korosztályon belül kb. 28,4%. A faxkészülékek elterjedtségéről nem rendelkezünk adatokkal, ám nyilvánvaló, hogy az ezekhez való hozzáférés sem tekinthető általánosnak.

vasoljuk ezért a törvény-előkészítésért felelős kormányzati szerveknek, hogy tekintsék át, milyen eljárási szabályok megalkotása szükséges az alkotmányosság követelményének érvényesülése érdekében.

4. A kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatos egyes problémák

A helyi kisebbségi önkormányzatok és a települési önkormányzatok között jogi értelemben nincs alá-, fölérendeltségi viszony: jogállásuk lényegében azonos, érdemi különbség csak az ellátható feladat- és hatáskörökben van.¹³ Ennek ellenére a települési önkormányzatok jelentős része nem tekinti egyenrangú partnerének a kisebbségi önkormányzatokat. E „szemléletmód” kialakulásában döntő szerepe van annak, hogy a kisebbségi önkormányzatok többnyire nem rendelkeznek önálló infrastruktúrával, a hatályos jogszabályok szerint a képviselő-testületek biztosítják a működésükhöz szükséges feltételeket, így például a helyiséghasználatot, a postázás és az iratszorosítás költségét. A magyar jogrendszerben nincs még egy példa arra, hogy egy közjogi jogalany ennyire bizonytalan körülmények között lenne kénytelen ellátni törvényben meghatározott feladatait.

A kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásának az volt az egyik legfontosabb célja, hogy intézményesített formában biztosítsák a kisebbségi közösségek képviseletét a települési önkormányzatok döntéshozatali eljárásában. Ebből következően a kisebbségi önkormányzatok jogosultak arra, hogy bármely, az általuk képviselt közösség helyzetét érintő kérdésben egyeztessenek a képviselő-testületekkel. Az alábbi eset jól példázza, hogy a települési önkormányzatok egy része nem értelmezi helyesen a kisebbségi önkormányzatok feladatkörét, mert nincs figyelemmel a törvény „szellemiségére”, illetve nincs tisztában a jogalkotó eredeti szándékával.

Egy településen a képviselő-testület egyetlen kisebbségi jelöltként mandátumot szerzett tagja kezdeményezte a kisebbségek ügyeivel foglalkozó bizottság létrehozását. Az indítványt a cigány kisebbségi önkormányzat is támogatta és kérte, hogy a bizottság elnökévé a kezdeményezést benyújtó roma képviselőt válasszák. E cél érdekében aláírásgyűjtés is indult, amelyhez a helyi roma közösség jelentős része csatlakozott. A képviselő-testület megalakította ugyan a kisebbségi bizottságot, ám elnökké egy magyar nemzetiségű képviselőt választott, a roma képviselő be sem került a tagok közé. A cigányságot érintő döntések előkészítésére létrejött bizottságnak mindössze egy roma származású külső tagja volt, ám ő is lemondott a testület megalakulását követő hónapban. Ezt követően a bizottság egy éven keresztül semmilyen érdemi munkát nem végzett, még üléseket sem tartott.

Az Ötv. mindössze arról rendelkezik, hogy a képviselő-testület kisebbségi jelöltként mandátumot nyert tagjai kezdeményezésére kötelező a kisebbségek ügyeivel foglalkozó bizottságot létrehozni. Nincs olyan törvényi rendelkezés, amely tételesen kimondaná, hogy a kisebbségi önkormányzattal személyi kérdésekben is egyeztetni kell a bizottság felállítása előtt. Nyilvánvaló azonban, hogy ez a kötelezettség kifejezett törvényi előírás hiányában is következik abból, hogy a kisebbségi önkormányzat a kisebbségi közösség öngazgatásának közjogi jogalanyisággal felruházott szerve.

Az Alkotmány 42. és 44. §-a értelmében a helyi érdekű közügyek intézésének joga a választópolgárok helyi közösségeit illeti meg, akik e jogosultságot közvetlenül, helyi népszavazás formájában vagy a képviselő-testület útján gyakorolják. Ennek az alapelvnek az érvényesülését szolgálják a demokratikus működés érdekében megfogalmazott törvényi rendelkezések. Ezek közé sorolható az Ötv. 24. § (2) bekezdése, mely kimondja, hogy a bizottságba „indokolt bevéltatani a feladatköre szerinti területen szolgáltatást nyújtó jelentősebb szervezet képviselőjét, társadalmi szervezet küldöttjét”. Jogos igény tehát, hogy a kisebbségi ügyekkel foglalkozó bizottság munkájában az érintett kisebbség (kisebbségek) képviselője is részt vegyen.

A kisebbségi önkormányzat egyik legfontosabb jogosultsága, hogy törvényben meghatározott esetekben befolyásolhatja a települési önkormányzat döntéseit. A kisebbségi ügyekkel foglalkozó bizottság tagjainak megválasztása olyan kérdés, mely alapvetően érinti a kisebbség helyzetét. Ez egyértelműen következik abból, hogy feladata éppen a kisebbségi érdekek megjelenítése, érvényrejutásának elősegítése a képviselő-testületben, illetve a döntések előkészítése során. A kisebbségi önkormányzat el nem vitatható joga tehát, hogy javaslatot tegyen a képviselő-testületnek a megválasztandó kisebbségi bizottsági tagok személyére.

Annak érdekében, hogy a kisebbségi bizottság a feladatkörét kellő hatékonysággal tudja ellátni, szükségképpen együtt kell működnie a kisebbségi önkormányzattal. Kérdéses azonban, hogy létrejöhet-e eredményes munkakapcsolat akkor, ha olyan településen, ahol a lakosság jelentős része roma, e közösség tagjai nem kapnak helyet az ő érdekeik képviseletére létrehozott bizottságban. Álláspontunk szerint a jogintézmény céljával állt ellentétben, hogy a kisebbségi önkormányzatot nem vonták be a kisebbségi bizottság tagjainak megválasztásáról szóló döntés előkészítésébe.

¹³ A kisebbségi önkormányzatok nem gyakorolhatnak hatósági jogkört és nem végezhetnek „közüzemi szolgáltatásokkal” összefüggő feladatokat.

A kisebbségek képviselőihez fűződő alkotmányos jogának érvényesülése érdekében kezdeményeztük a képviselő-testületnél, hogy a kisebbségi bizottság törvényes működésének biztosítása érdekében egyeztessenek a cigány kisebbségi önkormányzattal a tagok személyéről.

A képviselő-testület a kezdeményezésünknek megfelelően megkezdte ugyan a tárgyalásokat a kisebbségi önkormányzattal, azonban továbbra is elzárkózott attól, hogy a roma képviselőt válassza a bizottság elnöké.¹⁴ A kezdeményezéssel az ügyet nem tekintjük lezártnak, továbbra is szorgalmazzuk a két testület közötti érdemi párbeszédet.

A gyakorlatban számos településen nehézséget okoz a Nektv. 28. §-ának értelmezése, amely szerint „a települési önkormányzat által létrehozott polgármesteri hivatal – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon – köteles a helyi kisebbségi önkormányzatok munkáját segíteni”. Tapasztalataink szerint a települési önkormányzatok jelentős része akkor is csak a jogszabályban meghatározott minimális támogatást biztosítja – sőt sok esetben még azt sem –, ha lehetőségei ettől többet engednének meg. Itt nem feltétlenül az anyagi vonzattal járó segítségnyújtásra gondolunk. Gyakori panasz, hogy a kisebbségi önkormányzatok nem kapnak támogatást pályázataik megírásához vagy közösségi rendezvényeik lebonyolításához. Egyes kisebbségi önkormányzatok arról számolnak be, hogy hiába hívják meg üléseikre a polgármestert vagy a jegyzőt, azok még a problémák közös megvitatására sem hajlandók.¹⁵ Nem szorul bővebb magyarázatra, hogy ezek a panaszok helyben, a mi közbenjárásunk nélkül is megoldódhatnak lennének, ha az érintettek „komolyan vennék” együttműködési kötelezettségüket.

A kisebbségi önkormányzatok jogérvényesítési lehetőségét nem pusztán az korlátozza, hogy gyakran nem jön létre megfelelő partneri viszony a települési önkormányzatokkal. Olyan esetekkel is találkozunk, amikor a hatékony működést a jogi szabályozás hiányosságai akadályozzák.

Az elmúlt évben egy helyi építési szabályzat vizsgálata során észleltük, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) nem rendelkezik a kisebbségi önkormányzatok jogairól.

A helyi önkormányzatok közszolgáltatási alapfeladatai közé tartozik a településrendezés. Ennek egyik eszköze a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv megalkotása. A helyi építési szabályzat az építés rendjét a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító települési önkormányzati rendelet. Ebből következően ez a jogszabály döntően befolyásolja a település és környezete fejlődését, valamint a lakosság életkörülményeit. Megalkotásakor ezért a képviselő-testületnek törekednie kell a település érdekének és a lakosság jogos magánérdekének összehangolására. Ez utóbbi elvárás az indoka annak, hogy a jogszabály elfogadását széles körű egyeztetésnek kell megelőznie. Az előírt véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül a rendeletet nem lehet megalkotni. Az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta, hogy az egyeztetési kötelezettség és a lakosság bevonása az eljárásba olyan garanciális eljárási követelmény, amelyet jogszabály nem ír elő más önkormányzati rendelet elfogadása esetében. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint a véleményeztetési eljárást nem csak a helyi építési szabályzat megalkotása, hanem annak módosítása előtt is le kell folytatni.

Az Étv. 9. §-a előírja, hogy a helyi építési szabályzatot a megállapítás, illetve a jóváhagyás előtt a polgármesternek „véleményeztetnie kell a külön jogszabályban meghatározott államigazgatási, az érintett települési önkormányzati és érdek-képviselői szervekkel, valamint társadalmi szervezetekkel”.

A törvény ugyan a kisebbségi önkormányzatot konkrétan nem említi, de a Nektv. egyetértési jogot biztosít e testületek számára a történelmi települések és építészeti emlékek megőrzésével és ápolásával kapcsolatos települési önkormányzati rendelet megalkotása során. A helyi építési szabályzat elfogadása azonban nem feltétlenül tartozik e körbe, mert elviekben lehet ugyan e rendeletben is szólni a helyi jelentőségű építészeti és természeti értékek védelméről, ám a képviselő-testületek e tárgyban általában külön jogszabályt hoznak. Nyilvánvaló, hogy a jogalkotó nem kívánta kizárni a kisebbségi önkormányzatokat a rendeletalkotási eljárásból, vélhetően a törvény előkészítője (a kodifikációt végző minisztérium) mulasztott. A jogbiztonság érdekében e beszámolóban is javasoljuk az Étv.-ben rögzíteni a kisebbségi önkormányzatok véleményezési jogát. Ettől függetlenül a jelenlegi szabályozás mellett sem tartanánk jogszerűnek, ha a települési önkormányzatok nem küldenék meg a kisebbségi önkormányzatoknak a helyi építési szabályzataik – illetve azok módosításának – tervezetét.

A kisebbségi önkormányzatok hatékony működésének alapvető feltétele, hogy egyértelműen meghatározott feladat- és hatáskörökkel rendelkezzenek. A kisebbségi joganyag folyamatban lévő módosítása lehetőséget ad arra, hogy az országgyűlés áttekintse, milyen további jogviszonyokban kell még biztosítani a kisebbségi önkormányzatok együttdöntési

¹⁴ Ez az elutasítás azért is érthetetlen, mert a képviselőnek komoly társadalmi támogatottsága van a településen: a legutóbbi önkormányzati választásokon a második legtöbb szavazattal szerzett mandátumot a képviselő-testületben, és a cigány kisebbségi önkormányzat tagjává is megválasztották. Hat évig dolgozott a Családsegítő Szolgálatnál, így jól ismeri a roma közösség helyzetét, problémáit. Néhány évvel ezelőtt érettségi vizsgát tett, miközben a településen korábban olyan bizottsági elnököt is megválasztottak, akinek nem volt középfokú végzettsége.

¹⁵ A jegyző részvétele azért is indokolt volna, mert az Ötv. alapján köteles jelezni a testületnek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel.

jogosultságait. A törvényi rendelkezések módosítása mellett azonban fontos követelmény az is, hogy a jogalkalmazók tudatosan törekedjenek a jogszabályok „kisebbségbarát” értelmezésére. A kisebbségi önkormányzatok akkor fognak igazán beágyazódni a közjogi intézményrendszerbe, ha általánosan elfogadottá válik az a személet, hogy a velük való együttműködés nem pusztán egy törvényi előírás teljesítése, hanem a települési önkormányzatoktól és a hatóságoktól elvárható alapvető jogállami követelmény.

5. A kisebbségi önkormányzati képviselői mandátum megszűnésével kapcsolatos ügyek

A kisebbségi önkormányzati választási ciklus 2004-ben félidejéhez érkezett. Tapasztalataink szerint ilyenkor különösen sok személycsere zajlik a testületekben. A képviselők egy része ebben az időszakban önként felhagy a közéleti tevékenységgel, mások az önkormányzaton belüli konfliktusok kiéleződése miatt válnak meg mandátumuktól.

A múlt évben több olyan panasz érkezett hozzánk, amelyben kisebbségi önkormányzati elnökök azt sérelmezték, hogy egyes képviselők nem mondtak le a megbízatásukról, azonban kivonták magukat a munkából és még a testületi üléseken sem vettek részt. Kérdésként merült fel tehát, hogy ilyen esetben alkalmazható-e a helyi önkormányzati képviselők jogállásáról szóló 2000. évi XCVI. törvény (jogállási törvény) azon szabálya, amely szerint megszűnik a helyi önkormányzati képviselő megbízatása, ha egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén.

Válaszunkban kifejtettük, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozása a nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányos joga. A testület tagjainak megválasztása és az önkormányzat megalakulása azonban önmagában még nem jelenti a jog érvényesülését. További követelmény, hogy a testület működéséhez elengedhetetlenül szükséges szabályok rendelkezésre álljanak. Törvényi előírások hiányában az analógia eszközével kell tehát meghatározni a kisebbségi önkormányzati képviselői mandátum megszűnésének eseteit, vagyis a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.¹⁶

Nyilvánvaló, hogy ha egy kisebbségi önkormányzati képviselő tartósan kivonja magát a testületi munkából, magatartásával akadályozza a jogszabályszerű működést és veszélyezteti a feladatok ellátását. Különösen így van ez a háromtagú kisebbségi önkormányzatok esetében, hiszen itt már egy képviselő rendszeres távolmaradása is kétséggé teheti a határozatképes ülések megtartását. Ezt a problémát megfelelő jogértelmezéssel – amely figyelembe veszi a kisebbségi önkormányzatok közjogi jellegét – át lehet hidalni. A visszaélészerű joggyakorlás megakadályozása érdekében indokolt a kisebbségi önkormányzatok esetében is érvényesíteni a jogállási törvényben meghatározott szankciót az ülésekről egy éve távolmaradó képviselőkkel szemben.

Egy kisebbségi önkormányzat a jogértelmezésünket követve megállapította, hogy az üléseken egy éve részt nem vevő képviselő mandátuma a jogállási törvény rendelkezése alapján megszűnt. E határozattal szemben a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételt tett, majd ennek elutasítását követően bíróságtól kérte a felülvizsgálatot. A megyei bíróság döntéséhez felhasználta az állásfoglalásunkat. Kimondta, hogy a jogállási törvény a Nektv. rendelkezéseivel összhangban álló előírásai alkalmazhatóak a kisebbségi önkormányzati képviselőkre is. Az ítélet indokolása szerint „amennyiben ugyanis a szabály nem lenne alkalmazható, ez veszélyeztetné a kisebbségi önkormányzatok szabályszerű működését és a feladatok ellátását”. A bíróság leszögezte azt is: „kizárólag az összeférhetetlenség olyan jellegű megszűnési ok, melynél felmerülhet mint jogalkalmazási kérdés, hogy az mennyiben alkalmazható a helyi kisebbségi önkormányzatok testületének tagjaira”.

Az ítéletet megküldtük a belügyminiszternek, és intézkedését kértük annak érdekében, hogy ezt a jogértelmezést a közigazgatási hivatalok, illetve a kisebbségi önkormányzatok megismerhessék. A tárcza a felkérésnek eleget tett, és az egységes jogalkalmazást elősegítő állásfoglalást tett közzé az Önkormányzati Tájékoztatóban.

A jogállási törvény egyik rendelkezése számos jogvita forrása volt az elmúlt évben. Több panasz érkezett hozzánk kisebbségi önkormányzati képviselőktől, akik elmondták, hogy az ülésen zajlott vita közben szóban bejelentették lemondásukat, ám ezt a kijelentést pusztán indulataik hatására tették, valójában nem akartak megválni mandátumuktól. Olyan esettel is találkoztunk, amikor a képviselő megkérdőjelezte a kisebbségi önkormányzat üléséről készült jegyzőkönyv hitelességét, és azt állította, hogy ténylegesen nem mondott le megbízatásáról, csak kilátásba helyezte ennek lehetőségét. A képviselők ahhoz kérték segítségünket, hogy a lemondás ellenére megtarthassák mandátumukat.

¹⁶ Az analógia alkalmazására azért van lehetőség, mert a Nektv. 24. és 63. §-a feljogosítja erre a jogalkalmazókat.

A jogállási törvény úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati képviselő a képviselő-testület ülésén bejelentheti lemondását. A lemondást és a megbízatás megszűnésének időpontját az ülés jegyzőkönyvében rögzíteni kell. A lemondás nem vonható vissza.

Ebből az következik, hogy ha a képviselő az ülésen olyan nyilatkozatot tesz, amely a megbízatásáról való lemondásként értékelhető, úgy e bejelentéssel a mandátum a törvény erejénél fogva megszűnik. Nincs lehetőség arra, hogy a képviselő utóbb – akár rögtön a kijelentés elhangzása után – meggondolja magát, és visszavonja nyilatkozatát. Ezekre az esetekre figyelemmel szükségesnek tartjuk annak átgondolását, indokolt-e, hogy a jogállási törvény ilyen szigorú jogkövetkezményt fűz egy vita hevében tett – adott helyzetben akár félreértésre is okot adó – bejelentéshez. Egy szóbeli nyilatkozat esetében ez azért is megkérdőjelezhető, mert a lemondás oka gyakran a testületen belüli személyi ellentét. Ekkor azok a képviselők hitelesítik az ülés jegyzőkönyvét, akik konfliktusban állnak az önkormányzat lemondott tagjával. Természetesen nem feltételezzük a jegyzőkönyv szándékos „meghamisítását”, annak azonban reális a veszélye, hogy a képviselők – elfoglaltságuk okán vagy a vita feszült légköre miatt – egy nem pontosan megfogalmazott kijelentést – például a lemondás kilátásba helyezését, illetve az azzal való „fenyegetést” – érvényes lemondásnak tekintenek. Az ilyen esetekben nagyon nehéz a bizonyítás, hiszen az üléseken gyakran csak a képviselők vesznek részt és nem készül hangfelvétel.

A kifejtettek alapján, indokoltnak tartjuk törvényben rögzíteni, hogy a lemondás csak akkor tekinthető joghatályosnak, ha az írásban történt.

Az elmúlt évben egy sajátos lemondás jogszerűségéről is állásfoglalásunkat kérték. Egy kisebbségi kedvezményes mandátumot szerzett helyi önkormányzati képviselő e megbízatásáról lemondott, azonban továbbra is szószólóként kívánt tevékenykedni. A megüresedett önkormányzati mandátumot a listán soron következő kisebbségi jelölt betöltötte, így az adott közösséget ketten képviselték volna a testületben.

A kisebbségi szószóló a helyi önkormányzati képviselők általános választásán az adott településen legtöbb szavazatot kapott nemzeti vagy etnikai kisebbségi jelölt. A szószólói megbízás akár egyetlen szavazattal is elnyerhető, ha más kisebbségi jelölt nem szerzett több szavazatot. Amennyiben a szószóló nem éri el a mandátumhoz szükséges szavazatszámot, nem válik a képviselő-testület tagjává, így csak tanácskozási joggal – tehát szavazati jog nélkül – vehet részt annak ülésein. Egy kisebbség képviseletét a települési önkormányzatban szószóló csak akkor láthatja el, ha az adott településen helyi kisebbségi önkormányzat nem jött létre vagy megszűnt.

A szószólói megbízatás létrejöttének feltétele ugyan a helyi önkormányzati képviselő-jelöltként való indulás, a feladat kör ellátásához azonban nem szükséges a mandátum megszerzése, illetve birtoklása. A jogszabály tehát lehetőséget ad e két közjogi szerepvállalás elválasztására. Ebből következően a képviselői mandátumról történő lemondás nem eredményezi feltétlenül a szószólói megbízatás megszűnését is. Ezt az értelmezést támasztja alá, hogy a jogállási törvény összeférhetetlenségi szabályai csak a helyi önkormányzati képviselőkre vonatkoznak, a szószólókra – amennyiben nem tagjai a testületnek – nem. Így tehát, ha a képviselő megbízatása az összeférhetetlenség kimondása miatt megszűnik, értelemszerűen csak e mandátumát veszti el, annak nincs törvényi akadálya, hogy szószólóként tevékenykedjen.

A panaszost arról kellett tájékoztatnunk, hogy más a jogi helyzet akkor, ha a lemondott képviselő helyét az azonos kisebbséghez tartozó soron következő jelölt betölti. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény (Övjt.) ugyanis úgy rendelkezik, hogy „ha a települési kislistáról vagy a kisebbségi kislistáról megválasztott képviselő helye üresedik meg, helyére a legtöbb szavazatot elért jelölt lép”. (Kompenzációs lista esetén a jelölő szervezet által bejelentett, illetve – e bejelentés hiányában – a listán soron következő jelölt nyeri el a mandátumot.) A lemondást követően a megüresedett helyre belépő képviselő minősül az adott kisebbség legtöbb szavazatot elért jelöltjének, így a törvény erejénél fogva őt kell kisebbségi szószólónak tekinteni.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott arra, hogy a helyi önkormányzati képviselők jogállását törvényben kell szabályozni. A jogbiztonság érdekében e kérdéseket – így különösen a képviselői mandátum megszűnését – a kisebbségi önkormányzatok esetében is törvényben kell rendezni. Az Országgyűlés előtt lévő törvényjavaslat álláspontunk szerint megfelelő közjogi keretet biztosítana a kisebbségi önkormányzatok működéséhez, ezért támogatjuk annak mielőbbi elfogadását.

II. fejezet A kisebbségi nyelvi jogok helyzete

1. A nem magyar nyelvű hatósági ügyek általános jellemzése

A Magyarországon folytatott különböző hatósági eljárásokban – ideértve az igazságszolgáltatási szervek jogalkalmazói tevékenységét, illetőleg az ún. önkormányzati hatósági ügyeket is – viszonylag ritkán fordul elő, hogy a hatóságok idegen nyelv használatára kényszerülnek.

A magyar jogrendben régóta hangoztatott „szlogen”, hogy a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt az egyes eljárásokban hátrány senkit nem érhet. Ehhez képest kénytelenek vagyunk osztani Kilényi Géza professzor véleményét, miszerint a magyar nyelv ismeretének a hiánya – talán az egyetlen kivételként említhető büntetőeljárás kivételével – a magyar hatóságok előtt folytatott eljárásokban igenis hátrányt okoz, de legalábbis jelentős többletköltséget ró az ügyfelekre.

A magyar közigazgatási rendszerről, de az igazságszolgáltatásban közreműködő hatóságokról is általában elmondható, hogy a praxisukban nem tekinthető megszokott dolognak a magyar nyelvet nem beszélő természetes vagy jogi személyekkel folytatott kommunikáció.

A Nektv. rendelkezéseiből következően a magyar nyelv és a jogi értelemben vett kisebbségi nyelvek tulajdonképpen egyenrangúságot élveznek. Ehhez képest csekély a valószínűsége annak, hogy az egyes nemzeti kisebbségek által beszélt nyelveken hatékony és gyors ügyintézésre kerülhetne sor például olyan egyszerűnek tekinthető ügyekben is, mint egy anyakönyvi eljárás lefolytatása.¹⁷

Egyedüli kivételt jelentenek az idegenrendészeti és menekültügyi kategóriába sorolható esetek. Ezeknek közös jellemzői, hogy általában a magyar nyelvet nem beszélő, adott esetben Európán kívüli országból származó, illegális bevándorlókat fognak el a magyar határőrizeti szervek, akikkel azonban úgy kell kommunikálni, hogy általában a származási helyüket sem tudják (vagy akarják) megnevezni, illetőleg dokumentumokkal igazolni.¹⁸

Összefoglalva: általánosságban véve az mondható el, hogy *a magyar nyelv ismeretének a hiánya – de ide sorolhatjuk a külföldiek szempontjából alapvető fontossággal bíró magyar jogszabályok ismeretének a hiányát is –, igenis hátrányt jelent a mindennapi jogalkalmazás során*, amelyre tekintettel az igen hangzatos és szép „jogelv”, miszerint a nyelvismert hiánya miatt hátrányt senki nem szenvedhet, csupán írott malaszt marad.

2. A kisebbségi nyelvek használatának elméleti és gyakorlati problémái

Ami a jogi értelemben vett kisebbségek nyelvhasználati jogait illeti, feltétlenül szólnunk kell – a Nektv. rendelkezésén kívül – a „Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről” szóló 1999. évi XL. törvény (a továbbiakban: Karta) rendelkezéseiről is. A Karta – jogforrástani szempontból (is) érthetetlen módon – szűkebben határozta meg a kedvezményezett nyelvi kisebbségi közösségek körét, mint amelyet az 1993-ban elfogadott Nektv. deklarál: a Nektv.-ben felsorolt 14 kisebbségi nyelv helyett ugyanis csak a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák és a szlovén nyelvekre terjesztette ki a nemzetközi egyezményt kihirdető törvény hatályát, amely azt jelenti, hogy kimaradt a legnagyobb létszámú hazai kisebbség által beszélt, illetőleg elsődlegesenek tekinthető két nyelvjárás (romani, beás) is.

A Kartához való csatlakozást mégis történelmi jelentőségűként értékelhetjük, hiszen a regionális vagy kisebbségi nyelveket az egyes államok hivatalos nyelvének/nyelveinek (dialektusainak) az alkalmazásához képest határozta meg, és határozottan kiállt annak érdekében, hogy ezek a – szó szoros értelmében kisebbségben lévő közösségek által beszélt – nyelvek, a „földrajzi környezettől”, illetőleg „a fennálló majd később létesítendő közigazgatástól” függetlenül, a magánéletben és közéletben, szóban és írásban való használatuk során fennmaradhassanak.

¹⁷ Egzakt felmérések, illetve statisztikai adatok hiányában nem tudunk pontos számadatokkal szolgálni, azonban megkockáztatjuk a feltevést, hogy kevés az olyan államigazgatási, bírósági, ügyészégi dolgozó, aki örményül vagy újgörögül – mely nyelvek esetében a latin betűs írásmód sem alkalmazható – tolmács igénybe vétele nélkül képes lenne az ügyfelek meghallgatására.

¹⁸ A nyelvhasználat, illetőleg a korrekt tolmácsolás biztosításának ezekben az esetekben különös jelentősége lehet, hiszen az érintetteket a legkülönbözőbb kérdésekben kell nyilatkozatra bírni, illetőleg biztosítani kell számukra azt a jogot is, hogy esetlegesen menedékkérelmet kérjenek a Magyar Köztársaságtól. Emberi méltóságuk megőrzéséhez, tiszteletben tartásához, illetőleg általában a megfelelő bánásmód alkalmazásához biztosítani kell a lehetőséget számukra, hogy esetleg vallásuk által megkövetelt eltérő bánásmódban részesüljenek, például speciális étrendet igényeljenek.

A Karta tartalmaz egy sor igen szép deklarációt, amelyeket azonban – igazodva a fentiekben már hivatkozott Kilényi professzor szóhasználatához – nyugodtan minősíthetünk „szlogeneknek”. A közigazgatásban és a bírósági eljárásban való kisebbségi nyelvhasználat „megkönnyítése, és bátorítása” ugyanis komoly akadályokba ütközhet.¹⁹

Az elmúlt évek országgyűlési biztosi beszámolóiban is rendszeresen szoltunk a kisebbségi nyelvek helyzetéről, és valamennyi esetben arra a következtetésre kellett jutnunk, hogy ha valamely kisebbséghez tartozó személy következetesen megpróbálna élni az anyanyelv használatához fűződő jogaival – szinte bármely hatóság eljárásában – reménytelen helyzetbe kerülne.²⁰

A nyelvi jogok terén tulajdonképpen egyetlen eredményként vagy előrelépésként azt a pozitív tényt említhetjük meg, hogy – talán korábbi ajánlásaink eredményeképpen – elhárult a kisebbségi nevek anyakönyvezése elől az eddigi legfőbb akadály: a közelmúltban a Belügyminisztérium az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériummal közösen elkészítette a nemzetiségi utónevek jegyzékét, sőt kidolgozták a nemzetiségi kétnyelvű anyakönyv formáját. A két tárca vezetőjétől kapott tájékoztatás szerint a BM megkezdte az új anyakönyvi program számítógépes bevezetését, valamint az anyakönyvvezetők képzését is.

A nyelvi jogok értékelése során természetesen nem kerülhetjük meg azt a fontos tényt, hogy hazánk 2004. május 1-jével az Európai Unió teljes jogú tagjává vált, tehát az alábbiakban – több fejezet szerinti tematikus bontásban – szeretnénk szólni a nyelvi jogok érvényesülésének egyéb – a kisebbségi jogok helyzetén túllépő – problematikájáról.

3. A nyelvhasználati jogok helyzete az egyes eljárásjogokban

Amit az anyagi jog előír, tilt, vagy megenged, azt – amennyiben nem ún. ex lege szabályozásról van szó – az eljárási szabályok tömege váltja valóra, ezek hozzák tehát a jogalanyt olyan helyzetbe, hogy jogát, kötelességét, érdekét ténylegesen érvényesíteni, teljesíteni, vagy védeni tudja. A jogilag szabályozott eljárás nem más, mint az egymással szorosan összefüggő – a hatóságok és a jogalanyok között létrejövő – formalizált cselekmények láncolata, melynek célja, hogy elfogulatlan, bizonyított és releváns tényhelyzetre épülő „igazságos” döntés szülessen, amely egyben kielégíti az igazságszolgáltatással, illetve a közigazgatással szemben támasztott alkotmányossági és az adott ügyfajta vonatkozó törvényi és egyéb jogszabályi követelményeket.

Ahhoz, hogy a döntés, és az azt megelőző eljárás – tehát a bánásmód – a jogalany számára elfogadható legyen, alapvető követelmény a sikeres kommunikáció az eljáró hatóságokkal. Mindenfajta jogkövetés alapja ugyanis a jogszerűnek tekintett követelmények megértése, illetve megértetése. Erre épülhet rá aztán a jogalany szuverén döntése abban a tekintetben, hogy belátja-e a hatósági akarat jogszerűségét, ésszerűségét, morális tartalmát stb., vagy pedig igénybe veszi a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket, illetve, ha ezek kimerültek, aláveti-e magát a jogerős határozatnak, végül, hogy jogszerzés esetén tud-e egyáltalán élni a számára megadott jogi lehetőségekkel. Tegyük hozzá: messze nem csak az érdemi határozatról van szó, hiszen „menet közben” is számos alkalommal kell kommunikálniuk, legyen szó mondjuk hiánypótlási felhívásról, az ügyféli jogokra történő kioktatásról, a tanúvallomás vagy a szakértői vélemény lényegének megértéséről, a tárgyalás rendjének fenntartásáról, a kizárási indítvány vagy az igazolási kérelemre adott válasz elbírálásáról stb.

E körben tehát alapvető – a „fair” eljárás részének tekintett törvény előtti egyenlőség maximájából eredő – jogelvi követelmény az ügybeli kommunikáció zavartalanságának, vagy – a hazai terminológiában megszokott, de pontatlan kifejezéssel – az anyanyelv használatának joga. Pontatlan és félrevezető ez a kifejezés, hiszen például a hazai kisebbségeknek legalább annyira anyanyelve a magyar, mint a maguk kisebbségi nyelve (a Ket. ezért már nem is anyanyelvről, hanem az adott kisebbség nyelvéről beszél), nem szólva a kommunikációban egyéb okból gátolt, fogyatékkal élő személyek jogairól, akik csak jeltolmács útján tudnak a hatóságokkal sikeresen kommunikálni.

Nem véletlen, hogy az új alkotmány 1996-os előkészítése kapcsán is felmerült a szakértői anyagokban, hogy a bíróságok előtt az anyanyelv használatát, vagy pedig a perben részt vevő személy által ismert nyelv használatát kell-e biztosítani.²¹

Az Alkotmány nem ismer államnyelvet, és csak az „államalkotónak” deklarált nemzeti és etnikai kisebbségek tekintetében említi az anyanyelv használatának jogát, utalva az anyanyelvű oktatásra, a saját nyelven való névhasználat jogára, hallgatva viszont a különböző jogi eljárásokban történő nyelvhasználatról. Ugyanakkor más alapjogi rendelkezésekből

¹⁹ A Karta 9. Cikke például „Igazságszolgáltatás”, 10. Cikke pedig „Közigazgatási hatóságok és közszolgálati szervek” címszó alatt olyan vállalatokat tartalmaz, amelyek gyakorlati végrehajtásához – mindenekelőtt a tolmácsoláshoz, a hivatalos okmányok több nyelven történő kiállításához stb. – egyszerűen nincsenek meg a mai Magyarországon sem a szubjektív, sem az objektív (mindenekelőtt anyagi) feltételek.

²⁰ Csak emlékeztetni szeretnénk rá, hogy volt olyan panaszügyünk is, amikor az egyik bíróság az egyébként német nemzetiségű magyar állampolgár német nyelven benyújtott perközi beadványát lefordította, de a szakfordítás költségét – a perköltség részeként – megfizettette az anyanyelvét használó féllel. Az ilyen jellegű gyakorlat nehezen minősíthető a kisebbségi nyelvhasználat – az igazságszolgáltatási eljárásban történő – „bátorításának”.

²¹ Lásd: A polgári perrendtartás magyarázata. Első kötet, 75. o. KJK, Budapest, 1999.

le tudjuk vezetni a zavartalan kommunikáció jogát, utalnánk elsősorban a tisztességes eljárás – igaz, csak a bírósági eljárásokra érvényesíthető – alkotmányos követelményére.²² Ebből következik, hogy régóta hiányzik az Alkotmányból az emberek az igazságszolgáltatáshoz képest összehasonlíthatatlanul nagyobb arányban érintő közigazgatás működésének jogállami követelményrendszere,²³ s ebben a körben a kommunikációs jogok nevesítése.

Nézzük most át röviden, hogy áll a nyelvhasználat jogával a törvényi szintű tételes jog a legalapvetőbb eljárásfajták tekintetében:

A Polgári Perrendtartás (Pp.) már születése óta deklarálja, hogy az eljárás során – ideértve a szóbeli és írásbeli eljárási cselekményeket is – senkit nem érhet hátrány a magyar nyelv nem tudása miatt, ezért aztán lehetővé teszi az anyanyelv, a regionális nyelv, illetve a kisebbségi nyelv használatát.

Ugyanakkor az 1999-es Pp.-módosítás nem oldotta fel azt az ellentmondást, amely a korlátlanul deklarált anyanyelvhasználat és a tolmács igénybevételének erősen szűkítő szabálya között feszül: a Pp. 184. §-ának (1) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy ha a perben meghallgatandó személy magyarul nem beszél, és az általa beszélt nyelvben az eljáró bíróságnak nincs kellő jártassága, a meghallgatásnál tolmácsot kell alkalmazni. A Pp.-kommentár szerint itt a nyelvhasználattal kapcsolatos alanyi jog (1972-ben került be a törvénybe) az erősebb szabály, tehát akkor is ki kell rendelni tolmácsot, ha arra a magyarul beszélő, de nem magyar anyanyelvű személy igényt tart.²⁴ A tolmácsolással és a fordítással kapcsolatos költségeket az állam köteles előlegezni, viseléséről pedig a perköltségre vonatkozó szabályok szerint kell rendelkezni.

A Büntetőeljárásról szóló törvény (Be.) ugyancsak a magyar nyelven történő eljárást teszi hivatalossá, és hitet tesz a „nem tudás” hátránymentessége mellett, ugyanakkor az általános rendelkezések közé már beveszi az érintett választása szerinti harmadik nyelv használatának lehetőségét.

Akivel szemben büntető eljárást folytatnak le, az eljárás egyéb szereplőjéhez képest fokozottabban szorul folyamatos és szakszerű jogvédelemre a kommunikációs jogok területén is: az eljáró hatóságok és a terhelt között feszülő hatalmi és információs különbség és az alapjogi korlátozások sokféle lehetősége teszi indokoltá a szabályt, miszerint a védő részvétele kötelező, ha a terhelt a magyar nyelvet, illetőleg az eljárás nyelvét nem ismeri.

A büntetőbírói gyakorlat még rá is erősít a Pp.-ből már ismert, tágan értelmezhető szabályra, amely szerint az anyanyelv használatának joga – nyelvismerettől függetlenül – az eljárás minden alanyát megilleti. Eszerint ha a vádlott nem magyar anyanyelvű, akkor is használhatja a saját anyanyelvét, ha magyar állampolgár és tud magyarul. Azt, hogy a saját anyanyelvét kívánja használni, az eljárás bármely szakaszában kijelentheti. Ettől kezdődően kell tolmácsról gondoskodni, de védő kirendelése ez okból nem kötelező (BH 1989. 10.).

Ugyancsak a bírói gyakorlat foglal állást abban, hogy nem sérti a védelem és az anyanyelv használatának az alapelvét, ha az előzetes letartóztatás meghosszabbítása tárgyában hozott végzés tartalmát a nem magyar anyanyelvű gyanúsítottnak a tolmács szóban lefordítja, ugyanakkor azonban írásbeli fordítást nem készít részére (BH 1998. 11.).

Az anyanyelv korlátozás nélküli használatát tekintve a két nagy eljárási kódex mellé sorakozik a szabálysértésekről szóló törvényünk is, amely legalább következetes, és így nem deklarálja a hátrányokozás tilalmának jól ismert lözongját.²⁵ Az Áe. differenciálatlan, hasonló tartalmú szövegéhez képest itt annyi újítás történt, hogy a nem magyar anyanyelvű személy választhat az anyanyelve és az általa értett nyelv között, teljességgel függetlenül attól, hogy az ügyintéző milyen nyelven tudja vele megértetni magát.²⁶

A korlátozás nélküli anyanyelvhasználat fentebb idézett „bűvöletével” részben szakít az „idegenjogok” egyik alaptörvénye, a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXIX. törvény (Idtv.), amely szerint az idegenrendészeti ügyekben a közigazgatási eljárásban hozott határozatokat kézbesítés útján, a bírósági eljárásban hozott határozatot, továbbá a közigazgatási szerv eljárásában hozott személyes szabadságot korlátozó intézkedést elrendelő határozatot a jelen lévő külföldi előtt anyanyelvén, vagy az általa értett más idegen nyelven, szóban is közölni kell.

²² A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

²³ A többi hatalmi ággal szemben az egyéni és közérdekvédelem rendkívüli tömege és az érdekvédelem módja adja a közigazgatás kiemelt társadalmi súlyát: működésének alapja ugyanis a közfeladatok megvalósításának törvényes és eredményes intézése, illetve az ehhez szükséges előfeltételek biztosítása, mégpedig oly módon, hogy – szemben a bírói hatalommal – nemcsak aktuális, passzív „ügyintézőként” kapcsolódik az adott közfeladatot érintő jogvita eldöntéséhez, hanem folyamatosan rajta tartja a szemét a közügyeken, tervezője, szabályozója, kivitelezője, üzemeltetője és ellenőre ezeknek.

²⁴ A polgári perrendtartás magyarázata. Első kötet, 7. o. KJK, Budapest, 1999.

²⁵ „Ha a nem magyar anyanyelvű személy az eljárás során az anyanyelvét vagy az általa értett nyelvet kívánja használni, tolmácsot kell igénybe venni.”

²⁶ A külföldieket nagyobb számban érintő egyik leggyakoribb sommás szabálysértési eljárás a helyszínbírságolás. Erénye ennek az eljárásnak, hogy a hatóság képviselője – függetlenül a nyelvtudásától – német és angol nyelvű tájékoztatót ad át a külföldinek, amely tartalmazza a bírságösszeg befizetésének módját, határidejét, a be nem fizetés jogkövetkezményeit, továbbá a szabálysértés elismerésének tényét és a jogorvoslat kizárt voltát. Nem volna különösebb anyagi és szervezési teher a jogágot gondo- zó tárca számára, ha e nyomtatvány a jövőben további világnyelvekkel bővülne.

Az Idtv. szerint idegen nyelv használata esetén – ha az eljáró hatóság képviselője azt nem beszéli – tolmácsot kell alkalmazni. A tolmács díját és költségeit az állam viseli.²⁷ Természetesen jó, hogy az Idtv. már megszabadult a lózungoktól, hogy az idegen nyelv kifejezést használja (bár ebbe beleértendő, hogy az adott nyelv az érintett anyanyelvéhez képest idegen), és végre kalkulál az ügyintéző nyelvismeretével, tehát a szereplők által minden közösen értett nyelv az eljárás nyelvénél tehető. Az elvi problémát itt az jelenti, hogy például a magyar nyelvű döntés kézbesítése – a határozat tartalmának meg nem értése okán – bizonyosan nem szabályszerű (akkor jogerőre sem emelkedhet), márpedig a törvény az anyanyelvű vagy idegen nyelvű közlést kifejezetten a bírósági határozatok és a kényszerintézkedések kihirdetésére tartotta fenn!

A másik „idegenjogi” alaptörvényünk, a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény szerint a kérelmező az eljárásban személyesen vesz részt, meghallgatása kötelező, s ennek során szóban és írásban is használhatja az anyanyelvét, vagy azt a nyelvet, amelyet megért. E mondatban bizony értelmezésre szorul, hogy vajon csak a meghallgatás során érvényes-e az anyanyelvhasználat, vagy az egész eljárás tartama alatt? Nyilván ez utóbbiról van szó, hiszen a személyesség dominanciája mellett is a hatóság számos akaratkijelentéséhez nem kell az érintett jelenléte, és fordítva, a kérelmező is fordulhat az eljárás során írásban a hatósághoz.

Szabály továbbá a menekültügyi eljárásban, hogy az érdemi határozatot írásban kell közölni, és a külföldi anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven ki is kell hirdetni. Az ügyintéző nyelvismeretéről – szemben az Idtv.-vel – itt nincs szó, s hiányoznak a határozatok közlésével összefüggő nyelvhasználati jogok.

Bár nem tartoznak a szorosabban vett hatóság fogalomkörébe, mégis hatalmas ügyfélkörrel rendelkeznek, nagyobb részükben kifejezetten monopolhelyzetben vannak, és számos kérdésben egyoldalúan szabályozhatják életünket az ún. közszolgáltató társaságok (energia-, víz-csatorna-, hírközlési szolgáltatások), amelyekre vonatkozó törvényekben nincs utalás a fogyasztóval, előfizetővel való kapcsolattartás nyelvére. Ebben a körben a Ket. sem jön mögöttes jogként szóba, hiszen ezek a szervezetek szerződéses (bár erősen közjogiasított) kapcsolatban állnak az ügyfelekkel. Nincs tehát idegen nyelvű szolgáltatás-szerződés-minta, a számlakészítés is magyarul történik. A külföldieket érintő szabályok mindössze arra az esetkörre reagálnak, ahol a szolgáltató külföldi tulajdonban van, mert ilyenkor az alapító okirat, alapszabály, cégkivonat stb. egy példányát hiteles magyar nyelvű fordításban kell benyújtani.

A magyar nyelven nem értők számára nélkülözhetetlen – a hatóságokkal való kommunikációt érintő – eljárási szabályokat a pénzügyi igazgatás világában sem találunk.²⁸ Ebből a „hallgatásból” azonban az következik, hogy az idegen nyelvek használatára a Ket. szabályai lesznek érvényesek. Vajon a pénztárcánkat érzékenyen érintő fiskális körben rendelkezésre állnak az idegen nyelvű nyomtatványok (például az önkormányzati adóhatóságoknál) és a nyelvhasználati infrastruktúra egyéb személyi és tárgyi feltételei?

A külföldieket tömegesen érintő közintézeti szolgáltatások köréből az egészségügy és a szociális ellátás területét emeljük ki, arra figyelemmel, hogy vajon a betegjogok és a szociális jogok körében megjelennek-e nyelvhasználati szabályok? Nos, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény hallgat az idegen nyelvű beteg és az egészségügyi dolgozó közötti – adott esetben életet mentő – kommunikáció lehetőségeiről, mindössze az orvoscsoport körében deklarálja, hogy a betegnek joga van az ellátását végző olyan orvos megválasztásához, akivel az állapotának, illetve az egészségügyi szolgáltatás jellegének megfelelő, magyar nyelven történő kapcsolattartásra képes.

Sem a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.), sem pedig a gyermekek védelméről és a gyámsági igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyertv.) nem rendelkezik az idegen nyelv használatának szabályairól, márpedig számos szociális és gyermekvédelmi ellátásra alapot adó – alanyi jogon, vagy mérlegelés útján elbírált – élethelyzet adott már ma is a nem magyar állampolgárok számára, és ebben a körben nemcsak hatósági döntésekkel kell számolni (itt a Ket. az irányadó), hanem az ellátások tényleges realizálását végző közintézeti szolgáltatásokkal, ahol semmiféle jogi eligazítást nem találunk.

Persze ne feledjük: e jogok valódi érvényesülése nemcsak a szabályozás technikájától függ, vagy a joggyakorlat idegenellenes reflexektől megszabadult módját jelenti, hanem feltételez egy nyelvhasználati infrastruktúrát is, amelynek

²⁷ Hogy csak az idegenrendészeti eljárásokban – egyetlen régióban – mekkora nyelvi kavalkáddal kell a tolmácsoknak megküzdeni, mutatja a következő – egyetemi szakdolgozatból vett – idézet: „Az Igazgatóság, fennállása óta, állampolgárság szerint, több mint ötven ország állampolgárával szemben rendelt el kiutasítást. A legtöbb kiutasítást török, moldáv, szerb-montenegrói, ukrán, valamint az arab és ázsiai országok állampolgárai, úgymint egyiptomi, algériai, tunéziai, pakisztáni, bangladesi, kínai, vietnami és a legutóbbi tapasztalatok szerint, mongol állampolgárok tekintetében foganatosítottak. Uniós csatlakozásunk előtt jelentős számban foglalkoztak ecuadori és perui illegális migránsokkal, akik célszámként Spanyolországot, Portugáliát (elsősorban a nyelvi azonosság miatt), illetve Franciaországot és Olaszországot jelölték meg. Hazánkat azért tekintették a beutazás szempontjából első célszámként, mivel ide vízum nélkül léphettek be. Ezek a személyek utazási irodák segítségével és szervezésével reptőlőgéppel érkeztek és az illegális kijutás, továbbutazás szinte valamennyi módját megkísérelték. Leggyakrabban nemzetközi vonatok igénybevétele szándékoztak továbbutazni.” Horváth Henrietta: A Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Nyugat-Dunántúli Regionális Igazgatóság Idegenrendészeti Osztályának tevékenysége. Budapest, 2004.

²⁸ Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvényben mindössze annyit találunk ebben a témában, hogy az adóhatóság az adó- és a jövedelemigazolást magyar, az illetőségigazolást magyar vagy az adózó kérelmére magyar és angol nyelven állítja ki. Az adóhatóság az adóhatósági igazolást a külföldi hatóság által rendszeresített nyomtatványon is kiállítja, ha a kérelmező a nyomtatványhoz csatolja annak hiteles magyar nyelvű fordítását. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény semmiféle eljárási szabályt nem tartalmaz, kizárólag az idegen nyelvű másolatok, illetve az úti okmányban történő idegen nyelvű bejegyzés illetékének összegét határozza meg.

éppúgy része az ügyintézői állomány tárgyaló- és határozatképes nyelvtudása legalább angol nyelven, mint ahogyan egy bármely közigazgatási szerv által lehívható számítógépes adatbank a tolmácsként, fordítóként kijelölhető személyek és szervezetek listájával (mégpedig ügyfajták szerinti bontásban, hiszen esetenként kifejezetten szaknyelvi ismeretekre és jártasságra van szükség), de idetartoznak a több világnyelven közzétett ügyfél-tájékoztatók, a kérelem elbírálásához szükséges nyomtatványok, elektronikus űrlapok stb.

Mindez persze be kellene hogy ágyazódjék egy a mainál jóval fejlettebb ügyfélszolgálati szolgáltatási rendszerbe, ahol minden ügyfélszolgálat rendelkezik teljes értékű, hiteles és többnyelvű tájékoztatással, a számítógépes és telefonos ügyintézés – többnyelvű kommunikációt is lehetővé tevő – feltételeivel, szintén többnyelvű ügyintézési program-csomagokkal, ahol személyre szabott tájékoztatás és ügyintézés valósítható meg a lakosságot tömegesen érintő ügyfajtákban stb.²⁹

4. A Ket. nyelvhasználati újdonságai a kisebbségi jogok és az uniós polgárjog tükrében

A szakma régi törekvése teljesült a Ket. elfogadásával: az Áe. és a különös eljárási szabályok átfogó felülvizsgálatának sokéves és sokszereplős munkája végre beérett, és remélhetőleg több évtizedre szóló, messze a legnagyobb ügyforgalmat és ügyfajtát magában foglaló kódex született, amelynek hatálya alól nem lehet a jövőben – törvényi, vagy akár rendeleti úton – „kibújni”, s egy-egy szakigazgatási ágazat joganyagába rejtteni a köteleességteljesítés, illetve a jogérvényesítés ügyfelek számára követhetetlen tömegű és tartalmú lehetőségeit.

Csaknem minden közigazgatási eljárásfajtaának rendelkeznie kell tehát az ügyféli jogok olyan minimumával, amely garantálja, hogy az érintett jól átlátható szabályok alapján, ésszerű időn belül, a tisztességes eljárás követelményeinek eleget tevő módon juthat hozzá egy ténybelileg és jogilag megalapozott érdemi döntéshez, illetve ennek hiányában jogorvoslati lehetőségei nyílnak meg, ahol alappal bízhat a döntés elfogulatlan felülbírálatában.³⁰ Az ügyféli jogok minimumkövetelményébe tartozik – ahogy már fentebb kifejtettük – a nyelvhasználat joga, amely nem feltétlenül az anyanyelv választását jelenti.

A Ket. – hasonlóan a két nagy eljárási kódexhez – az eljárás hivatalos nyelvét teszi a magyart, szakítva a sokat bírált korábbi szabályozással, amely az anyanyelv szóban és írásban történő korlátlan használatát tette lehetővé, s amelynek komolyan vétele egyes ügyfajtákban már régen megbénította volna a hatósági ügyintézés.

A magyar mint „hivatalos nyelv” tartalma azonban bizonytalanná válik (vagy kiszélesül?), amikor a törvény

- a) a Nektv. kisebbségi nyelvhasználatra vonatkozó szabályainak részbeni átemelésével³¹ a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvét is az eljárás nyelvét emeli, ha ezt a kisebbségi szervezet, vagy a Nektv. hatálya alá tartozó kisebbség tagja kéri,
- b) megengedi, hogy a kisebbségi települési önkormányzat – rendeleti úton – a hatáskörébe tartozó hatósági ügyek körében az adott kisebbség nyelvét is „hivatalossá” tegye.

A kisebbségi nyelvek és a magyar nyelv „jogegyenlősége” tehát azonnal megkérdőjelezi a magyar nyelv „hivatalos” státuszát, miközben persze tudjuk, hogy a hatósági gyakorlatban eddig sem fenyegetett, s ezután sem fenyeget a kisebbségi nyelvek használatának veszélye. Korábbi beszámolóinkban utaltunk rá, hogy sajnos a kisebbségek többsége számára ma már saját közösségének nyelve számít idegennek, amelynek megtanulásába akkor fektetne energiát, ha ebből közvetlen előnye származna.³²

²⁹ Részletesen lásd: Dudás Ferenc: A nemzeti közigazgatás versenyképessége, a személyi állomány, valamint a működés továbbfejlesztése tükrében, különös tekintettel az európai uniós követelményekre. *Magyar Közigazgatás*, 2004/7.

³⁰ Azt is látni kell, hogy a rendszerváltozást követően az állampolgár a közhatalom gyakorlásának és a közszolgáltatások teljesítésének passzív tárgyából azok egyre igényesebb fogyasztójává lépett elő, kiszolgáltatottsága ugyanakkor – az ombudsmani, ügyészi és civil jogvédelem szerveinek tapasztalatai is ezt igazolják – nem csökkent. Az állampolgárnak – a politikai akaratképzés eszközein kívül – ma is csekély befolyása van a szolgáltatások megszervezési módjára, költségeire, választékára, színvonalára. Magyarul: a választópolgár sem a közhatalmi, sem pedig az anyagi és szellemi közszolgáltatások tekintetében nem érvényesítheti a piaci elvet, azaz nincs módja megváltoztatni vagy érdemben befolyásolni az állam közhatalmi és közszolgáltatási monopóliumát. A piacon a vevő megvonhatja a bizalmát adott árutól, másikat választhat, az áru ára és minősége tekintetében részletesen tájékozódhat, de nem választhat másik engedélyező hatóságot, és iskola- vagy kórházválasztási jogosultsága is erősen determinált, miközben nagyon csekély fogalma van arról, hogy a közszolgáltatásoknak mi a valódi költsége, milyen minőségi paramétereknek kell azoknak megfelelni stb.

³¹ Hiányzik például a Ket.-ből az a rendelkezés, amely szerint a települési önkormányzat köteles biztosítani – ha erre a kisebbségi önkormányzat részéről igény van –, hogy a közigazgatási eljárás során használt nyomtatványok a kisebbség anyanyelvén is rendelkezésre álljanak.

³² A Nektv. küszöbön álló módosítása jelentős jogkiterjesztést valósítana meg a kisebbségi jogokat élvezők körében: Eszerint a kisebbségek számára biztosított jogokat élveznének az Európai Unió Magyarországon lakóhellyel rendelkező tagállamának polgárai, valamint azok a bevándorolt, letelepedett személyek, akik valamely élő hazai kisebbséghez tartozónak vallják magukat. Ebből következik, hogy a módosítás elfogadása esetén, ebben a kiszélesített személyi körben is biztosítja majd a Ket. a feltételek nélküli nyelvhasználati jogot. Itt jegyezzük meg, hogy a Ket. indoklása már befejezett tényként, hatályos szabályként utal a fenti rendelkezésre – nyilván, mert az indoklás megírásakor még az egy időben történő elfogadásban bízott a kodifikátor –, s bár az indokolásnak nincs közvetlen kötelező vagy magyarázó ereje, mégis több tízezer ügyintézőnek meg a jogkereső közönségnek adhat értelmezéshelyi kapaszkodót, ezért nem hangsúlyozható eléggé a jogalkotó felelőssége annak naprakész és a tételes joganyaggal egyező voltaért.

A nyelvvesztés szomorú tendenciáját támasztotta alá egy 2002. évi vizsgálatunk, amelynek adatai szerint a kisebbségi önkormányzatok alig egynegyede válaszolt úgy, hogy az adott településen van lehetőség és igény a kisebbségi nyelv használatára.

A nyelvhasználati jogok körében a Ket. másik „privilegizált” csoportját azok a nem magyar állampolgárságú, magyar nyelvet nem ismerő személyek képezik, akiknek – rövidítsük most így ezt az eljárási pozíciót – „azonnalos” hatósági ügyük van. Ez két dolgot jelenthet:

- a) itt tartózkodásuk alatt hivatalból indítanak velük szemben azonnali intézkedéssel járó eljárást,
- b) vagy ők fordulnak azonnali jogvédelemért valamely hatósághoz.

Összefűzi ezt az ügyfélkört a halasztást nem tűrő jogi segítségre szorulás, gondoljunk a hatóság helyszíni ellenőrzésének különböző alakváltozataira, okmányok, rendszámtábla stb. elvesztésére.

Problémát jelenthet majd a jogalkalmazás során az intézkedés fogalma, hiszen a magyar közjogban ehhez a terminushoz számos egymással köszönő viszonyban sem álló aktus fűződik (az intézkedések szankcióként szerepelnek például a büntető-, szabálysértési és a közigazgatási jogban, kényszercselekményként jelennek meg a különböző eljárásjogokban, emellett használják a fogalmat teljesen általános értelemben, és mindenféle joghatást kiváltó aktust értenek alatta).

A rendészettudomány álláspontja szerint az intézkedés azonnali végrehajtási kötelezettséggel járó szóbeli hatósági akaratnyilvánítás, amelyet az eljáró hatóság képviselője (az ún. hatósági közeg) ellenállás, illetve a végrehajtás megtagadása esetén közvetlenül – a jogorvoslat eredményét nem bevárva – kikényszeríthet. A Ket. sajnos adós marad a fogalom-magyarozattal, így számítani lehet arra, hogy a külföldi ügyfél (s főleg magyar jogi képviselője) igencsak kiterjesztő értelemben fogja használni az ingyenesség zálogát képező terminust.

Mind a kisebbségi nyelvhasználat, mind pedig az „azonnalos” ügyek tolmácsolási és fordítási költségeit az állam előlegezi és viseli.

Minden további esetben a magyar nyelvet nem ismerő ügyfélnek joga van arra, hogy a költségek viselése mellett anyanyelvén, vagy közvetítő nyelven bírálják el kérelmét. Csakhogy nem érthető a „megfizetett nyelvhasználatnak” az ügy elbírálására való leszűkítése, miért nem lehet vajon bármely más eljárási cselekményre ezt a jogot kiterjeszteni, emellett miért feledkezett meg a jogalkotó a hivatalból indított – de intézkedést nem igénylő – eljárásokról?

Tolmácsra³³ a Ket. szerint csak akkor van szükség, ha az ügyintéző az eljárás szereplője által használt idegen nyelvet nem beszéli. Kérdés persze, hogy elegendő garancia-e adott esetben az ügyfél számára az ügyintéző nyelvtudásának színvonala, így mi a helyzet akkor, ha az ügyfél ragaszkodik a szakképzett tolmáchoz?

Különösen „éles” ez a helyzet abban az esetkörben, ahol az idegen nyelv használata alanyi jog (kisebbségek, „azonnalos” ügyek), hiszen a tolmács a szakértő jogállását osztja, márpedig az ügyfélnek nincs alanyi joga – ahogy más eljárásban sem – szakértő kirendelésére, hiszen e kérdésben való döntés – a szabad bizonyítás elvéből fakadóan – az eljáró hatóság mindenkor mérlegelésnek függvénye. Ilyenkor tehát bizonyítási indítvánnyá degradálódik egy alkotmányos jog érvényesülése, ami persze nem jelenti azt, hogy ne kellett volna kitalálni valamit a nyilvánvalóan rosszhiszemű, az eljárás elhúzódására aspiráló indítványok megakadályozása érdekében.

Joggal vetődik fel tehát, hogy a rosszhiszemű pervitel Pp.-beli szabályaiból – amely mögött sok évtizedes bírói gyakorlat is áll – vajon nem lett volna-e szerencsés néhányat átemelni, hiszen az ügy érdemi befejezését nem csak valótlán tény állításával, vagy jelentős tény elhallgatásával lehet hátráltatni.

A tolmácsolási és fordítási igények várható megnövekedésének nemcsak a költségvetés igen korlátozott teherbíró képessége szabhat majd határt, de a szakértő-kirendelés alapvetően új szabályozása is: ezután megszűnik a szakértés Áe.-ből ismert „kényszermunka” jellege, a kirendelést ugyanis – bár indokok megjelölésével – vissza lehet utasítani, az tehát a hatóság és a szakértő megállapodásával jön létre. A költséges és bizonytalan kimenetelű kirendelésekkel szemben tehát egyre nagyobb szükség lesz az eljáró hatóság tagjának nyelvismeretére, de legalább arra, hogy az adott közigazgatási szervnél – és pedig kiemelten az első fokú ügyintézésben – legyenek a világnyelvek valamelyikét jól ismerő, tárgyalóképes ügyintézők.

Nem mondunk újat a felismeréssel, hogy a Ktv. 2001-es módosításakor bevezetett „nyelvismereti ösztönzők” teljeséggel elégtelenek arra, hogy a hatósági ügyintézésben gyors és megbízható nyelvhasználati szolgáltatás működjön, így a mindennapok nyelvét és az adott szaknyelvet egyaránt birtokló köztisztviselők szignifikáns jelenlétéről beszélhessünk.

³³ De ki lehet tolmács? Jelenleg még hatályban van – bár tudomásunk szerint az IM új, törvényi szintű szabályozást készít elő ebben a tárgyban – a szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet, amely szerint szakfordítást, illetőleg tolmácsolást munkaviszonyon kívül díjazás ellenében, hivatásszerűen az végezhet, aki szakfordítói, illetőleg tolmácsigazolvánnyal rendelkezik. A szakfordító, illetőleg tolmács szakképesítéssel rendelkező személy számára az állandó lakóhelye szerint illetékes jegyző adja ki a szakfordító, illetőleg tolmácsigazolványt. E személyekről az igazolványt kiállító jegyző nyilvántartást vezet. Hiteles fordítást, fordítás hitelesítését, valamint idegen nyelvű hiteles másolatot – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – kizárólag az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda (OFFI) készíthet. Ha azonban az OFFI-nak a szükséges nyelvben jártas tolmácsa nincs, továbbá a nem budapesti székhelyű bíróságnál a tolmácsolásra a bíróság illetékességi területén a jegyzőnél nyilvántartott tolmácsot kell kirendelni. Ha így sem biztosítható a tolmácsolás, akkor a szükséges nyelvben jártas más alkalmas személyt kell kirendelni.

Az sem szolgál az új szabályozás javára, hogy a Ket. nem tud fordítóról és fordításról, pedig a közigazgatási eljárások döntő többségükben – az ügyek szakmai jellegének erősödése folytán is – ma sem nélkülözik az írásbeliséget. A jogalkotó nyilván nemcsak a szóbeli megnyilatkozásokra kívánta érvényesíteni a nyelvhasználati jogokat (erre a kisebbségi nyelveknél, valamint az eljárási költségek meghatározásánál kifejezetten utal), de ezt nem ártott volna egyértelműbbé tenni.

A fentebb kifejtettekből következik, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban a magyar nyelvet nem beszélő külföldinek minden esetben lehetősége van rá, hogy anyanyelvén, vagy az általa értett valamely közvetítő nyelven kommunikálhasson. Annyi „szépséghibával” persze, hogy az ezzel kapcsolatos költségek viselésében jelentős különbség van: a kisebbségek esetén, illetve az ügyfél jogainak azonnali védelme érdekében vagy a külföldivel szemben azonnali intézkedéssel járó, hivatalból indított eljárások kivételével a költségek az ügyfelet terhelik, sőt a kérelemre indult eljárásoknál a költségek megelőlegezésére is őt kell kötelezni. A külföldit (csak természetes személyt) is megilleti a költségmentesség, amennyiben kereseti, jövedelmi, vagyoni viszonyai okán nem képes a költségek, vagy egy részük viselésére.

Az uniós polgárjog státusza ebben a körben nem ad többletjogot (kivéve, ha a Nektv. korábban idézett módosítását elfogadják), hiszen az alapvetően addicionális jellegű, s abban különbözik a nemzeti állampolgárságtól, hogy nem egyetlen államhoz, hanem az egész közösséghez fűzi a polgárt.³⁴ Ezért aztán az Unió minden polgárának joga van ahhoz, hogy a hivatalos közösségi nyelvek bármelyikén érintkezzen a közösség intézményeivel, és azoktól a megkereső nyelvén kapjon ésszerű határidőn belül indoklással ellátott érdemi választ.

5. Szükség van-e nyelvhasználati törvényre?

Összefoglalva az előbbieket: a jogilag szabályozott bírósági, hatósági, közüzemi és közintézeti eljárásokban a zavartalan kommunikációhoz fűződő jogok meglehetősen szétágazóak, esetenként egyáltalán nincsenek szabályok, máskor a normák eltúlzott, a gyakorlatban teljesíthetetlen követelményeket támasztanak az ügyintézői állománnyal szemben, megint máskor pedig indokolatlan, az alapjogok érvényesítését veszélyeztető szűkkeblűségről árulkodnak, végül pedig egy kódexen belül is tartalmaznak kollíziót, amely különösen a nyelvhasználat elvi szinten deklarált általános szabályai és az érintett számára ingyenesen igénybe vehető tolmácsolás (fordítás) szabályai között mutatkozik.

A nyelvhasználati eljárási szabályok nem differenciálnak az ügyben részt vevők eljárási pozíciói szerint vagy éppen eljárási cselekmények alapján.

A joghézagok és kollíziós helyzetek létének, valamint az egységes szabályozás és az ügyintézői nyelvtudás hiányának a bírói eljárásokhoz képest az ügyfélnek mindig kevesebb garanciát nyújtó közigazgatási ügyekben van igazán jelentősége, elsősorban azokban az ügyfajtákban, amelyekben igen nagy számban szerepelnek külföldiek.

Hangsúlyozni kell, hogy – a közösségi jog belső joggá válására is tekintettel – ma már messze nem csak a közlekedési, menekültügyi és idegenrendészeti igazgatás „szállítja” ezt az igen heterogén ügyfélkört: idetartozik a külföldiek ingatlanvásárlása, az anyakönyvi ügyek, az adó-, illeték- és vámügyek, a közszolgálati szféra részbeni megnyílása az EU-polgárok számára, egyes kamarai tagsághoz kötött szakmák gyakorlása (orvos, építész, vagyonőr stb.), a munkavállalással, egyéni vállalkozással összefüggő jogok és köteleességek, az oktatási jogok, egyes szociális és egészségügyi ellátások igénybevétele stb.

Mindez joggal veti fel egy egységes – minden bírósági, hatósági, közüzemi és közintézeti eljárásra kiterjedő – nyelvhasználati törvény megalkotásának szükségességét, amelyhez képest természetesen az egyes eljárás- és ügyfajtákban a jogalkotó lehet bőkezűbb is, de amelyből már nem lehetne semmilyen indokkal „elvenni”! Emellett a törvény nemcsak az egységes szabályozás és az áttekinthetőség eléggé nem hangsúlyozható értékét szolgálná az érintett jogalkalmazói állomány és az ügyfélkör számára, hanem tematikailag is újat nyújtana: végre át lehetne gondolni a zavartalan kommunikációhoz fűződő jog differenciálásának – a Ket.-ben már töredékesen megjelenő – szükségességét:

- a) eljárási cselekmények szerint,
- b) az eljárás szereplőinek státusza szerint,
- c) az ügyféli pozíción belüli különbségek alapján,
- d) az ügyfajta alapjogi érintettségének figyelembevételével.

³⁴ Az uniós polgárjog tartalmáról, részjogosítványairól lásd: Tóth Judit: *Státuszjogok*. Kisebbségkutatás Könyvek, Budapest, 2004. 289-301. o.

III. fejezet

Kisebbségi jogok az oktatásban

1. A kisebbségi oktatásra vonatkozó jogi szabályozás és a jogalkotói szándék rövid áttekintése

A Magyar Köztársaság Alkotmánya 1989 óta tartalmaz rendelkezést a hazánkban élő nemzeti és etnikai kisebbségek jogi státuszáról: államalkotó tényezőnek tekinti őket, elismeri, és „biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvi oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.”³⁵ Az Alkotmánynak, illetőleg az alaptörvény végrehajtását szolgáló Nektv.-nek a kisebbségi jogok megállapításával alapvetően politikai célja volt.

A jogalkotó azt kívánta deklarálni – tulajdonképpen az Európához tartozó államok közössége előtt demonstrálni –, hogy Magyarország megfelel a nemzetközi jogi sztenderdeknek: nem folytat asszimilációs („beolvasztó”) politikát, sőt kötelezettséget vállal arra, hogy a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségi közösségek, illetőleg az azokhoz tartozó természetes személyek megőrizhetik önazonosságukat.³⁶

A rendszerváltással egyidőben, e folyamat kezdetén megszületett jogszabályok egyéni és közösségi kisebbségi jogokra osztották a kisebbségeket illető speciális jogosultságokat, amelyek – az Alkotmány 68. § (3) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezések kivételével – alapvetően egyfajta kulturális autonómia megteremtését, biztosítását célozták.

Az Alkotmány 68. § (3) és (4) bekezdése – amely egyrészt a kisebbségek képviseletének biztosításáról, másrészt az önkormányzashoz fűződő kollektív jogról szól – ugyanis túlmutat a „kulturális autonómia” keretein, hiszen megteremti a kisebbségi közösségek közjogi szerepvállalásának a lehetőségét is. Természetesen politikai döntés kérdése az, hogy ez a fajta közjogi szerepvállalás a gyakorlatban milyen tartalmat nyerhet, esetleg elmozdul-e valamiféle „politikai autonómia” irányába vagy sem. Jelenleg a kisebbségi önkormányzati rendszer is csupán a kulturális autonómia érvényesülését szolgálja.

Jelen fejezetben a kisebbségeket illető kulturális autonómia egyik legfontosabb láncszemét, a kisebbségi oktatáshoz fűződő jog érvényesülését szeretnénk áttekinteni.

A kisebbségi oktatás megvalósítása egyik alapvető feltétele az önazonosság – egy adott közösség nyelve, hagyományai és egyéb kulturális értékei – megőrzésének. Az oktatás szerepe azért is kulcsfontosságú, mert még egy kevésbé asszimilálódott közösségben felnövő gyermek sem képes boldogulni pusztán az „otthonról hozott”, a családon belül beszélt, sokszor archaikus anyanyelven: a korszerű, az európai követelményeknek és általában a modern társadalomnak megfelelő nyelvismeret elsajátítása csak iskolarendszerű képzés útján biztosítható.

A gyermek oktatása, nevelése kérdésében természetesen a szülőknek is van szerepe – de az Alkotmány 67. §-ának (2) bekezdésében³⁷ foglalt rendelkezés alapján is – a szülők rendelkeznek döntési kompetenciával. A gyermek identitása kérdésében, tehát abban, hogy vállalja-e valamely kisebbségi közösséghez való tartozását, elsőként a szülő dönt, sokszor már az anyakönyvi eljárásban a névválasztás alkalmával.

Az oktatást illetően a gyermekeikért felelősséget viselő szülőknek általában az alábbi kérdésekre kell választ találniuk:

- hasznos-e a gyermek jövője (fejlődése, életpályája, karrierje) szempontjából a „többynyelvűség”;
- az adott társadalomban, a családot jellemző életviszonyokat is figyelembe véve hasznos-e a gyermek érdekét szolgálja-e, ha kisebbségi nyelven folytatja a tanulmányait, illetőleg az így szerzett képesítés „versenyképessé” teszi-e magyar nyelvű társai között;
- a nyelvismeretnek, illetőleg az azt igénylő szakképesítésnek van-e piaci értéke Magyarországon, illetőleg Európában;
- érzelmi, tradicionális és egyéb (például vallási) okokból fontos-e a gyermek (illetve szülője) számára a kisebbségi oktatásban való részvétel?

A Nektv. az anyanyelvű oktatásban és művelődésben való részvételt az egyéni kisebbségi jogok közé sorolja, amelynek azonban van egyfajta közösségi „vetülete” is. A Nektv. VI. fejezetében foglalt rendelkezések szerint ugyanis akkor kötelező az általános tantervű közoktatási intézményekben kisebbségi osztály vagy tanulócsoporthoz indítása, illetve működtetése, ha azt „egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülője vagy törvényes képviselője” kéri.

³⁵ Lásd: az Alkotmány 68. § (1) és (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseket.

³⁶ Erről részletesen szól a Nektv. preambuluma.

³⁷ Alkotmány 67. § (2) bekezdés: a szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.

Ez a szabály a kisebbségi oktatáshoz való jogot ugyan nem emeli ki az egyéni jogok köréből, azonban annak érvényesítését mégis „közösségi jellegűvé” teszi.

A kisebbségi oktatás közösségi jellegével kapcsolatban még feltétlenül megemlítendő, hogy a törvény hivatkozott fejezete a kisebbségi oktatásra irányuló igények felmérésében és az oktatás megszervezésében, a kisebbségi önkormányzatok számára is feladatot határoz meg,³⁸ illetve lehetőség van arra – a közoktatási törvényben meghatározottak szerint –, hogy a kisebbségi önkormányzatok önállóan létesítsenek és tartsanak fenn közoktatási intézményeket.³⁹

A kisebbségi oktatásra vonatkozó jogi szabályozásról tehát általánosságban elmondható, hogy megfelel az Alkotmány 68. § (2) bekezdésében foglalt deklaráción túl, a 70/A. § (3) bekezdésében rögzített rendelkezésnek is, mely szerint „a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti”. A kisebbségi oktatást biztosító jogszabályok egyik fő célja tehát az esélyegyenlőség megteremtése, ezért e szabályanyag a „pozitív diszkriminációt” megvalósító jogi normák közé sorolható.

Ezt igazolja az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.) megszületése is. A jogszabály 27–29. §-ai – Oktatás és képzés fejezetcím alatt – meghatározzák az egyenlő bánásmód elvének a kereteit a különböző oktatási intézményekben, illetőleg alkotmányosan elfogadható kivételként jelölik meg a nemzetiségi (kisebbségi) oktatási formákban való részvétel eseteit is. A pozitív diszkrimináció ugyanis – lényegéből fakadóan – olyanfajta megkülönböztetést jelent, ami nem mindenki számára pozitív: az előnyben, kedvezményben stb. részesítésnek ugyanis lehetnek „vesztesei” is.⁴⁰

A kisebbségi oktatás jelenlegi rendszere ugyanakkor nem zárja ki a visszaélések, illetőleg a legkülönbözőbb formában megnyilvánuló diszkrimináció lehetőségét sem. Az alábbiakban – a hivatalunkhoz érkezett panaszok, illetőleg a 2004. évben bekövetkezett jogszabályi változások alapján kialakult joggyakorlatra figyelemmel – ezekről szeretnénk beszámolni.

2. A kisebbségi oktatásban megnyilvánuló visszasságok vázlatos ismertetése az országgyűlési biztos gyakorlata alapján

A beszámoló időszakában különböző típusú oktatási panaszokat vizsgáltunk. Az ügyek egyik nagy csoportját ebben az évben is azok a beadványok tették ki, amelyekben a kisebbségi önkormányzatok az oktatással összefüggő véleményezési és egyetértési jogaik figyelmen kívül hagyását, illetve megsértését kifogásolták. Ehhez a kérdéshez kapcsolódva tárgyaljuk a közoktatási törvény 2003. szeptemberi módosításával létrehozott új jogintézmény, az ún. kilenctagú bizottság szabályozásával, működésével összefüggésben felmerült panaszokat.

Beszámolunk az oktatás területéről hozzánk érkező beadványok másik – a pedagógusok diszkriminatív magatartását sérelmező – csoportjáról is. Végül szólunk a szegregáció jelenségéről, és ismertetjük az ebben a témakörben készült jelentésünket.

2.1. Az egyetértési jog gyakorlatával kapcsolatos ügyek

A magyar kisebbségi joganyag az ún. együttműködési jogok segítségével biztosítja a kisebbségek kulturális autonómiáját. Ez azt jelenti, hogy a jogszabályokban felsorolt esetekben a települési és a kisebbségi önkormányzat megosztott hatáskörrel rendelkezik; egyetértési jog esetében a kisebbségi önkormányzat egyetértése nélkül nem lehet érvényes döntést hozni; véleményezési jog esetében viszont csak a véleménykérés eljárási kötelezettsége él, a vélemény tartalma nem köti a települési önkormányzatot. Az egyetértés-köteles kérdések köre a közoktatás területén a legszélesebb.

Az egyetértési joggal kapcsolatban évről évre az olyan típusú panaszok a leggyakoribbak, amelyek arról tanúskodnak, hogy egyes települési önkormányzatok nincsenek tisztában a vonatkozó jogszabályokkal, vagy nem veszik azokat komolyan. Az általunk vizsgálat ügyekben például úgy akarják a közoktatási intézményeket átszervezni, megszüntetni, illetve úgy kívánnak az élükre új vezetőt kinevezni, hogy a kisebbségi önkormányzat egyetértését nem szerzik be, vagy a vétőt kifejező határozatot nem akarják figyelembe venni.

³⁸ Lásd: Nektv. 46. § (1) bekezdése.

³⁹ Lásd: Nektv. 47. § (1)–(16) bekezdéseiben foglalt rendelkezéseket.

⁴⁰ Különösen igaz ez olyan országok esetében, ahol a közoktatási, illetve felsőoktatási intézményekben ún. kvótarendszert vezettek be, azaz meghatározták, hogy a képzésben résztvevők bizonyos hányada, részaránya, valamely kisebbséghez tartozó személy legyen. Ebben az esetben az azonos pontszámot elérő, azonos teljesítményt nyújtók közül előnyt élveznek azok, akik valamely kisebbségi (etnikai) csoporthoz tartoznak.

Egy kisebbségi önkormányzat elnöke azzal a panasszal keresett meg minket, hogy a települési önkormányzat évek óta nem kéri ki egyetértésüket az alapító okirata szerint kisebbségi oktatást folytató iskola költségvetésének meghatározásakor.

A települési önkormányzat ezt azzal magyarázta, hogy a kisebbségi önkormányzat elnöke mint az iskola igazgatója mindig jelen van a költségvetés megtárgyalásakor, ezért fölöslegesnek tartották a formális megkeresést.

Válaszunkban arról tájékoztattuk a települési önkormányzatot, hogy az egyetértési jog a kisebbségi önkormányzatot mint testületet illeti meg; így az adott kérdésben a kisebbségi képviselőknek határozati formában kell döntenie. A képviselő-testület határozatát nem pótolhatja a kisebbségi önkormányzat elnökének állásfoglalása. Az önkormányzat elfogadta tájékoztatásunkat.

Egy másik kisebbségi önkormányzat a helyi iskolában tervezett igazgatóváltással kapcsolatos eljárást kifogásolta. Álláspontjuk szerint egyetértési jog illeti őket, a települési önkormányzat azonban csupán a véleményüket kérte.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. évi törvény (Kotv.) 102. § (11) bekezdésének e) pontja szerint a helyi kisebbségi önkormányzatot egyetértési jog illeti meg az ún. kisebbségi oktatási intézmény vezetőjének megbízása esetén.

A kisebbségi intézmény fogalmát a Kotv. 121. § (6) bekezdése adja meg. E szerint kisebbségi intézményről beszélünk, ha

1. az iskola alapító okirata tartalmazza a nemzeti, etnikai kisebbségi feladat ellátását, és
2. az iskola ezt a feladatot ténylegesen el is látja, továbbá
3. a tanulók legalább 25%-a részt vesz a programban.

Vizsgálatunk eredményeként megállapítottuk az iskola kisebbségi intézmény jellegét. Az intézmény alapító okirata tartalmazta a kisebbségi feladatok ellátását. A kisebbségi oktatás egyik formája – két közoktatási szakértő véleménye szerint is – példaértékűen valósult meg az iskolában. A részvételi arány pedig 64%-os volt.

A települési önkormányzat állásfoglalásunk ellenére sem kérte ki a kisebbségi önkormányzat egyetértését, ezért azzal az ajánlással kerestük meg az illetékes közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva törvényességi észrevételben hívja fel a képviselő-testületet a határozat visszavonására. A beszámoló írásakor az ügy további fejleményei még nem ismertek.

Egy kisebbségi önkormányzat a nemzetiségi oktatást folytató intézmény igazgatójának kinevezése ügyében kérte segítségünket. Panaszuk szerint a nemzetiségi nevelést folytató óvodát és a kisebbségi oktatást végző iskolát a települési önkormányzat összevonta, majd az így létrejött általános oktatási intézmény (ÁOI) alapító okiratából kihagyták a nemzetiségi nevelés feladatának ellátását. Mindez a kisebbségi önkormányzat egyetértése nélkül történt. Az adott helyzetben pedig a települési önkormányzat azért nem kérte a kisebbségi önkormányzat egyetértését az igazgató kinevezéséhez, mert a változtatások következtében már nem minősült kisebbségi intézménynek a közoktatási intézmény.

Vizsgálatunk feltárta, hogy az összevonás előtt mindkét intézmény alapító okirata tartalmazta a nemzetiségi nevelés-olvas-tatással kapcsolatos feladatok ellátását. Az önkormányzat az óvodába járó gyermekek teljes létszáma után felvette a kisebbségi kiegészítő normatívát, az iskolában azonban a kisebbségi oktatásban résztvevők száma nem érte el a 25%-ot.

A Kotv. 85. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy:

„A helyi önkormányzat önállóan vagy más helyi önkormányzattal közösen köteles a közoktatási feladatai megszervezéséhez szükséges önkormányzati döntés-előkészítést szolgáló feladatellátási, intézményhálózat-működtetési és -fejlesztési tervet (a továbbiakban: önkormányzati intézkedési terv) készíteni. Az önkormányzati intézkedési tervnek figyelembe kell vennie a fővárosi, megyei fejlesztési tervet. Az önkormányzati intézkedési tervnek tartalmaznia kell, hogy az önkormányzat a kötelező feladatait milyen módon látja el, illetőleg milyen nem kötelező feladatokat kíván a helyi önkormányzat ellátni. Tartalmaznia kell továbbá az intézményrendszer működtetésével, fenntartásával, fejlesztésével, átszervezésével összefüggő elképzeléseket. Az intézkedési terv elkészítésekor be kell szerezni – a nemzeti, etnikai kisebbséget érintő kérdésekben – a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértését.”

Az önkormányzat nem készített intézkedési tervet, így a kisebbségi önkormányzatnak nem állt módjában az átszervezéssel (összevonással) kapcsolatban egyetértési jogával élni. (Az összevonás idején hatályos közoktatási törvény szerint önmagában az átszervezés, ha nem járt a tevékenységi kör módosításával, nem számított egyetértés-köteles döntésnek.) Ebben az esetben tehát az egyetértési jog gyakorlásának mellőzését az intézkedési terv hiánya okozta.

Az átszervezést, összevonást követően azonban módosították az alapító okiratot is, és kihagyták a nemzetiségi nevelés feladatát. Ezzel a döntéssel a tevékenységi kör módosítása is megtörtént, amihez – a Kotv. 102. § (11) bekezdés a) pontja szerint – ki kellett volna kérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését. A nemzetiségi nevelés megszüntetése a Kotv. 88. § (6) bekezdése és 102. § (11) bekezdés a) pontja alapján is egyetértés-köteles kérdés lett volna.

A települési önkormányzat azzal magyarázta a nemzetiségi nevelés megszüntetését, hogy a közoktatási szakértő által készített szakértői vélemény kimutatta: a személyi feltételek hiányosak, a feladat ellátásához minimálisan szükséges két

óvodapedagógus közül – bár mindkettő ismerte és beszélte az adott kisebbség nyelvét – csupán az egyiknek volt a Kotv. által előírt végzettsége, a másik óvónő nem akkreditált oktatáson, nemzetiségi továbbképzésen vett részt.

Az önkormányzat ahelyett, hogy a jogszabályi előírásoknak megfelelően biztosította volna a törvényes működést az óvodában, a kisebbségi önkormányzat együttdöntési jogait semmibe véve, a törvényi előírásokat kijátszva, megszüntette a nemzetiségi nevelést. Megállapítottuk, hogy az önkormányzat akkor járt volna el a törvényeknek megfelelően, ha észlelve, hogy az egyik óvónő végzettsége nem megfelelő: képzésre kötelezte volna, vagy más módon biztosítja az előírásoknak megfelelő pedagógust. A nemzetiségi nevelést kérő szülők igényének mindenképpen eleget kellett volna tennie. Az önkormányzat nem „csupán” az egyetértési jog figyelmen kívül hagyásával sértette meg a jogszabályokat, hanem a nemzetiségi nevelés megszüntetésével, egyik kötelező feladatának ellátása alól törvénytelenül „mentesítette” magát.

Az önkormányzat, amíg jogokat szerezhetett ezzel – felvehette a kisebbségi oktatás után járó normatívát –, addig „nem tudott” a képesítés hiányáról. Amikor azonban kötelezettség is terhelte volna a kisebbségi nevelés következményeként – bizonyos döntéseihez a kisebbségi önkormányzat egyetértését ki kellett volna kérnie –, akkor az óvodában folyó nevelést már nem tekintette kisebbségi nevelésnek. Egy jogállamban nem megengedhető a jogok gyakorlásának és kötelezettségek teljesítésének tetszés szerinti kiválogatása. Ha a fenntartó komolyan gondolta, hogy nem volt kisebbségi nevelés az óvodában, akkor visszamenőleg vissza kellett volna fizetnie az erre a feladatra jogalap nélkül felvett közpénzt, amit nem tett meg.

Az önkormányzat fenti törvénytelen intézkedéssorozatának következtében az összevont általános oktatási intézmény már nem felelt meg a kisebbségi intézmény fogalmának, így az önkormányzat az igazgató kinevezéséhez nem kérte ki a kisebbségi önkormányzat egyetértését. Álláspontunk szerint ez is törvénytisértést valósított meg, hiszen az önkormányzat egy törvénytisértő döntéssorozat eredményeként érte el, hogy mellőzhesse a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

A törvénytisértésekre rámutatva az illetékes közigazgatási hivatal vezetőjéhez fordultunk azzal az ajánlással, hogy törvényességi ellenőrzés jogkörében eljárva tegyen törvényességi észrevételt az intézményeket összevonó, az alapító okiratot módosító és az igazgatót kinevező határozatok hatályon kívül helyezése érdekében.

A közigazgatási hivatal vezetője azonban elutasította ajánlásunkat. Ezért a belügyminiszterhez mint a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének és a közigazgatási hivatalok ellenőrzésének szakmai irányítását ellátó tárca vezetőjéhez fordultunk.

A BM álláspontja szerint az összevonás és az alapító okirat módosítása törvénytelen volt az egyetértési jog kikérése nélkül. Az igazgató kinevezése során azonban már azért nem kerülhetett sor az egyetértési jog gyakorlására, mert – bár jogsértő eljárások következtek – az ÁOI nem minősült kisebbségi intézménynek. A BM tehát egyetértett azzal, hogy bizonyos határozatok törvénytisértőek voltak, de arra tekintettel, hogy másfél évvel korábbi testületi döntésekről volt szó, hatályon kívül helyezésüket nem látta indokoltnak. Azt tartotta szükségesnek, hogy a közigazgatási hivatal vezetője a további törvénytisértések elkerülése érdekében hívja fel a képviselő-testület figyelmét a vonatkozó anyagi és eljárási szabályok betartására. A belügyminiszter sajnálatosnak tartotta, hogy az adott településen sérült a kisebbségi neveléshez való jog, de álláspontja szerint a törvényességi ellenőrzés eszközrendszere nem biztosít kellő fellépést a hasonló visszasságok megelőzéséhez.

A belügyminiszter álláspontjával nem tudtunk teljes mértékben egyetérteni, ugyanakkor fontosnak tartottuk, hogy a jövőre nézve biztosított legyen a nemzetiségi nevelés az adott településen. Ezért egyeztetéseket folytattunk a települési és a kisebbségi önkormányzattal, és az a megegyezés született, hogy a Nektv. 46. § és a Kotv. 120. § (4) bekezdésének megfelelően a két testület ismét felméri a kisebbségi nevelés és oktatás iránti igényeket, és a szülők kezdeményezésének megfelelően – eleget téve a Nektv. 43. § (4) bekezdésének – szervezik meg a nemzetiségi nevelést.

2004-ben új típusú panaszként jelent meg a helyi és az országos kisebbségi önkormányzat vitája arról, hogy bizonyos ügyekben kit illet az egyetértés joga.

Egy nemzetiségi oktatást folytató közoktatási intézmény igazgatójának kinevezése során a fővárosi önkormányzat a Kotv. 102. § (11) bekezdésére hivatkozva kikérte mind a fővárosi, mind pedig az országos kisebbségi önkormányzat egyetértését. Miután a két kisebbségi önkormányzat nem értett egyet egymással (azaz más pályázót támogattak), a fővárosi önkormányzat hozzáuk fordult, és állásfoglalásunkat kérte.

A fővárosi önkormányzatot tájékoztattuk arról, hogy a Kotv. 102. § (11) bekezdése szerint egyetértési joga a helyi kisebbségi önkormányzatnak van, és csak a térségi, vagy országos feladatot ellátó intézmény esetében szükséges az országos kisebbségi önkormányzat egyetértése. Olyan helyzet tehát nem állhat elő, amelyben mindkét kisebbségi önkormányzat egyetértését egyszerre ki kell kérni.

Egy másik kisebbség esetében hasonló probléma merült fel. A fővárosi önkormányzat nem tudta eldönteni: térségi, országos feladatot lát-e el az oktatási intézmény, vagy sem, és ezért kikérték mindkét kisebbségi önkormányzat – a fővárosi és az országos – egyetértését. Ebben az esetben is más-más jelöltet támogatott a két kisebbségi önkormányzat.

Az országos feladat definícióját a Kotv. 121. § (1) 27. pontja határozza meg. E szerint: „országos feladatot lát el a közoktatási intézmény, ha a szolgáltatásait igénybe vevők legalább ötvenegy százaléka – az intézmény székhelyét leszámítva – legkevesebb öt különböző megyéből (fővárosból) élők közül kerül ki, feltéve, hogy az adott feladatot ellátó, szolgáltatást nyújtó közoktatási intézményből legfeljebb három működik az országban (például nemzeti, etnikai kisebbségi feladatot lát el, vallási, világnézeti tekintetben elkötelezett intézményként működik, gyógypedagógiai feladatot lát el); továbbá az e törvény 81. §-ának (10) és (12) bekezdésének alkalmazásában akkor is, ha az adott feladatot az országban egy intézmény látja el”.

A térségi feladat fogalmát a Kotv. 102. § (1) 45. pontja adja meg: „térségi feladatot lát el a közoktatási intézmény, ha öt év átlagában szolgáltatásait legalább ötvenegy százalékban – az intézmény székhelyét leszámítva – kettőnél több megyében, illetve a főváros határain kívül élők veszik igénybe”.

Vizsgálatunk során kiderült, hogy az iskola Alapító Okiratának tanúsága szerint a fenntartó szándéka országos feladat betöltésére irányult, ugyanakkor a beiskolázási adatok alapján az intézmény nem felelt meg az országos feladatot ellátó oktatási intézmény fogalmának.

A panasz kapcsán felmerült az „országos feladat” fogalom módosításának szükségessége. Álláspontunk szerint abban az esetben, amikor egy kisebbségi közösség egyetlen középiskolai szintű oktatási intézménnyel rendelkezik, akkor az intézmény feladatköre nem szűkíthető le az adott beiskolázási adatok alapján, hiszen az iskolának – a jövőre nézve, lévén egyetlen ilyen típusú iskola – országos körben kell biztosítania a nemzetiségi oktatás/nevelés feladatát.

A fogalmat azért is tartottuk nemzetiségi összefüggésben alkalmazhatatlannak, mert a magyarországi kisebbségek az ország területét nem egyenletesen népesítik be. A kisebbségi csoportok nagyobb része egy-egy megyében él, és a többi megyében közösségeik nem találhatók meg. A „minimum öt különböző megye” kritériuma így a legtöbb kisebbség esetében irreális.

A fentiek alapján az Országos Kisebbségi Bizottsághoz (OKB), a kisebbségi közoktatással kapcsolatos döntés-előkészítő, véleményező és javaslattevő országos szakértői testülethez fordultunk. Kértük, hogy tájékoztassanak állásfoglalásukról: szükségesnek látják-e az országos feladat definíciójának megváltoztatását, és ha igen, milyen tartalmú módosítást tartanának megfelelőnek.

Az OKB megtárgyalta a kérdést, és az általunk megfogalmazott okfejtés alapján módosítási javaslattal fordult az oktatási tárcához.

2.2. A konfliktusfeloldás új útjai

A közoktatási törvény 2003. szeptemberi módosításával – részben a mi kezdeményezésünkre – a települési és a kisebbségi önkormányzat megosztott hatáskörébe tartozó ügyekben, a két testület egyet nem értése esetére új jogintézmény jött létre.

Az ún. kilenctagú bizottságban az „érdekeltek”-en (a települési, és a kisebbségi önkormányzat) kívül az OKB által delegált, az országos szakértői listán szereplő szakértők vesznek részt. A testület a döntésért egyszerű szótöbbséggel hozza, és ez pótolja az egyetértést, tehát érdemi döntést jelent. [Kotv. 102. § (13) bekezdés]

Az egyet nem értés esetén létrehozandó testületre akkor van szükség, amikor a helyi közoktatási rendszer működése azért kerül veszélybe, mert az önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat nem tud egyetértésre jutni a megosztott hatáskörbe tartozó kérdésekben. A döntés elmaradása a nemzeti, etnikai kisebbségi feladatok ellátásában közreműködő nevelési-oktatási intézmény működését, fenntartását és egyben a tanulók jogait veszélyeztetné, sértené.

A kilenctagú bizottságok működésével kapcsolatban kaptunk néhány tájékoztatást kérő megkeresést. Az egyik kisebbségi önkormányzat elnöke kifogásolta, hogy nem tisztázott, hogy

- a bizottság zárt, vagy nyilvános ülés keretében hozza döntését,
- ki elnököl, ki vezeti a jegyzőkönyvet,
- mi az ülés menete, az álláspontok ütköztetésének módja.

Válaszunkban felhívtuk a beadványozó figyelmét a jogszabály szövegére, miszerint:

„A bizottság maga határozza meg működésének rendjét.”

Azaz a saját működésükre vonatkozó részletszabályok meghatározásában mindig az adott kilenc tagnak kell megállapodnia.

Egyes beadványozók aggódtak az intézmény működőképessége, illetve a törvényesség megtartása miatt, és arra kérték, hogy vegyünk részt annak munkájában, vagy külső megfigyelőként biztosítsuk a törvényességet.

Válaszunkban arról tájékoztattuk a panaszost, hogy a bizottság munkájában részt nem vehetünk és külső megfigyelőként sem befolyásolhatjuk annak eljárását. Kértük azonban, hogy amennyiben bármiféle törvénysértést észlel, jelezze azt, és mi természetesen megteesszük a szükséges intézkedéseket.

Egy másik ügyünkben egy kisebbségi önkormányzat sérelmezte, hogy az OKB csak a települési önkormányzatot tájékoztatta a három kijelölt szakértő nevével és elérhetőségéről; és hogy a három szakértő zárt körben egyeztetett a települési önkormányzattal, a kisebbségi önkormányzat bevonása nélkül.

A panasz tisztázása érdekében az OKB elnökéhez fordultunk, és kértük, ismertesse: szabályozta-e az OKB ügyrendjében

- a kilencfős bizottságba küldendő szakértők kiválasztásának rendjét,
- a kapcsolattfelvétel módját (kit kell megkeresni a bizottság összeállításához: a települési, a kisebbségi önkormányzatot, vagy mindkettőt),
- a bizottsági munkán kívüli egyeztetések lehetőségét.

Az OKB elnöke válaszában arról tájékoztatott, hogy megkeresésünkre az alábbi határozatot hozták:

1. A települési önkormányzat mint egyeztetést kérő, vagy más intézményfenntartó megkeresésére az illetékes OKB-tag, az érintett kisebbség képviselője javaslatot tesz a három független szakértőre, a szakértői névjegyzék alapján.
2. A szakértők megbízása az OKB döntése alapján határozattal történik.
3. A települési önkormányzat vagy az intézményfenntartó az egyeztetésre vonatkozó kérését az OKB elnökének vagy az OM Nemzetiségi és Etnikai Oktatási Főosztály címére küldi el. A szakértők delegálásának kérdését az OKB felveszi soron következő ülésének napirendjére.
4. Az OKB határozatáról írásban értesíti az egyeztetést kérő intézményfenntartót azzal a meghagyással, hogy az tájékoztassa erről a kisebbségi önkormányzatot.

Az OKB választ elfogadtuk, álláspontunk szerint a határozat megfelelő módon szabályozza a szakértők kiválasztásának rendjét és a kapcsolattfelvétel módját.

Az egyik panaszban felmerült az összeférhetlenség kérdése is. A kilencfős bizottság eljárását kérő fél kifogásolta, hogy az OKB által delegált egyik bizottsági tag elfoglalt az ügyben, mert baráti viszonyban van az igazgatói posztra pályázó jelöltek egyikével.

Az adott ügyben cáfolható volt az elfogultság vádja. Mivel azonban ez a kérdés jelenleg nem szabályozott, arra kértük az OKB elnökét, hogy a jövőre nézve (határozatban vagy ügyrendjükben) rendezzék az összeférhetlenség kérdését. Szabályozzák annak a szakértőnek, illetve illetékes OKB-tagnak az adott ügyből való kizárását, akitől az ügy tárgyi-lagos megítélése nem várható. Az OKB válasza a beszámoló írásakor még nem ismert.

2.3. Pedagógusok diszkriminatív viselkedése elleni panaszok

Az oktatási panaszok egy jelentős részét a pedagógusok diszkriminatív viselkedését sérelmező ügyek teszik ki. A panasztípusok között előfordul annak a kifogásolása, hogy a cigány gyerekeket nem viszik el kirándulni, nem vehetnek részt az osztályfénképezésen, kimaradnak az ajándékozásokból; tagozatra jelentkezésüket elutasítják. Olyan beadványok is érkeznek, amelyekben azt sérelmezik, hogy pedagógusok a gyermekek származására vonatkozó megalázó kijelentéseket tesznek, vagy fizikailag bántalmazták őket.

Ezekben az ügyekben minden esetben helyszíni vizsgálatot is folytatunk, a dokumentumok bekérése és tanulmányozása mellett. Személyesen beszélünk az iskola igazgatójával, pedagógusaival. Felvesszük a kapcsolatot a gyermekjóléti szolgálattal, és ha a településen működik cigány kisebbségi önkormányzat, annak képviselőjével is. Tájékozódunk arról, hogy előfordult-e már diszkriminációs panasz az iskolában, ha igen: mit tettek annak orvoslása érdekében; van-e az iskolának esélyegyenlőségi programja; ismerik és igénybe veszik-e az ún. integrációs normatívát, alkalmaznak-e integrációs felkészítést. Felmérjük azt is, hogy hasznos lenne-e a tanári kar részére antidiszkriminációs tréninget szervezni. A panaszos családját is meglátogatjuk. Szükség esetén az összes szereplő részvételével folytatunk egyeztetést.

A gyermekek származására utaló megalázó kijelentések elhangzásának bizonyítása nehéz. Ezt a „vádát” az ügyeinkben minden esetben tagadják a pedagógusok. A helyzetek utólag nem rekonstruálhatók; a gyermekeket csak pedagógus jelenlétében hallgathatnánk meg az iskolában. Ezzel kapcsolatban két probléma is felmerül: egyrészt a gyermekektől nem várható objektív véleménynyilvánítás pedagógus jelenlétében; másrészt a gyermekek érdekeire figyelemmel, nem teremthető olyan helyzet, amelyben a diákok arra kényszerülnek, hogy a továbbiakban is őket tanító pedagógusról véle-

ményt nyilvánítsanak. Az ellentmondó állítások miatt nem lehet megállapítani sem a diszkrimináció megtörténtét, sem annak hiányát.

A diszkrimináció bizonyítottságának hiányában is azzal a kéréssel keressük meg az igazgatót, hogy fordítson kiemelt figyelmet az egyenlő bánásmód biztosítására az iskolán belül, és tegyen meg mindent a diszkrimináció jelenségével szemben. Rendszeresen felajánljuk a segítségünket antidiszkriminációs tréningek szervezéséhez.

Azokban az esetekben, amikor a cigány gyerekeket kihagyják a programokból, az iskola legtöbbször a be nem fizetett osztálypénzre hivatkozik. Amennyiben az adott iskolának van alapítványa, akkor az igazgatóhoz fordulunk, és azt kérjük, hogy támogassák azokat a diákokat, akik az iskolai programokon anyagi helyzetük miatt nem tudnak részt venni.

Arra is van példa, hogy a tanulók nem diszkrimináció következtében maradnak ki az egyes programokból, hanem kapcsolattartási, kommunikációs hiányosságok miatt. Ilyenkor felhívjuk az iskola figyelmét a megfelelő tájékoztatás fontosságára, a szülőket pedig a rendszeres kapcsolattartásra. Szükség esetén a kisebbségi önkormányzat bevonásával is megpróbálunk javítani a szülő és az iskola együttműködésén.

Tagozatra, iskolába való jelentkezés elutasítása esetén mindig ellenőrizzük az iskola magyarázatát; legtöbbször a beiratkozási időn túli jelentkezésre, illetve – felsőbb éveseknél – a nem megfelelő iskolai eredményekre hivatkoznak.

A képesség szerinti osztályszervezési gyakorlat alkalmazásakor ellenőrizzük a konkrét beíratási eljárást; megvizsgáljuk, hogy az iskola biztosítja-e az átjárhatóságot az egyes osztályok között; illetve azt, hogy ez a rendszer nem vezet-e etnikai, nemzetiségi diszkriminációhoz.

Idén egy fizikai bántalmazást sérelmező panaszunk is volt. Egy pedagógus kétszer arcul ütötte a felügyeletére bízott kiskorút. A szülő ezt a cigány származásukkal szembeni előítélet és diszkrimináció megnyilvánulásának tartotta.

A panaszost tájékoztattuk a büntető eljárás lehetőségéről, az iskola igazgatóját pedig kértük: indítson fegyelmi eljárást a tanárral szemben. A tanárt a bíróság könnyű testi sértés miatt egy év időtartamra próbára bocsátotta. A fegyelmi bizottság pedig a pedagógus előmeneteli rendszerben történő várakozási idejét egy évvel meghosszabbította. Az iskola igazgatója azzal indokolta a büntetés mértékét (amely nem a legszigorúbb, de nem is a legenyhébb fokú), hogy a kolléga több évtizedes munkája során nem fordult elő hasonló eset; és hogy az igazodik a bíróság ítéletéhez, amely a legenyhébb büntetést szabta ki.

2.4. A szegregáció fogalmának, jelenségének ismertetése

A Magyar Országgyűlés Oktatási és Tudományos Bizottsága 2004. május 19-én tárgyalta a 2003. évi tevékenységünkről szóló országgyűlési biztosi beszámolót. Ennek során szó esett a roma gyermekek iskolai szegregációjáról is. A kérdés komplexitása miatt azt indítványoztuk, hogy a Bizottság külön napirendi pont keretében tárgyalja meg az iskolai szegregáció ügyét. Mindez azzal a céllal történt, hogy a Bizottság az országgyűlés elé terjeszthesse a kérdéssel kapcsolatos javaslatait. Indítványunkat a Bizottság elfogadta.

E tanulmány tárgyalja a szegregáció jogi és szociológiai fogalmát, ismerteti az oktatási szegregáció típusait. Kitér arra is, hogy vizsgálataink során milyen szegregációval kapcsolatos attitűdökkel találkozunk az oktatás szereplői körében. Részletesen kifejtjük a szegregáció és az autonómia elhatárolási szempontjait. Bemutatjuk a jogellenes elkülönítés megállapításának útjait és jogkövetkezményeit, illetve az ombudsman, a kormányzat és az országgyűlés erőfeszítéseit annak felszámolása érdekében.

Eredeti szándékunknak megfelelően „Az oktatási szegregáció kérdései” című tanulmányunkat eljuttattuk a Bizottságnak, annak megtárgyalására azonban a Beszámoló írásáig nem került sor. Az anyag teljes terjedelmében a mellékletben olvasható.

3. A felsőoktatással kapcsolatos ügyeink bemutatása

3.1. A nemzetiségi pedagógusképzés helyzete, az Oktatási Minisztériummal kialakított kapcsolatunk

Az Oktatási Minisztériumot stratégiai partnerünknek tekintjük, mert a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek sajátos kultúrájának, nyelvének megőrzése érdekében (a család és a kisközösségek mellett) a közoktatás, illetve a felsőoktatás tehet a legtöbbet. A Minisztériumnak egyensúlyoznia kell ugyan a többféle ágazatpolitikai és csoportérdek, jogi kodifikációs és pedagógiai szakmai elvárás között, ez a munkakapcsolatunk mégis alapvetően jónak mondható, az esetleges szakmai (időnként a nem megfelelő ügyvitelből fakadó) vitáink elfogadható konszenzussal zárultak.

A minisztériumok közül a legtöbbször kétségtelenül az oktatási tárcát kerestük meg, s ez a kormányzati szerv kérte ki leggyakrabban a véleményünket valamely jogszabálytervezettel kapcsolatban.⁴¹

Az együttműködés példaként mutatható be a nemzetiségi pedagógusképzésre vonatkozó szabályozás terén megvalósított kooperáció. Többszöri levélváltásra került sor a többciklusú, lineáris felsőoktatási képzési szerkezet bevezetésének egyes szabályairól szóló kormányrendelet kapcsán, amely a nemzetiségi pedagógus szakokat szakiránnyá minősítette, ami közvetlenül sértett kisebbségi érdekeket.

Az ügynek különös aktualitást adott az, hogy a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának jelzése szerint az országos kisebbségi önkormányzatok a véleményezési jogukkal nem élhettek, mivel az említett jogszabály tervezetét részükre az Oktatási Minisztérium nem küldte meg.

Jeleztük a Minisztériumnak, hogy ez a mulasztás sérti a kisebbségi jogokat, illetve ellentétes a jogalkotási törvénnyel is. A Nektv. 38. § (1) bekezdés a) pontja ugyanis kimondja, hogy „az országos önkormányzat véleményt nyilvánít az általa képviselt kisebbséget e minőségében érintő jogszabályok tervezetéről”. Azonos következtetésre juthatunk, vagyis arra, hogy véleményezési jog illetve volna meg az említett önkormányzatokat, illetve véleménykérelmi kötelezettség terhelte volna a jogszabály előkészítésért felelős minisztériumot, jelesül az Oktatási Minisztériumot, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 20. §-a alapján is, amely kimondja, hogy „a jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdek-képviselői szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik”.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatának ismerete ellenére, miszerint a társadalmi érdek-képviselői szervek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének nem feltétele, illetve a jogalkotási törvény rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak akkor eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkotmány valamely konkrét rendelkezését is sérti, úgy véltük, hogy a kérdésre vonatkozó jogszabály, a 252/2004. (VIII. 30.) Korm. rendelet egyes szabályait újra kell gondolni.

Érvelésünk – az országgyűlési biztos töretlen gyakorlatának megfelelően – a következőket tartalmazta:

A jogalkotó a kisebbségi önkormányzatokat azzal a céllal hozta létre, hogy tevékenységük által megvalósulhasson a kisebbségek kulturális autonómiája. A Nektv.-nek a kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörét szabályzó paragrafusai azonban önálló döntési jogosítvánnyal szinte egyáltalán nem ruházzák fel a kisebbségi önkormányzatokat, intézményalapítási, illetve -fenntartási lehetőségük pedig gyakorlatilag csak elvi szintű, így a kulturális autonómia megteremtésében a legfontosabb jogosítványuk az ún. „együtdöntési jog”⁴². Kiemeltük, hogy az autonómiának ezt a minimális szintjét mindenképpen biztosítani kell, mert e nélkül valójában a kisebbségek leglényegesebb joga veszne el, s ez nem lehetett a jogalkotó akarata. (Másképpen, az Alkotmánybíróságnak a jogszabály érvénytelenségére vonatkozó álláspontja sem adhat eleve felmentést a nyilvánvaló eljárási szabálysértésre.)

Az említett kormányrendelet nemcsak a jogalkotási eljárási szabályokat megsértve jött létre, hanem tartalmában is súlyos érdeksérelmet okozott, illetve okozhat a nemzeti és etnikai kisebbségeknek. Kifejtettük, hogy azzal, hogy a nemzetiségi óvodapedagógus, illetve a nemzetiségi tanító képzés szakirányként van szabályozva benne, várhatólag jóval kevesebben jelentkeznek majd rájuk, mintha eleve, szakként lehetett volna felvenni azokat. Ezzel kapcsolatban felhívtuk a figyelmét arra, hogy a Nektv. 46. § (2) bekezdése szerint „a kisebbségek anyanyelvű, anyanyelvi oktatásához az anyanyelvű pedagógusok képzésének biztosítása állami feladat”, s ha ezen feladatának az állam csak részlegesen tesz eleget, akkor a kisebbségi kultúra, a kisebbségi identitás megőrzése is veszélybe kerülhet, hiszen, s ezt nem lehet eléggé hangsúlyozni, a nevelés-oktatás ezen a téren egyre nagyobb szerepet játszik.

Továbbá, mivel a szakirányt a hallgatók az oktatás egy későbbi szakaszában veszik fel, a kétnyelvű képzés hatékonyságának terén is kimutatható a hátrány. Ezen túl, a jelenlegi szabályozás szerint a nemzetiségi pedagógusok oklevele felsőfokú C típusú nyelvvizsgálával egyenértékű, s ha a szakirány csökkentett kreditarányából a nyelvi órák számának csökkentése is következik, úgy ez a szint – vélhetőleg – már nem biztosítható.

Felhívtuk a minisztérium figyelmét arra, hogy a szakiránnyá minősítés finanszírozási hátrányt is jelent, ami hatással lesz a pedagógusképzésben elengedhetetlen gyakorlati képzésre is, illetve az egyébként is nehéz helyzetben lévő „kis” tanszékek megszüntetéséhez vezethet.

Érveltünk azzal is, hogy az európai együttműködés és a globális versenytér felveti (egyebek mellett) a migráns tanulók beilleszkedésének problematikáját is, amely viszont elválaszthatatlan a kétnyelvűség kérdésétől. Emiatt is erősíteni kel-

⁴¹ Ez a kijelentés a valóban érdemi – a kisebbségi jogokat ténylegesen érintő – jogszabály-tervezetek esetére igaz, ugyanis, mint e Beszámoló külön fejezetében utalunk rá, a kormányzati jogszabály-előkészítési koordinációs rendszerbe egyes minisztériumok olyan mértékben bevonták hivatalunkat, mintha az ún. közigazgatási egyeztetés tényleges láncszeme lennénk. Az egészségügyi tárca például a minisztérium által készített minden előterjesztést, jogszabálytervezetet stb. megküld részünkre véleményezésre, noha ezekben kisebbségi jogi szempontból releváns körülmény csak elvétve fedezhető fel.

⁴² Az együtdöntési jog – a jogalkotó szándéka, illetőleg a Nektv. előírása szerint – azoknak a helyi önkormányzatoknak a döntéshozatali mechanizmusában játszhat szerepet, ahol valamely nemzeti vagy etnikai kisebbség, önkormányzattal – vagy annak hiányában – szószólóval rendelkezik. Az együtdöntési jog bizonyos esetekben egyetértési, más esetekben pedig véleményezési jogot jelent, azonban a véleménynyilvánításra jogosult döntéshozatalból történő „kifejtése” konkrét jogkövetkezéssel nem jár, legjobb esetben ezt a fajta jogsértést a közigazgatási hivatal vezetője teheti kifogás tárgyává.

lene a nemzetiségi tanszékeket, képzéseket, szakokat, hiszen nekik vannak ezen a téren több évtizedes tapasztalataik, nemzetközi kapcsolataik, ezért nem szabad megengedni az ilyen gyakorlati és tudományos műhelyek – gazdasági okokra való hivatkozással történő, már bizonyítottan tervbe vett – leépítését, sőt, éppen ellenkezőleg, kiemelten kellene inkább támogatni őket, mert jelentős szerep juthat nekik az interkulturális nevelésben.

[Magyarországon a nemzetiségi óvónő olyan diplomát kap, melynek segítségével magyar (egynyelvű), magyar-nemzetiségi nyelvű (kétnyelvű), és csak kisebbségi nyelvű (német, horvát, szerb, román, szlovák stb.) óvodában, óvodai csoportban egyaránt dolgozhat. Tehát, ha a nemzetiségi óvodapedagógus bekerül egy olyan magyar nyelvű óvodai csoportba, ahol, például török, iraki, iráni, afgán, vietnami, kínai, örmény stb. gyermekek is vannak, akkor ő az, aki a legfelkészültebben képes megoldani az itt felvetődő problémákat, hiszen a nemzetiségi képzés során találkozott a kétnyelvűségből fakadó módszertani kérdésekkel is.]

A minisztérium a kisebbségi önkormányzatok véleményezési jogával szemben a jogszabályi megfogalmazásból fakadó („a kisebbséget e minőségében érintő”) „parttalanságra”, a kisebbségi érdeksérelem tartalmára vonatkozólag pedig a képzési szerkezetnek az EU-ban, az ún. „bolognai folyamatban” megfogalmazott korszerűsítési követelményeire hivatkozott, illetve konkrétumok nélkül tagadta az esetleges hátrányokat.

A szakértői szintű megbeszélésen azonban minden vitás kérdést sikerült rendezni. Az OM-delegáció ígéretet tett arra, hogy a jövőben megfelelő határidő tűzésével valamennyi jogszabály tervezetét megküldi az országos kisebbségi önkormányzatoknak, illetve a szakirányi státusból fakadó hátrányokat a felsőoktatási törvényben kompenzálni fogják (a nemzetiségi pedagógusképzésre a törvény tervezetében öt külön szabály is található).

3.2. A romológia oktatásával kapcsolatos tapasztalataink, avagy szükség van-e a roma tanulók eltérő oktatására?

Minden évben érkezik néhány olyan beadvány, amely egyes tankönyvek, tansegédletek téves információit, illetve esetenként kifejezetten előítélet-gerjesztő szemléletmódját sérelmezi.

Az esetek többségében érdemi intézkedésre nem volt lehetőségünk – figyelemmel a tudományos élet és kutatás Alkotmányban is rögzített szabadságára –, de emberi jogi szempontból a probléma olyan, amelyben feltétlenül állást kell foglalnunk. Az elkülönítésnek, a hátrányos megkülönböztetésnek a rosszul értelmezett „küldeteses” romológia, illetve ezen belül a romapedagógia tudományosnak látszó legitimációt biztosíthat, amivel nem érthetünk egyet.

Első tézisünk az, hogy a romológia mint interdiszciplináris tudomány, amely a romákról összegyűjtött nyelvi, kulturális, oktatási, demográfiai stb. (össz) tudás rendszerezésével foglalkozik a kilencvenes évektől kezdődően, a romák máságának, egzotikus voltának hangsúlyozásával, túlhangsúlyozásával a közbeszédben a roma kultúrát és a roma problematikát akarva-akaratlanul összemosza.

Ha a problémák az etnikus kultúrából fakadnak, akkor azokat csak speciális, a külön kultúrával adekvát módszerekkel lehet kezelni. Az egyetemi, főiskolai romológiaoktatás kiinduló gondolatának lényege, sajnos, pont az, hogy a romák kultúrájának megismerése kulcsot ad a szakemberek számára a romák kezeléséhez, így a majdani munkájukat eredményesebben végezhetik. A gond ezzel az, hogy az etnikus kultúrára adott válasz könnyen átfordítható szegregált bánásmódra is.

A romológiaoktatás célzatos, küldeteses voltának alátámasztására álljon itt néhány, az interneten is olvasható példa:

„A képzés célja a romológia tudományos kérdéseit ismerő és megértő, a cigányság politikai, jogi, nyelvi, kulturális, oktatási, demográfiai, munkaerő-piaci helyzetét értő és értelmezni tudó szakemberek képzése. Fontosnak tartjuk, hogy mind több diplomás (pedagógus, művelődésszervező, szociális munkás, kommunikációs szakember stb.) kerüljön ki úgy az egyetemről, hogy korszerű és tudományosan megalapozott ismeretekkel rendelkezik a magyarországi cigány csoportokról”. (Egyetemi tanszék.)

„A tanszék feladata a romák életének, nyelvének, irodalmának megismertetése a hallgatókkal, valamint ezen ismeretek hasznosítása a pedagógiai gyakorlatban. A főiskola összes hallgatója részesül romológiaképzésben, és pedagógus-továbbképzés keretében is szerezhethetnek az érdeklődők romológiai alapismereteket.” (Főiskola romológiai tanszéke.)

„A népismeret és romológia tanszék szakmai képzést ajánl azon jövődöbéli pedagógusok számára, akiket érdekel a különböző etnikumú, és különösen a cigány gyerekek tanítása.” (Egyetemi tanszék.)

„A megyei rendőrök 10 százaléka elvégezte a romológiaképzést, amelynek révén jobban megismerték a romák életét és nyelvét, valamint oldotta az előítéleteket is. Megváltozott azoknak a gondolkodásmódja, akik elvégezték a képzést – mondta a főkapitány.” (Napilapbeli hír.)

Második tézisünk: A romológia által közvetített tudás, információ nem mindig kellően alátámasztott, tudományosan megalapozott.

Kétségtelen tény egyrészt az, hogy a cigányokra vonatkozó ismeretek túlnyomó részét a többség, vagyis a nem cigányok sajátos szemléletmódján átszűrte, fenntartásokkal kezelendő leírásai alapján nyerjük.

Másrészt, amint ezt Terestyényi Tamás kutatása⁴³ is alátámasztja: az általa vizsgált kiadványok több mint kétharmada „súlyos szakmai-tartalmi gyengeség nyomta rá a bélyegét”, máshol, „pedagógia közeli szövegekben nem sikerült elfogadható színvonalú ismeretanyagot produkálni”. A középiskolai történelem- és társadalomismereti tankönyvek cigányokat érintő szövegei, például igen kevésbé járulnak hozzá a romák történelmének, kultúrájának megismeréséhez.

A felmérés nemcsak azt állapította meg, hogy alacsony arányban – a 74 könyv negyedében sem – említik a romákat, hanem azt is, hogy a romákról szóló szövegrészek terjedelme is csekély. A romákat történelmi vonatkozásban említő 19 tankönyvből például három hozza szóba a roma holokausztot. „A tankönyvek nem sokat tesznek a közkeletű előítéletes hiedelmek elutasításáért, viszont óvatlan megfogalmazásokkal, hátrányos tartalmú asszociációk és következtetések felkínálásával, előnytelen sugallatokkal inkább erősítik, semmint gyengítik az előítéletes gondolkodást” – olvasható a kutatás összefoglalójában.

A romológia részeként, a felsőoktatásban, a pedagógus-továbbképzési rendszerben, számos romapedagógiával kapcsolatos kurzus is fut, amit teljes mértékben, s a leghatározottabban elutasítunk, mert ezeket pedagógiai szempontból semmi sem támasztja alá, emberi jogi szempontból pedig elfogadhatatlanok.

A romapedagógia ti. a gyerekek iskolai problémáit alapvetően az etnikulturális sajátosságok mentén gondolja megragadhatónak. Melyek ezek a sajátosságok: a cigány gyerek motiválatlan, hiányoznak absztrakciós képességei, viszont zenei-művészeti képességei fejlettebbek... Más az időfelfogása... Biológiailag korábban érkezik... Ingerszegény közegből érkezik... Nem alakul ki az önkontroll képessége... Ellenségnek látja az iskolát... Nincsenek kötelezettségei, mindent akkor csinál, amikor jólesik... A cigány szülők rosszul nevelik a gyermekeiket.

Véleményünk szerint, ez a harmadik tézisünk, a romapedagógia a cigány gyereket kiveszi abból a halmazból, amire a pedagógia egésze vonatkozik, vagyis legitimációt biztosíthat az elkülönítésre, holott, ami a roma gyerekek nevelésére, az a hátrányos helyzetű gyerekek, tágabb értelemben, minden gyerek nevelésére igaz. Etnokulturális sajátossággként pusztán a kétnyelvűség értékelhető.

A *romapedagógia elméleti és gyakorlati alapjai* című pedagógiai főiskolai szöveggyűjtemény példázata minden előző megállapításunknak: a nem romák sajátlagos szempontból írják le a tényeket, a cigánygyerekek iskolai problémáit a másféle kultúrából vezeti le, igazolja az elkülönítés eszméjét, pedagógiai módszertani szempontból kizárólag a romákra igaz módszert nem említ, tartalmi-szakmai szempontból több helyen áltudományosnak minősíthető.

Vizsgálatunk során a következőket állapítottuk meg:

A szöveggyűjtemény szerkesztői a könyvet hiánypótlónak szánták; céljuk az volt, hogy a csak az idősebb pedagógusok átadott tapasztalataiból megismerhető speciális romapedagógiai ismeretek helyett korszerű és hozzáférhető elméleti tudást nyújtsanak a pedagógusképzésben, illetve a továbbképzésben résztvevők számára.

A szerkesztők az összeválogatott tanulmányrészletek által roma történeti, néprajzi, szociológiai, statisztikai információkból levonható speciális pedagógiai problémákra hívják fel a figyelmet, s adnak rájuk megoldási javaslatokat.

A következtetéseként megfogalmazott pedagógiai módszerek azonban nem speciális metódusok, hanem a jó pedagógustól általában elvárható munkaszervezési, motiválási stb. magatartási formákat írják le. Minden pedagógiai módszertankönyv a frontális tanítás helyett a csoportos, páros, individuális (a diffenciált) nevelést-oktatást, az aktív részvételre motiválást, a tanulók együttműködésére irányuló stb. módszert tartja „jó pedagógiának”.

Emiatt alappal vethető fel a kérdés, van-e egyáltalán romapedagógia? Ha igen, van-e például szerbpedagógia, ukránpedagógia stb. is? Kimutathatóak-e bizonyos, a tanítás során figyelemmel kísérendő etnikai sajátosságok vagy sem?

Álláspontunk szerint, minden olyan általános következtetés, amelyet valamely emberi csoporthoz tartozás tényéből, vagy annak a hiányából vonnak le, sommásága, túlzottan leegyszerűsítő, sztereotip jellege miatt sérti az egyes ember méltóságához való jogát, még akkor is, ha az pozitív tulajdonságot (például jó ritmusérzék) tulajdonít neki. Különösen igaz ez akkor, ha az általános kép negatív, a társadalom egésze által elutasított vonást feltételez egy-egy konkrét személyről – csupán amiatt, hogy valamely társadalmi csoporthoz tartozik.

A destruktivitásra való hajlam, a teljesítőképesség alacsony szintje (a könyv 19. oldalán), az értelmi elmaradottság (119. old.), a cigány családok felelőtlensége, tehetetlensége, az előrelátásának hiánya (121. old.), a devianciára, a bűnözésre való hajlam (163-165. old.) minden egyes embernél külön-külön vizsgálendő, ezeknek általános igazságokként való kijelentése hamis, sőt abszurd. Ezek az állítások mélységesen sérthetik a roma közösség egészének a méltóságát is.

Különösen sértő (és áltudományos jellege miatt is kiemelhető) a könyv két tanulmánya. Az egyik például az elkülönített (szegregált) – az oktatási törvény szerint – jogellenes cigány osztályokat részben a helyi roma gyerekek mintegy

⁴³ A kutatás címe: „A középiskolai történelem- és társadalomismeret-tankönyvek romákkal kapcsolatos tartalmai”. A tanulmány „A magyarországi romák politikai és emberi jogai, a jogok érvényesülésének társadalmi feltételei” című tanulmánykötetben fog megjelenni.

50%-át érintő értelmi elmaradottsággal, részben a létszamarányukkal magyarázza, a másik pedig úgy jut elkerülhetetlenül hibás következtetésre, hogy nem az azonos léthelyzetű társadalmi csoportokhoz méri, nem azokkal veti össze a romák kriminalitását, hanem a magyar társadalom egészét tekinti viszonyítási pontnak.

A könyvnek a romák történetére, társadalmi helyzetére, nyelvi nehézségeire, lakásviszonyaira, az előítéletességre vonatkozó részei többnyire helytállóak voltak, de a kritizált részek miatt sem léptünk fel, mert az antológiát sem tankönyvként, sem tanítási segédanyagként nem használta az intézmény.

Az érdeklődő pedagógustársadalom viszont hozzáférhet a könyvhöz...

3.3. A diákhitel-igényléssel kapcsolatos megkülönböztetés

Az egyik nemzetiségi kisebbség országos szervezete azzal a panasszal fordult hozzánk, hogy a diákhitel felvételét lehetővé tevő hatályos jogszabályok hátrányosan érintik a magyarországi nemzetiségi állampolgárok esélyeit.

A hallgatói hitelrendszerről és a Diákhitel Központról szóló 119/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet), illetve az Oktatási Minisztérium (OM) által létrehozott Diákhitel Központ Rt. Üzletszabályzata előírásai alapján csak a Magyarország területén működő felsőoktatási intézményekben tanulói jogviszonnyal rendelkező magyar állampolgárok jogosultak a diákhitel igénybevételére. A Rendelet szerint ugyanis a hallgatói hitel igénybevételének feltétele:

„3. § (1) Hallgatói hitelre – egyéni hitelbírálat és kockázatértékelés nélkül – az a magyar állampolgár jogosult, aki

a) a felsőfokú akkreditált iskolai rendszerű szakképzésben, valamint felsőoktatási intézmény által folytatott akkreditált főiskolai és egyetemi szintű alapképzésben, kiegészítő alapképzésben vesz részt – államilag finanszírozott, illetőleg költségtérítéses –, beiratkozott hallgatóként vagy tanulóként (a továbbiakban együtt: hallgató) az Ftv. által meghatározott képzési formákban;”

A Rendelet 2. §-a a) pontjában, az értelmező rendelkezések között így határozza meg a felsőoktatási intézmény fogalmát:

„a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 1. számú mellékletében felsorolt intézmények és az akkreditált iskolai rendszerű felsőfokú szakképzést folytató szakközépiskola”.

A Ftv. hatálya a Magyar Köztársaság területén működő felsőoktatási intézményekre terjed ki (Ftv. 1. § a) és 1. sz. melléklete is csak a Magyar Köztársaság felsőoktatási intézményeit sorolja fel).

A kisebbségi közösség sérelmezte, hogy a külföldön tanuló magyar állampolgárokat nem illeti diákhitel. Felmerült a hátrányos megkülönböztetés kérdése is, hiszen a vonatkozó jogszabályok hátrányosan érintik a magyarországi – külföldön tanuló – nemzetiségi állampolgárokat.

Ugyanakkor az egyenlő bánásmód kötelezettsége az oktatás területén nem csupán a magyarországi egyetemeken tanuló diákok vonatkozásában áll fenn. Az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló ENSZ Egyezmény kihirdetéséről rendelkező 1964. évi 11. tvr. 3. cikk c) pontja kimondja:

„a tandíjak terén, az ösztöndíjak odaítélése és a tanulók bármilyen más formában történő segítése terén, továbbá a külföldi tanulmányokhoz esetleg szükséges engedélyek és könnyítések megadása terén nem engedik, hogy állampolgáraikat a hatóságok megkülönböztetett elbánásban részesítsék, kivéve az érdek, illetve a szükségletek alapján;”

Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről rendelkező 1999. évi XXXIV. törvény (Keretegyezmény) 12. cikk 3. pontja leszögezi:

„A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy előmozdítják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára az oktatáshoz minden szinten a hozzájutás esélyegyenlőségét.”

Az ügy tisztázása érdekében tájékoztatást kértünk az oktatási tárcától.

A minisztérium arról informált minket, hogy a Kormány időközben határozatot hozott az Európai Felsőoktatási Térség megvalósítása érdekében a hallgatói mobilitás elősegítéséről. A 2082/2004. (IV. 15.) Korm. határozat 2. pontja így szól:

„A Kormány ...

2. felhívja az érintett minisztereket, hogy vizsgálják meg és ennek függvényében dolgozzák ki a hallgatói hitel külföldi felsőfokú tanulmányokhoz történő igénybevételének feltételeit, tegyenek javaslatot a szükséges jogalkotásra;”

A kormányhatározat végrehajtására munkacsoport alakult az OM, a Pénzügyminisztérium, valamint a Diákhitel Központ Rt. munkatársainak részvételével. A munkacsoport véleménye szerint ki lehet bővíteni a diákhitel-igénylés körét, azonban több megoldásra váró probléma is felmerült ezzel kapcsolatban:

– hogyan lehet a behajtást biztosítani azokban az esetekben, amikor a diákhitelt igénylő külföldön marad és nem törleszt;

– miként lehet a külföldön fennálló hallgatói jogviszonyt bizonyítani, (szükség van-e a figyelembe veendő külföldi felsőoktatási intézmények taxatív felsorolására);

– az igénylés kiterjesztésével a hitel összege módosulni fog.

A beszámoló írásának időszakában tehát ezeknek a problémáknak a megoldásán dolgozik a Pénzügyminisztérium. Az OM tájékoztatása szerint, mivel a rendelettervezetnek az új felsőoktatási törvénytervezettel történő összehangolására is szükség van, a rendelet hatálybalépése a 2005/2006. tanév kezdetére várható.

IV. fejezet

Kisebbségi jogok az elektronikus médiában

1. Az ombudsmani vizsgálat lefolytatását lehetővé tévő hatásköri szabályok bemutatása

Az Alkotmány 32/B. §-a, valamint az Obtv. 1. §-a értelmében az ombudsmannak az a feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

Az Obtv. 29. § (1) és (2) bekezdése – pozitív és negatív hatásköri szabályok megállapításával – felsorolja azokat a hatóságokat, illetőleg állami szerveket, amelyekre egy országgyűlési biztosi vizsgálat kiterjedhet.

Az ombudsman által vizsgálható hatóságok között nem szerepelnek még az ún. „közszolgálati feladatokat” ellátó sajtószervek sem, azonban nem fér kétség ahhoz, hogy – jogi státuszuktól függetlenül – olyan gazdasági társaságokról van szó, amelyek közszolgáltatást nyújtanak.

A közszolgáltatást nyújtó szervek között különbséget lehet tenni aszerint, hogy tevékenységük során mennyiben látnak el kifejezetten állami, illetve az állam által valamilyen formában támogatott vagy kizárólag üzleti célú („kereskedelmi”) feladatokat.

Különbséget kell tenni aszerint is, hogy az egyes közszolgáltatást nyújtó médiák mennyire vannak monopolhelyzetben – azaz a lakosságnak van-e reális választási esélye a különböző szolgáltatók igénybevétele terén.

A fentiek alapján tehát – hivatalból – az alábbi írott vagy elektronikus formában megjelenő médiumokat vizsgáltuk:

– a közszolgálati feladatot ellátó elektronikus műsorszolgáltatókat (Magyar Televízió, Magyar Rádió);

– azokat az elektronikus műsorszolgáltatókat, amelyek állami támogatásban részesülnek annak vállalása fejében, hogy elősegítik a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülését;⁴⁴

– végezetül vizsgáltuk – legalábbis a jogi szabályozás és a fenntartás elveit illetően – azokat az egyébként nyereségérdekeltségű alapon működő kereskedelmi médiumokat is, amelyek az ország különböző térségeiben az elektronikus műsorszórás vagy műsorszolgáltatás terén egyértelmű monopóliummal rendelkeznek.⁴⁵

2. A vizsgálat célkitűzéseinek, koncepciójának bemutatása

A Nektv. 18. §-a értelmében „a közszolgálati rádió és televízió – külön törvény rendelkezései szerint – biztosítja a nemzeti vagy etnikai kisebbségi műsorok rendszeres készítését és sugárzását”. A Nektv. 18. § (2) bekezdése pedig az állam feladatává teszi azt is, hogy a kisebbségek által lakott területeken „mozdítsa elő” az anyaországból származó rádió- és televízióadások vételét.

⁴⁴ Az állami támogatást tágan értelmeztük, ide soroltuk például a frekvenciákra kiírt pályázatok kedvező elbírálását is, ha a pályázati feltételek között a kisebbségi jogok biztosításával kapcsolatos kötelezettségvállalás is szerepelt.

⁴⁵ Az egyes kábeltelevízió társaságok, közösségi tévék sorolhatók ebbe a körbe.

A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (Stv.) 2. § (1) bekezdése ugyancsak egy sajátos alanyi jogot fogalmaz meg, amikor deklarálja, hogy „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben”. Az Stv. szerint a sajtó feladata, hogy a hírközlés más eszközeivel összhangban, hiteles, pontos és gyors tájékoztatást nyújtson.

Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményét és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját 1999-ben Magyarország is ratifikálta, és ezzel vállalta megfelelő intézkedések megtételét annak érdekében, hogy a közszolgálati feladatokat ellátó média, kisebbségi nyelveken készült műsorokat is programjába iktasson. Hazánk vállalta továbbá a kisebbségi anyanyelvű sajtóorgánumok létesítését és fenntartását, a tömegtájékoztatási eszközök nem magyar nyelvű tudósításai elkészítéséből adódó többletköltségek fedezését, és a kisebbségi újságírók képzésének a támogatását is.

A fentiekben vázolt kötelezettségeknek megfelelően, a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (médiatörvény) is rögzíti, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató kötelessége elősegíteni a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának és anyanyelvének ápolását, az anyanyelvükön való részletes tájékoztatást.

A nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény 2. § (1) bekezdés g) pontja a nemzeti hírügynökség közszolgálati feladatai között sorolja fel a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek életéről szóló, rendszeres és tényszerű tájékoztatás nyújtását.

A vizsgálat szempontjából nem hagyhattuk figyelmen kívül az Alkotmányban rögzített, a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogot, továbbá azt az alkotmányi rendelkezést, mely szerint „a Magyar Köztársaságban mindenkinek alanyi joga van a közérdekű adatok megismerésére, illetőleg terjesztésére”.

A közérdekű adatok fogalmát a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) határozza meg, és anélkül, hogy itt a jogi szabályozás részletes elemzésébe bocsátkoznánk, eleendő tényként leszögeznünk azt, hogy a közérdekű adatok megismerésének (megismertetésének) az egyik legfontosabb eszköze az elektronikus média.⁴⁶

A fentiek alapján a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos médiafeladatokat alapvetően két csoportba soroltuk, ezért a vizsgálatunk során különös figyelmet szenteltünk az alábbi kérdéseknek.

- 1 Mivel a közérdekű adatok és információk megismerése mindenkit megillető általános alkotmányos jog, amelynek gyakorlása nem függhet a magyar nyelv ismeretétől sem, kérdés, hogy a jogilag elismert kisebbségi közösségek és az azokhoz tartozók esetében, az elektronikus média tájékoztató funkciója megfelelő módon érvényesül-e.
- 2 Az Alkotmányban és az annak végrehajtását célzó Netkv.-ben az állam kifejezett kötelezettséget vállal a nemzeti és etnikai kisebbségek asszimilációjának a megakadályozására – lényegében arra, hogy biztosítja a nyelv- és identitásvesztés ellenében ható feltételeket. Kérdés, hogy e körben – például a kultúra és a hagyományápolás, valamint az anyanyelvhasználat biztosítása terén – a közszolgálati média megfelel-e a kisebbségek igényeinek, illetőleg az elektronikus médiumokkal szemben támasztott általános elvárásoknak.

Tisztában vagyunk azzal, hogy a médiának van – a fentiekben megjelöltekén kívül – egy sajátos, ún. véleményformáló funkciója is. Azaz a média akár a hírműsorok, akár a szórakoztatást célzó műsorai sugárzásával alkalmas arra, hogy meghatározó befolyást gyakoroljon a közvéleményre, felhívja a figyelmet bizonyos társadalmi jelenségekre, erősítse vagy eloszlassa az egyes csoportokkal vagy jelenségekkel kapcsolatos sztereotípiákat, tehát aktívan alakíthatja a közvélekedést. Ezért tartjuk megalapozottnak például azokat a kijelentéseket, amelyek a médiát önálló („negyedik”, „ötödik” stb.) – de nem feltétlenül párt- és politikasemleges, illetőleg a politikától független – hatalmi ágnak tartják.

Jelen vizsgálatunk keretében azonban szándékosan – sőt, a megállapításainkról készített jelentésben is hangsúlyozottan – nem állt szándékunkban a média ezen véleményformáló funkciójának az elemzése, különös figyelemmel arra, hogy erről a témáról az elmúlt évek során készített országgyűlési biztosi beszámolóban viszonylag részletesen szoltunk, az ún. „gyűlöletbeszéddel” kapcsolatos problematika során.⁴⁷

⁴⁶ Jóllehet az Országgyűlés, illetőleg az önkormányzatok ülései is főszabályként nyilvánosak, tehát elvileg bárki személyesen is részt vehet ezeken, és közvetlenül juthat hozzá az országos vagy a helyi közügyekkel kapcsolatos információkhoz, közérdekű adatokhoz, a gyakorlatban csak igen ritkán fordul elő, hogy a polgárok személyes részvételükkel kísérelnék meg „információhétségük” kielégítését. Ehhez képest az Országgyűlés üléseiről élő közvetítést sugároz mind a Magyar Televízió, mind a Magyar Rádió, és a fejlettebb infrastruktúrával rendelkező településeken is bevett szokássá vált az önkormányzatok képviselő-testületeinek (közgyűléseinek) üléseiről való helyi közvetítés. Ez általában a lokális kábeltévé-szolgáltatók és az önkormányzat megállapodásaitól függ.

⁴⁷ Azért tartjuk fontosnak ezt leszögezni, mert – a kifejtettek ellenére – érkeztek hozzánk olyan bírálatok, illetőleg kritikai észrevételek, amelyek a jelentés hiányosságaként említik meg, hogy az nem tér ki, illetve nem foglalkozik hangsúlyosan a cigányságot érintő problémákkal, így különösen a roma kisebbséget terhelő előítéltelességgel stb.

3. Az egyes javaslataink (ajánlásaink, kezdeményezéseink) fogadtatása

Tekintettel arra, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülése a médiában címet viselő jelentésünket teljes terjedelmében közzé tesszük Beszámolónk függelékében, így annak megállapításait e fejezet keretében felesleges lenne megismételni.

Szólnunk kell ugyanakkor a jelentés fogadtatásáról, illetőleg arról, hogy az egyes címzettek – ajánlással, kezdeményezéssel, jogalkotási javaslattal érintett főhatóságok, illetőleg közmédiumok – miként reagáltak megállapításainkra.

Mindenekelőtt el kell mondanunk, hogy kezdeményezésünknek megfelelően az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága 2004. november 3-án – külön napirendi pont keretében – megtárgyalta és egyhangúlag elfogadta a jelentést, amellyel párhuzamosan olyan értelmű határozatot is hozott, hogy támogatja és sajátos eszközeivel előmozdítja ajánlásaink, javaslataink gyakorlati megvalósítását.

Az alábbiakban a jelentés „Intézkedések” címet viselő, IX. fejezetében foglalt javaslataink (ajánlásaink, kezdeményezéseink stb.) sorrendjében szeretnénk röviden bemutatni a jelentésünkre adott válaszokat.

Intézkedéseink körében első helyen a Magyar Köztársaság Kormánya részére fogalmaztunk meg általános – az országos kisebbségi önkormányzatokkal, illetőleg a kisebbségek elismert kulturális és művészeti szerveivel való – együttműködést biztosító javaslatcsomagot. Ezek körében javasoltuk például, hogy a kisebbségi műsorok készítésére hivatott műhelyek (szerkesztőségek, rovatok) a közszolgálati televízió és rádió belső rendelkezésének az eddiginél nagyobb szervezeti és költségvetési önállósággal, és egy olyan függetlenséggel, amely a kisebbségi médiában biztosítja a sajtó és véleménynyilvánítás szabadságát, a szó szoros értelmében vett pártatlanságot és a pluralitást annak érdekében, hogy a kisebbségi média ne váljék egyetlen politikai párt vagy egyetlen szervezet kizárólagos szócsövévé.

Javaslatunkra a Kormány részéről a kancelláriaminiszter válaszolt, aki nem vitatta ugyan javaslataink megalapozottságát és jogosságát, azonban annak a véleményének adott hangot, hogy „*a kisebbségi médiára irányadó joganyag felülvizsgálatra vonatkozó koncepció... kidolgozása nem különíthető el a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény... átfogó felülvizsgálatának kérdéskörétől*”.

Ezzel a Kormány gyakorlatilag visszautasította a kisebbségi médiára vonatkozó javaslatunkat, elismerve azt is, hogy a médiatörvény módosítására – lévén az ún. „kétharmados” törvény – a jelenlegi politikai erőviszonyok mellett, illetőleg politikai konszenzus hiányában gyakorlatilag nincs esély.

Ezt a választ nem tudjuk elfogadni, mert ugyan felhozhatók érvek a médiatörvény átfogó felülvizsgálatának a szükségessége mellett, azonban éppen a kisebbségi média jelenthet egy olyan területet, amely szabályozásának kérdésében a kétharmados parlamenti támogatás is megszerezhető. Ennek elsősorban az az oka, hogy ezeket a szabályokat az európai elvárásoknak való megfelelés miatt is meg kell alkotni, és itt elsősorban nem az uniós tagságból fakadó kötelezettségekre gondolunk, hanem az egyéb, nemzetközi kötelezettségvállalásainkra is.⁴⁸

Javasoltuk továbbá a Magyar Köztársaság Országgyűlésének – illetőleg a jogszabály-előkészítéséért felelős Kormánynak –, hogy az Ötv. módosításával tegye az önkormányzatok konkrét feladatává „*a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása mellett*” a kisebbségi polgárok anyanyelvi tájékoztatásában való közreműködést is.

Az Ötv. a helyi önkormányzat által ellátandó kötelező feladatok körében ugyanis ez idő szerint is tartalmazza ezt a feladatot, azonban annak túl általános megfogalmazása miatt, csak nehezen értelmezhető, hogy konkrétan mit kell, mit lehet megkövetelni az önkormányzatoktól.

Különböző jogszabályokból ugyan „összeollózható” azon feladatok köre, amelyek közvetlenül vagy áttételesen a kisebbségi jogok érvényesülését hivatottak szolgálni, ettől függetlenül azonban egyáltalán nem lenne felesleges, ha az Ötv. – legalább példálózó jelleggel – egyes feladatokat konkrétan is megjelölne. Ilyen feladat lehet – és erre nemcsak a médiavizsgálat apropóján mutattunk rá – az Alkotmány 61. §-ának megfelelő jogszabályok megalkotása. Az Alkotmány 61. §-a tartalmazza a közérdekű adatok-információk megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjogot, amelyet az Avtv. értelmében mindenki számára gyakorolhatóvá kell tenni. A mi értelmezésünk szerint ezt a szabályt – összevetve a Nektv., valamint az Ebktv. rendelkezéseivel – úgy kell alkalmazni, hogy a magyar nyelvet nem, vagy csak kevésbé ismerő honfitársaink számára is „fogyasztható formában” álljanak rendelkezésre a közérdekű adatok és információk. Meg kell jegyeznünk, hogy ennek azért vannak bizonyos hagyományai is, hiszen például a kisebbségi önkormányzati választások alkalmával a különböző tájékoztatókat, illetőleg a kisebbségi szavazólapokat, kisebbségi nyelven is a választópolgárok rendelkezésére bocsátják.⁴⁹

⁴⁸ Magyarország az Európa Tanács tagjaként csatlakozott egy sor olyan, az ET égisze alatt megszületett nemzetközi egyezményhez, amely az európai regionális és nyelvi kisebbségek jogaival foglalkozik, és természetesen vannak olyan feladatok is, amelyeket az egyes országok közszolgálati médiumain lehet, sőt kell számon kérni.

⁴⁹ Amennyiben arról születne politikai döntés, hogy a kisebbségi törvény személyi hatályát kiterjesztik az egyes uniós tagállamok Magyarországon letelepedett polgáraira is, értelemszerűen megnőne az igény az anyanyelvi – magyar szempontból idegen nyelvű – tájékoztatás iránt. Egyelőre Németország és Ausztria, valamint Szlovákia, Szlovénia, Görögország és Lengyelország Magyarországon élő polgáraira gondolunk, azonban az Unió

Javaslatunkat mind a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, mind a belügyminiszter elutasította, lényegében az alábbi érvek alapján:

- olyan kétharmados törvény megalkotásáról van szó, amelynek elfogadását nem látják biztosítottak;
- álláspontjuk szerint a médiával kapcsolatos feladatok meghatározása potenciálisan sértené az önkormányzatok autonómiáját;
- ha a törvény meg is határozná ilyen feladatokat, az államnak biztosítania kellene az azok végrehajtásához szükséges forrásokat (amelyek a levelek tartalmából kikövetkeztethetően nem állnak rendelkezésre).

A kancelláriaminiszter szóvá tette továbbá, hogy javaslatunk „nem elég konkrét” (nincs pontosan kifejtve).

A válaszokat nem fogadjuk el, és a megállapításainkat, javaslatainkat illető kritikával csak annyiban érthetünk egyet, hogy a Kormány tagjai részére valóban részletesebb, indokoltabb formában szükséges ezek megfogalmazása. Ennek a kíváncságnak 2005 folyamán – e Beszámoló benyújtását követően – eleget fogunk tenni.

Médiajelentésünk záró fejezetében javasoltuk a nemzeti kulturális örökség miniszterének, hogy gondoskodjék olyan jogszabály megalkotásáról, amely biztosítja a közszolgálati műsorszolgáltatók kisebbségi műsorainak, illetve a nyersanyagjellegű film- és hangfelvételeknek a jövő generáció részére történő megőrzését (archiválását).

Felvetésünkre a kulturális minisztériumból is érkezett válasz, de arra a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter is reagált. Kiss Péter úr válaszában arról biztosított, hogy a 2005. évben „előreláthatólag létrejön a Nemzeti Audiovizuális Archívum (NAVA), amelynek feladata nemcsak ezen műsorszámok rögzítése, hanem megfelelő formában történő feldolgozása, illetve... a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tétele lesz”. Kancelláriaminiszter úr válaszát javaslatunk elfogadásaként értékeltük, és utóvizsgálat keretében fogjuk áttekinteni, hogy az új intézmény létrehozása megoldotta-e az archiválási problémákat.

Dr. Hiller István kultuszminiszter úr – lényegében a kancelláriaminiszterrel azonos tartalommal, azonban sokkal részletesebben – arról adott tájékoztatást, hogy a NAVA felállításáról szóló törvény kiterjed minden olyan műsorszám hatálya alá amely „hazánk történelme, kultúrája, vagy a magyar társadalom bemutatása szempontjából a jövőben kortörténeti dokumentumként szolgálhat”. A minisztérium álláspontja szerint e csoportba a nem magyar műsorszolgáltató által előállított műsorszámok is beletartozhatnak. A miniszter úr rámutatott arra is, hogy a NAVA által gyűjtött „audiovizuális-köteles példány” fogalmába beletartozik a nemzeti és etnikai kisebbségek életével foglalkozó műsorszámok döntő többsége is, tehát az általunk javasolt archiválási feladat ellátására lesz lehetőség.

Ajánlással fordultunk a Magyar Köztársaság külügyminiszteréhez, valamint az Informatikai és Hírközlési miniszterhez is annak érdekében, hogy vizsgálják felül a hírközlés és a műsorszórás terén a szomszéd országokkal, illetve a európai államok szervezetével kötött nemzetközi megállapodásainkat. A felülvizsgálat szempontjaiként határoztuk meg az alábbi kérdések áttekintését:

- a) Magyarország megfelel-e a „határon átnyúló televíziózás és rádiózás” biztosítása érdekében megfogalmazott elvárásoknak;
- b) az egyes szomszédos államokkal kötött kétoldalú egyezményekben megfelelő hangsúlyt kap-e a rádiózás és a televíziózás műszaki lehetőségeinek kölcsönös biztosítása;
- c) az említett nemzetközi egyezmények rendelkeznek-e az egyes országok közszolgálati adásainak a tagországok közötti sugárzásának rendjéről, biztosítják-e ezen adások zavartalan és ingyenes vételi lehetőségét;
- d) van-e nemzetközi együttműködés a hírközlési – e körben kifejezetten a médiával foglalkozó – műszaki szakemberek és műsorkészítők (újságírók) kölcsönös képzésére (továbbképzésére), „vendégmunkások” cseréjére;
- e) Az a)-d) pontokban írt elvárásoknak a Magyar Köztársaság ténylegesen eleget tesz-e, megteszi-e az ezek hatályosulásához szükséges intézkedéseket.

A külügyminiszter megkeresésünkre ez ideig nem reagált, az informatikai és a hírközlési minisztérium politikai államtitkára pedig csak arra tett ígéretet, hogy az IHM a Nemzeti Hírközlési Hivatallal és az ORTT-vel egyeztetni a kisebbségi médiával kapcsolatos teendőket, amelyekről majd tájékoztatni fognak. E körben egyedüli pozitív tény, hogy ígéretet kaptunk arra is, hogy az ún. „keleti URH” megszűnését követően megvizsgálják a kisebbségi rádióműsorok sugárzásának a lehetőségét.

V. fejezet

Szociális problémák, hátrányos helyzet etnikai köntösben?

1. A szociális biztonsághoz, illetőleg a gyermeki (szülői) jogokhoz fűződő érdekek érvényesülésével kapcsolatos ügyeinkről általában

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa – mint a speciálisnak tekinthető és a magyar jogrendszerben különleges helyet elfoglaló kisebbségi jogok védelmére választott ún. „külön biztos” – annak ellenére kénytelen foglalkozni az Alkotmány 70/E. §-ában deklarált szociális biztonsághoz fűződő, illetőleg az ugyancsak megkülönböztetett jelentőséggel bíró ún. „gyermekjogokkal”, hogy az ezekkel kapcsolatos visszasságok feltárása, orvoslása alapvetően nem tartozik a kompetenciájába.⁵⁰

2004-ben – az elmúlt évekhez hasonlóan – a hivatalunkhoz érkezett panaszügyek több mint 10 százaléka érintette a szociális biztonsághoz és a gyermeki jogokhoz fűződő alkotmányos jogokat. Szociális ügyekben elsődlegesen olyan roma származású panaszosok fordultak hozzánk, akik a munkaerőpiacról kiszorulva, nehéz anyagi körülmények között gondoskodnak a gyermekeikről. Sokan közülük súlyos egészségügyi problémákkal küszködnek. Ezek a családok a piaczgazdasági átalakulás igazi vesztesei. A rendszerváltást követő társadalmi és gazdasági folyamatok eredményeként leromlottak a lakhatási feltételeik, jelenleg „mély szegénységben” és növekvő társadalmi kirekesztettségben élnek. A panaszaikban felsorolt problémák nem átmeneti, krízishelyzetekre utalnak, hanem tartós és megfordíthatatlan leszakadási folyamatra.

A szociális problémák, de általában a szegénységből következő ügyek azért jelentkeznak a mi vizsgálatainkban (is) „etnikai köntösben”, mert az ügyfelek, illetve beadványozók jelentős számban a roma kisebbséghez tartoznak.

A panaszosok beadványaikban valós vagy vélt sérelmeiket, egyáltalán a velük szemben tanúsított hatósági (önkormányzati) bánásmódot, vagy egyszerűen csak a számukra kedvezőtlen döntést azért teszik kifogás tárgyává, mert feltételezik, hogy az valamilyen módon összefüggésbe hozható identitásukkal, illetve a cigánysággal szembeni előítéletekhez vezethető vissza.

A bepanaszolt hatóságok eljárását azonban csak akkor tudjuk vizsgálat tárgyává tenni, ha áttekintjük „az alapügyet” is, tehát azt a hatósági (önkormányzati, hatósági) ügymenetet, amellyel kapcsolatban a panaszos megkereste hivatalunkat.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa immár egy évtizede úgy értelmezi hatáskörét, hogy fő feladata ugyan a kisebbségi jogok betartásának, hatályosulásának a figyelemmel kísérése, de országgyűlési biztosként köteles foglalkozni valamennyi olyan visszassággal is, amely a látókörébe kerül. Ez egyfajta komplex szemléletet jelent: minden ügyet, minden beadványt a maga teljességében vizsgálunk, és még a jelentéktelennek tűnő eljárási törvénysértéseket is szóvá tesszük, nem feledve ugyanakkor, hogy elsődleges feladatunk az etnikai diszkrimináció megállapítása vagy kizárása.

Hasonló a helyzet, illetve a metodikánk a gyermeki és a szülői panaszok kivizsgálása során: ezekre az ügyekre is jellemző a fentiekben már említett „eticizálódás”. A kisebbségi hovatartozás és az amiatti diszkrimináció vizsgálata körében fontos és önálló szempont a gyermekek, illetőleg a szülők sajátos – részben alkotmányos, részben más törvényekben megállapított – jogainak a védelme.

A Gyertv. betartásának – betartatásának – kérdése ugyanakkor felmerülhet olyan jog- és életviszonyok esetében is, mint például az „örökbefogadások ügye”.⁵¹

Az alábbiakban szeretnénk bemutatni néhány tipikusnak, illetve tanulságosnak minősíthető jogesetet az ombudsman praxisából, mely esetek alkalmasak arra, hogy illusztrálják – hivatalunk tevékenységének ismertetésén túl – ezt az igen összetett és bonyolult problémakört.

1.1. A területi egyenlőtlenségekből és a decentralizált szociális ellátási rendszerből adódó nehézségek

A panaszosok elsődlegesen a települési önkormányzatok képviselő-testületének, polgármesteri hivatalának tevékenységét kifogásolják, vagy közvetítésünkkel tőlük remélnék segítséget.

⁵⁰ Az országgyűlési biztosok közötti – részben a törvény előírásain alapuló, részben praktikus okokból kialakult – „munkamegosztás” szerint, főszabályként a szociális jogok, a gyermeki, illetőleg szülői jogok felügyeletére az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, illetőleg általános helyettese rendelkezik hatáskörrel.

⁵¹ A roma gyermekek örökbefogadásával – a legújabb fejleményekkel, illetőleg az elvi kérdésekkel – e fejezet külön alcímében részletesen foglalkozunk.

Hazánkban a szociális ellátási rendszer jelentős mértékben decentralizált. A szociális és gyermekvédelmi feladatok ellátása a települési önkormányzatok kompetenciájába tartozik. A decentralizáció előnyt jelenthet abból a szempontból, hogy a hátrányos helyzetű lakosok kérelmeiről olyan önkormányzati rendeletek alapján dönthetnek, amelyek a jogszabályok keretei között a helyi viszonyokra és sajátosságokra épülnek. A kisebb településeken a döntések meghozatalát az is segítheti, hogy az önkormányzatok szakemberei több információval rendelkeznek a rászoruló emberek helyzetéről, szükségleteiről. A gyakorlatban azonban jelentős különbségek, sőt kifejezetten egyenlőtlenségek mutatkoznak az egyes települések szociális és gyermekvédelmi feladatainak ellátásában, amelyek elsődlegesen a települési önkormányzatok eltérő anyagi helyzetéből adódnak.

Tapasztalataink szerint a lakóhelyek földrajzi elhelyezkedése jelentősen befolyásolja a hátrányos helyzetű csoportok tagjainak foglalkoztatási lehetőségét, valamint a szociális és gyermekvédelmi szolgáltatásokhoz való hozzájutásukat, illetve az igénybe vehető ellátások minőségét. Jelentős és tartós különbségek vannak az ország egyes régiói és települései között a szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás lehetőségében, valamint azok színvonalában.

A területi egyenlőtlenségekből adódó jövedelmi és ellátásbeli különbségekre utal az a tény is, hogy a szociális és gyermeki jogokat érintő panaszügyeink többsége az északi és keleti régiókból, többnyire hátrányos helyzetű települések lakosaitól érkezett. Sajátos ellentmondás, hogy ezeken a településeken egyre nagyobb számban jelennek meg a szociális problémák, de a kezelésükre szolgáló ellátások épp itt állnak szűkösebb mértékben rendelkezésre, a rosszabb gazdasági, infrastrukturális és foglalkoztatási feltételek miatt. A jelentős forráshiánnyal küszködő kistelepülések önkormányzatainak súlyos gondot okoz, hogy eszköztelenségük miatt a tartós szegénységben élő, egyre jobban kirekesztődő roma lakosság körülményein nem tudnak változtatni. Ezt a helyzetet a települések állampolgárai, illetve a helyi közügyekért felelős önkormányzatok joggal élhetik meg úgy, hogy a problémáikkal magukra hagyták őket, megfelelő anyagi és szakmai segítség nélkül.

1.2. Lakásproblémák, lakhatást érintő panaszok

A 2004-ben érkezett szociális jellegű panaszokat áttekintve megállapítható, hogy a beadványozók többnyire az elfogadhatatlan, rossz lakhatási feltételeiket kifogásolták, illetve lakásproblémáik megoldásához kértek segítséget. A roma családok lakhatási körülményekben mutatkozó társadalmi egyenlőtlensége nagyon jelentős. A panaszosok sok gyermekkel, többgenerációs családokban penészes, egészségtelen, fűtetlen lakásokban, 15–20 m²-es szoba-konyhás helyiségekben, gyakran vezetékes víz és villany nélkül élnek.

A panaszosok kifogásolták, hogy önkormányzati bérlakáshoz többéves várakozást követően sem lehet hozzájutni. A KSH 1999-es adatai szerint a bérlakások aránya az EU-átlaghoz (33%) képest nagyon alacsony (8%), jelenleg a bérlakások döntő hányada a helyi önkormányzatok tulajdonában van⁵². Tapasztalataink szerint az önkormányzatok alig vagy egyáltalán nem építenek új bérlakásokat. A vizsgálataink során a kistelepülésekről többnyire olyan tájékoztatást kaptunk, hogy nincs lakásalapjuk, vagy nem rendelkeznek üres önkormányzati bérlakással. Jellemzően sok az igényjogsult, és kevés a szociális alapon elosztható önkormányzati bérlakás. Ennek ellenére, az elmúlt évekhez hasonlóan 2004-ben is sikerült néhány panaszos lakásproblémájának megoldásában segítenünk, ezek a családok közvetítésünk eredményeként önkormányzati bérlakáshoz jutottak. Ezt azonban nem tekinthetjük igazi sikernek. A megoldást nem a méltányosságon alapuló, diszkrecionális jellegű, egyedi döntések jelentik. A köztulajdonban lévő bérlakásállomány további bővítésére lenne szükség, illetve olyan elosztási szempontok kialakítására, amelyek alapján a szociális támogatásokból élő, szegény roma családok is önkormányzati bérlakásokhoz juthatnak.

Több panaszos is jelezte, hogy jogcím nélkül lakik az általa használt lakásban. Rendezetlen jogviszony, különösen önkényes beköltözés esetén – figyelemmel a helyi önkormányzati rendeletekre – szinte lehetetlen az önkormányzati szociális bérlakás igénylése.⁵³

A roma családok számára is nagy teherterhel, hogy jövedelmük nem fedezi lakhatási költségeiket és megélhetésüket. Sok családnak jelent nehézséget, hogy felhalmozódó közüzemi díjhátralékuk, régi OTP-tartozás vagy egyéb hitelintézet felvett lakáskölcsön visszafizetésének elmaradása miatt kilakoltatástól, vagy a házuk, lakásuk elárverezésétől kell tartaniuk.

A hátralékok felhalmozódása a jövedelemhiány mellett, tapasztalataink szerint azzal is összefügg, hogy az ügyfél nem kap elegendő, számára érthető tájékoztatást a közszolgáltatatótól, ezért nem intézkedik időben tartozásának rendezése ér-

⁵² Közös Memorandum a Társadalmi Befogadásról Magyarország (JIM) Lásd: www.eselyegyenloseg.hu; A Csatlakozási Partnerség ajánlásaival összhangban a Magyar Köztársaság Kormánya az Európai Bizottság Foglalkoztatási és Szociális Ügyek Főigazgatóságával együttesen készítette el.

⁵³ A szociális lakások bérbeadására vonatkozó jogi szabályozás visszásságaival önálló fejezetben foglalkozunk.

dekében. Kisebbségi hátralelknél előfordult, hogy közvetítésünk eredményeként részletfizetési vagy egyéb kedvezményt (például a késedelmi kamat elengedése) kapott a panaszos. Ezek intézésébe rendszerint bevontuk a településen működő családsegítő szolgálat munkatársait is, akik személyes segítséget nyújtottak a közszolgáltató és az ügyfél közötti kommunikációban.

Gyakori jelenség, hogy az adott szolgáltató az ügyfél kérelmére engedélyezte a tartozás részletekben történő visszafizetését, de egy-két részlet rendezését követően – jövedelem hiányában – a hátrányos helyzetű család ismét elmaradt a fizetéssel. Az ilyen típusú ügyek megoldása nagyon nehéz, mert a közszolgáltatók a „visszaesőkkel” szemben elvesztik bizalmukat, és rendszerint nem nyújtanak ismételt, méltányosságból adható, egyéni helyzetet is mérlegelő kedvezményt. Így sajnos több százszáz, milliós nagyságú tartozás is összegyűlhet, amelyet szinte már lehetetlen rendezni saját jövedelemből vagy a jelenleg igénybe vehető szociális támogatások segítségével.

A Szocvtv. rendelkezései alapján 2003-tól a települési önkormányzatok lakhatást segítő adósságkezelési szolgáltatásban részesíthetnek bizonyos családokat, személyeket. Az önkormányzatok pénzbeli támogatást biztosítanak az adósságok kifizetéséhez, feltéve, hogy a támogatott személyek vállalják az adósság és települési önkormányzat által megállapított adósságcsökkentési támogatás különbözetének megfizetését, továbbá az adósságkezelési tanácsadón való részvételt. Az adósságkezelési programot igénybevevők körét jelentősen behatárolja: a különbözet megfizetésének követelménye, továbbá az, hogy az adósságcsökkentési támogatás mértéke nem haladhatja meg az adósság 75%-át, és összege legfeljebb 200 000 forint lehet, és az adósságkezelés időtartama legfeljebb 18 hónap, amely indokolt esetben egy alkalommal 6 hónappal meghosszabbítható.⁵⁴ A panaszosok többsége – a hosszú éveken keresztül felhalmozódott tartozásának nagysága, illetve a család minimális jövedelme miatt – általában nem jogosult erre a szolgáltatásra. Több településen – anyagi okokra hivatkozva – a 90%-os állami támogatás ellenére sem hozták létre az adósságkezelési szolgáltatást. Ennek hiányában legfeljebb a lakásfenntartási támogatás és az átmeneti segély nyújthat némi segítséget a hátralelősök számára, de alacsony összegük és az átmeneti segély alkalmasszerűsége miatt jelentősebb tartozás már nem törleszthető belőlük.

Az adósságrendezés szükségességére az országgyűlési biztosok – a kilencvenes évek végétől – több alkalommal is felhívták a Kormány figyelmét. Ezért is tartjuk fontosnak, hogy az elmúlt évben a Kormány az egyes lakáscélú kölcsönökből eredő adósságok rendezésére rendelettervezetet készített.

Az adósságaikat törleszteni képtelen családok helyzetének rendezésére, adósságuk kezelésére tervezett konszolidációs program megvalósítását fontosnak tartjuk, mivel elősegítheti az egyenlőtlenségek csökkentését, bár ez is csak az eladósodott családok egyes csoportjainak jelent megoldást. A kormányrendelet a konszolidációs program fokozatos bevezetését rögzítette, így a 2005. évben csak a 100 000 forint alatti tőketartozással rendelkező adósok bevonására kerül sor.

A kormányrendelet-tervezet véleményezésekor jeleztük, hogy a konszolidációs program megvalósítása során célszerű lenne az érintettek helyzetét jobban megismerni és szükség szerint elemezni. Fontos tudni ugyanis, hogy az egymást követő években hány családot, háztartást fog érinteni a program, és átmenetileg hányan maradnak ki – magasabb összegű tőketartozásuk miatt – a szolgáltatásból. Előfordulhat, hogy az első években épp a leghátrányosabb helyzetű csoportok tagjai szorulnak ki a konszolidációs programból. Sajnos az is elképzelhető, hogy ezek a családok a „várakozás” időszakában elvesztik a lakásukat. A kormányrendelet-tervezet véleményezésekor azt javasoltuk, hogy a magasabb összegű tartozással rendelkezők esetében is szükség lenne olyan közbülső intézkedésekre, amelyek megakadályozzák a családok hajléktalanná válását.

[E Beszámoló készítésének időszakában elfogadták az egyes lakáscélú kölcsönökből eredő adósságok rendezéséről szóló 11/2005. (I. 26.) Korm. rendeletet, észrevételeinket azonban nem vették figyelembe a kodifikáció során.]

A hátrányos helyzetű – köztük roma – családok lakhatási problémáinak kezelésében a kormányzati szerveknek és a települési önkormányzatoknak nagyobb szerepet kellene vállalniuk, a leszakadási folyamat megakadályozása érdekében. A hátrányos helyzetű régiókban a forráshiánnyal küszködő települések önkormányzatai sokszor azért nem vállalkoznak államilag is támogatott programok, pályázatok megvalósítására (például önkormányzati bérlakások építésére, vagy adósságkezelési program beindítására), mert tapasztalataik szerint az ilyen típusú szolgáltatások vonzzák a környező települések „szegényeit”. A migrációs folyamat megelőzése és korlátozása fontosabb számukra, mint a néhány millió forintot kitevő támogatás. Erre megoldást a kistérségi szintű szociális ellátórendszer kialakítása és működtetése jelenthetne, így a települési önkormányzatoknak lehetőségük nyílna a szociális terhek és feladatok – helyi érdekeket is figyelembe vevő – szakszerű megosztására.

⁵⁴ Az Szocvtv. adósságkezelési szolgáltatásának szabályait a 2004. évi CXXXVI. törvény módosította, ez azonban csak 2005. április 1-jével lép hatályba. A módosítás indokolása szerint: „...A lakáscélú hitelhátralékok a jelenlegi adósságkezelési szolgáltatás keretében nem, vagy csak nehezen kezelhetők... Ezért a törvény szerinti módosítás a lakáscélú hitelhátralékok esetén lehetőséget teremt az eddigieknél kedvezőbb feltételek melletti támogatás nyújtására. A módosítás szerint lehetőség nyílik magasabb támogatási összeg (maximum 400 000 forint) igénybevételére, valamint az adósságkezelési szolgáltatás időtartamának legfeljebb 60 hónapra történő megállapítására.”

1.3. A lakhatási problémák és a gyermeki jogok sérelmének összefüggései

A gyermeki jogok sérelmét ebben az évben is csak szociális, főként lakhatási ügyek esetében vizsgáltuk. A megállapított visszasságok többnyire az anyagi javak, és a minimális létfeltételek hiányával kapcsolatosak.

A szakértők véleménye szerint a bérlakásban élők szegénységi kockázata duplája az országos átlagnak, az egyéb jogcímen, vagy jogcím nélkül lakók szegénységi aránya pedig ennél még magasabb, 26%.⁵⁵ A gyermekszegénység legnagyobb kockázati tényezőjének tekinthető az aktív korú szülők tartós munkanélkülisége, a munkaerőpiacról való kizorulásuk. Ezek az adatok, állítások megfelelnek a panaszügyeinkben tapasztaltaknak: a szegénység, az anyagi javak hiánya, a szülők munkanélkülisége és a rossz lakhatási körülmények kiemelten sújtják a roma gyermekeket, és súlyosan veszélyeztetik jogaik érvényesülését.

Részleteiben is bemutatunk egy tipikus – a lakhatási feltételek hiányával és a gyermeki jogok sérelmével összefüggő – panaszügyet, amely az önkormányzat együttműködésének eredményeként várhatóan megoldódik.

Az egyik budapesti kerületben közüzemi díjtartozás miatt kilakoltattak egy négygyermekes roma családot. A jegyző tájékoztatása szerint hasonló okok miatt még több mint 30 lakás kiürítése várható. A családot nem tudták olyan módon elhelyezni, hogy továbbra is biztosított legyen a gyermekek családban történő nevelése, gondozása.

Az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel – mely szerint „minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra”, – a vizsgálat során a gyermeki jogokkal kiemelten foglalkoztunk.

A jegyző válaszeleveléből, illetve a rendelkezésünkre bocsátott iratokból megállapítottuk, hogy a család közüzemi díj-hátralék miatti kiköltöztetése hosszú hónapok óta várható volt. Amennyiben egy családot lakbér- és közüzemi díjhátralék miatt kilakoltatás fenyeget, a családban élő gyermekek – legalábbis – anyagi okból veszélyeztetettség tekinthetők. Ebben az esetben a család és gyermekjóléti szolgálat hatékony beavatkozása, segítsége, illetve konzultációja elengedhetetlen. A négy kiskorút nevelő család kilakoltatását anélkül kezdték meg, hogy a család és gyermekjóléti szolgálat – a szülővel együttműködve – konkrét tervet dolgozott volna ki a család megfelelő – gyermekekkel együtt történő – elhelyezésére. Ez a mulasztás mindenképpen sérti a Gyertv. rendelkezéseit.

Hangsúlyozandó, hogy a gyermekek lakhatási problémája soha nem oldható meg önmagában, hiszen a gyermekvédelem egyik legfőbb alapelve: gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.⁵⁶ Erre tekintettel elfogadhatatlannak és a Gyertv. 7. §-át sértő intézkedésnek tartjuk, ha a családjával együtt kilakoltatott gyermek számára gyermekek átmeneti otthonában, illetve helyettes szülőnél ajánlanak fel elhelyezést, amennyiben ezt egyéb ok nem indokolja.

A Gyertv.-ben felsorolt gyermeki jogokkal összefüggésben a kialakult visszás gyakorlatra, illetve a jövőbeni jogsérellem elkerülése érdekében, továbbá a 46/2002. (VII. 12.) OGY határozat 4. pontjában foglaltakra figyelemmel⁵⁷ a kerületi önkormányzat képviselő-testületénél azt kezdeményeztük, hogy készítsenek átfogó programot, alakítsanak ki új gyakorlatot annak érdekében, hogy a kilakoltatásra váró gyermekes családok még a kiköltöztetés előtt a gyermekjóléti szolgálat közreműködésével megtervezhessék, biztosíthassák későbbi lakhatásukat. Kértük, hogy a program, illetve az annak alapján kialakított gyakorlat a gyermekek veszélyeztetettségét illetően tartalmazza a szükséges preventív elemeket, és hosszú távon megfelelően szolgálja a gyermekek, illetve családok társadalmi integrációjának, reintegrációjának megvalósulását.

A település polgármestere arról tájékoztatott bennünket, hogy kezdeményezésünk eredményként a díjhátralékkal rendelkező gyermekes családok hajléktalanságának megelőzése érdekében előterjesztést készítettek, amelyet a képviselő-testület hamarosan tárgyalni fog.

1.4. Segélyezéssel kapcsolatos panaszok

Az elmúlt évben a lakásproblémák mellett a legtöbb szociális panasz a segélyezéssel kapcsolatban érkezett. A sokgyermekes családok általában a segélyek alacsony összegét, az átmeneti, rendkívüli segélyek iránti kérelmeik elutasítását, vagy a segélyezési eljárás menetét, és az ügyintézők hangnemét kifogásolták. A panaszosok sokszor érzik úgy, mint

⁵⁵ Közös Memorandum a Társadalmi Befogadásról Magyarország (JIM) lásd: 52. lábjegyzet.

⁵⁶ A Gyertv. 7. § (1) A gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.

⁵⁷ „Az Országgyűlés felkéri a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 90/A. §-a alkalmazásával eljáró hatóságokat, hogy jelen határozatban foglaltak megvalósulásáig, illetve az új jogszabályok hatálybalépéséig – a családok hajléktalansága megelőzése érdekében – az egyes eljárásokban juttassák érvényre a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 7. §-ában foglalt gyermeki jogokat.”

ahogy már jeleztük, hogy az önkormányzatok „cigányellenesek”, és ezért utasítják el kérelmeiket. A segélyezéssel összefüggésben nehézséget jelent a hátrányos megkülönböztetés megállapítása. A szociális ellátások, juttatások rendszere bonyolult és széttagolt, áttekintése még a szociális szférában dolgozó szakemberek számára sem könnyű. Szinte lehetetlen bizonyítani, hogy valaki cigány származása vagy az egyébként jó szándékú ügyintéző felkészületlensége miatt nem kapott megfelelő tájékoztatást, segítséget.

Az önkormányzatok a segélyezési ügyekben ún. „önkormányzati hatósági” jogkört gyakorolva járnak el, amelyről tudni kell, hogy a döntés meghozatala – a segély iránti kérelem elfogadása vagy elutasítása – a képviselő-testület hatáskörébe tartozik. A képviselő-testület azonban ezt a hatáskörét a szociális ügyekre szakosodott bizottságára vagy – és ez főként a kistépelüléseken jellemző – a polgármesterre átruházhatja.

Az elmúlt évben is előfordult olyan eset, hogy a polgármesteri hivatalban a panaszost, pénzhiányra hivatkozva, lebeszélytették a segélykérelem benyújtásáról. Ezzel elesett a kérelem kedvező elbírálásának esélyétől, de egyben kizárták őt a jogorvoslat lehetőségéből is, tehát sérült a szociális biztonság és a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos joga. A szociális ellátásokhoz való hozzáférés egyenlő biztosítása érdekében a polgármesteri hivatalokban meg kell teremteni a feltételeit annak, hogy a segélykérelmek minden esetben benyújthatók legyenek, illetve, hogy a kérelmeket jegyzőkönyvben rögzítsék.⁵⁸

A segélyezéssel kapcsolatos panaszok általánosabb jellegű problémákat is felvetnek. Számos segélyezési, támogatási forma létezik, ennek ellenére hazánkban a szegénység mértéke nem csökkent, sőt több kutatás is jelezte, hogy például a roma lakosság társadalmi kirekesztettsége az utóbbi években tovább növekedett.⁵⁹ A rendszerváltást követően kialakult társadalmi és munkaerő-piaci egyenlőtlenség a segélyezés eszközeivel nem korrigálható. Az egyik legnagyobb gond, hogy a segélyek, szociális juttatások hatékonysága csekély.

Az általunk vizsgált ügyek is azt igazolják, hogy a kapott támogatások nagyon alacsony összegűek, a családok minimális megélhetését sem garantálják. A beszámolás időszakában is előfordult, hogy a panaszosok végső kétségbeesésükben a hivatalunktól kértek anyagi támogatást. Ezekben az esetekben megkerestük az érintett települési önkormányzatot, majd részletes tájékoztatást adtunk az ügyfélnek a segélyezési eljárás helyi formájáról. A vizsgálatok során az derült ki, hogy a családok többnyire különféle támogatásokban is részesültek, elégedetlenségük főként a segélyek rendkívül alacsony összegéből adódott. A legtöbb segély összege az öregségi nyugdíj legkisebb összegéhez viszonyítva kerül meghatározásra. Az elmúlt években a támogatási összegek „csökkenése” az öregségi nyugdíjminimum relatív értékvesztésének is a következménye.

A segélyezéssel kapcsolatos vizsgálataink közül kettőt ismertetünk részletesebben. Az egyik az emelt összegű gyermekvédelmi támogatás megállapításával, a másik pedig a gyermekvédelmi és egyéb támogatásokból levont adótartozás törvénysértő gyakorlatával foglalkozik. A panaszosok mindkét ügyben azt kifogásolták, hogy az egyébként is alacsony összegű szociális támogatásaik tovább csökkentek.

A kisebbségi önkormányzat elnöke panaszában előadta, hogy egy kiskorú gyerek gyámja. Baleseti nyugellátásban részesül, emellett a kisebbségi önkormányzat jelképes összegű tiszteletdíjat állapított meg számára. Ez utóbbi adóköteles jövedelemnek minősül, tehát választania kell: vagy lemond a tiszteletdíjról, vagy a gyámság alatt álló gyermek elesik az emelt összegű rendszeres gyermekvédelmi támogatástól.

A Gyertv. 20. § (8) bekezdése értelmében az emelt összegű rendszeres gyermekvédelmi támogatás a gyermek tartására köteles és gyámjául rendelt hozzátartozót – az e törvény 19. §-ában előírt feltételeken túlmenően – akkor illeti meg, ha adóköteles jövedelemmel nem rendelkezik, valamint nyugellátásban, baleseti nyugellátásban, nyugdíjszerű rendszeres szociális pénzellátásban vagy időskorúak járadékában részesül.

A miniszteri indokolás szerint az emelt összegű rendszeres gyermekvédelmi támogatás megállapításának akkor van helye, ha „a gyermeket tartásra köteles idő, hátrányos szociális helyzetű rokonaik (például nagyszülők) nevelik gyámként. (...) A gyermeket korábban az ilyen esetben ki kellett emelni a családjából, és ezért az idős nagyszülőt, egyéb rokont nevelőszülőként alkalmazták.”

Az Országgyűlés tehát ennek az intézkedésnek a megelőzése érdekében tette lehetővé az emelt összegű támogatás folyósítását. Ez a cél azonban nem érhető el maradéktalanul, a Gyertv. ugyanis indokolatlanul szigorúan határozza meg az emelt összegű rendszeres gyermekvédelmi támogatás megállapításának feltételeit.

⁵⁸ Ezekkel az ügyekkel kapcsolatban elmondható, hogy általában nem tartják be az írásbeliségre vonatkozó törvényi követelményeket, nemegyszer fordul elő, hogy a panaszos szóban előterjesztett kérelmét – ugyancsak szóban – rövid úton utasítják el. Ehhez képest az önkormányzati hatósági ügyekben is alkalmazni kellene az Áe. szabályait, azaz az ügyfél kérelmét jegyzőkönyvben kellene rögzíteni, a kérelem elutasításáról pedig megfelelő indokollással ellátott írásba foglalt határozatot kellene készítenie részére.

⁵⁹ Szalai Júlia: A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon. *Szociológiai Szemle*, 2002/4. szám. Kemény István–Janky Béla–Lengyel Gabriella: *A magyarországi cigányság 1971–2003*. Gondolat – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2004

A rendszeres gyermekvédelmi támogatás megállapításának általános feltétele, hogy a családban az egy főre jutó jövedelem összege ne haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét. A jövedelmi viszonyokat a települési önkormányzatok kötelesek vizsgálni. Mindebből az következik, hogy akár rendelkezik a tartásra köteles hozzátartozó adóköteles jövedelemmel, akár nem, családja egy főre jutó jövedelme nem haladhatja meg a Gyertv. 19. §-ban meghatározott összeghatárt. A jogi szabályozás tehát azonos jogállású és ugyanazon szociális helyzetben lévő személyek (gyámság alatt álló gyermekek) között tesz különbséget pusztán azon az alapon, hogy a családjuk eltérő jogcímen jut jövedelemhez. Véleményünk szerint semmilyen alkotmányos indoka nincs annak, hogy a törvényi feltételeknek megfelelő, tehát rászorultnak tekinthető család kizárólag azért esik el az emelt összegű támogatástól, mert a gyámként kirendelt hozzátartozónak adóköteles jövedelme is van. Ez a kizáró feltétel nincs összhangban azzal az elérni kívánt céllal, hogy a gyámság alatt lévő gyermek, más hasonló szociális körülmények között élő gyermekekhez képest többeltámogatásban részesüljön.

Az emelt összegű támogatás feltételeinek módosítása érinti a szociális szférára fordítandó költségvetési kiadások növelését is. Ezért azzal a jogalkotási javaslattal fordultunk az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszterhez, hogy tekintse át, milyen jogszabály-módosítás szükséges ahhoz, hogy a rászorulóknak ne essenek el indokolatlanul az emelt összegű rendszeres gyermekvédelmi támogatástól.

A választ a beszámoló írásakor még nem kaptuk meg a minisztériumtól.

Az egyik településen a polgármesteri hivatalban olyan törvénysértő gyakorlatot alakítottak ki, hogy az adótartozásokat levonták a gyermekvédelmi támogatásból. A cigány kisebbségi önkormányzat elnöke vizsgálatot kezdeményezett a jogsértés megszüntetésére.

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a gyermekvédelmi támogatásból történt adótartozás levonása törvénysértő, és sérti a jogbiztonsághoz, valamint a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz fűződő alkotmányos jogait is.

A rendszeres gyermekvédelmi támogatás célja, hogy elősegítse a szociálisan hátrányos helyzetben lévő családok anyagi támogatását, a gyermek családi környezetben történő ellátását, nevelését, és megelőzze a gyermek kiemelését a családból. Ez a támogatás tehát kizárólag a gyermek érdekeit szolgálja, csak rá fordítható, és nem a szülő esetleges tartozásának kiegyenlítésére. Ennek megerősítésére szolgál a Gyertv. 18. § (1) bekezdése, amelyben egyértelműen meghatározzák, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a gyermekvédelmi támogatást és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást a jogosult gyermeknek folyósítja.

Ezt megerősíti a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) 74. § f) pontja is, amely kimondja, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényen alapuló gyermekvédelmi pénzbeli ellátások mentesek a bírósági végrehajtás alól.

A Polgári Törvénykönyv (Ptk.) 328. §-a szerinti engedményezés jogintézményét – amely a polgári jog által szabályozott jogviszonyokban, az egymással mellérendeltségben lévő Ptk. szerinti „személyek” esetén alkalmazható – a közhatalmi pozícióban lévő közigazgatási szerv – jelen esetben az önkormányzat – képviselője rendeltetésével ellentétes módon alkalmazta. Az engedményezésről szóló nyilatkozat ugyanis felhatalmazást adott az önkormányzat polgármesteri hivatala részére, valamennyi szociális ellátásban részesülő adóalannyal szemben egy sajátos adóbehajtásra. Az önkormányzat tehát ezt a polgári jogi jogintézményt arra használta fel, hogy látszólag legális jogi keretet teremtsen a családokkal szemben jelen helyzetükben más módon törvényesen nem érvényesíthető követelések behajtására.

A vizsgálat lezárásakor kezdeményeztük a megyei közigazgatási hivatal vezetőjénél, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva hívja fel a képviselő-testület figyelmét a jogsértő eljárásra. Kértük azt is, hogy az évek óta levont adótartozások összegét fizessék vissza a családoknak.

Felkértük továbbá a közigazgatási hivatalt annak tisztázására, hogy a településen bevezetett sajátos adóbehajtási gyakorlatot a gyermekvédelmi támogatás folyósításán kívül, milyen szociális juttatások esetében alkalmazták. Indítványoztuk azt is, hogy ha ilyenekre sor került, akkor ezek törvényességét is vizsgálják felül.

A közigazgatási hivatal vezetője arról tájékoztatott bennünket, hogy időközben a települési önkormányzat képviselő-testületének döntése alapján azonnali hatállyal leállították a rendszeres gyermekvédelmi támogatásból történő adótartozások levonását. Ezen túlmenően a közigazgatási hivatal munkatársa helyszíni vizsgálatot folytatott az önkormányzatnál, amelynek során megállapította, hogy valamennyi ügyben megtörtént a jogtalanul letiltott összegek visszafizetése.

Összesen 83 fő esetében került sor engedményezési nyilatkozat alapján letiltásra. 28 fő esetében a rendszeres gyermekvédelmi támogatásból, 19 fő esetében az aktív korúak rendszeres szociális segélyéből, míg 6 fő esetében az ápolási díjból történt letiltás. A jogtalanul levont összegek már visszafizetésre kerültek.

Az ügyről tájékoztattuk a megyei főügyészt is, aki arra figyelemmel, hogy a kifogásolt törvénysértések kiküszöbölése megtörtént, további ügyészi intézkedés megtételét nem látta indokoltnak.

A segélyekkel kapcsolatban érkezett panaszokat összegezve megállapíthatjuk, hogy a segélyezésre fordítható források csak minimális mértékben elegendőek arra, hogy enyhítsenek a családok megélhetési gondjain, ezért az érintettek társadalmi kirekesztődése tovább erősödik. Szociológusi vélemény szerint: „...a mindig szűkös állami forrásokért,

illetve a piac előnyös pozícióiért folyó éles verseny közepette az önkormányzati segélyezés ma csak kirekesztő jellegű lehet. Kirekesztő jellegéért azonban elsősorban a társadalmi megkülönböztetést életre hívó és azt mindegyre mélyítő makrostrukturális meghatározottságok a felelősek.”⁶⁰

A segélyezési rendszer önmagában nem nyújt hosszú távú megoldást a szegénység felszámolására. A szegénységből kijutni csak foglalkoztatással, az aktív munkaerőpiacra történő visszakerüléssel lehet, ezért a panaszosok számára a legnagyobb segítséget az időszakos, még inkább az állandó munkalehetőség megteremtése jelentené.

1.5. Visszásságok az építésügyi eljárások során

Az épületek, építmények jó műszaki állapotához szükséges munkálatokat elsősorban a tulajdonosok kötelesek elvégezni. A hatályos jogszabályok alapján amennyiben e kötelezettségüknek nem tesznek eleget, erre az építésügyi hatóság határozattal hívja fel őket. A tulajdonosok egy része azonban szociális körülményei, anyagi helyzete miatt nem képes az elrendelt felújítási munkákat elvégezni. Ezekben az esetekben az építésügyi hatóságnak kellene intézkednie, és az épület állagának megóvásához szükséges helyreállítást – akár a tulajdonos helyett, de annak költségére – elvégeztetni.⁶¹ Az építésügyi hatósági eljárás során érvényesülnie kell a fokozatosság elvének, vagyis figyelemmel kell követni az ingatlanok állapotában bekövetkező változásokat, és még azelőtt szükséges intézkedni a helyreállítás érdekében, hogy az épület életveszélyessé válna.

Általános tapasztalat, hogy a karbantartások, felújítások a jogszabályi rendelkezések ellenére nem történnek meg, melynek következtében, a lakóházak állapota romlik, emiatt gyakran lakhatatlanná, életveszélyessé válnak. E helyzet kialakulásáért tehát nem pusztán a tulajdonosok, illetve lakók, hanem a mulasztó építésügyi hatóságok is felelőssé tehetőek. Az alábbiakban bemutatott esetek közös jellemzője, hogy kiszolgáltatott, jogban járatlan roma családok szociális, lakhatási problémáinak súlyosbodásához, életminőségük romlásához a hatóság lélektelen, bürokratikus magatartása is hozzájárult. Arra is volt példa, hogy a hatósági eljárás elmaradása miatt a családok egészsége, testi épsége huzamosabb ideig veszélyeztetve volt.

1.5.1. „Szegregáció”, illetve „kirekesztés” az építésügyi hatósági eljárásban

Egy panaszos állítása szerint azért kényszerült lakóháza eladására, mert rászorultsága ellenére semmilyen támogatást nem kapott életveszélyessé vált ingatlanának felújításához. Véleménye szerint az építésügyi hatóság azért nem intézkedett, mert így akarta elérni, hogy a roma család ne maradhasson a város központjában található utcában.

A jegyző tájékoztatása szerint az ügyfél nem kérte az önkormányzat vagy az építésügyi hatóság intézkedését az állagmegóvási munkálatok elvégzéséhez. A panaszos ezzel szemben azt állította, hogy szóbeli kérelmet adott elő, melyben támogatást kért a lakás helyreállításához, ám azzal érdemben nem foglalkoztak. A rossz szociális körülmények között élő család önerőből képtelen volt vályogházuk felújítására.

A panaszos ingatlana a polgármesteri hivatal épületétől néhány száz méterre állt, a telek szélén fekvő lakóházra az utcáról is jól rá lehetett látni. Szinte kizárható, hogy a jegyző és az önkormányzat építésügyi hatósági feladatokat ellátó ügyintézői ne észlelték volna egy ennyire frekvenciált helyen lévő épület állagromlását. A hatóság előtt tehát ismertek voltak azok a körülmények, amelyek az eljárás hivatalból történő megindítását szükségessé tették volna, ennek ellenére semmilyen intézkedés nem történt. Ez azt valószínűsíti, hogy a hatóság mulasztásának oka nem a hanyagság volt, hanem tudatos kötelezettségzegés történt, vagyis szándékosan hagyták, hogy a cigány család lakhatása ellehetetlenüljön a település központjában található, ingatlanforgalmi szempontból értékes utcában. Az intézkedés elmaradása egyértelműen közrehatott abban, hogy a panaszos eladni kényszerült egyre romló állapotú, a lakhatásra alkalmatlanná váló ingatlanát. A roma család a vételárból csak egy másik településen tudott olcsóbb lakóházat vásárolni: tehát az önkormányzat „megszabadult” a cigány családtól.

Kezdeményezésünkben felhívtuk a jegyzőt arra, hogy fokozott figyelmet fordítson az építésügyi jogszabályokban foglalt kötelezettségeinek teljesítésére. Kezdeményezésünknek megfelelően intézkedés történt a mulasztások jövőbeni megelőzése érdekében, ideértve a szóban előterjesztett kérelmek írásba foglalását is. (Felkérésünkre a Közigazgatási Hivatal – külön vizsgálat keretében – megállapította, hogy az építésügyi hatóság illetékességi területén más épületek esetében is elmaradt az építésügyi hatósági kötelezés.)

⁶⁰ Esély, 2004/6. Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat. Szalai Júlia: A jóléti fogda – I.

⁶¹ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény az építésügyi hatóság kötelezettségéül szabja, hogy el kell rendelnie az építmény, építményrész állékonyságát, az életet, egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyeztető, valamint az engedély nélküli használat megszüntetését, továbbá az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, illetőleg az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyezteti.

1.5.2. Visszásságok az élethez és a testi épséghez való jog tükrében

Egy másik vizsgált esetben a panaszost a városi önkormányzat sürgette, hogy mielőbb „találjon fedezet” a maga és a családja számára. A panaszost azért szólították fel addigi lakhelye elhagyására, mert az önkormányzat annak az erősen leromlott állapotú bérháznak, amelyben éltek, a felszámolásáról hozott döntést. Az önkormányzat arról is határozott, hogy vissza nem térítendő támogatás formájában segítséget nyújt a család számára annak érdekében, hogy a környező települések bármelyikén lakást vásároljon. A panaszos ennek megfelelően – a saját választása, illetve döntése alapján, de az önkormányzat támogatásával – vásárolt az egyik szomszédos községben ingatlant: azonban az új tulajdonosokat az „új lakóházba” nem engedték bejelentkezni, arra való hivatkozással, hogy a beköltözni kívánt lakást életveszélyessé minősítették.

Az épülettel kapcsolatos vizsgálatunk mindenekelőtt azt tisztázta, hogy az ingatlan-nyilvántartásban nem volt bejegyezve olyan, a lakóház állapotának helyreállítására, életveszélyes állapotára, használatának korlátozására vonatkozó jogerős és végrehajtható kötelezettség, amely az adásvétel létrejöttét, a lakóház használhatóságát befolyásolhatta volna. A bejegyzés és annak megismerése lehetőséget adott volna arra, hogy a panaszos a szóban forgó ingatlan megvásárlását a tulajdoni lapon feltüntetett tények ismeretében megvizsgálja, és vásárlási szándékától – mérlegelve, hogy az előírt kötelezettséget vállalni tudja-e – végső soron elálljon.

A község önkormányzatának vezetői 2000-től hivatalosan tudomással bírtak a korábban belvízkárral sújtott ingatlan állapotáról, a kiemelt építésügyi hatóság eljárását mégsem kezdeményezték, annak dacára, hogy tisztában voltak azzal, hogy az ingatlan életveszélyes állaga ellenére használatban volt, azt ugyanis a panaszos előtt is életvitelszerűen látták.⁶²

A vizsgálat során bizonyítást nyert az is, hogy eljárás hiányában az ingatlan életveszélyes állapotát nem állapították meg, és az épület használatának megszüntetéséről sem született hatósági határozat. Határozat hiányában az ingatlan-nyilvántartásba sem jegyeztették be a tényleges állapotot. A mulasztás következtében a panaszos egy végeredményben lakhatatlan házat szerzett meg, amelyben a család hónapokon keresztül lakni kényszerült, miután pedig annak életveszélyes állapota nyilvánvalóvá vált, kénytelenek voltak azt elhagyni, időlegesen otthontalanná, illetve befogadottá váltak.

Súlyosbítja a mulasztás terhét, hogy az önkormányzat vezetői annak ellenére nem kezdeményezték a kiemelt építésügyi hatóság eljárását, hogy az ingatlant életveszélyes állapotáról és arról, hogy azt mindeközben lakják, legalább négy éve tudtak.

A hátrányos megkülönböztetés gyanúját veti fel az, hogy az önkormányzat polgármestere, illetve jegyzője éveken át – a potenciális életveszélyt jelző szakértői jelentés birtokában – sem szorgalmazta az ingatlan életveszélyességének megállapítását mindaddig, míg az azt megvásárló roma család a lakcímbejelentést oda meg nem kísérelte. Azt követően viszont őket két ízben is felhívta statikai vélemény elkészíttetésére, a beköltözés feltételül szabva azt. A helyi önkormányzat vezetői tehát jogilag és erkölcsileg egyaránt kifogásolható módon az építésügyi szabályok életveszélyes állapotra vonatkozó rendelkezéseit felhasználva utasították el a panaszos és családjának lakcímbejelentését, ezzel megsértve a család – a lakóhely megválasztásához fűződő – alkotmányos jogait is.

Kezdeményezésünkben rámutattunk: mindenkinek joga van a jogbiztonsághoz, különösen az ügyfélnek a kötelező hatósági tájékoztatásra és a jogorvoslati jogok biztosítására. A törvényes gyakorlat kialakítása érdekében felhívtuk a jegyző figyelmét arra, hogy haladéktalanul jelezze az első fokú építésügyi hatóságnál az életveszélyes épület meglétét, kezdeményezze az azzal kapcsolatos eljárás lefolytatását és a szükséges intézkedések megtételét, a jövőben fordítson erre fokozott figyelmet.

[A Közigazgatási Hivatal vezetőjét felkértük, hogy az egész településen – építésfelügyeleti jogkörében – vizsgálja meg, hogy vannak-e hasonló, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot közvetlenül veszélyeztető épületek, s ha igen, tegye meg a szükséges intézkedéseket. Ez a vizsgálat még nem zárult le.]

Kezdeményeztük, hogy az önkormányzat orvosolja a panaszost és családját ért anyagi és erkölcsi károkat, amely kezdeményezésünket az önkormányzat elfogadta. A lakásvásárlás – az Igazságügyi Minisztérium Antidiszkriminációs Roma Ügyfélszolgálati Hálózatának közreműködésével – jelenleg is folyamatban van, várhatóan a közeljövőben a család lakhatási problémája véglegesen megoldást nyer.

⁶² A jegyző a kiemelt építésügyi hatóság életveszélyesség megállapítására irányuló eljárását annak ellenére sem kezdeményezte, hogy a Közigazgatási Hivatal Hatósági Főosztálya az ombudsmani vizsgálatot megelőzően – a panaszos segítségkérésére – felhívta a figyelmét arra, hogy amennyiben a település jegyzőjének nincs kiemelt építésügyi hatósági jogköre, úgy jeleznie kell az elsőfokú építésügyi hatóságnál az életveszélyes épület meglétét, egyidejűleg figyelmeztette arra is, hogy a hatóság által életveszélyessé nyilvánított épületben lakók bentlakásának hallgatólagos tudomásulvétele részben a jegyző felelőssége.

1.5.3. Az árvíz okozta sérelmek hatósági kezelése során feltárt visszasságok bemutatása

2001. március elején szokatlanul nagy árvíz sújtotta a Felső-Tisza menti településeket. Az ombudsmanhoz forduló panaszost és gyermekeit az árvíz utáni visszatelepítéskor egy melléképületben helyezték el. Más roma családokat, melyek a természeti katasztrófa miatt kárt szenvedett lakóházaikból távozni kényszerültek, ideiglenesen más ingatlanokban helyezték el. A hátrányos helyzetű károsultak lakhatási feltételei annak ellenére nem rendeződtek, hogy az árvíz óta három év telt el.

Az árvíz kárt szenvedett településen gyakorlattá vált, hogy a legreménytelenebb helyzetben lévő károsultakat – az egyébként is a leginkább rászoruló, vagyontalan romákat – olyan bontásra ítélt lakóházakban helyezték el, amelyeket korábbi lakóik éppen az árvíz kártétele miatt kényszerültek elhagyni.

Az építésügyi hatóság az árvízzel sújtott épületek tulajdonosai, illetve a kezelői számára⁶³ felújítási, helyreállítási kötelezettséget határozatban nem írt elő. Ez ésszerű abból a szempontból, hogy ezeket az épületeket éppen azért ítélték bontásra, mert azokat „gazdaságosan helyre nem állíthatónak” minősítették.

Az építésügyi hatóság azonban az elszállásoltak életének, testi épségének védelmében az épületek használatának a korlátozásáról nem gondoskodott. Visszasságként kell értelmeznünk, hogy sem közvetlenül az árvíz kártétele után, sem az azt követő három évben nem került sor semmiféle hatósági intézkedésre, annak dacára, hogy a lakóházakat a családok életvitelszerűen lakták.

Az önkormányzat felelőssége a lakóházak állapotában bekövetkező változásokkal összefüggésben – különösen természeti katasztrófa után – kiemelt, mivel, mint helyben működő hatóság észleli az állagromlást. A település polgármestere, illetve jegyzője mindezekről az esetekről hivatalosan tudomással bírtak: de sem az állékonyság megőrzése, illetőleg az életveszélyes állapot kialakulásának elkerülése érdekében, a bent lakók védelmében a szükséges lépéseket nem tették meg, és a kiemelt építésügyi hatóság eljárását nem kezdeményezték.

Különös súlyát ennek esetnek az adja, hogy az egyébként is hátrányos helyzetben élő, a katasztrófahelyzet következtében még kiszolgáltatottabbá váló személyek, családok nem csupán a hatóság mulasztása, de éppen az elhelyezésben közreműködő szervek intézkedéseinek következtében kerültek tartósan veszélyeztetett körülmények közé. Emiatt a kiemelt építésügyi hatóság, az elhelyezésben részt vevő állami szervek, és az önkormányzat felelősségét egyaránt megállapítottuk.

A helyi önkormányzat az elmulasztott intézkedések következtében kialakult helyzetből fakadó felelősségét magától elhárítva, további terhet rótt az egyébként is rászoruló családokra azzal, hogy – a pénzühiányra hivatkozó – elzárkózó magatartásával megfosztotta őket a méltatlan és tarthatatlan lakhatási helyzetükből való kiút lehetőségétől. Az önkormányzat, illetve a jegyző mulasztása közrehatott abban, hogy a gyermekes családok a lakhatatlan ingatlanokban hónapokon, éveken keresztül egészségre, életre veszélyes körülmények között kényszerültek lakni.

A vizsgálatot lezáró jelentésünkben kezdeményeztük a kiemelt építésügyi hatósági jogkört gyakorló jegyzőjénél, hogy mérje fel a településen az árvíz kártétele miatt bontásra ítélt épületeket, ennek alapján állapítsa meg, hogy ezek közül melyek azok, amelyek nem kerültek lebontásra, szakértői vélemény alapján a szükséges intézkedéseket – felújítás, bontás, életveszélyessé nyilvánítás, használat megszüntetése stb. – tegye meg.

A Közigazgatási Hivatal vezetőjét felkértük, hogy építésfelügyeleti jogkörében eljárva vizsgálja meg a többi, az árvíz kárral érintett településen lévő, rossz állagú, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot közvetlenül veszélyeztető azon ingatlanok állapotát, amelyeket az árvíz sújtott, de azokat valamilyen ok miatt nem állították helyre.

Továbbá kezdeményeztük a belügyminiszternél – mint a katasztrófahelyzet utáni elhelyezésben közreműködő szervek irányítására hatáskörrel rendelkező szerv vezetőjénél –, hogy vizsgálja meg az intézkedő hatóságok ezekben az esetekben lefolytatott eljárását, különös figyelemmel a panaszosunk melléképületben való elszállásolásának az ügyét.

1.5.4. A tulajdonosi és a hatósági „szereptévesztésből” fakadó visszasságok

Az egyik vidéki város önkormányzata a történelmi belvárosban értékesítésre jelölte ki bérházainak együttesét. A tulajdonosi jogokat gyakorló önkormányzat szándéka egyértelmű volt: elérni az üzleti negyedben lévő, értékes ingatlanon álló, leromlott állapotú, településképet rontó lakóház lebontását, értékesítését.

Esetünkben a városvezetés nyilvánvaló – akceptálható – célja egy városképi szempontból is megfelelő színvonalú épület felépítése volt, a lepusztult állapotban lévő lakóházak helyén. Az ingatlan eladását az épület hosszú évek óta fennálló leromlott állapota tette szükségessé. Az önkormányzat felelősségét veti fel azonban az, hogy a karbantartási, felújítási

⁶³ Azok a gazdaságosan fel nem újítható lakóházak, amelyek tulajdonosai máshol jutottak ingatlanhoz, a Magyar Állam tulajdonába kerültek, kezelőjük a Kincstári Vagyoni Igazgatóság.

tási munkák éveken keresztül elmaradtak. Az önkormányzat – mint tulajdonos – nem tett intézkedéseket a nyilvánvalóan rossz állapotban lévő ingatlan állagának megóvása miatt szükséges munkálatok elvégzése érdekében.

Az önkormányzatra – mint ingatlantulajdonosra – ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint bármely más, magántulajdonban álló ingatlan „gazdájára”: azaz, fennáll az ún. „jókarbantartási” kötelezettsége. Ennek elvégzésére egyébként a tulajdonost az építésügyi hatóság is kötelezheti, sőt, amennyiben az a településképp kedvezőbb alakítása érdekében szükséges, maga az építésügyi hatóság elrendelheti az építmény, építményrész kötelező felújítását is.

Önkormányzati ingatlannal összefüggő, az önkormányzatot – például felújításra – kötelező határozatot az Áe. szabályai szerint csak a Közigazgatási Hivatal által kijelölt építésügyi hatóság hozhat. Ebben az esetben azonban a jegyzőnek kötelessége jelzéssel élnie a kijelölt hatóság felé. Ez a hatósági aktus a vizsgált esetben elmaradt.

A felújításra nem került sor, az építésügyi hatóság nem írt elő helyreállítási kötelezettséget, a rendelkezésére álló hatósági eszközökkel nem kényszerítette a tulajdonost azoknak a szükséges munkálatoknak az elvégzésére, amellyel az épület állagának további romlása feltehetően elkerülhető lett volna. Ez – mint kiderült – lényegesen közrehatott abban, hogy az épületet a későbbiekben le kellett bontani, tehát a kiköltözés szükségyszerű volt. Ez az eljárás végső soron hozzájárult ahhoz, hogy a lakók alkotmányos jogai sérelmet szenvedjenek.⁶⁴

A bontási munkálatokat – a bontási engedélyről szóló határozatban foglalt kikötésekkel ellentétesen – az épület teljes kiürítése előtt kezdték meg. Az építésügyi hatóság a lakott ingatlan bontását csak 9 hónap elteltével függesztette fel, ám ekkor sem rendelte el az életveszélyes épület használatának megszüntetését. Erre csak a munkálatok megkezdését követő egy év elteltével került sor, vagyis ebben az időszakban a lakók élete, testi épsége közvetlen veszélynek volt kitéve.

Mind ez idő alatt az önkormányzat, sem közvetlenül a bontás után, sem az azt követő (hosszabb) időszakban, nem kezdeményezett eljárást a tulajdonában álló ingatlanban lakók testi épségének (életének) védelme érdekében.

Egyértelmű mulasztás terheli tehát az ingatlan tulajdonosát, vagyis a települési önkormányzatot, valamint az építésügyi jogkört gyakorló jegyzőt is amiatt, hogy a gyermekes családok hónapokon át a már életveszélyessé vált lakásban kényszerültek élni.

Ennek az esetnek a tanulságai kapcsán még egy fontos körülményt szükséges kiemelni. Az önkormányzat az épület állapotára hivatkozó, az ingatlan eladásáról szóló döntésével egyszerre szabadult meg a leromlott állapotú lakótömbtől és az abban élő elszegényedett vagy hátrányos helyzetű bérlőktől, lakáshasználóktól. Ez a tény felveti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében deklarált, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezés megsértését is, hiszen nem zárható ki, hogy az önkormányzat az épület karbantartását azért mulasztotta el, mert „meg akart szabadulni” a halmozottan hátrányos helyzetű, tartós szegénységben élő – köztük roma származású – lakóktól. Ez az eset azt is példázza, hogy a tulajdonosi jogkört gyakorló önkormányzat az építésügyi jogszabályok megszegésével éri el gazdasági célját, miután pedig a bérlakásokat a lakók elhagyni kényszerülnek, piacképessé vált ingatlanát értékesítheti.

A panasszal érintett ingatlanok lebontásra kerültek, ezért az eredeti állapot helyreállítására már nem volt mód, az újabb visszasságok megelőzése érdekében az önkormányzatnál kezdeményeztük, hogy mérje fel azon lakás céljára szolgáló ingatlanjainak állagát, amelyek állapota leromlott, és amelyeket elszegényedő társadalmi réteghez tartozók – köztük feltehetőleg romák – laknak, és tegye meg a külön jogszabályban előírt karbantartási, felújítási kötelezettség teljesítése érdekében szükséges intézkedéseket.

Ezen túlmenően kértük, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a vizsgálat során tapasztalt mulasztások miatt is, illetve gondoskodjon arról, hogy a polgármester a jövőben haladéktalanul jelezze a tulajdonosi jogkörrel rendelkező képviselő-testületnek a lakott önkormányzati lakóingatlan állapotában bekövetkezett, lakókat veszélyeztető állagromlást, és kezdeményezze a szükséges önkormányzati, és egyéb intézkedések megtételét.

Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy a jegyzőnek kötelessége az önkormányzat tulajdonában álló épületek esetében – a kijelölt első fokú építésügyi hatóságnál – a felújítás elrendelésének kezdeményezése.⁶⁵

Beszámolóinkban is jelezzük tehát, hogy több figyelmet kell fordítani a közigazgatási szerveknek azokra az esetekre, amelyekben az önkormányzat jegyzőjének kötelessége eljárnia az életveszélyes lakóházak, különösen pedig az önkormányzat saját ingatlanai ügyében. Az önkormányzati bérlakásokban lakók, vagy az önkormányzat támogatására szorulókat érdekeit csak úgy lehet biztosítani, ha az építési hatóság él a jogszabályban rögzített lehetőségekkel, illetőleg kötelezettségeinek – akár az önkormányzati tulajdonosi érdekekkel szemben is – eleget tesz.⁶⁶

⁶⁴ A Közigazgatási Hivatal által elsőfokú építésügyi eljárás lefolytatására kijelölt jegyző már csupán az épületek bontásáról intézkedhetett. Az ingatlan ekkor még az önkormányzat tulajdonában állt, és azt az önkormányzat bérlői, jogszerű-, illetve jogcím nélküli lakáshasználók lakták. Az önkormányzat a vevővel megállapodott az adásvételről, a vevő pedig szinte azonnal megkezdte a bontást. Az engedélyező határozat azonban csak 20 nappal később vált jogerőssé.

⁶⁵ A Közigazgatási Hivatal vezetőjétől is kértük, hogy hívja fel a másik eljáró szerv kijelölését kérő jegyző, illetőleg az első fokú eljárás lefolytatására kijelölt építésügyi hatóság figyelmét az eljáró szerv kijelöléséből következő, az önkormányzati tulajdonban álló ingatlanok esetében fennálló, állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot közvetlenül veszélyeztető helyzetben követendő speciális eljárási szabályok alkalmazására.

⁶⁶ Az ügyről készült jelentés az építésügyi jogszabályok rendelkezéseinek alkalmazásán kívül, az egyéb jogszabályok betartásának vizsgálatára is kiterjedt.

1.6. A szociális lakások bérbeadására vonatkozó jogi szabályozás visszásságai

Az elmúlt másfél évtizedben alapvetően átalakult a lakásállomány tulajdonosi szerkezete. A tanácsok, illetve az ingatlankezelő szerveik kezelésében lévő állami bérlakások 1990-ben a települési önkormányzatok tulajdonába kerültek. Az átadott ingatlanvagyon nagyságát jól jellemzi, hogy ekkor a legnagyobb vidéki városokban kb. egyharmad volt az önkormányzati lakások aránya, a fővárosban pedig csaknem minden második lakás ebbe a kategóriába tartozott. Az önkormányzatok többsége azonban nem volt olyan helyzetben, hogy tartósan tulajdonában tudta volna tartani ezt a lakásállományt, így egyre nagyobb méreteket öltött a privatizáció.⁶⁷ A magánosítás nem pusztán a bevételek növelését szolgálta. Az értékesített lakások jelentős része felújítást igényelt volna és az önkormányzatok e kötelezettség alól a privatizáció útján kívántak mentesülni. Napjainkban az önkormányzati lakások aránya a teljes lakásállományon belül az 5%-ot sem éri el, a fővárosban is csak kb. 7%. Az ingatlanvagyon csökkenése miatt az önkormányzatok egyre kevésbé tudnak megfelelni a szociális lakások iránti lakossági igényeknek. Megoldást a kormányzat által meghirdetett szociális lakásépítési program folytatása, illetve kiszélesítése jelenthetne, ez azonban fokozott állami – illetve ehhez kapcsolódó uniós – szerepvállalást tenne szükségessé.

Nem pusztán a szociális lakások hiánya jelent azonban problémát, hanem az is, hogy az önkormányzatok jelentős részének nincsenek hosszú távú elképzelései a lakásállomány sorsáról. Sok településen a lakásgazdálkodás nem jelent többet, mint a megüresedő ingatlanok bérlőinek kiválasztását. A szociális bérlakásokból származó bevételek töredékét sem fedezik az ingatlanok fenntartásával járó költségeknek, és erre a célra az önkormányzatok sem biztosítják a szükséges forrásokat. A szociális bérlakásállomány műszaki állapota így egyre romlik, az ingatlanok számottevő hányada már nem alkalmas arra, hogy kiutalják a rászorulóknak.

A lakás az emberek legelemibb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja, így különleges helyet foglal ez az önkormányzat vagyontárgyai között. Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában kifejtettek szerint a törvényhozás az állampolgárok lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja az önkormányzat tulajdonosi szabadságát, mint más vagyontárgyak esetében. A lakásgazdálkodás a helyi önkormányzatok egyik közzolgáltatási feladata. Ebből következően a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Lt.) rendelkezései az önkormányzatokra nem egyszerűen csak mint tulajdonosokra, hanem egyúttal mint alkotmányos közhatalmi szervekre is vonatkoznak. A tulajdonosi jogok egyik alapvető korlátja, hogy az Lt. 3. § (1) bekezdése szerint „*önkormányzati rendeletben meg kell határozni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának feltételeit*”.

Tapasztalataink szerint az önkormányzatok e jogalkotási kötelezettségnek eleget tesznek ugyan, azonban gyakran nem az alkotmányosságot tekintik elsődleges mércének, hanem tulajdonosi érdekeikre helyezik a hangsúlyt.

Az Európai Roma Jogok Központja panasszal fordult hozzánk, amelyben azt kifogásolta, hogy számos önkormányzati rendelet hosszabb-rövidebb időszakra kizárja a szociális bérlakáshoz jutás lehetőségéből az önkényes lakásfoglalókat. E tárgyban panaszt nyújtott be a Roma Polgárjogi Alapítvány is. A jogvédő szervezetek álláspontja szerint ez a szabályozás az Alkotmány több rendelkezését is sérti.

Az elmúlt években egyre inkább általánossá válik, hogy az önkormányzatok helyi rendeletükben kimondják, nem köthető bérleti szerződés önkényes lakásfoglalóval. (A fővárosban már nyolc kerületi önkormányzat lakásrendeletében szerepel ilyen kitétel.) Meggyőződésünk szerint e joghátrány kilátásba helyezésének nem az önkormányzati ingatlanok védelme és az illegális beköltözés elleni fellépés az elsődleges célja. A képviselő-testületek is tisztában vannak ugyanis azal, hogy a lakhatásukat jogszerű keretek között megoldani képtelen családok esetében e jogkövetkezménynek nem lehet érdemi visszatartó ereje. Sokkal inkább arról van szó, hogy az önkormányzatok nem kívánnak közreműködni e családok lakhatási gondjainak megoldásában, és ennek leplezésére egy látszólag jogszerű hivatkozási alapot kreáltak.

E szabályozással szemben azonban számos alkotmányossági aggály fogalmazható meg. Véleményünk szerint helyi rendeletben nem lehet kizárni a szociális bérlakásra jogosultak köréből az önkényes lakásfoglalókat.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „*a helyi önkormányzat jogalkotó hatásköre a lakásbérleti viszonyok szabályozására nem korlátlan, csak törvény felhatalmazása alapján rendelkezik a lakásbérletre vonatkozó szabályozási jogkörrel*”. A fővárosi kerületi önkormányzatok esetében a jogalkotásra kapott felhatalmazás még szűkebb, mert a tulajdonukban álló lakások szociális, jövedelmi, vagyoni helyzet alapján történő bérbeadását csak a fővárosi közgyűlés lakásrendeletében meghatározott keretek között szabályozhatják.

Az Lt. nem rendelkezik arról, hogy az önkényes beköltözőnek minősülő pályázó kizárható a önkormányzati bérlakáshoz jutás lehetőségéből. (Ilyen szabályt a fővárosi közgyűlés lakásrendelete sem tartalmaz.) Ebből az következik, hogy

⁶⁷ Az önkormányzatok már 1997 elejére értékesítették az 1990. évi lakásállományuk több mint 70%-át. A privatizációs hullám 1995-ben érte el a csúcst, ekkor kb. 106 000 ezer lakást adtak magánkézbe.

azok az önkormányzati lakásrendeletek, amelyek ilyen kitéltet tartalmaznak, túllépik a törvényben meghatározott keret-szabályokat, vagyis sérül a jogalkotás rendje.

Az Alkotmánybíróság elvi jelleggel állapította meg, hogy túlterjeszkedett az Lt.-ben kapott felhatalmazáson az az önkormányzat, amely a szociális alapon történő bérbeadás szabályozásakor „nem a szociális helyzet körébe tartozó körülményeket is megjelölt”. Alkotmányellenes ezért például az a kitétel, hogy az önkormányzati lakás bérbeadásának feltétele az adott településen (kerületben) való többéves helybenlakás. Ezt a jogértelmezést továbbgondolva kijelenthető, hogy a képviselő-testület nem jogosult a szociális lakások bérbeadását a szociális helyzettel összefüggésben nem álló feltételhez kötni. Azt a körülményt tehát, hogy a pályázó önkényes beköltözőnek minősül, nem lehet a bérbeadásról való döntés során értékelni.

Az önkormányzati rendeletek ugyanakkor más okból sem felelnek meg az alkotmányossági követelményeknek. A jogállamiság részét képező jogbiztonság elvéből következően a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időszakra nézve nem állapíthatnak meg kötelezettséget. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint e tilalomba ütközik az is, ha a hatálybalépítés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.

Az önkormányzati lakásrendeletek azokat zárják ki a szociális bérlakáshoz jutás lehetőségéből, akik a pályázat meghirdetését, illetve benyújtását megelőző – általában 3–5 évig terjedő – időszakban önkényes beköltözők voltak. E jogszabályok tehát a hatálybalépésük előtti magatartáshoz fűznek hátrányos jogkövetkezményt, ezért sértik a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát.

Az önkormányzati rendeletek alkotmányosságának megítéléséhez az egyenlő bánásmód követelményének betartását is vizsgálnunk kellett. Az önkormányzati rendeletek minden szociális bérlakást igénylő esetében azonos feltételeket állapítanak meg, így a szabályozás a romákat, más összehasonlítható helyzetben lévő csoport tagjaihoz – vagyis jelen esetben a többi pályázóhoz – képest látszólag nem részesíti kedvezőtlenebb bánásmódban.

Szociológiai kutatások azonban azt igazolják, hogy a romák jelentős része a társadalom legszegényebb rétegéhez tartozik, akiket a munkanélküliség és az etnikai diszkrimináció egyaránt sújt, így az önkormányzati bérlakás lenne az egyetlen esélyük a legális lakhatáshoz. Amint azt az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága (ECRI) Magyarországról szóló harmadik jelentésében megfogalmazta, a romák széles körű diszkriminációt kénytelenek elszenvedni különösen a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, a lakhatás, a foglalkoztatás, az árukhöz és szolgáltatásokhoz való hozzájutás és az oktatás terén. A jelentés arra is felhívja a figyelmet, hogy a roma kisebbséghez tartozók aránytalanul nagy számban kerülnek kilakoltatásra.

E körülményekre figyelemmel a roma közösséget különösen súlyosan érinti, hogy kevés a szociális alapon bérbe adható önkormányzati lakás. Álláspontunk szerint a jogi szabályozás hiányosságai az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét eredményezhetik, illetve lehetőséget adnak a diszkriminatív jogalkalmazási gyakorlatra.

A hozzánk forduló jogvédő szervezetek elsősorban a kerületi önkormányzati rendeletek előírásait kifogásolták, így az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság orvoslása érdekében a fővárosi közigazgatási hivatal intézkedését kértük. A közigazgatási hivatal ajánlásunkat elfogadta, és törvényességi észrevételt tett az általunk kifogásolt helyi önkormányzati rendeletekkel szemben. Az esetleges további jogi lépésekről a Belügyminisztériummal kívánunk egyeztetni.

Az elmúlt évben olyan panasz is érkezett hozzánk, amelyben azt kifogásolták, hogy egy helyi rendelet indokolatlanul szigorúan állapítja meg az önkormányzati lakáshoz jutás feltételeit. A szabályozás értelmében nem jogosult szociális bérlakásra, akinek tulajdonában lakásingatlan, illetve jelentős értékű – 300 000 forint értékhatárt meghaladó – ingó vagy ingatlan vagyon van.

Az önkormányzat szabályozási autonómiája körébe tartozik, hogy a helyi körülményeket, a lakosság szociális viszonyait és lakáshelyzetét mérlegelve megállapítsa a szociális bérlakáshoz való jogosultság feltételeit. A jogalkotási szabadság korláta azonban, hogy a ténylegesen rászorulóknak nem zárhatók ki a jogosulti körből, kérelmüket el kell bírálni. Az e követelménynek nem megfelelő szabályozás sértheti a szociális biztonsághoz való jogot és vagyoni helyzet szerinti diszkriminációnak minősülhet.

A vizsgált rendelet az „ingó vagyon” kifejezést használta, ami a jogi szaknyelvben az ingóságok összességét jelenti. E rendelkezés következetes betartása esetén azok számára sem biztosítható szociális bérlakás, akik pusztán a mindennapi életvitelhez szükséges használati tárgyakkal, háztartási eszközökkel, bútortal, ruházattal, munkaeszközökkel rendelkeznek, hiszen ezek együttes értéke általában meghaladja a 300 000 forintos összeghatárt. A szabályozás önkényes jogalkalmazást tett lehetővé, hiszen nemcsak azokat zárta ki a jogosulti körből, akiknek nagy értékű vagyontárgy (festmény, ékszer stb.) volt a tulajdonában, hanem azon lakásigénylőket is, akik valamely nem nélkülözhető ingósággal – így például a tanulmányaik folytatásához szükséges számítógéppel – rendelkeztek.

A szociális lakások bérbeadására az Lt. és nem a Szocvtv. előírásai az irányadóak. Az Szocvtv. azonban támpontot adhat annak megítélésére, hogy milyen vagyoni viszonyok esetén beszélhetünk szociális rászorultságról. Az Szocvtv. egyes pénzügyi támogatások folyósításának feltételéül szabja, hogy a kérelmező ne rendelkezzen vagyonnal. A szociális ellá-

tást azonban nem lehet megtagadni azért, mert valakinek a tulajdonában olyan ingatlan, jármű, gépi meghajtású termelő- és munkaeszköz, továbbá vagyoni értékű jog van, amelynek külön-külön számított forgalmi értéke nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a húszszorosát. Ez az összeg 2004-ben 464 000 forint volt. A helyi rendelet tehát a Szocvtv.-nél lényegesen szigorúbban határozta meg a rászorultság objektív kritériumait.

A szociális biztonsághoz fűződő alkotmányos joggal kapcsolatos visszasság megelőzése érdekében indítványoztuk, hogy a képviselő-testület – figyelembe véve a település lakosságának szociális viszonyait és lakáshelyzetét – vizsgálja felül a szociális lakásra való jogosultság helyi rendeletben meghatározott feltételeit. Jogalkotási javaslatunkat a képviselő-testület elfogadta.

Egy önkormányzati lakásrendelet értelmében a jegyző feladata volt annak vizsgálata, hogy az ajánlatot tévő a helyi jogszabály alapján szociális helyzetére figyelemmel jogosult-e önkormányzati lakás bérletére. A jegyző hatáskörébe utalták azt is, hogy a feltételeknek megfelelő igénylést nyilvántartásba vegye, illetve ellenkező esetben azt elutasítsa.

Önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselő-testület hivatala láthatnak el. Ebből következően a jegyző – mint helyi szintű államigazgatási szerv – csak az önkormányzati lakásokat érintő döntések előkészítésben, illetve végrehajtásában és nem azok meghozatalában vehet részt. Ez a szabályozás lényegében döntési jogkört biztosított a jegyzőnek, hiszen a lakásigénylési kérelmeket előzetesen elbírálhatta. A képviselő-testület hatáskörének elvonásaként értékeltük, hogy a jegyző nem pusztán vizsgálta a helyi rendeletben előírt feltételek fennállását, hanem határozhatott a kérelmek elutasításáról is.

A vizsgált ügyben felhívtuk a képviselő-testület figyelmét arra, hogy a szociális lakásbérletre való jogosultságról történő valamennyi érdemi döntést a képviselő-testület (képviseleti szerv) hatáskörébe kell utalni. A képviselő-testület a jogalkotási javaslatot elfogadta.

Az elmúlt évben vizsgált egyik lakásrendelet előírta, hogy a képviselő-testület évente dönt a szociális lakások bérbeadási jegyzékéről. A lakásbérleti igényeket a névjegyzéki sorrend szerint kellett teljesíteni. A jogszabály kimondta azt is, hogy „rendkívüli esetben – a személyi körülményekben történő döntő változás esetén – a képviselő-testület a névjegyzék sorrendjét módosíthatja”.

Az Lt. nem írja elő, hogy a lakásigényléseket milyen határidőn belül kell elbírálni. A képviselő-testület azonban nem alakíthat ki olyan eljárási rendet, amely sérti a kérelmező méltányos eljáráshoz való jogát. A méltányos eljáráshoz való jog olyan követelmény, melynek betartása minden közfeladatot ellátó szervtől elvárható, függetlenül attól, hogy eljárása formalizált szabályokhoz kötött vagy sem. A lakásigénylési kérelmek elbírálása a képviselő-testület mérlegelési jogkörébe tartozik. Garanciális jelentősége van tehát a méltányos eljáráshoz való jog érvényesülésének, amelynek legalapvetőbb kritériuma, hogy a kérelmet a döntésre jogosult képviselő-testület ésszerű határidőn belül vegye elbírálás alá.

A vizsgált rendelet csak arra adott lehetőséget, hogy a képviselő-testület az évente összeállított kérelmezői „rangsort” módosítsa. A köztes időszakban akkor sem adott felhatalmazást a névjegyzékbe való felvételre, ha a településen élő család (személy) lakhatási körülményeiben lényeges változás állt be.

Álláspontunk szerint ez a rendelkezés sértette a szociális bérlakást igénylők méltányos eljáráshoz való jogát. Az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság orvoslása érdekében javasoltuk a képviselő-testületnek, hogy a jogszabály módosításával tegye lehetővé a szociális bérlakás iránti kérelmek ésszerű határidőn belüli elbírálását és indokolt esetben a soron kívüli döntést. A képviselő-testület a jogalkotási javaslatot elfogadta.

A közigazgatási hivatalok az ismertetett ügyek egyikében sem észlelték a jogi szabályozás hiányosságait. E beszámolóban is szükséges ezért megfogalmaznunk azt az elvárást, hogy a közigazgatási hivataloknak a jövőben fokozott figyelmet kell fordítaniuk az önkormányzati jogalkotás törvényességének ellenőrzése.

1.7. Az ún. „cigány telepek” felszámolására irányuló állami, önkormányzati intézkedések értékelése

Az elmúlt évben átfogó jelentést készítettünk a telepeken, telepszerű környezetben – kiemelten Ózd Hétes-telepen – élő roma lakosság helyzetéről. A jelentés a beszámoló mellékletében teljes terjedelmében olvasható. Az alábbiakban annak legfontosabb céljait, megállapításait és azokból következő feladatokat foglaltuk össze.

A vizsgálattal a telepeken, telepszerű környezetben élők súlyos társadalmi problémáira kívántuk felhívni a kormányzat, a települési önkormányzatok és más illetékes szervek figyelmét. Célunk volt továbbá, hogy felgyorsítsuk a telepek és telepszerű lakókörnyezetek megszüntetésére és újratermelődésének megakadályozására irányuló kormányzati feladatok és intézkedések végrehajtását, illetve segítsük a Hétes-telepen élők életkörülményeinek javítását.

Foglalkoztunk a telepek és teletszerű lakókörnyezetek újratermelődésének általános problémáival. Vizsgáltuk a kormányzati roma program ilyen irányú feladatainak a végrehajtását, illetve az általános jellegű kérdések áttekintése mellett foglalkoztunk az Ózd Hétes-telepen élő romák helyzetével.

Hétes-telep konkrét vizsgálata alapján megállapítottuk, hogy a telepen tapasztalt lakhatási feltételek, életkörülmények sértik az ott élő roma lakosság emberi méltóságát, a gyermekek jogait, valamint a szociális biztonsághoz, a testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogokat. A települési önkormányzat hosszú évekig elhalasztotta és elmulasztotta azokat az intézkedéseket, amelyek megelőzhették és megakadályozhatták volna a telepen élők alkotmányos jogainak folyamatosan fennálló veszélyeztetését.

Az intézkedések hiánya megsértette az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítését. Közvetett hátrányos megkülönböztetés történt, a települési önkormányzat ugyanis a szükséges közegészségügyi-járványügyi intézkedéseket, valamint az épületek kötelező karbantartását, állagmegóvását abban a városrészben mulasztotta el, ahol rendezetlen lakhatási jogviszonyok között, vagyontalan, halmozottan hátrányos helyzetű roma emberek élnek.

A vizsgálat során megismertük Ózd Város Önkormányzatának Hétes-telepen indított rehabilitációs programját. Változtatni kívánnak a telepen élők helyzetén, így az elmulasztott és elhalasztott intézkedések pótlására, illetve a közvetett hátrányos megkülönböztetés megszüntetésére is lehetőségük nyílik. Az új feladat vállalása többletterheket ró az önkormányzatra, szervezési és anyagi szempontból is, központi támogatás nélkül nem tudja megvalósítani a terveit, hiszen Hétes-telep mellett a többi ózdi telepen is szükség lenne hasonló programok indítására.

Általánosságban az állapítható meg, hogy a hátrányok olyan mértékben halmozódnak a telepeken, teletszerű környezetekben, hogy a jelenlegi szociális ellátási rendszerrel nem lehet biztosítani azt a megélhetési minimumot sem, amely az ott élők emberi méltóságának védelméhez és megőrzéséhez szükséges. Meggyőződésünk, hogy a telepeken élők komplex problémáik miatt az emberi lét alapfeltételeit önerejükben nem tudják megteremteni.

Az esélyegyenlőség biztosítása érdekében az államnak és a települési önkormányzatoknak pluszkötelezettségeik vannak a telepeken, teletszerű környezetekben élők helyzetének javítása érdekében.

Az egymást követő kormányok elismerték az ilyen irányú kötelezettségeiket. 1997 óta minden kormányzati roma programban szerepelt telepekre vonatkozó feladat, amelyet azonban egyetlen esetben sem hajtottak végre. Mindez súlyos, alkotmányos jogokat sértő mulasztásnak tekinthető.

A telepek és teletszerű környezetek felszámolásának legnagyobb akadálya a forráshiány. A kormányzati feladatok megvalósításhoz a települési önkormányzatoknak helyi programokat kell indítaniuk. A települési önkormányzatok a költségvetésükből nem tudnak a telepek, teletszerű környezetek felszámolására, rehabilitációjára jelentősebb összegeket fordítani. A helyi tervek csak akkor valósíthatók meg, ha az állam nevesített pénzeszközökből, pályázati pénzekből, szociális bérlakás építésére, fejlesztésre fordítható forrásokból központi támogatást nyújt az érintett önkormányzatok számára. Ezzel összefüggésben jelentős gond, hogy a telepek és teletszerű környezetek megszüntetésére, illetve rehabilitációjára, továbbá a roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs programjainak megvalósítására a központi költségvetésben nem, vagy a probléma nagyságához képest csak szimbolikus mértékű összegeket terveztek, terveznek.

A súlyos helyzet megfelelő kezelése érdekében a kormányzati roma program telepekre vonatkozó feladatai mellett, azokkal összefüggésben, általános jellegű intézkedésekre is szükség lenne. Tovább kellene fejleszteni a szociális, gyermekvédelmi, foglalkoztatási ellátásokat, pluszszolgáltatásokat, támogatások megteremtésével. Biztosítani kellene annak feltételeit, hogy a családsegítők és a gyermekjóléti szolgálatok munkatársai gyakrabban és intenzívebb formában lehessenek jelen a telepeken. Szükség lenne továbbá olyan intézkedésekre is, amelyek elősegítik a telepeknek mint szegregált, „leszakadt” területeknek a gazdasági, térségi integrációját, és javítják az ott élők munkavállalási esélyeit.

A kormányzati roma program telepeket és teletszerű lakókörnyezeteket érintő intézkedéseinek megvalósítása érdekében felkértük a Kormányt, valamint az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumot a feladatok mielőbbi végrehajtására, az ehhez szükséges tervezési, finanszírozási és szervezési tevékenység szakszerű végrehajtására.

A konkrét ügyben megkerestük a helyi önkormányzatot, kezdeményeztük a Hétes-telepen elkezdett teleprehabilitációs terv mielőbbi megvalósítását, illetve olyan, haladéktalanul végrehajtandó intézkedéseket, amelyek eredményeként a város környéki telepeken, és kiemelten a Hétes-telepen élők helyzete azonnal változna.

Megítélésünk szerint napjainkban az emberek nem ismerik eléggé a telepi lakosság súlyos problémáit, sokan el sem tudják képzelni, hogy a XXI. században Magyarországon élhetnek még családok ilyen körülmények között. Nyilvánosságra, szakmai diskurzusokra van szükség ebben a témában is, hogy a társadalmi környezet megértse és befogadja a telepek és teletszerű lakókörnyezetek megszüntetésére és újratermelődésének megakadályozására irányuló programokat. Ha a lakosság többsége egyetért az intézkedések szükségességével, akkor ez kényszerítő erővel hat a feladatok végrehajtásáért felelős szervekre, intézményekre is.

2. Az ún. „örökbefogadási ügyekkel” kapcsolatos álláspontunk

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához – igaz, nem túl nagy számban – érkeznek olyan panaszügyek is, amelyek a roma kisebbséghez tartozó gyermekek örökbefogadásával kapcsolatos anomáliákat – vélt vagy valós visszaosságokat – teszik kifogás tárgyává.

A panaszok az esetek többségében csak feltételezéseken alapulnak, azonban közös jellemzőjük, hogy a sajtó részéről (és a sajtó által befolyásolt közvélemény részéről is) fokozott érdeklődést váltanak ki, amely 2004-ben például abban is megnyilvánult, hogy az egyik kereskedelmi televízió külső munkatársai vagy „beszállítói” titkosszolgálati eszközöket is igénybe vettek annak érdekében, hogy a cigány származású gyermekek örökbefogadásával kapcsolatos hipotéziseiket igazolják.⁶⁸

Egyes vélekedések szerint az örökbefogadó szülők és a gyámhivatalok dolgozói között van egyfajta cinkosság, egy olyan együttműködés, amelynek célja, hogy a nem roma örökbefogadó szülők ne cigány gyermeket fogadjanak családjukba. E feltevés mögött az a sztereotípiát áll, hogy a roma gyermek képességei eleve rosszabbak, és örökbefogadásuk azért is veszélyes, mert – a nevelés ellenére – idővel jelentkezhetnek azok a negatív tulajdonságok, amelyeket általában feltételeznek a cigányokról.

2.1. Az örökbefogadási ügyek kisebbségi jogi és adatvédelmi aspektusai

Az Alkotmány a gyermekekről és általában az ifjúságról csak meglehetősen szűkszavúan – ún. „állami célokat” megfogalmazva szól. Az alaptörvény 15. §-a deklarálja például, hogy „a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét”, míg 16. §-a úgy fogalmaz, hogy „a Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit”.

A Gyertv. ehhez képest a gyermek alanyi jogaként fogalmazza meg, hogy „joga van – örökbefogadó családban vagy más, családot pótló ellátás formájában – a szülői vagy más hozzátartozói gondoskodást helyettesítő védelemhez”.

Fejtegetésünk szempontjából fontos a Gyertv. 7. § (3) bekezdésében megfogalmazott szabály, amely szó szerint a következőket mondja ki: „a gyermek helyettesítő védelme során tiszteletben kell tartani lelkiismereti és vallásszabadságát, továbbá figyelemmel kell lenni nemzetiségi, etnikai és kulturális hovatartozására”.

Csakhowy mind a vallási, mind a nemzetiségi, etnikai hovatartozás ún. különleges személyes adatnak minősül, amelyek gyűjtésére, felvételére, tárolására, nyilvántartására, feldolgozására – szóval bármilyen kezelésére – csak szigorú törvényes feltételek betartása mellett van lehetőség.⁶⁹

A szabályozás lényege röviden összefoglalva az, hogy különleges személyes adatot csak törvény felhatalmazása alapján (vagy a törvény felhatalmazása alapján, kifejezetten erre a célra kiadott alacsonyabb szintű jogszabályban) meghatározott módon lehet kezelni, illetőleg akkor, ha arra az érintett („az adataiany”) kifejezett – és az adatkezelés céljával kapcsolatban megfelelő tájékoztatásról tanúskodó – alakszerű hozzájárulást adott.

Kiskorú – főként az újszülött, illetőleg csecsemő „korosztályba” tartozó gyermekek – esetében ez a fajta hozzájárulás nyilvánvalóan képtelenség. Ezért ilyen esetekben az általános jogelvek szerint nyilatkozatukat a szülő (törvényes képviselő) nyilatkozata pótolhatja.

Elgondolkodtató ugyanakkor, hogy annak a szülőnek, aki anonim módon (például inkubátorban, egészségügyi intézmény bejáratánál való elhelyezés útján stb.) vagy akár személyazonosságát vállalva mond le gyermekéről, van-e joga, erkölcsi alapja, illetve egyáltalán lehetősége arra, hogy olyan tartalmú nyilatkozatot tegyen, amelyben kijelenti, hogy gyermeke valamilyen nemzeti, etnikai kisebbségi csoporthoz, esetleg vallási közösséghez tartozik, és ezzel összefüggésben kinyilvánítja – hangsúlyozottan a gyermek nevében, tehát „helyettesítő jelleggel” –, hogy hozzájárul gyermeke személyes adatainak kezeléséhez, esetleg kifejezetten kéri azt, hogy a gyermeknek a Gyertv. 7. § (3) bekezdésében meghatározott jogát tartsák tiszteletben.

Egyáltalán kérdésként vetődik fel, hogy a gyermek vallási, illetőleg etnikai kisebbséghez való tartozását szabad-e bárkinek is nyilvántartani, illetőleg mit jelent az ilyen jellegű „speciális minőség” tiszteletben tartásának a kötelezettsé-

⁶⁸ Konkrétan a Roma Sajtóközpont munkatársairól van szó, akik kilétüket elleplezve különböző gyámhivataloknál roma gyermekek örökbefogadásával kapcsolatos kérdéseket tettek fel az ügyintézőknek, akiknek tudta és beleegyezése nélkül az elhangzott válaszokat kép- és hangfelvétel útján – tehát „konspirált módon” – rögzítették. Miután a felvételek adásba kerültek, hivatalunkhoz számos megkeresés érkezett, zömmel az írott sajtó munkatársai részéről. Azt szerették volna megtudni, hogy az ombudsman vizsgált-e hasonló ügyeket, a konkrét ügyben vizsgálatot indít-e, illetőleg mi a véleménye a tévéműsorban bemutatott tényekről.

⁶⁹ A személyes, és ezen belül a különleges személyes adatok kezelésével kapcsolatos szabályokról részletesen szólunk Beszámolónk – A kisebbségi jogok adatvédelmi aspektusai címet viselő VI. fejezetében, ezért ezek ismertetését e helyütt mellőzzük.

ge. E körben megválaszolandó kérdés az is, hogy a gyermek érdekeire való tekintettel az örökbefogadásban közreműködő hatóságok eltérhetnek-e a törvény szó szerinti alkalmazásától, vagy feltétlenül követniük kell-e a gyermekéről akár saját felróható magatartásának köszönhetően lemondó szülő instrukcióit?

Gyermekek esetében – mivel az örökbe adható kiskorú fogalma alá a 0–18 éves korig terjedő fiatalok egyaránt beleértendők –, természetesen korcsoportonként eltérő értékítélet születhet. Más a helyzet ugyanis akkor, amikor a gyermek (vagy inkább a fiatal felnőtt) már képes nyilatkozni vallási, illetőleg nemzetiségi identitásáról, sőt valamilyen formában képes kifejezésre juttatni azt az óhaját is, hogy szeretné, ha őt a csoportja ismérveinek megfelelően – például a csoportra jellemző sajátosságokat figyelembe véve – kezelnék.⁷⁰

2.2. A 2004. évben érkezett panaszok, illetve vizsgálataink bemutatása

Egy beadványozó hívta fel a figyelmünket arra, hogy három gyermekvédelmi szakember Olaszországban járt azzal a céllal, hogy 40 állami gondozásban lévő (köztük vélelmезhetően sok roma gyermek) római nyaralással egybekötött örökbefogadásának részleteiről tárgyaljon – a nyilvánosság kizárásával. A panaszos az örökbefogadásnak álcázott emberkereskedelem kapcsán utalt az Európai Parlament felkérésére Romániáról készített Emma Nicholson-jelentésre, illetve a jelentést értékelő – a világsajtó által ismertetett – 2004. március 12-ei sajtótájékoztatóra. Megosztotta velünk a sajtóhíreken alapuló félelmeit a szervkereskedelemtől is, amelynek egyik legveszélyeztetettebb célcsoportja a gyermekvédelmi intézményekből kikerült (vagy még odatartozó, de szökésben lévő) fiatalok.

Részletes tájékoztatást kértünk az ügyről a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézettől (NCSSZI), valamint az illetékes minisztériumtól is: elsősorban az örökbefogadásra vonatkozó eljárási szabályok betartására kérdeztünk rá.

Az NCSSZI igazgatója válaszlevelében azt hangsúlyozta, hogy bár nincs olyan magyar jogszabály, amely kifejezetten engedélyezné a Magyarországon kívül történő – az örökbefogadást megelőző – kapcsolatfelvételt, de olyan sincs, amely direkt módon tiltaná.

Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumtól pedig azt közölte, hogy az üdültetéssel és az esetleges örökbefogadással kapcsolatos előkészítő tevékenységet a minisztérium és a külföldi örökbefogadásokat intéző olasz Központi Hatóság végezte. A két főhatóság minden részletre kiterjedő jegyzőkönyvet is aláírt. Csak azért nem folyt országos, nagyobb nyilvánosságot kapó szervezkedés, mert a nyár közeledte miatt erre nem volt már elegendő idő. A minisztérium – a megállapodásra is hivatkozással – cáfolta a beadványozó feltételezéseit, mondván, hogy az ügyben eljáró hatóságok a gyermekek biztonságáról gondoskodtak, s hogy a nyaraltatást követő esetleges örökbefogadások során valamilyen magyar jogszabályt be fogják tartani.

Utóbb a sajtóból értesültünk arról, hogy a kiutazó 17 gyermek közül néhányat olasz családok a magyar eljárási szabályok szerint (nem lerövidítve, nem megkerülve azokat) örökbe is fogadtak.

2.3. A Roma Sajtóközpont tényfeltáró riportjai alapján indult vizsgálatunk

Mint e fejezet bevezető részében már említettük, 2004 végén azért került ismét az érdeklődés homlokterébe a roma gyermekek örökbefogadásának a kérdése, mert a Roma Sajtóközpont (RSK) munkatársai két vidéki nagyvárosban „tesztelték” a gyámhivatali munkatársak hozzáállását. 2004. november 16-án ketten, például magukat nem roma örökbefogadó szülőként feltüntetve – tényleges szándékuk elleplezésével –, azt kérdezték a területi gyermekvédelmi szakszolgálat munkatársától, hogy lehetséges-e, hogy az általuk örökbefogadandó gyermek ne legyen roma: tehát az iránt érdeklődtek, hogy milyen „garanciák” állnak a rendelkezésükre annak érdekében, hogy elkerüljék roma gyermek örökbefogadását.

Egy másik településen lényegében hasonló módszerrel élve – tehát valódi szándékukat ugyancsak eltitkolva –, azt kérdezték, hogy megoldható-e roma gyermekek örökbefogadása.

A sajtó – ideértve az egyes elektronikus médiumokat is – kép- és hangriportot közölt a tesztelés eredményéről, amelyek alapján az alábbi megállapítások tehetők:

- a gyámhivatalok, illetőleg a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok munkatársai tisztában vannak azzal, hogy a cigány kisebbséghez való tartozás szenzitív adat, sőt tudnak arról is, hogy ezeket az eseteket korábban a kisebbségi ombudsman már ellenőrizte;

⁷⁰ Ilyen, például a vallási csoportokra jellemző sajátosságok lehetnek a speciális étkezési szokások.

- a gyakorlatban azonban áthidalják az adatvédelmi problémákat, mert roma és nem roma gyermekek között – a külső jegyek, nevezetesen a bőrszín alapján – készítenek olyan tartalmú feljegyzést, hogy az illető gyermek „kreol” vagy fehér bőrű;
- a megszólaltatott munkatárs azt is elismerte, hogy „garantálni szinte egyik gyermekről sem tudják, hogy nem... roma”;
- a szülők formális vagy informális nyilatkozatát minden esetben figyelembe veszik, egyébként pedig az etnikai hovatartozás kérdésében a kijáró családgondozótól szereznek információkat;
- az etnikai hovatartozással kapcsolatos információk csupán a gyermekvédelmi hatóságok személyes tapasztalatain, illetve feltételezésein alapulnak, „származási statisztika” nincs, bár feltételezik, hogy az országos nyilvántartásból feltehetően ki lehetne választani olyan cigány gyermekeket, akiket a potenciális örökbefogadó szülők „már többször visszadobtak”.

Az ügy kapcsán vizsgálatot indítottunk, és az abban való részvételre felkértük az adatvédelmi biztost, valamint az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium közigazgatási államtitkárát. Egyúttal – még 2004. november végén – felkértük az RSK illetékesét arra, hogy az eredményes vizsgálat érdekében küldjék meg részünkre azoknak a magnó- és egyéb felvételeknek a másolatát, amelyek – feltételezésük szerint – a gyermekvédelmi szakszolgálatok diszkriminatív gyakorlatát bizonyítja, illetőleg az ügygel kapcsolatban további felvilágosítást is ad.

Többszöri sürgetésünk ellenére („személyi változásokra” hivatkozva) ezeket az anyagokat e beszámoló készítésének az időszakában sem küldték meg részünkre, azonban konkrét ígéretünk van arra, hogy ezt a mulasztást pótolják. Tehát a vizsgálat nincs lezárva, azonban az ügygel kapcsolatban máris levonhatók bizonyos következtetések.

2.4. Következtetések

Kétségtelen tény, hogy a cigánysággal szemben előítéletesség, különböző sztereotípiák a gyámügyi munka terén is jelentkeznek, illetőleg a gyermektelen, az örökbefogadást is vállaló házaspároktól sem feltétlenül idegen nézetek érzetik hatásukat az örökbefogadással kapcsolatos ügyekben is.

Általában akceptálható az örökbefogadó szülők minden olyan kérése, amely azt célozza, hogy minél többet tudjanak meg a családjukba befogadandó gyermekről, így különösen tisztában kell lenni a gyermek egészségi állapotával, általában megismerhető adottságaival.

A gyermekvédelmi szervek tehát szükségszerűen kezelnek személyes – és ezek között ún. szenzitív – adatokat is, amelyeket általában nem hallgathatnak el az örökbefogadó szülők elől.

Fentebb már utaltunk rá, hogy problémát okozhat a gyermek etnikai vagy vallási hovatartozására vonatkozó – és esetleg a gyermeket állami gondoskodásba adó szülőtől származó – személyes adat kezelése. A Gyertv. idézett rendelkezése ugyanis előírja, hogy „a gyermek helyettesítő védelme során... figyelemmel kell lenni nemzetiségi vagy etnikai és kulturális hovatartozására”. Ez a nyelvtani értelemben egyértelműen kógensnek tekinthető szabály azonban ellentmondani látszik annak a gyámügyekben is kötelező alapelvnek, hogy minden intézkedés során alapvetően a gyermek érdekeit kell szem előtt tartani, amely az állami gondoskodásban lévő gyermekek esetében nem jelenthet mást, mint a családba való kerülés biztosítását.

Nincs konkrét, már véglegesnek tekinthető álláspontunk ebben a kérdésben, azonban e vizsgálat ürügyén is fontolgatjuk, hogy a kormányzat illetékeseivel való konzultációt követően kísérletet teszünk a jogi szabályozás megváltoztatására is. Ugyanis kétségtelen tény, hogy a romák már az állami gondoskodást nyújtó intézetekben is hátrányos helyzetben vannak nem roma társaikkal szemben. Más szavakkal kifejezve: a cigány kisebbség hátrányos helyzete – illetőleg hátrányos helyzetbe kerülése – már a csecsemőkorban, az állami gondozásba vétellel megkezdődik.

Ezzel a problematikával kapcsolatban le kell szögeznünk, hogy az emberi méltóság alkotmányos elvével összeférhetetlennek tartjuk azt, hogy az etnikai hovatartozás szerinti megkülönböztetésben az állam tisztviselői bármilyen formában részt vegyenek, vagy akár hallgatólagosan is közreműködjenek. A kisebbségi, illetőleg a vallási identitás – ha az a gyermekkor bizonyos szakaszaiban egyáltalán meghatározható – nem képezheti az alapját diszkriminációnak, és különösen nem eredményezheti azt, hogy a gyermek sorsa egy sajátos kényszerpályára terelődjék.

Tekintettel arra, hogy ebben a kérdésben mind a gyermekvédelemmel foglalkozó szakemberek, mind a főhatóságok egyetértenek, 2005 első felében tervezzük javaslataink végleges és egyeztetett formába történő megfogalmazását, amelyet valószínűleg egy sajtótájékoztató keretében fogunk ismertetni.

VI. fejezet

A kisebbségi jogok és adatvédelem

1. A kisebbségi identitás kontra adatvédelem?

Az elmúlt évek országgyűlési biztosi beszámolóiban visszatérően jeleztük azt a problémákat, hogy a kisebbségi jogok és a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjogok – legalábbis látszólag – kollízióba kerültek. Arra is volt példa, hogy néhány beadványozó külön-külön kérte a kisebbségi, illetőleg az adatvédelmi biztos állásfoglalását, és az ennek eredményeképpen született – nyilvánvalóan eltérő megközelítésű – véleményeket megpróbálta ütköztetni egymással.

Ez hivatalunk szempontjából nem jelentett mást, mint azt, hogy valós vagy vélt adatvédelmi aggályokra hivatkozással megkísérelték háttérbe szorítani az egyes kisebbségi jogok érvényesülését.

Ezekből az esetekből okulva igen jónak mondható munkakapcsolatot alakítottunk ki mind az első, mind a második adatvédelmi biztossal: a kisebbségi és adatvédelmi aspektusokkal egyaránt bíró ügyekről tájékoztatjuk egymást, konzultációkat folytatunk, és amennyiben indokolt, együttes állásfoglalást adunk ki.⁷¹

Az Avtv. 2. § 2. pontjának értelmében ún. különleges adatnak – pontosabban fogalmazva „különleges személyes adatnak” – minősül „a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra... vonatkozó... személyes adat”.

A különleges adatok kezelésére az Avtv. speciális – az általánosnál szigorúbb – szabályokat állapít meg, ezek közül azt az előírást szeretnénk kiemelni, amelynek alapján – ha az adatkezelést, illetőleg annak módját törvény vagy egyéb megfelelő szintű jogi norma nem szabályozza – különleges adatot csak akkor lehet kezelni, ha ahhoz az érintett (az „adat-alany”) írásban hozzájárul. Az írásbeli hozzájárulásnak – ugyancsak az Avtv. értelmező rendelkezései alapján – önkéntesnek és megfelelő tájékozottságon alapulónak kell lennie, és ki kell tűnnie belőle, hogy az adatalany félreérthetetlenül beleegyezik az adatkezelésbe.

Ezeknek a szigorú szabályoknak a megalkotására az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez fűződő alapjog érvényesülésének céljából, tehát garanciális okokból került sor.

Ugyanakkor a nemzeti és etnikai kisebbségi hovatartozásra (a továbbiakban együtt: kisebbséghez tartozásra) vonatkozóan a Nektv. is tartalmaz releváns szabályokat. E törvény ugyanis – igaz, meglehetősen „elnagyolt” módon – meghatározza a kisebbség fogalmát, majd a kisebbségi közösségeket és a kisebbséghez tartozókat megillető speciális jogokat (kollektív és egyéni kisebbségi jogok).

Miért nevezhetjük „elnagyoltnak” vagy – kevésbé kritikus megfogalmazással élve – „nagyvonalúnak” a Nektv. által nyújtott definíciót?

Általánosságban véve elmondható ugyanis, hogy a legtöbb kisebbségi csoport esetében az asszimilációs folyamat olyan mértékben vált előrehaladottá, hogy a hagyományos értelemben vett nemzetiségek részéről – legalábbis a dolgok jelenlegi állása szerint – csak ritkán merül fel valós igény arra, hogy a közigazgatás – ideértve a bíróságokat is – ügyeikben az anyanyelvükön folytassa le a különböző eljárásokat.

A Nektv. megalkotásával a jogalkotó célja azonban éppen az volt (lásd preambulum), hogy megállítsa, vagy legalábbis mérsékelje a lakosság többi részéhez viszonyítva számszerű kisebbségben élő népcsoportok asszimilációját, amelyek esetében el lehet mondani, hogy mint minden kisebbségben lévő csoport, eleve hátrányos helyzetben van a „többségi társadalom”-hoz képest. A Nektv. tehát olyan jogokat, kedvezményeket biztosított, ami egyértelműen az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése szerinti pozitív diszkriminációt (esélykiegyenlítést) célzó jogi normák közé sorolja e jogszabályt.

Adatvédelmi szempontból igen fontos a Nektv. 7. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely szerint „*valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez... való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető.*”

A Nektv. idézett rendelkezésével összhangban – amely a kisebbségi identitás, és általában a kisebbségi lét vállalásának az abszolút önkéntességére épül a Keretegyezmény 3. Cikkének 1. pontja még egzaktabban fogalmaz: „*Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy a választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származék.*”

⁷¹ Ilyen együttes állásfoglalás kiadására került sor például 2004. április 15-én, amikor az egyik beadványozó az Ebktv. végrehajtási kérdéseiben kért – mindkét országgyűlési biztos kompetenciáját egyaránt érintő – állásfoglalást. (A 2491/2004. számon iktatott dokumentumot – annak informatív és tájékoztató jellege miatt közzé tesszük Beszámolónk Függelékében.)

A kisebbségi identitás vállalása, illetőleg az abban a kérdésben való döntés, hogy óhajt-e valaki élni a törvényben biztosított egyéni vagy kollektív kisebbségi jogokkal, olyan – az egyes természetes személyekhez kötődő⁷² – abszolút jog, amely az állam által nem korlátozható.

Az adatvédelmi törvény, valamint a kisebbségi jogok szempontjából releváns jogi normák összevetéséből egyértelműen kitűnik, hogy az állam nem jogosult – különösen nem az érintettek tudta és beleegyezése nélkül – arra, hogy nyilvánítsa a különböző kisebbséghez tartozó polgárait. Természetesen ez alól az általános szabály alól is vannak kivételek, hiszen a közigazgatásnak és ezen belül a pénzügyi-gazdasági tervezésben részt vevő szervezeteknek szükségük van a lakosság összetételét hitelesen bemutató statisztikai adatokra.

A Nektv. – éppen ennek az akceptálható állami (közigazgatási) igénynek megfelelően – szögezi le 8. §-ában, hogy „a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó állampolgár joga, hogy kisebbséghez tartozását az országos népszámlálás alkalmával titkosan és névtelenül megvallhassa”.

Az idézett jogszabályi rendelkezésből is kitűnően a jogalkotó igen óvatosan fogalmazott, amikor a népszámlálások alkalmával való identitásnyilvánítást jogként írta le, hozzáfűzve az önkéntesség és a névtelenség garanciáit. Ugyanakkor kétségtelen, hogy egy valóban anonim adatgyűjtés csupán statisztikai célokat és természetesen az ezek figyelembevételével kialakítandó állami-politikai célkitűzések meghatározását jelentené, tehát direkt módon személyes adatok sérelmével nem járna,⁷³ még akkor sem, ha ezt a törvény imperativusként fogalmazná meg.

2. A kisebbségi identitással kapcsolatos adatok kezelésének speciális problémái – néhány példaértékű eset

2.1. Egy kifejezetten a roma fiatalok támogatására létrehozott szervezet adatkezelési ügye

Több beadványozó azt sérelmezve fordult hozzánk, hogy a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány (a továbbiakban: Közalapítvány) a tanulmányi ösztöndíjra pályázóktól – a visszaélésekre hivatkozással – azt kéri, hogy az eredeti pályázati adatlapon szereplő adataikat erősítsék meg, az ajánlást adó helyi cigány szervezet nyilatkozatát megváltozott tartalommal szerezzék be újra, illetve ellenjegyeztessék is a pályázatukat az osztályfőnökkel, vagy az igazgatóval.

A beszerzett iratok (a „megerősítő adatlap”, a hozzá csatolt tájékoztató levél, az irodaigazgató nyilatkozata) alapján a következőket állapítottuk meg:

A Közalapítvány a 2004/2005-ös tanév I. félévére benyújtott tanulmányiösztöndíj-pályázatok feldolgozása során olyan visszaélésre utaló jeleket észlelt, melyek alapján megalapozottan feltételezte, hogy nem roma fiatalok tömegesen nyújtottak be tanulmányiösztöndíj-pályázatot a Közalapítványhoz – miközben a pályázati kiírás kifejezetten cigány tanulókat célzott meg. A Közalapítvány büntető feljelentést tett ismeretlen tettesek ellen csalás, magánokirat-hamisítás, valamint ezekre való felbujtás és más bűncselekmények elkövetésének alapos gyanúja miatt. A rendőrségi nyomozás több megyében folyamatban van.

A kialakult helyzetre tekintettel, a Közalapítvány kuratóriuma a 2004. november 19-ei ülésén egyhangúlag úgy döntött, hogy a beérkező pályázatokat *érvényesnek* tekinti, de minden pályázónak meg kell ismételnie a korábban benyújtott pályázatát egy „megerősítő adatlap” kitöltésével. A „megerősítő adatlapon” ajánlást kértek valamely cigány szervezettől oly módon, hogy a pályázatot benyújtó diáknak a helyi roma közösséghez tartozása kérdésében is nyilatkoznia kellett, illetve az iraton az osztályfőnöknek vagy az iskolai igazgatójának aláírását tartalmazó rész is található.

A közalapítvány irodaigazgatója szerint az osztályfőnök, illetve az iskolaigazgató ellenjegyzésére azért volt szükség, mert a Közalapítvány nem kérte a bizonyítvány és az iskolalátogatási igazolás ismételt benyújtását, holott a tanulmányi átlagra és az oktatási intézmény hiteles adataira feltétlenül szükség volt.

Ezzel szemben megállapítható volt, hogy ezek az adatok a Közalapítvány rendelkezésére álltak, hiszen az előzőleg benyújtott, s érvényesnek elismert pályázat tartalmazza ezen információkat, vagyis sérült az Avtv.-ben rögzített célhoz kötöttség elve.⁷⁴

Megállapítható volt az is, hogy az osztályfőnök és az igazgató aláírására a lap alján volt lehetőség, így igazolásuk kiterjedt a pályázó etnikai hovatartozásának, sőt, az ajánló szervezet javaslata valóságtartalmának az igazolására is, noha

⁷² Természetes személyek döntése függ az egyén cselekvőképességétől, hiszen gyermekek esetében a szülei gyakorolhatják a kisebbségi identitásból fakadó különböző jogokat. Legkézenfekvőbb példa erre a gyermek nemzetiségi utónévvel történő anyakönyveztetése vagy az identitásának megfelelő nevelés-oktatás kezdeményezése.

⁷³ Ez a fajta statisztikai méréseken alapuló jogi szabályozás a környező országok gyakorlatában sem ismeretlen, hiszen tudjuk, hogy egyes – jelentős számú kisebbségi közösségek által lakott – területeken, például Romániában, bizonyos nyelvi és egyéb kisebbségi jogok gyakorlását ahhoz kötik, hogy a kedvezményezett kör létszáma eléri-e az összlakosság bizonyos hányadát.

⁷⁴ Lásd: Avtv. 5. § (1)–(2) bekezdés.

ilyen tartalmú állásfoglalás kiadására – az adatvédelmi, a közoktatásról szóló és a kisebbségek jogairól szóló törvény alapján – nem jogosultak.

Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy, mivel a pályázat tartalmaz személyes adatokat, illetve, az etnikai hovatartozásra való közvetett, de egyértelmű utalása miatt különleges személyes adatot is magában foglal, az iskolának a pályázati eljárásba való bevonása csak a legszükségesebb mértékben helyénvaló.⁷⁵ Vagyis: az iskolalátogatás tényének, az elért tanulmányi átlagnak, az iskola adatainak az igazolása kérhető az intézménytől, azzal a megszorítással, hogy ezen adatok is a pályázati adatlapoktól elkülönülő íven, külön nyomtatványon legyenek benyújthatók, hogy a tanuló ne kényszerüljön származását olyan körben is megvallani, vállalni, amit nem szeretne.

Jogellenes volt az is a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány eljárásában, hogy a kisebbségi önkormányzatoktól direkt módon várta el, hogy nyilatkozzon egy-egy „ügyfél” etnikai hovatartozásáról.

Bár a Közalapítvány a 2004/2005-ös tanév I. félévére benyújtott tanulmányiösztöndíj-pályázatok feldolgozása során észlelt visszaélésekre utaló jelek miatt járt el így, vagyis annak érdekében kért nyilatkozatot a cigány kisebbségi önkormányzatoktól, hogy a pályázat a valódi célját elérhesse, azaz tényleg roma fiatalok tanulmányait támogathassa, de egy jogszerű célt sem szabad jogellenes eszközökkel, módszerekkel megvalósítani.

A visszaélésekre az a fentiekben már idézett – a Nektv. 7. § (1) bekezdésében deklarált – rendelkezés adott lehetőséget, hogy a *kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga: vagyis, azzal élhetnek vissza egyesek, hogy a hatályos szabályozás szerint a nemzeti és etnikai hovatartozásnak nincsenek külső, objektív ismérvei, szempontjai, mérhető elemei, illetőleg az egyén identitásvállalása kérdésében tett nyilatkozatának „felülbíráására” nincs lehetőség.*

A Közalapítvány a jog nyújtotta „kiskapu bezárása” végett kért ajánlást a cigány kisebbségi önkormányzatoktól, csak-hogy „származásigazolás” kiállítására (ahogy senki, úgy) e testület sem jogosult.

Az ajánló nyilatkozatoknak – az etnikai hovatartozás direkt megerősítése nélkül – általában véve helye lehet azonban, hiszen vélelmezhető, hogy egy nemzeti-etnikai alapon létrejövő szervezet csak az érintett közösség tagját támogatja. Az ilyen ajánlás másodlagos, közvetett származási igazolásként értékelhető, ami nem jogellenes, ugyanakkor része lehet abban, hogy az ösztöndíjat valóban azok kapják, akiket a pályázat kiírója támogatni kívánt.

Felhívtuk a Közalapítvány kuratóriuma elnökének a figyelmét arra is, hogy külsődleges szempontok alapján származásigazolás senkitől sem kérhető, de magát a pályázót fel lehet hívni az etnikai hovatartozásáról való nyilatkozattételre. Mivel a kisebbségi pályázati programok célja a kisebbségekhez tartozók támogatása és a pályázatokon való részvétel önkéntes, a pályázóktól elvárható, hogy az ilyen programokban való részvétel során – nem a nyilvánosság, de az elbíráló szerv előtt – vállalják, kinyilvánítsák hovatartozásukat. Vagyis, ha az adatkezelő betartja az adatkezelésre, adatbiztonságra vonatkozó szabályokat, illetve – az adatkezelés célhoz kötöttségének elvére tekintettel – az adatokat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezeli, akkor a pályázónak az identitásáról való nyilatkoztatása nem jogellenes.

2.2 Adatkezelés „a nyílt utcán”

Egy újságcikk hívta fel a figyelmünket egy kisváros segélykifizetési gyakorlatára. Az újságíró felháborító diszkriminációról beszélt. Állítása szerint a helyi cigányok postai úton nem kaphatják meg a segélyeket, míg mások igen. A romák csak a „szégyenbódénál”, „órakig tartó” várakozással, a „város szeme láttára” (a piac épületén belül), megszégyenítő módon juthatnak a szociális támogatáshoz.

A város jegyzőjétől átfogó tájékoztatást kértünk, melyből az derült ki, hogy a szociális segélyre és gyermekvédelmi támogatásra jogosultak belátásuk szerint maguk dönthetnek arról, hogy folyószámlára kérik-e folyósítani, vagy a piacfelügyelői helyiségben, illetve otthon kívánják-e átvenni a kézbesítőtől a nekik járó szociális juttatást. Aki nem a piacon veszi át a segélyt, annak a kézbesítő a lakcímére viszi. (A segélyezettek egy jelentős része csak azért döntött a piacfelügyelői helyiség előtti sorban állás mellett, mert így pár órával korábban kaphatta meg a segélyt.)

A válasz meggyőzött minket arról, hogy a segélyezés során a polgármesteri hivatal etnikai diszkriminációt nem követett el. Személyiségi jogi, illetve adatvédelmi szempontból azonban az addigi segélyezési eljárást kifogásolhatónak tartottuk, mert a megküldött iratok datálásából, és a jegyző szóbeli kiegészítéséből kiderült, az ügyfelek a választás lehetőségéről korrekt írásbeli tájékoztatást csak 2004. március 26-án kaphattak először.

Felhívtuk a jegyző figyelmét arra, hogy a segélyezetti mivolt – ami a piacfelügyelői helyiség előtti sorban állással – a vásártér teljes közönsége számára nyilvánossá válik. Az Avtv. 2. § (1) bekezdése alapján ugyanakkor a szociális rászorultság személyes adatnak, a Ptk. 81. § (1) bekezdése alapján magántitoknak minősülhet. Az érintett hozzájárulását

⁷⁵ Az egész eljárás meglehetősen bürokratikus, hiszen a közoktatási intézményekben dolgozó pedagógusok, igazgatók de facto tisztában vannak azzal, hogy hány roma tanuló jár az osztályba vagy az iskolába, viszont az Avtv. rigorózus betartása megköveteli ezt a lényegében felesleges adminisztrációt.

mindkét törvény a jogellenességet kizáró magatartásnak tekinti ugyan,⁷⁶ de az önkéntes, adott esetben a sorban állással, ráutaló módon megvalósuló jogkorlátozó magatartást csak akkor tekinthetjük hozzájárulásnak, ha ennek alternatíváiról is teljes körű információt kapott előzetesen a jogosult.

Egyes, a sajtóban ismertetett állítások nyilvánvalóvá tették, hogy a tájékoztatás elmaradása miatt volt néhány olyan személy, aki azért döntött a piacfelügyelő helyisége előtti nyilvános várakozással megkapható segélyezési mód mellett, mert nem ismert más lehetőséget. Ezért kezdeményeztük, hogy a jegyző a pénzbeli szociális ellátásra jogosultakat minden hónapban, a segélykifizetést minimum egy héttel megelőzően, a helyben szokásos formában, részletesen tájékoztassa a kifizetés mindhárom módjáról, a kézbesítési körzetekről, illetve időpontjairól. Kezdeményeztük azt is, hogy a pénzbeli szociális ellátórendszerbe kerülő új ügyfelet eleve nyilatkoztassák arról, milyen kifizetési módon kíván hozzájutni az őt megillető ellátáshoz.

Kezdeményezéseinket a jegyző elfogadta.

3. Ki a cigány? – a jogi szabályozás anomáliái

Az adatkezelési-adatvédelmi problémákról általánosságban véve elmondható, hogy azok másképp vetődnek fel az egyes – jogi értelemben elismert – nemzeti és etnikai kisebbségek esetében. A jogalkotó célja mind az Avtv., mind a Nektv. megalkotásával az volt, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjogot – vagy ahogyan az Alkotmánybíróság interpretálta, az ún. „információs önrendelkezési jogot” – biztosítsa, sőt különös garanciák beépítésével szavatolja a kisebbséghez tartozó személyek részére.

Egyszerűbb megfogalmazással ez nem jelent mást, mint egyfajta jog vagy lehetőség biztosítását a természetes személyek részére, hogy – döntésüknek, egyéni elhatározásuknak megfelelően – eltitkolhassák vagy vállalhassák identitásukat. Mint valamennyi jogról, az identitás vállalásához és kinyilvánításához (eltitkolásához) fűződő jogról is el lehet mondani, hogy a jog gyakorlása nagymértékben függhet bizonyos objektív körülményektől. Különösen ambivalens a helyzet a roma (cigány) kisebbség esetében.

Ez a népcsoport ugyanis köztudottan rendelkezik olyan külső megkülönböztető jegyekkel, amelyek megléte az identitás vállalásának eleve egyfajta „természetes” korlátját jelenti. A „ki a cigány?” kérdésre ugyanis többféle válasz adható. Ha a fentiekben ismertetett jogszabályok rendelkezései alapján kívánjuk a választ megtalálni, akkor az minősül a roma kisebbséghez tartozónak, aki ténylegesen – esetleg bizonyos eljárási szabályok betartása mellett – kinyilvánítja (vállalja) a cigánysághoz való tartozását, azonban annak a jognak az érvényesítése, hogy őt ne kezeljék a roma kisebbséghez tartozónak, meglehetősen nehéz. A kisebbségi hovatartozásról ebben az esetben ugyanis elsősorban a „többségi társadalom” dönt: szociálpszichológiai értelemben az minősül romának, akit ebbe a csoportba sorolnak, és ekként kezelnek.

A szociológia tudománya is ad bizonyos támpontokat e kisebbségi közösséghez való tartozás megállapítására, azonban ez napjaink magyar társadalmában egyre kevésbé alkalmazható. A szociológusok ugyanis – a közösség történetére visszavezethetően – az életmódhoz, a viselkedéshez, a sajátos szokásokhoz, foglalkozási ágakhoz kapcsolják a roma kisebbség szociológiai értelemben vett definícióját.

A kisebbséghez tartozók regisztrációjával vagy bármilyen nemű nyilvántartásával kapcsolatos leggyakoribb ellenérvek egyike (a másik az adatvédelem) a múltra való hivatkozásban fogalmazódnak meg. Kétségtelen tény, a XX. század tele volt olyan tragédiákkal, amelyek szinte mindegyik magyarországi kisebbségnek súlyos fizikai és lelki károkat okoztak. Ezért nincs mit csodálkozni azon, hogy az állami intézményekbe vetett hit és bizalom nem túl erős. Éppen ezért lenne igazán fontos, hogy – amint ezt az e téren sikeresebb országok példája is mutatja – az állam minden hivatalos képviselője mindent megtegyen azért, hogy a bizalom visszatérjen és kialakuljon a meggyőződés, hogy az Európai Unió tagjaként ezek a félelmek már nem megalapozottak.

Ezért, meglehetősen „álszentnek” és képmutatónak tûnik az a magatartás, amikor olyan kérdésekre például, hogy hány roma lakik egy településen vagy hány cigány származású embert foglalkoztat egy-egy munkahely, az a cinikus válasz érkezik, hogy „az adatvédelmi törvény előírásainak tiszteletben tartása miatt ezt nem tudhatjuk”. Nem kevésbé elgondolkodtató, amikor a kisebbségi választójog reformjával kapcsolatban az az egyáltalán nem eurokonform, sőt kissé álszent ellenérv hangzik el, hogy a kisebbségek tartanak a reformmal járó változásoktól, miközben semmi sem történik e félelmek eloszlatása érdekében. Maradnak tehát a – „kevésbé pontos” jelzővel illethető – népszámlálási adatok, illetőleg a szociológusok által kidolgozott, alapvetően becslésen alapuló módszerek.

Anélkül, hogy bárki személyes adatokhoz fűződő jogait csorbítani szeretnénk, megfontolás tárgyát képezhetné az alábbiakban körvonalazott modell alkalmazása:

⁷⁶ Lásd: az Avtv. 3. § (1) bekezdésében, illetve Ptk. 75. § (3) bekezdésében foglaltakat.

Álláspontunk szerint az információs önrendelkezési jogot nem sértené, ha bármely kisebbséghez tartozó személy, vagy ilyennek minősülő közösség jogérvényesítés céljából, illetőleg az állam vagy az önkormányzatok által meghatározott esélyegyenlőségi célok elérése érdekében hivatkozik kisebbségi mivoltára.

Nem tartanánk az Alkotmány 59. §-ában foglalt rendelkezéssel összeegyeztethetetlennek azt sem, ha a törvény az említett önkéntes joggyakorlás esetén – ilyen különösen például a nemzetiségi oktatás igénybe vétele vagy kisebbségi önkormányzati választás kezdeményezése, illetve ezen közjogi szerep vállalása⁷⁷ – a törvény vélelmezné azt, hogy különleges személyes adatai kezeléséhez az adatalany hozzájárult.

Ez a törvényi vélelem nem zárná ki a célhoz kötöttség elvének következetes érvényesítését, legalábbis részben száműzné az egyes eljárásokból a felesleges bürokráciát és – álláspontunk szerint – a jelenlegi társadalmi viszonyokhoz alkalmazkodóbb, azoknak megfelelőbb jogi szabályozást vezethetne be.

VII. fejezet

A foglalkoztatási diszkrimináció, az egyenlő bánásmódról szóló törvény szabályai

Közismert tény, hogy csak a foglalkoztatási diszkriminációs ügyek elenyésző hányadában indul hatósági, bírósági eljárás, a jogsértések zöme rejtve marad. A munkavállalók ugyanis tartanak attól, hogy későbbi elhelyezkedési esélyeiket rontják, ha fellépnek a diszkriminatív munkáltatói döntéssel szemben.

Ennek tudható be, hogy az elmúlt években viszonylag kevés munkaügyi panasz érkezett hozzánk. Jellemzően a felvételi eljárás során tapasztalt diszkriminációt sérelmezték, lényegesen kevesebben fordultak hozzánk a munkaviszony jogellenes megszüntetése miatt. A hátrányos megkülönböztetés vizsgálatát szinte kizárólag roma panaszosok kérték.

Az elmúlt évben mintegy 30%-kal emelkedett a foglalkoztatással összefüggő panaszok száma. Változott a bejelentett jogsértések jellege is, nőtt a munkaviszony diszkriminatív megszüntetését sérelmező panaszok aránya. Tapasztalataink szerint egyre inkább köztudottá válik, hogy a magyar jogrendszer tiltja a hátrányos megkülönböztetést. A jogtudat fejlődéséhez minden bizonnyal hozzájárultak azok a híradások, amelyek az Ebktv. előkészületi munkálatairól, illetve elfogadásáról szóltak. A munkavállalók jelentős része azonban még mindig nincs tisztában azzal, hogy milyen jogorvoslati fórumokhoz fordulhatnak hátrányos megkülönböztetés esetén.⁷⁸

A munkajog területén már az Ebktv. hatályba lépése előtt is voltak olyan szabályok, amelyek lehetővé tették volna a diszkrimináció elleni hatékony fellépést.⁷⁹ Ezek értelmezéséhez azonban más szemléletű jogalkalmazásra lett volna szükség, mint az egyéb munkaügyi jogvitákban.

A 2000. évi tevékenységről szóló beszámolóban ismertettük egy panaszosunk ügyét, aki munkaügyi bírósághoz fordult, mert roma származása miatt nem alkalmazták egy meghirdetett szobalányi állásra. Keresetét az első- és a másodfokú bíróság is elutasította, ezért a jogi képviseletét ellátó Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. A Legfelsőbb Bíróság a múlt évben az indítványnak helyt adott és a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, valamint az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította.

A Legfelsőbb Bíróság az Ebktv. rendelkezéseit közvetlenül még nem alkalmazhatta, hiszen a korábbi jogszabályi környezetben lefolytatott bírósági eljárások jogszerűségét kellett vizsgálnia. Annak azonban nem volt akadálya, hogy az Mt. rendelkezéseit az időközben hatályba lépett Ebtv. előírásaival összhangban értelmezze. Így jutott arra a következtetésre, hogy a bíróságok a jogszabályt tévesen alkalmazták, amikor megosztották a bizonyítási terhet, és a felperes bizonyítási kötelezettségét állapították meg a munkáltatóval való tárgyalások megtörténtére vonatkozóan. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint „a bizonyítási teher megfordításából következően elegendő, ha a jogsérelemre hivatkozó fél bizonyítja azt a tényt, hogy hátrány érte, ezt követően a másik félnek kell kimentenie magát, bizonyítania, hogy az egyenlő bánásmód követelményét megtartotta. Ennek sikertelenségét a terhére kell értékelni. A bíróság az alapos munkáltatói kimentést fogadhatja el a bizonyítékok összességében való értékelése során.”⁸⁰

⁷⁷ Ideértve az aktív és passzív választójog gyakorlását egyaránt.

⁷⁸ Egyes felmérések szerint a munkavállalók számottevő hányada alapvető jogait sem ismeri. A beszámoló összeállításakor még csak a sajtóból értesültünk arról, hogy a munkaügyi tárca a jogi tanácsadás, a jogszabályokról való tájékoztatás rendszerének átalakítását tervezi. E kérdés jelentőségére tekintettel e helyütt is hangsúlyozzuk, hogy szeretnénk megismerni ezeket az elképzeléseket, illetve készek vagyunk a döntéshozatal előtti szakmai egyeztetésre is.

⁷⁹ A korábbi beszámolóknak részletesen szoltunk arról, hogy e rendelkezések egy része a kezdeményezésünkre született meg.

⁸⁰ A Legfelsőbb Bíróság határozatát BH 2004. 255. számon közzétették.

Néhány eset ismertetésével szeretnénk bemutatni, hogy a gyakorlatban hogyan alkalmazzuk a bizonyítási teher megfordítását.

Egy roma panaszos műtősnőként dolgozott egy kórházban, azonban a próbaidő alatt megszüntették közalkalmazotti jogviszonyát. Véleménye szerint a felmondás egyetlen indoka az lehetett, hogy munkatársai előítéletesek voltak vele. Állítását azzal támasztotta alá, hogy a főműtősnő egy műtét közben a következőket mondta neki: „Láttál már vonót? Úgy kell befogni a fonalat a műszerbe, mint a vonóba.” A panaszos ezt a kijelentést a cigány származására való utalásnak tekintette.

Az egyenlő bánásmód követelményének megtartását a vizsgálat során a kórháznak kellett bizonyítania. A kórház főigazgatója arról tájékoztatót, hogy a próbaidő alatti azonnali hatályú felmondásnak kizárólag a munkavégzéssel összefüggő okai voltak. A panaszos szakmai gyakorlatlansága, valamint a rátermettség és a közösséghez való alkalmazkodás hiánya miatt nem volt alkalmas a műtősnői feladatok ellátására. Az osztályon másik három roma származású műtős is dolgozott, ők azonban soha nem tapasztaltak megkülönböztetést származásuk miatt. A főigazgató visszautasította azt a feltételezést, hogy a fenti kijelentés a roma származásra való célzás lett volna. Elmondása szerint a műtősi gyakorlatban „hegedűvonó technikának” nevezik a varrófonal egy speciális befogását a kézi műszerbe. A főműtősnő operáció közben ezt a szakmai fogást említette. A módszerről szóló szakmai ismertetőt a kórház megküldte részünkre.

A kórház ezzel a tájékoztatással eleget tett bizonyítási kötelezettségének. Az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét ebben az ügyben nem állapítottuk meg.

Az 1001/2004. (I. 8.) Korm. határozat értelmében nagyarányú létszámleépítést hajtanak végre a MÁV Rt.-nél. A Vasúti Dolgozók Szabad Szakszervezetének egyik területi szervezete az intézkedés végrehajtásának módját kifogásolta. Az előadottak szerint egy főpályamesteri szakaszon a munkavállalók egy részét egy kft.-hez helyezték ki. Valamennyi roma ebbe a körbe került, miközben egyes nem roma karbantartókat annak ellenére tovább foglalkoztattak, hogy kevesebb szolgálati viszonytal rendelkeztek és szakirányú végzettségük sem volt.

A panaszt a munkavállalók nevében küldte meg részünkre a szakszervezet, így az identitásról szóló személyes nyilatkozatok hiányában is tényként fogadtuk el azt az állítást, hogy a „kiszervezés” a roma karbantartókat lényegesen nagyobb megoszlásban érintette, mint a nem romákat. Az eljárás során így azt vizsgáltuk, hogy volt-e ésszerű, a munkavégzéssel összefüggő indoka ennek az aránytalanságnak.

Megkeresésünkre azt a tájékoztatást kaptuk a MÁV Rt.-től, hogy az átszervezés a főpályamesteri szakasz karbantartói létszámának 36,7%-át érintette, vagyis 11 főt. A válaszlevélben foglaltak szerint „a kihelyezésre kerülő, illetve a maradó létszám szakképzettségében, szolgálati idejében aránytalanságok nincsenek (...) a kiválasztásnál nem a származás, hanem a szakismeret és a terhelhetőség dominált”. A MÁV Rt. álláspontja szerint „a munkáltatói jogkör gyakorlója a törvényben foglalt kötelezettségeit betartotta. A kiszervezés során diszkriminációmentesen döntött.”

A válaszlevélhez mellékeltek egy kimutatást a főpályamesteri szakasz karbantartóiról. A táblázat a munkavállalók nevét, születési idejét, iskolai végzettségét, szakképzettségét, vasúti szakképzettségét, szolgálatba lépésének idejét és beosztását tartalmazta. Ennek áttekintését követően az alábbi megállapításokat tettük:

Az állományban maradó 19 fő közül 5 főnek nyolc általános iskolai végzettsége van. Közülük négyen évtizedes munkaviszonnyal rendelkeznek, egy pályamunkást 2002 márciusa óta foglalkoztatnak. A tovább foglalkoztatott 13 szakmunkás többsége géplakatos vagy fűtés- és csőhálózat-szerelő képesítéssel rendelkezik. Az állományban tartottak ugyanakkor két olyan munkavállalót is, akiknek szakképzettsége szarvasmarha-tenyésztő, illetve bútorasztalos, és viszonylag rövid munkaviszonnyal rendelkeznek, 2002 májusa, illetve 2002 novembere óta foglalkoztatják őket.

A kihelyezett 11 munkavállaló közül 5 pályamunkás nyolc általánossal rendelkezik, közülük egy főt 1998 novembere óta alkalmaztak, a többieknek évtizedes munkaviszonyuk van. A kft.-t által átvett öt szakmunkás közül hárman géplakatos, illetve gépkarbantartó szakképzettségűek, egyikük eredeti szakmája autószerelő, egy pályamunkás pedig fűtés- és csőhálózat-szerelő. Mindannyian többéves munkaviszonnyal rendelkeznek, vannak, akiket 1994 óta foglalkoztatott a MÁV Rt.

A kihelyezett és az állományban maradó munkavállalók közül egy-egy főnek van vasúti szakközépiskolai végzettsége.

A kihelyezett munkavállalók egy része tehát olyan szakképzettséggel rendelkezett, amelyet vélhetően hasznosítani tudott munkaköre ellátása során. A kft.-hez átkerült karbantartók közül többen hosszabb idejű munkaviszonnyal rendelkeztek, mint azok, akiket a MÁV Rt. tovább kívánt foglalkoztatni. Ezek a tények megkérdőjelezték azon állítás hitelességét, hogy a kiválasztás szempontja a szakismeret és a szolgálati idő lett volna. Nehezen hihető ugyanis, hogy egy alig két éve foglalkoztatott, bútorasztalos vagy szarvasmarha-tenyésztő szakképesítésű pályamunkás nagyobb szakismerettel rendelkezzen, mint egy évtizedes munkatapasztalattal bíró géplakatos.

A MÁV Rt. válaszlevelében az is olvasható, hogy a döntés meghozatalakor a „terhelhetőség dominált”. Feltételezhetően ezzel arra utaltak, hogy a nagyobb munkabírási munkavállalókat kívánták tovább foglalkoztatni. A munkáltatónak természetesen jogában áll, hogy ezt a szempontot is figyelembe vegye, sőt akár ennek alapján rangsorolja a munkavállalókat.

lőkat. Ez a nehezen megfogható és szubjektív mérlegelésen alapuló indok azonban alkalmas lehet arra is, hogy ezzel próbálják leplezni a diszkriminációt.

Az Ebktv. bizonyítási szabályai a munkavállalók jogainak védelmét, illetve a bizonyítási nehézségek elkerülését szolgálják. Ezekre figyelemmel a munkáltatónak olyan tényekre, körülményekre kellett volna hivatkoznia, amelyek azt igazolják, hogy a megkülönböztetésnek az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka volt. A MÁV Rt. nem adott kielégítő választ arra a kérdésre, hogy ha nem a származás volt a kiválasztás szempontja, akkor miért helyezték át a roma munkavállalókat ilyen nagy arányban a kft.-hez.

A rendelkezésünkre álló adatok alapján tehát továbbra is fennállt annak a gyanúja, hogy a létszámcsökkentés végrehajtása során sérült a roma munkavállalók diszkriminációmentességhez fűződő joga. Kezdeményeztük ezért a MÁV Rt. vezetőségénél, hogy az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése érdekében vizsgálják felül a főpályamasteri szakasz munkavállalóit (karbantartóit) érintő személyzeti döntést. A MÁV Rt. a kezdeményezést nem fogadta el, azonban továbbra sem tudta ésszerű indokokkal magyarázni az intézkedést.⁸¹

Miután az ország más megyéjéből is érkezett hozzánk olyan jelzés, hogy a létszámcsökkentés végrehajtása során diszkriminatív módon járnak el, indokoltnak tartottuk, hogy erre az érintett minisztériumok figyelmét is felhívjuk. A MÁV Rt. 2004-re vonatkozó létszámcsökkentési programjának kidolgozása és a leépítendő munkavállalói kör szerkezetének korcsoport, nem, iskolai végzettség és területi eloszlás szerinti részletezettséggel történő meghatározása a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium hatáskörébe tartozott. E tárca vezetőjét kértük fel ezért, hogy – az esélyegyenlőség biztosításáért, valamint a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszterekkel együttműködve – tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az intézkedéssorozat végrehajtása során ne sérüljön az egyenlő bánásmód követelménye. A minisztérium megkeresésünket a MÁV Rt. vezetői részére azzal az ajánlással továbbította, hogy az Ebktv.-ben foglalt alapelveket a létszámcsökkentés során maradéktalanul vegyék figyelembe.

Az ismertetett ügyek jól példázzák, hogy a bizonyítási teher megfordítása hatékonyan elősegítheti a foglalkoztatási diszkrimináció feltárását.

A hozzánk érkező munkaügyi panaszok jelentős részében azonban nincs lehetőségünk vizsgálatot indítani, mert a munkáltató nem minősül hatóságnak, illetve közszolgáltatónak. Ezeket a beadványokat eddig a területileg illetékes munkaügyi felügyelőségnek küldtük meg. 2005-ben azonban bővül a foglalkoztatási diszkrimináció elleni fellépésre jogosult szervezetek köre, megkezdte működését az Egyenlő Bánásmód Hatóság. Ez szükségessé teszi, hogy e szervezetekkel közösen áttekintsük a munkaügyi panaszok intézésének módját és a panaszosok érdekeit minél hatékonyabban szolgáló eljárási rendet alakítsunk ki.

VIII. fejezet

A kisebbségi jogok érvényesülése a rendvédelmi szervek munkájában

1. A kisebbségi jogok és az igazságszolgáltatás általános összefüggései

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához évek óta érkeznek olyan panaszok, amelyek tágabb értelemben összefüggésbe hozhatók a hazai büntető igazságszolgáltatás állapotával, illetve konkrétan az egyes nyomozó hatóságok eljárásával – és az utóbbi időben egyre nagyobb gyakorisággal – a büntetés-végrehajtási intézetekben történt eseményekkel a fogva tartás körülményeiben.

Ezek a panaszok – tárgyak, illetőleg az érintett hatóság jellege szerint – alapvetően három csoportba sorolhatók:

1.1. Az „igazságtalan elítélés” jelensége

Az első csoportba tartoznak azok a beadványok, amelyekben a panaszos a vele szemben indított büntetőeljárás tényét, az elmarasztalást vagy a bíróság által kiszabott büntetés mértékét sérelmezi. Ezekben az esetekben az ombudsman érdemi intézkedést – az ügyfél esetleg szükséges tájékoztatásán (sokszor részletes kioktatásán) túl – nem tehet. (Ezen a helyzeten nem változtatott az Obtv. 2001. december 20-án hatályba lépett módosítása sem, amely pontosította – ún. „negatív hatásköri szabállyal” egészítette ki – az országgyűlési biztosok kompetenciáját körvonalazó 29. §-t.)

⁸¹ Vizsgálatunk lezárását követően az érintett munkavállalók közül hárman munkaügyi bírósághoz fordultak, így az ügyben további intézkedésre nincs lehetőségünk.

A jogtalan, illetőleg igazságtalan felelősségre vonást, elítélést sérelmező panaszosok beadványaikat általában arra a hipotézisre építik fel, hogy velük szemben az ügyükben eljáró hatóság – ideértve az ügyészséget és a bíróságot is – nem volt kellően elfogulatlan, sőt nemegyszer az előítéletesség gyanúját is megfogalmazták. Ezekben az esetekben az Obtv. 19. § (3) bekezdése szolgál eljárásunk alapjául, azaz a hatáskörünkbe nem tartozó ügyre vonatkozó beadványt – a beadványt tevő egyidejű értesítése mellett – az arra hatáskörrel rendelkező szervhez tesszük át. (Ez értelemszerűen azt jelenti, hogy az ártatlanságukra vagy egyéb törvénysértésre, eljárási hibára stb. hivatkozó panaszosok beadványát megküldjük az ügyben eljáró vagy eljáró bírósághoz, illetőleg a jogerősen befejezett ügyek esetében az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökéhez.)

Amennyiben a büntetőeljárás még nem jutott el a vádemelés szakaszáig, elvileg érdemben vizsgálhatjuk (vizsgálhatnánk), hogy az eljárás során – vagy annak megindításával összefüggésben – történt-e olyan alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasság, amely ombudsmani intézkedést igényel. Azonban ezekről az esetekről általánosságban véve elmondható, hogy hivatalunk (értsd: az országgyűlési biztos) nem rendelkezik a nyomozó hatósághoz hasonló olyan jogosítványokkal, amelyek alapján a bűncselekmény megalapozott gyanújának kérdésében dönteni lehetne, illetve a nyomozó hatóságok „fegyvertárában” meglévő bizonyítási eszközök sem állnak rendelkezésünkre. Az ilyen esetekben tehát általában azt az eljárást követjük, hogy felhívjuk a nyomozásfelügyeletet gyakorló ügyész (megyei főügyész) figyelmét a panaszosunk által előadott körülményekre, felkérjük arra, hogy a részére törvényben biztosított felügyeleti jogosítványokkal éljen, és tájékoztasson minket a véleményéről. (Ez a gyakorlatban igen hasznos és kielégítő módszernek bizonyult: eljárásunkkal szemben nem fogalmazható meg ugyanis semmiféle olyan aggály, amely az igazságszolgáltatás függetlenségét sértené vagy befolyásolná, ugyanakkor a panaszos által felvetett – és általunk közvetített – gyanú megalapozottsága vagy alaptalansága esetében korrekt válasz születik.)⁸²

1.2. Rendőri atrocitásokról, illetőleg a rendvédelmi szervek előítéletességéről.

A rendőrség eljárása ellen benyújtott beadványok

Ebbe a – második – csoportba sorolhatók azok a beadványok, amelyekben a különböző eljárás alá vont személyek azt kifogásolják, hogy velük szemben a rendőri fellépés erőszakos, nyers, modortalan, durva, összességében véve tehát az emberi méltóságukat sértő és az etnikai hovatartozásukkal összefüggésbe hozható volt.

A különböző jogvédő szervezetek – mindenekelőtt a Nemzeti és Etnikai Kisebbségért Jogvédő Iroda (NEKI), valamint az Amnesty International tapasztalataival egybevágóan – sajnos nem zárható ki, hogy a rendőri intézkedések jellege, „kulturáltsága” erősen függ a „célközönségtől”. Néhány esetben ugyanis, a rendőrök – de más rendvédelmi szervezetek munkatársai is – hajlamosak egyfajta „leegyszerűsített” stílust alkalmazni mind a romákkal, mind a fiatalkorúakkal, mind pedig a hajléktalanokkal szemben. Ennek külső megnyilvánulási formái például a tegező beszédforma („csendőrpertu”) használata, és általában a Szolgálati Szabályzat rendelkezéseinek kevésbé megfelelő, „alakias” fellépés.⁸³

Évek visszatérő tapasztalatai azt igazolják, hogy az országgyűlési biztos jelentéseknek a rendvédelmi és általában az „erőszaksszervekkel” foglalkozó részei fokozott érdeklődésre tartanak számot mind a sajtó, mind a jogvédő szervezetek, és az országgyűlési képviselők részéről. Ez nem meglepő, hiszen a diszkriminációnak valóban a legkirívóbb formája, ha az erőszakos módon, sőt az állam szolgálatában álló hivatalos személyek részéről jut kifejezésre.

A rendszerváltás óta eltelt 15 év mérlegét tekintve azt kell megállapítanunk, hogy a rendőrség és az állampolgárok közötti – egy jogállamban mindenféleképpen kívánatosnak tartott – bizalmi viszony még nem alakult ki, illetőleg nem szilárdult meg annyira, hogy az egyes rendőri intézkedések mögött ne sejtenének sokan – sajnos időnként nem alaptalanul – előítéletességet, etnikai diszkriminációt.

Összefoglalva a rendőri és egyéb rendvédelmi szervezetekkel kapcsolatos tapasztalatainkat, azt állapíthatjuk meg, hogy 2004-ben és várhatóan az elkövetkezendő években is, vizsgálnunk kell olyan ügyeket, amikor a bepanaszolt szervezet vagy intézmény fegyveres testület.⁸⁴

⁸² Anélkül, hogy vindikálnánk magunknak a jogot az igazságszolgáltatási szervek működésének – „belülről történő” – értékelésére, az a tapasztalatunk, hogy az ilyen esetekben a kisebbségi ombudsman által kiemelt szempontokat a különböző hatóságok is magukévá teszik, és különösen ügyelnek arra például, hogy az egyenlő bánásmódhoz való jog érvényesüljön, és a diszkriminációnak még a látszata se merülhessen fel.

⁸³ Az Amnesty International Magyarország 2004. május 26-án közzétett legutóbbi helyzetértékelő jelentésében „romák elleni diszkrimináció” címszó alatt több olyan esetről számol be, amely a romákat megalázó rendőri bánásmód előfordulását igazolja. Lásd erről a www.amnesty.hu című weblapon megtalálható jelentést. A NEKI 2005 februárjában tette közzé a 2004. évi eseteiről beszámoló *Fehér füzetet*, amely „Kártalanítási, rendőrségi, ügyészségi eljárások” cím alatt, külön fejezetben ismertet olyan ügyeket, amelyek a romákkal szembeni büntetőeljárások diszkriminatív jellegének gyanúját vetik fel. (A kiadvány beszerezhető a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Irodánál, illetőleg a Mászág Alapítványtól.)

⁸⁴ E panaszok száma általában harmincas nagyságrendű, 2004-ben például 35 ilyen beadvány érkezett. Ez az ügycsoport tehát, szemben a büntetés-végrehajtást érintő panaszokkal, nem mutatott sem látványos csökkenést, sem emelkedést.

Ezen esetek illusztrálásaképpen ebben a fejezetben, de külön címszó alatt ismertetünk néhány olyan ügyet, amely példáulértékű, illetőleg amelyre – a sajtó által keltett hírverés miatt – joggal kíváncsi e Beszámoló olvasója.⁸⁵

Ebben az időszakban is gyakorta tapasztaltuk, hogy a panaszosok a fogva tartás miatt a rendőrség eljárását kifogásolták, holott az előzetes letartóztatás elrendelése a bíróság hatáskörébe tartozik. Az országgyűlési biztos intézkedési lehetőségeinek korlátairól és a jogorvoslati lehetőségekről minden panaszt kellő alapossággal tájékoztattunk.

A beadványt tevő levelében azt vélelmezte, hogy fia halálának körülményeit nem vizsgálták meg kellő alapossággal, és ez annak tudható be, hogy cigány származású.

A panaszos fia közlekedési balesetben hunyt el, amelyet egy másik személygépkocsi vezetője okozott. A beadványozót a rendőrkapitányság tájékoztatta arról a szabálysértési határozatról, mely szerint panaszos fia ellen szabálysértés miatt indult eljárást az eljárás alá vont személy halála miatt megszüntetik. Az indokolásból tudható meg, hogy az elhunyt a kérdéses időben szabálytalanul tartózkodott a helyszínen, a vele ütköző gépkocsi vezetője viszont a KRESZ szabályait nem szegte meg, a baleset bekövetkezéséért nem vonható felelősségre. A levélíró azt kifogásolta, hogy a határozatot részére hivatalból nem küldték meg, azt csak kérésre, fénymásolatban kapta kézhez. A határozat ellen benyújtott panaszára nem érkezett válasz. A rendőrkapitányság illetékesétől kapott tájékoztatás szerint a rendkívüli haláleset kapcsán az említett szabálysértési eljárásán kívül más eljárást nem folytattak, a hatósági intézkedések mindegyikének csupán az elhunyt által korábban állítólag elkövetett szabálysértést vizsgáló eljárás szolgált alapul. Az ügyet megküldtük az illetékes főügyészhez. A főügyészség a rendőrségi iratok felülvizsgálata alapján azt állapította meg, hogy a rendőrkapitányság a helyszíni szemle során végzett és az azt követő vizsgálatával a panaszos fiának halálát okozó közlekedési baleset bekövetkezésének körülményeit kellő alapossággal feltárta. A főügyészség megállapította azt is, hogy a rendőrkapitányság valójában rendkívüli haláleset kivizsgálását végezte, ezzel szemben a későbbiekben hibásan jelölték az ügyet szabálysértési ügyként. Az eljárási jogsértés hátrányos eredménye abban nyilvánult meg, hogy – szemben az Áe. rendelkezéseivel, melyek szerint a rendkívüli halálesetek kivizsgálásra irányuló eljárást határozattal kell befejezni, s azt kézbesíteni kell az elhalttal közös háztartásban élt, vagy ennek hiányában az ismert legközelebbi hozzátartozójának – az eljárást nem határozattal zárták le, s ennél fogva azt a panaszosnak mint hozzátartozónak nem kézbesítették. A főügyészség intézkedett annak érdekében, hogy a panaszolt ügyben a hiányokat pótolják, illetőleg, hogy a jövőben a jogszabályok formai előírásaira is legyenek figyelemmel. A vizsgálat során nem merült fel olyan adat, amely arra utalna, hogy panaszos fiának származása befolyásolta volna halála körülményeinek kivizsgálását.

Azokban az esetekben, amelyekben a rendőrség tagjai által elkövetett bántalmazást sérelmezték, a panaszt az illetékes főügyészhez továbbítottuk. A főügyészségek vezetői megtették a büntető eljárásról szóló törvényben előírt intézkedéseket, és azokról részletes tájékoztatást adtak.

*A beadványt tevő levelében azért fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, hogy egy helyi rendőr ellen panaszt tegyen, mert régóta zaklatta, alaptalanul igazoltatta fiát, aki ezért megkereste a helyi rendőr-
őrs vezetőjét, hogy az említettek miatt panaszt tegyen. Várakozás közben összetalálkozott a rendőrrel, aki más rendőrök jelenlétében „piszkos cigánynak” nevezte őt, és fejbélövessel fenyegette.*

Megkerestük a megyei főkapitányság vezetőjét, hogy a kérdéses ügyről adjon tájékoztatást. Az őrsparancsnok jegyzőkönyvbe foglalta a sértett által elmondottakat, majd az iratokat megküldték a rendőrkapitányságra. A rendőrkapitány tájékoztatta a megyei ügyészségi nyomozó hivatal vezetőjét, aki úgy nyilatkozott, hogy a bűncselekmény megalapozott gyanúja nem állapítható meg, azt célszerű fegyelmi eljárás keretében vizsgálni. A fegyelmi eljárás során meghallgatták az őrs épületében tartózkodó személyeket, akik egybehangzóan elmondták, hogy a feljelentett rendőr a panaszos fiával szemben sértő, trágár kifejezéseket használt. A fiatalember úgy nyilatkozott, hogy az elhangzott kijelentések számára sérelmesek voltak, benne félelmet keltett az a körülmény is, hogy fegyverviselésre jogosult rendőrtől, rendőrségi szolgálati helyen hangzott el. Ugyanakkor kijelentette azt is, hogy becsületsértés miatt magánindítványt nem terjeszt elő. A rendőr az eljárás során történő meghallgatáson elismerte az általa tett sértő és fenyegető mondatok elhangzását. Kijelentette, hogy nem a panaszos fiának kisebbségi mivolta motiválta cselekedetét. A rendőrkapitányság vezetője az őrsparancsnokkal, polgármesterrel, jegyzővel és a helyi cigány kisebbségi önkormányzat képviselőjével találkozót kezdeményezett. A megbeszélés során tisztázták, hogy a rendőrőrs és a helyi roma kisebbség között nem feszült a viszony, egyedi esetről, a sértett és a feljelentett rendőr személyes konfliktusáról van szó. Ezt támasztja alá az is, hogy a két fél több évre visszamenőleg jó barátnak minősíthető kapcsolatban volt. A fegyelmi eljárás megállapította, hogy a rendőr megszegte a Rendőr-

⁸⁵ Lásd: VIII. fejezet 2. címét.

ségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. 2. § (1) bekezdésében,⁸⁶ a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. BM rendelet 5. §-ában foglaltakat,⁸⁷ továbbá cselekménye alkalmas a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. tv. (Sztv.) 151. § (1) bekezdés a) pontjába⁸⁸ ütköző és minősülő veszélyes fenyegetés szabálysértés elkövetésének megállapítására.

Figyelemmel arra, hogy ennek a szabályértésnek az elkövetése hivatalból maga után vonja az eljárás lefolytatását, ami bírósági hatáskörbe tartozik, a fegyelmi jogkör gyakorlója egyeztetett a városi bíróság büntető bírójával. Értékelték a fegyelmi eljárás során megállapított tényeket, és azokból arra következtettek, hogy a rendőr kijelentése alkalmas arra, hogy a megfenyegetett személyben félelmet keltsen, és ez az elkövetési magatartás a veszélyes fenyegetés szabálysértés megállapítását teszi lehetővé. Tekintve, hogy a szabálysértést a rendőrség hivatásos állományú tagja szolgálati helyén követte el, így azt a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. tv. (Hszt.) 119. § (2) bekezdés⁸⁹ alapján – figyelemmel az Sztv. 30. § (1) bekezdésére⁹⁰ –, fegyelmi eljárás keretében kell elbírálni.

A fegyelmi eljárás befejezése előtt az ügy iratait ismételtelen bemutatták az Ügyészségi Nyomozó Hivatal vezetőjének, aki azokat áttanulmányozva kijelentette: büntetőeljárás indítását nem kezdeményezi, mivel bűncselekmény nem történt.

A veszélyes fenyegetés mint szabálysértés elkövetése miatt a rendőrkapitányság vezetője, a Hszt. 123. § (1) bekezdés c) pontja alapján a rendőrt jelentős összegű pénzbírság fenytéssel sújtotta. A fenytés kiszabásánál enyhítő körülményként értékelte, hogy a rendőr cselekményét megbánva teljes körű beismerő vallomást tett, súlyosbítónak pedig azt, hogy a cselekmény negatívan befolyásolhatja mind a lakosság, mind a helyi roma közösség körében a rendőrség megítélését.

Országos érdeklődést váltott ki az a sajtóhír, amely szerint az alföldi nagyvárosban történt rendőri intézkedés során életét vesztette egy 19 éves fiatalember. Az eseményt néhány napon belül sajátos „kisebbségi ügygé” alakította az a körülmény – amely eredetileg nem szerepelt a hírekben –, hogy az elhunyt cigány származású volt. Az előbbieket miatt a nyomozást fokozottan figyelemmel kísértük.

A fiatalember hozzátartozói és nyilatkozataik alapján jogi képviselőik is kifejezték azt a gyanújukat, hogy a rendőri intézkedés jogtalan volt, és hogy az, valamint a bekövetkezett eredmény összefüggésbe hozható az egyébként irrelevánsnak tűnő utóbbi adattal. Erre tekintettel – bár a hatósági eljárás rendben folyt – vizsgálatot rendeltünk el, részletes tájékoztatást kértünk a megyei főügyésztől, és munkatársaink személyes beszélgetéseket folytattak a helyi cigány kisebbségi önkormányzat tagjaival, a rendőrkapitányság illetékes vezetőjével, a megyei főügyész helyettesével, valamint az eljárást folytató ügyészségi nyomozó hivatal vezetőjével.

A haláleset július 25-én történt, az „elsődleges” intézkedéseket részben a rendőrség nyomozó szerve végezte el, de már a helyszínen jelen volt az ügyészségi nyomozó és a nyomozást már másnap elrendelte az ügyészségi nyomozó hivatal, tekintettel arra, hogy a haláleset rendőri intézkedés közben következett be.

Az ügyben megállapított tényállás a következő:

Az említett napon, a kora esti órákban, a nagyáruházban szolgálaton kívül, civil ruhában vásárolt a helyi rendőrkapitányság beosztottja. Ott észrevette és felismerte J. R.-t, aki ellen több hatályos körözés volt elrendelve. Ő is meglátta a rendőrt, személyesen ismerte, és mivel tisztában volt rendőri mivoltával, ezért sietve menekült. A rendőr igazolványának felmutatásával szolgálatba helyezte magát, és fennhangon megállásra szólította fel a fiatalembert, el akarta fogni, hogy a rendőrkapitányságra előállíthassa. A közelben sikerült hátulról átkarolva elfogni őt, de az intézkedésbe avatkozott a fiatalember testvére, és elősegítette öccse menekülését. Ez az elfogás és beavatkozás még többször megismétlődött, végül az üzletház mögötti homokos, gazos területen úgy sikerült elfogni J. R.-t, hogy két szolgálaton kívüli rendőr kollégája segítségére sietett, és a testvért testi kényszer alkalmazásával a közelből eltávolították.

A korábban a rendőr által már földre kényszerített J. R. öt percen keresztül folyamatosan vergődve próbált a fogásból kiszabadulni, majd hirtelen elernyed a teste. A rosszullétet észelve a rendőr értesítette a mentőket, vízzel és mesterséges lélegeztetéssel kísérelt meg segíteni. A mentők kb. 20 percig tartó újraélesztési kísérletei nem vezettek eredményre, a mentőorvos megállapította a fiatalember halálának beálltát.

A helyszínen, majd a nyomozás során a hozzátartozók arra hivatkoztak, hogy a rendőr a földre történő leszorítás közben, a sértett arcát a homokba nyomta, így halála fulladás következtében jött létre.

⁸⁶ 2. § (1) „... A Rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.”

⁸⁷ 5. § „A rendőr szolgálati feladatait a jogszabályokban, illetve a jogszabályok alapján az állami irányítás egyéb jogi eszközeiben, a szervezeti-működési szabályzatban, a munkaköri leírásban és az előjárói rendelkezésekben meghatározottak szerint látja el.”

⁸⁸ 151. § (1) „Aki a) más félelemkeltés céljából olyan bűncselekmény elkövetésével komolyan megfenyeget, amely a megfenyegetett személy vagy annak hozzátartozója élete, testi épsége vagy egészsége ellen irányul, ...”

⁸⁹ (2) „Fegyelmi eljárás keretében kell elbírálni a hivatásos állomány tagjának azt a szabálysértését, amelyet szolgálati helyen vagy a szolgálattal összefüggésben követett el.”

⁹⁰ 30. § (1) A fegyveres szervek (honvédség, határőrség, rendőrség, polgári védelem, vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok) hivatásos (szerződéses) állományú tagja által a szolgálati viszony tartama alatt a szolgálati helyen, illetőleg a szolgálattal összefüggésben elkövetett szabálysértést fegyelmi eljárás keretében kell elbírálni. A fegyelmi hatóság – amennyiben elkobzás, illetőleg járművezetéstől eltiltás szükségessége felmerül – a szabálysértési hatóságot eljárása eredményéről értesíti. Ha a szolgálati viszony a szabálysértés elbírálása előtt megszűnt, a szabálysértést a szabálysértési hatóság bírálja el.

Az igazságügyi orvosszakértői boncolás az elhalt testen több helyen talált felszínes sérüléseket, és a belvizsgálat alkalmával ugyancsak kisebb bevérzéseket és más sérülést, azonban ezek egyenként és együttesen is nyolc napon belül gyógyulóak voltak, és az elhunyt halálával ok-okozati összefüggésbe kétséget kizáróan nem hozhatók, létrejöhetnek a leírt menekülés-üldözés és dulakodás során, illetve annak következtében. A halál okaként a szakértő az elhaltnál hosszabb ideje fennálló szívbetegséget jelölte meg, kimondta, hogy a halál természetes úton, szívizombántalom eredetű szívelégtelenség miatt következett be. A szakértő vizsgálta az esetleges homokbelégzés, homokba fulladás kérdését is. Megállapította, hogy homok a légutakban nem volt több, mint ami a nyelvről az újraélesztési kísérlet során, vagy amennyi belégzéssel bekerülhet homokos, poros talajon való dulakodás közben. Ez pedig fulladásos halál alapja nem lehet. Kívülálló szemtanúk vallomása is alátámasztja ezt a szakvéleményt.

Megállapította tehát a szakértő, hogy a sértett halála a rendőri intézkedéssel ok-okozati kapcsolatban nem álló, gyógyíthatatlan szívbetegsége következtében állt be, de feltehető, hogy a halál bekövetkezésének időpontját előrehozhatta az intézkedéssel együtt járó, hirtelen fellépő, fokozott fizikai, illetve pszichikai terhelés.

Vizsgálni kellett tehát, hogy a halál bekövetkezéséért terhel-e valakit büntetőjogi felelősség, megállapítható-e az intézkedéssel összefüggésben szándékos vagy gondatlan szabálysértés.

Az emberölés büntettének szándékos elkövetése kizárható volt, az ölési szándék, illetve az elkövetési magatartás és a halálos eredmény közötti kapcsolat hiánya miatt.

A halált okozó, foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés bűncselekmény megvalósulásához foglalkozási szabályszegés szükséges, azonban a nyomozás megállapítása szerint a rendőr magatartása az elfogáshoz szükséges mértékűnek és azzal arányosnak tekinthető, foglalkozási szabályszegést tehát nem lehetett megállapítani.

Végül gondatlanságból az követi el a bűncselekményt, aki előre látja magatartásának lehetséges következményeit, de könnyelműen bízik azok elmaradásában, vagy aki a következmények lehetőségét nem látja előre, mert a tőle elvárható figyelmet vagy körütekintést elmulasztja. A nyomozás adatai szerint a rendőr az intézkedéskor nem tudott és nem is tudhatott J. R. betegségéről, mint ahogy erről sem az elhunyt, sem hozzátartozóinak, és ami szintén lényeges, háziorvosának sem volt tudomása.

Tekintve, hogy a fiatalember halála a rendőri intézkedéssel ok-okozati összefüggésben nem álló gyógyíthatatlan betegség miatt következett be, melyért büntetőjogi felelősség senkit nem terhel, a nyomozást meg kellett szüntetni.

A megszüntető határozat ellen bejelentett panaszt a Legfőbb Ügyészség elutasította.

Az elhunyt családja által meghatalmazott ügyvédek pótmagánvád indítványt terjesztettek elő. A bíróság az ügyben még nem határozott. A vizsgálat nem igazolta azt a feltevést, hogy a rendőr fellépése összefüggésben állt volna J. R. származásával.

1.3. A büntetés-végrehajtási intézetekből érkező panaszok

Ebbe az ügyfélkörbe azok a panaszosaink tartoznak, akik az ország valamely büntetés-végrehajtási intézetében a jogerősen kiszabott, végrehajtandó szabadságvesztés büntetésüket töltik.

Már a korábbi évek beszámolóiban is írtunk arról, hogy e panaszokra sokszor egyfajta végső „segítségkérés” jellemző, amikor az elítélt – a számtalan hatósági (rendőri, ügyészi, bírói) fórum eredménytelen megkeresésén túl megpróbálja ártatlanságát bizonyítani vagy büntetése enyhítésének szükségességét az országgyűlési biztos segítségével érvényesíteni.

Mint fentebb már elmondtuk, a „res iudicata”-nak minősülő, tehát a bíróság által jogerősen eldöntött ügyekben, az országgyűlési biztos csak közvetítői szerepre vállalkozhat: az elítéltek által utólag feltárt, esetlegesen akár perújításra is okot adó körülményeket, bizonyítékokat – indokolt esetben saját véleményünkkel is kiegészítve – továbbítjuk az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke részére. (A bíróságokat ez esetben semmiféle értesítési, jelzési kötelezettség velünk szemben nem terheli, így a különböző panaszosok ügyeinek további sorsáról tudomásunk nincs.)

Figyelmet érdemelnek azonban azok a panaszok, amelyek a bv. intézetek egyes intézkedésével, döntéshozatali eljárásával kapcsolatban merülnek fel.

Nyilvánvaló – bár bizonyos esetekben nem teljesen egyértelmű és magától értetődő – dolog, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához elsősorban azok a panaszosok fordulnak, akik az elítélésükkel, fogva tartásukkal kapcsolatban felmerült problémákat az identitásukkal, a velük szemben megnyilvánuló előítéletekkel hozták összefüggésbe.

A cigány kisebbséghez tartozó elítéltek gyakran panaszoznak, hogy nehézségekbe ütközik számukra a hozzátartozókkal (feleséggel, testvérekkel, gyermekekkel stb.) való kapcsolattartás. A büntetés-végrehajtási jogban ismert az ún. „látogatási jog”. Kétségtelen tény, hogy egy többszörösen hátrányos helyzetben lévő, igen szegény sorban élő nagy létszámú család utazása szinte elviselhetetlen költségeket ró a hozzátartozókra, ezért – az egyéb humanitárius szempontokon kívül – már ez okból is megfontolandó, hogy a büntetés-végrehajtás helyszínénél az elítélt családjának lakóhelyéhez közeli vagy távoli települést jelölnek.

Az elítélteknek a hatályos jogszabályok alapján lehetőségük van arra, hogy bizonyos esetekben eltávozzanak, szabadságot, büntetés-félbeszakítást stb. kérjenek, de emellett kérelmezhetik azt is, hogy a lakóhelyükhöz (a hozzátartozóikhoz)

közelebb lévő bv. intézetben folytathassák szabadságvesztés büntetésük letöltését.⁹¹ Az ilyen kérelmek elutasítása vagy figyelmen kívül hagyása esetén – amikor ténylegesen megalapozottnak, illetve akceptálhatónak tartottuk az elítélt kérelmét –, nem egy esetben „interveniáltunk” a bv. országos parancsnokánál annak érdekében, hogy a kérelmező ügye kedvezőbb elbírálást nyerjen.

Megelégedetten kell nyugtáznunk, hogy a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága illetékes munkatársai és mindenekelőtt maga a parancsnok példaértékű együttműködésről és rugalmasságról tett tanúbizonyságot ezekben az ügyekben: ezért számtalan, egyéni tragédiával beárnyékolt emberi sors enyhítését sikerült elérnünk.

E fejezet lezárásaként – mielőtt rátérnénk az egyes jellemző rendőrségi és büntetés-végrehajtási ügyek bemutatására – tényként kell megállapítani azt is, hogy a különböző bv. ügyekből származó panaszaink száma 2004-ben a korábbi évek ügyszámához képest kiemelkedően, 66%-kal nőtt.

A statisztikai adatok – véleményünk szerint – önmagukért beszélnek. A kisebbségi ombudsmannak nemcsak joga, hanem kötelessége is foglalkozni e beadványozói kör sajátos problémáival.

A panaszok keletkezésének tényleges okai között nagy szerepet játszik például a túlszűfolttság, amely hozzájárulhat ahhoz, hogy a fogva tartottak és a bv. személyzet között gyakran konfliktusok és feszültségek alakuljanak ki, amelyek nem kívánatos „összetűzésekhöz” és ezek nyomán különféle panaszok keletkezéséhez vezetnek. Másrészt munkatársaink helyszíni vizsgálatai, személyes beszélgetéseik az elítéltekkel hozzájárultak ahhoz, hogy „jogvédő tevékenységünk” a szabadságvesztés büntetését töltő emberek körében ismert legyen, és így egyre többen forduljanak hozzánk levelekkel.

A beadványt tevők közül sokan jogi támogatást kérnek tőlünk. Ilyen esetekben az Igazságügyi Minisztérium által működtetett Antidiszkriminációs Szolgálat megyei képviselőinek segítségét kérjük. A Hálózatban dolgozó ügyvédek feladata egy olyan jogsegélyszolgálat működtetése, ami kifejezetten azokra az ügyekre terjed ki, amelyekben az ügyfelet cigány származása miatt érte jogsérelem. Ennek keretében az ügyvédek jogi tanácsot adnak és a bíróság előtt képviselést látnak el, mindezeket ingyenesen végzik.

A fogva tartott beadványában segítséget kért más ügyvéd biztosításához, mert úgy vélte, kirendelt ügyvédje nem látja el megfelelően védelmét és roma származása miatt hátrány érheti a büntető eljárás során.

A bírósági tárgyaláson való képviseletre felkértük a Hálózat megyei képviselőjét, aki az ügy iratait, és a korábbi tárgyalás jegyzőkönyvét megvizsgálva meggyőződött arról, hogy a panaszost nem kisebbségi származása miatt érte jogsérelem. Ugyanakkor nyilvánvalóvá vált, hogy a korábbi védő nem megfelelően látta el szakmai tevékenységét. Ennek alapján a bíróság új ügyvédet rendelt ki.

Néhány jellemző esetet szeretnénk bemutatni az átszállítással és a büntetés-végrehajtási intézetek személyzetével kapcsolatos beadványok közül.

A szabadságvesztés büntetését töltő levélíró azt kérte, hogy látogató fogadása céljából szállítsák át a lakóhelyéhez közelebbi büntetés-végrehajtási intézetbe. Beadványában leírta, hogy családját hónapok óta nem látta. Látogató fogadása céljából benyújtott átszállítási kérelmét az intézet parancsnoka elutasította. Felesége betegsége, a nagy távolság és a nehéz körülmények miatt nincs lehetősége családjával találkozni.

A szabadságvesztés-büntetésüket töltők büntetés-végrehajtási intézetben történő elhelyezésével kapcsolatban a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (Bv. Kódex) 24. §-a tartalmaz rendelkezéseket, ezek szerint a szabadságvesztést a bíróság által meghatározott fokozatban és a büntetés-végrehajtási szervezet által kijelölt, lehetőleg az elítélt lakóhelyéhez legközelebb eső büntetés-végrehajtási intézetben hajtják végre. Az elítéltek kötelezettségeire és jogaira vonatkozó rendelkezéseket a Bv. Kódex III. címe tartalmazza. Ezen belül szabályozzák az elítélt hozzátartozóival való kapcsolattartást, mely szerint az elítélt jogosult:

- a hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a büntetés-végrehajtási intézet által engedélyezett személyekkel való levelezésre, a levelek gyakorisága és terjedelme nem korlátozott,
- legalább havonként látogató fogadására.

Ezen túl lehetőség van arra, hogy a fogva tartott vagy hozzátartozója egyaránt kérelmezze, hogy kifejezetten látogató fogadás céljából történjen a lakóhelyhez közeli intézetbe történő szállítás.

Megkeresésünk alapján a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának kedvező döntése szerint a fogva tartottat lakóhelyéhez közelebbi büntetés-végrehajtási intézetbe szállították, ahol megszervezték a hozzátartozóival történő látogatást.

A fogva tartott beadványában azt panaszolta, hogy büntetés-félbeszakítási kérelmét – amelyet lakásfelújítási munkálatok elvégzésére hivatkozva nyújtott be – elutasították.

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága által kiadott határozatban az elutasítás indokaként az szerepelt, hogy az elvégzett környezettanulmány szerint a panaszos rokonai között több olyan személy is van, aki nagy valószínűséggel tudna segíteni a halaszthatatlan munkálatok elvégzésében, valamint megállapították, hogy a család a felújításhoz

⁹¹ Lásd: A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (BV Kódex).

szükséges építőanyaggal nem rendelkezik. Mindezek alapján, valamint figyelembe véve azt, hogy a munkálatok finanszírozását igazoló dokumentumokat felmutatni nem tudott az elítélt, a büntetés-félbeszakítási kérelem a parancsnokság szerint nem volt indokolt. A panaszos élt a fellebbezés lehetőségével, azonban az Igazságügyi Minisztérium politikai államtitkára sem adott helyt a kérelemnek.

Több panasz is érkezett a büntetés-végrehajtási intézet személyzete ellen.

Egy elítélt beadványában arra panaszkodott, hogy „problémái” vannak a bv. intézet személyi állományával, akik őt több ízben „lecigányozták”, tettelegességgel fenyegették. Ezen felül azt állította, hogy nevelői alaptalan javaslattal elvették a „kedvezményét”.

A beadvánnyal kapcsolatban az illetékes megyei főügyészhez fordultunk, aki az ügyet kivizsgálva a következő tájékoztatást adta.

A panaszos azon állítása, hogy nevelői „valótlan adatokat tartalmazó javaslattal megfosztották kedvezményétől”, szubjektív érzületén alapszik, tekintve, hogy a vizsgálat megállapította, hogy a feltételes szabadságra bocsátás kapcsán született nevelői előterjesztés minden vonatkozásában tényszerű, és a nevelő megalapozott véleményét tartalmazza. A panaszos a feltételes szabadságra bocsátás tárgyában tartott bírói meghallgatás után, onnan távozva sértő megjegyzéseket tett a bíróra és a nevelőnőre. Az e cselekményei miatt indított fegyelmi eljárás során keletkezett iratok szerint egyértelmű volt, hogy a törvényesen beszerzett bizonyítékok alapján állapították meg a fegyelemsértés elkövetését. (Egyébként a megyei bíróság tanácsa hozott az ügyben jogerős végzést.) A panaszos azon állítása, hogy a bv. intézet munkatársai többször „lecigányozták” és tettelegességgel fenyegették, a vizsgálat szerint nem volt bizonyítható. A panaszos által kezdeményezett hivatalos eljárásban ellene elkövetett bántalmazás gyanúja miatt lefolytatott és jogerősen lezárt katonai ügyészségi nyomozás során nem volt megállapítható bűncselekmény elkövetése.

Mindezekon túl a főügyészség arról is tájékoztatta, hogy az elítéltet tiszteletlen magatartása miatt ismételt magán-elzárás fenytéssel sújtották és büntetés-végrehajtási fokozatának súlyosítására tett előterjesztést a bv. intézet.

Egy másik esetben a panaszos szintén azt sérelmezte, hogy az örök részéről számtalan atrocitás érte, véleménye szerint ezek a sérelmek előéletével és kisebbségi származásával állnak összefüggésben. Beadványában kifogásolta azt is, hogy az általa több alkalommal kiadott kérelmi lap mindig elakadt a „nevelőségen”.

Az előzetes letartóztatásban lévő panaszos ügyében a büntetés-végrehajtási intézet vezetője vizsgálatot rendelt el, amelynek alapján a következőket állapították meg:

Személyes meghallgatáskor a panaszos elmondta, hogy problémái akkor kezdődtek, amikor egy adott időszakon belül indokolatlanul gyakran helyezték át más-más zárkába. A gyakori áthelyezéseket személye elleni „támadásként” értékelte. A bv. intézet parancsnoka tájékoztatta bennünket arról, hogy valóban gyakran volt szükség az áthelyezésre, de ennek okai a következők.

Az intézet a fogva tartottakat a befogadásukat követően differenciáltan helyezi el. Egyrészt figyelembe veszi a jogszabály által meghatározott elkülönítési szabályokat, valamint nagy szerepet játszanak a nevelői szempontú differenciálások (a visszaesés foka, testi adottságok, korábbi fogva tartása ideje alatt keletkezett és rendelkezésre álló adatok, információk, életkor, esetlegesen meglévő személyes ellentétek, biztonsági csoportba sorolás, a fogva tartott személyisége stb.). A fogva tartott gyakori áthelyezése azzal is összefüggésben állt, hogy zárkatársai nagy börtönrutinja, illetve testi adottságai miatt félték tőle. Az áthelyezések során az intézetnek elsősorban azt kell figyelembe venni, hogy a fogva tartottak elhelyezésével kapcsolatosan az intézet működése, rendje ne kerüljön veszélybe.

A parancsnok tájékoztatást adott arról is, hogy az intézet kb. 160–170%-os helykihasználtsággal működik. Mindezek alapján több olyan áthelyezésről is dönteni kell, mely a rendelkezési jogkör gyakorlója által meghatározott elkülönítési szabályok maximális betartását szolgálja.

Így tehát a panaszos áthelyezései nem személyes indíttatásúak és egyáltalán nem állnak összefüggésben kisebbségi származásával.

A meghallgatás során a fogva tartott előadta, hogy a felügyelet részéről több olyan inzultus is érte, melyet úgy értékelt, hogy azok kifejezetten ellene irányultak és származásával, előéletével állnak összefüggésben. Ezzel kapcsolatosan azonban nem kívánt konkrétumokat, illetve személyeket megnevezni. A meghallgatás során újabb problémát nem jelzett, illetve azt állította, hogy panaszra elküldését követően nem érték hátrányos megkülönböztetések.

A panaszos a nevelői szakterülettel kapcsolatosan azt a problémáját említette, hogy az intézet vezetése felé személyes meghallgatása iránti kérelmei nem jutottak el. A fogva tartott ezt követően hozzátette, hogy személyesen többször meghallgatta az intézet parancsnoka, parancsnokhelyettese, a fogva tartási ügyek osztályvezetője, illetve a nevelője is. Ez a kijelentés tehát ellentmond annak, hogy az ilyen jellegű kérelmei nem kerülnének továbbításra.

A panaszos többszöri kérésre sem volt hajlandó sérelmeit részletesen, tanúk, személyek megnevezésével, időpont megjelölésével alátámasztva igazolni, így a bv. intézet parancsnoka tájékoztatása alapján a beadványban szereplő panaszok valóságtartalmát nem lehetett bizonyítani. Ennek ellenére az intézet parancsnoka intézkedést adott ki az érintett szakterületek vezetőinek, hogy a panaszos ügyeiben nagyobb körültekintéssel, illetve odafigyeléssel járjanak el, valamint felhívta a személyi állomány figyelmét a jogszabályokban meghatározott bánásmód szabályainak betartására, a hátrányos megkülönböztetés minden fajtájának tilalmára.

IX. fejezet

Az országgyűlési biztos és munkatársai kül- és belföldi programjainak bemutatása

Január

21. A *Barátság* című kulturális folyóirat, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa gyermekrajzpályázatot hirdetett A mi Európánk címmel, amelynek díjkiosztó ünnepségére és a rajzokból készített kiállításra az Országgyűlési Biztosok Hivatalában került sor.
- 29–30. A Commission For Racial Equality meghívására Regényi Eszter jogi referens Dublinban részt vett azon a szemináriumon, amely az EU 43/2000 direktívájának fényében a szolgáltatásokhoz való hozzáférés és a megerősítő intézkedések témakörével foglalkozott.

Február

- 2–5. Az Új-Zéland-i emberi jogi biztos, valamint az ENSZ emberjogi főbiztosának meghívására Kaltenbach Jenő részt vett és előadást tartott a faji vagy etnikai diszkriminációval foglalkozó emberjogi biztosok nemzetközi tanácskozásán Aucklandban.
20. A kisebbségi biztos részt vett az ECRI antiszemitizmusról szóló 8. számú általános ajánlását előkészítő munkacsoportjának ülésén Párizsban.
25. A Világbank és a Nyílt Társadalom Intézet szervezésében került sor Budapesten a cigány/roma tanulók oktatásával kapcsolatos nemzetközi értekezletre, amelyen Kaltenbach Jenő is előadást tartott a kisebbségi oktatás problémáiról Magyarországon.

Március

3. Az Új Évezred Alapítvány felkérésére Kaltenbach Jenő részt vett a Kisebbségek a VIII. kerületben elnevezésű lakossági fórumon, ahol aktuális kisebbségi kérdésekről tartott előadást.
- 4–5. Regényi Eszter jogi referens Dublinban részt vett az Európai Unió Esélyegyenlőségi Direktívájának aspektusait tárgyaló 6. szakértői értekezleten.
8. Az Európai Ombudsman Intézet (EOI) vezető testületének soros közgyűlést előkészítő ülésén Rotterdamban részt vett a kisebbségi ombudsman.
10. A Baranya Megyei Önkormányzat és Pécs Város Önkormányzata szervezésében Pécsen tanácskozásra került sor, melyen a kisebbségi biztos A kisebbségi törvény módosítása az ombudsman szemszögéből címmel tartott előadást.
- 16–17. Az ECRI plenáris ülése Strasbourgban.
18. A Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége Radnóti Díjat adományozott Kaltenbach Jenőnek.
24. A dél-afrikai BANKSETA (a banki szektor oktatással és továbbképzéssel foglalkozó testülete) képviselőit fogadta a kisebbségi biztos, akik a magyarországi kisebbségek helyzetének tanulmányozása céljából jártak hazánkban.

Április

- 1–2. A budapesti Goethe Intézet felkérésére a pécsi Gandhi Gimnázium könyvtárának avató ünnepségén a kisebbségi biztos ünnepi beszédet mondott, majd részt vett és előadást tartott a Kisebbségek és könyvtár Közép-kelet Európában: kulturális identitás és sokszínűség” címmel megrendezett konferencián.
- 14–16. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának irodája a spanyol Fundación Secretariado General Gitano meghívására bekapcsolódott a Romák integrációját és egyenlő bánásmódját az oktatás és foglalkoztatás területén előmozdító közösségi projektbe (ROMA EDEM Projekt). Az első testületi ülésre Madridban került sor, amelyen projektfelelősként Heizerné Hegedűs Éva főosztályvezető vett részt.
17. A budapesti kerületi kisebbségi szervezet felkérésére Magicz András főosztályvezető-helyettes előadást tartott a szlovákiai Modra városában a kisebbségi törvény módosításának aktuális kérdéseiről önkormányzati tisztségviselők részére.
- 16–18. Az Európai Unió kapujában: remények, kétségek, elvárások címmel Budapesten megrendezett konferencián tartott előadást Kaltenbach Jenő.

Május

10. Kisebbségvédelem és ombudsman-valóság címmel Budapesten rendezte meg soron következő konferenciáját és közgyűlését az Európai Ombudsman Intézet (EOI). A rendezvényen előadást tartott a kisebbségi biztos.
12. A Führungsforum Innovative Verwaltung meghívására Kaltenbach Jenő Burgenlandban előadást tartott az egyesület rendezvényén a magyarországi közigazgatási reformról.
16. A Német Sinti/Roma Dokumentációs és Kulturális Központ meghívására a kisebbségi biztos részt vett a nácizmus áldozatainak emlékére rendezett ünnepségen.
17. A Friedrich Ebert Alapítvánnyal együttműködve tett kísérletet a kisebbségi biztos, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek reprezentatív szervezeteinek érdeklődését felkeltse a szűkebb kisebbségi érdekeken túlmenő, társadalmi életünk egyéb dimenzióiba is bekapcsolódó politizálás iránt.
18. Az ECRI etnikai adatokkal foglalkozó munkacsoportjának ülése Strasbourgban. A munkacsoport tagja a kisebbségi ombudsman is.
21. A pécsi Lenau Ház Joschi Heil festményeiből rendezett kiállítását a kisebbségi ombudsman nyitotta meg.
24. Az Országos Szlovák Önkormányzat által szervezett fórumon vett részt Kaltenbach Jenő, melynek napi-rendjén a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény módosítása, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló jogszabály szerepelt.
Kaltenbach Jenő hivatalában fogadta Romai Rose-t, a Német Sinti/Roma Dokumentációs és Kulturális Központ igazgatóját.

Június

- 7–9. A norvég Antidiszkriminációs Bizottság meghívására a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának irodája – a Dán Emberjogi Intézettel együtt – megbeszéléseket folytatott Koppenhágában egy, az etnikai adatok összegyűjtésének szükségességével kapcsolatos közösségi projektbe történő bekapcsolódásról. A megbeszélésen Heizerné Hegedűs Éva főosztályvezető és Regényi Eszter jogi referens tartott előadást a kisebbségi ombudsman lehetőségeiről az adott területen.
9. Írország Európai Unió elnöksége keretében rendezték meg Dublinban a Küzdelem a diszkrimináció ellen egy befogadóbb, interkulturális Európa megteremtésével elnevezésű konferenciát, amelynek résztvevője volt a kisebbségi biztos is.
9. A somogyi megyeszékhelyen tartott esélyegyenlőségi konferencián a kisebbségi ombudsman képviselőjében Belánszki Gyula főosztályvezető tartott előadást a romák elleni megkülönböztetés formáiról a hivatalunkhoz érkező panaszok tükrében.
- 21–25. Az ECRI Plenáris ülése Strasbourgban.

Július

- 1–3. A ROMA EDEM Projekt második irányító bizottsági ülésére került sor Barcelonában.
2. Az Európai Szociális Platform felkérésére Kaltenbach Jenő találkozott az európai NGO-k képviselőinek Magyarországon tanulmányúton tartózkodó képviselőivel, akik a roma lakosság életkörülményeiről tájékoztak.

Augusztus

2. A kisebbségi biztos hivatalában fogadta Hans-Jürgen Wischnewskit, aki a Friedrich Ebert Alapítvány vendégeként járt Magyarországon.
20. Varjú Gabriella főosztályvezető-helyettes magas szintű és lelkiismeretes munkájáért a Magyar Köztársaság Ezüst Érdemkeresztje kitüntetésben részesült.

Szeptember

- 5–9. A Nemzetközi Ombudsman Intézet (IOI) meghívására az országgyűlési biztosok a kanadai Québecben részt vettek az IOI konferenciáján és közgyűlésén. Kaltenbach Jenő előadást tartott a konferencia multikulturalizmussal foglalkozó szemináriumán.

- 15–19. Az országgyűlési biztosok hivatalukban fogadták Vahit Bicakot, a Török Miniszterelnök Emberi Jogi Tanácsadó Testületének vezetőjét, aki a magyar ombudsmani intézmény tanulmányozása céljából járt hazánkban.
21. A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Titkárságának Szakértői Bizottságát fogadta hivatalában a kisebbségi biztos, és tájékoztatta a Keretegyezmény végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatairól.

Október

4. A Fiatal Európai Föderalisták (Jungen Europäischen Föderalisten) delegációját fogadta a kisebbségi biztos és beszélt hivatali munkájáról.
5. Német regionális napilapok újságíróinak csoportjával találkozott a kisebbségi ombudsman Pécsen a Lenau Házban, akik a gazdasági és a közélet képviselőivel folytattak megbeszéléseket Magyarország alaposabb megismerése céljából.
16. A norvég belügyminisztérium saami és kisebbségi ügyekért felelős államtitkárságának küldöttségét fogadta Kaltenbach Jenő, akik a Roma fiatalok és a migráció alternatívái címmel rendezett budapesti konferencián vettek részt.
18. A ludwigsburgi Közigazgatási és Pénzügyi Főiskola tanulóinak csoportját fogadta hivatalában a kisebbségi biztos, és előadást tartott a magyar közigazgatási rendszerről, valamint ombudsmani tevékenységéről.
18. Ózd Város Önkormányzata az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériummal együtt Regionális Szociális Igazgatási Konferenciát szervezett Ózdon, ahol Varjú Gabriella főosztályvezető-helyettes előadást tartott a kisebbségi ombudsman szociális és gyermekvédelmi panaszokkal kapcsolatos vizsgálati tapasztalatairól.
20. Az ECRI etnikai adatokkal foglalkozó munkacsoportjának ülése Starsbourghban.
- 21–22. Nemzetiségi jogok a mai Magyarországon címmel tartott előadást Kaltenbach Jenő a karintiai Feistritzben megrendezett XV. Nemzetiségi Konferencián.
- 28–29. A berlini Collegium Hungaricum és a Német–Magyar Baráti Társaság szervezésében Kaltenbach Jenő a Göttingeni Egyetemen és Berlinben előadást tartott Cigányok Közép-Európában címmel.
29. A magyarországi roma jogvédő szervezetek részvételével szervezett konferenciát a Nemzeti és Etnikai Jogvédő Iroda, melyen Fóriák László jogi referens tartott előadást a cigány/roma származású panaszosok ügyeinek ombudsmani vizsgálatairól.
29. A romák egészségügyi helyzete Magyarországon címmel kerekasztal-konferenciát rendezett a Partners Hungary Alapítvány, melyen hivatalunkat Varjú Gabriella főosztályvezető-helyettes képviselte.

November

12. A ludwigsburgi Közigazgatási és Pénzügyi Főiskola tanulóinak csoportját fogadta hivatalában a kisebbségi biztos, és előadást tartott a magyar közigazgatási rendszerről, valamint ombudsmani tevékenységéről.
- 22–23. Az Európai Unió Dán Elnöksége alatt Hágában konferenciát rendeztek Egyenlőség a Jövő Európájában címmel, ahol Kaltenbach Jenő előadást tartott Kisebbségek a kibővült Európában címmel.
23. A Külügyminisztérium Emberi Jogi és Európai Szervezetek Főosztályának felkérésére a Magyarország és Kína között folyó emberi jogi párbeszéd 3. fordulójának keretében hazánkban tanulmányúton tartózkodó kínai szakértők számára Heizerné Hegedűs Éva főosztályvezető tartott előadást a kisebbségi ombudsman irodájának működéséről.
26. A Veszprém Megyei Önkormányzat a megyei cigány kisebbségi önkormányzati képviselők számára továbbképzést rendezett, ahol Belánszki Gyula főosztályvezető tartott előadást a kisebbségi törvény módosításának aktuális kérdéseiről.
- 28–30. A Roma kérdés és kisebbségpolitika Magyarországon címmel tartott előadást Kaltenbach Jenő Kölnben a Forum Migration 2004 rendezvénysorozat keretében.

December

- 1–3. A török nemzeti emberjogi intézmény megteremtése érdekében a Dán Emberjogi Intézet szemináriumot szervezett a törökországi Nevsehirben. A szemináriumon részt vett és előadást tartott a kisebbségi ombudsman.

9. A Szlovák Nemzeti Emberjogi Központ az emberi jogok napja alkalmából konferenciát szervezett Az emberi jogok és nevelés a diszkrimináció ellen címmel, amelyen előadóként vett részt Kaltenbach Jenő.
10. Kisebbségvédelem és nemzetközi szervezetek címmel rendezett konferenciát az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány, ahol Kaltenbach Jenő az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Biztosságának tevékenységéről tartott előadást.
10. A kisebbségi sajtó és média helyzete Magyarországon és Délkelet-Európában címmel rendezett konferenciát a Szerb Fővárosi Önkormányzat és a Magyar Rádió Pécsi Stúdiójának Szerb Nyelvű Adása, ahol a kisebbségi biztos előadást tartott az ombudsmani médiavizsgálatról.

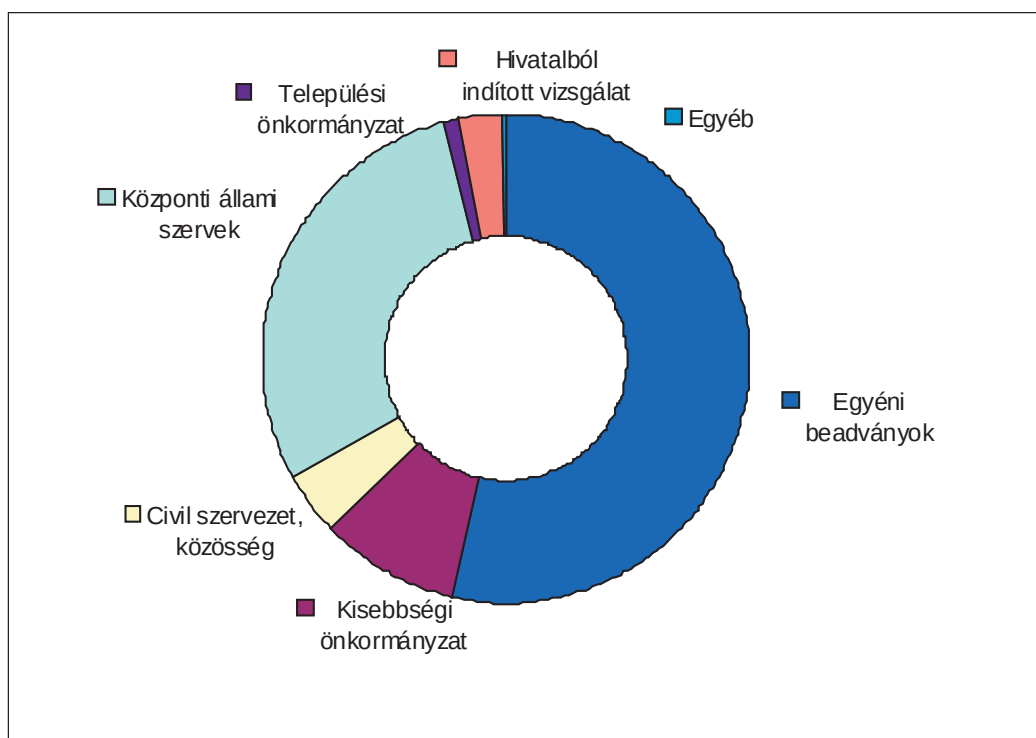
X. fejezet

Ügyforgalmi statisztika

1. A kisebbségi ombudsman tevékenységének statisztikai bemutatása

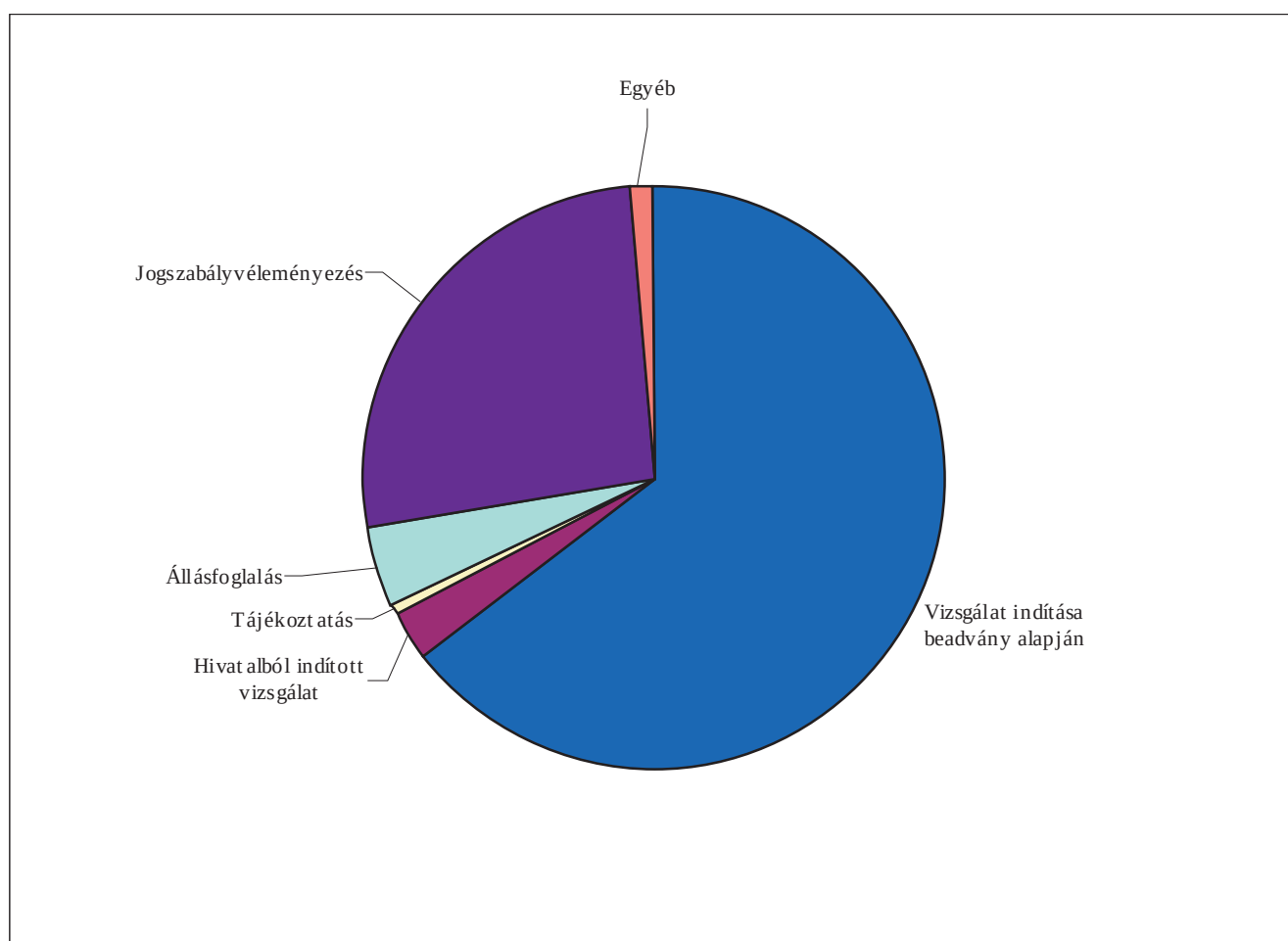
I. A 2004-ben keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint

Egyéni beadványok	381
Kisebbségi önkormányzat	65
Civil szervezet, közösség	31
Központi állami szervek	205
Települési önkormányzat	8
Hivatalból indított vizsgálat	21
Egyéb	1
Összesen	712



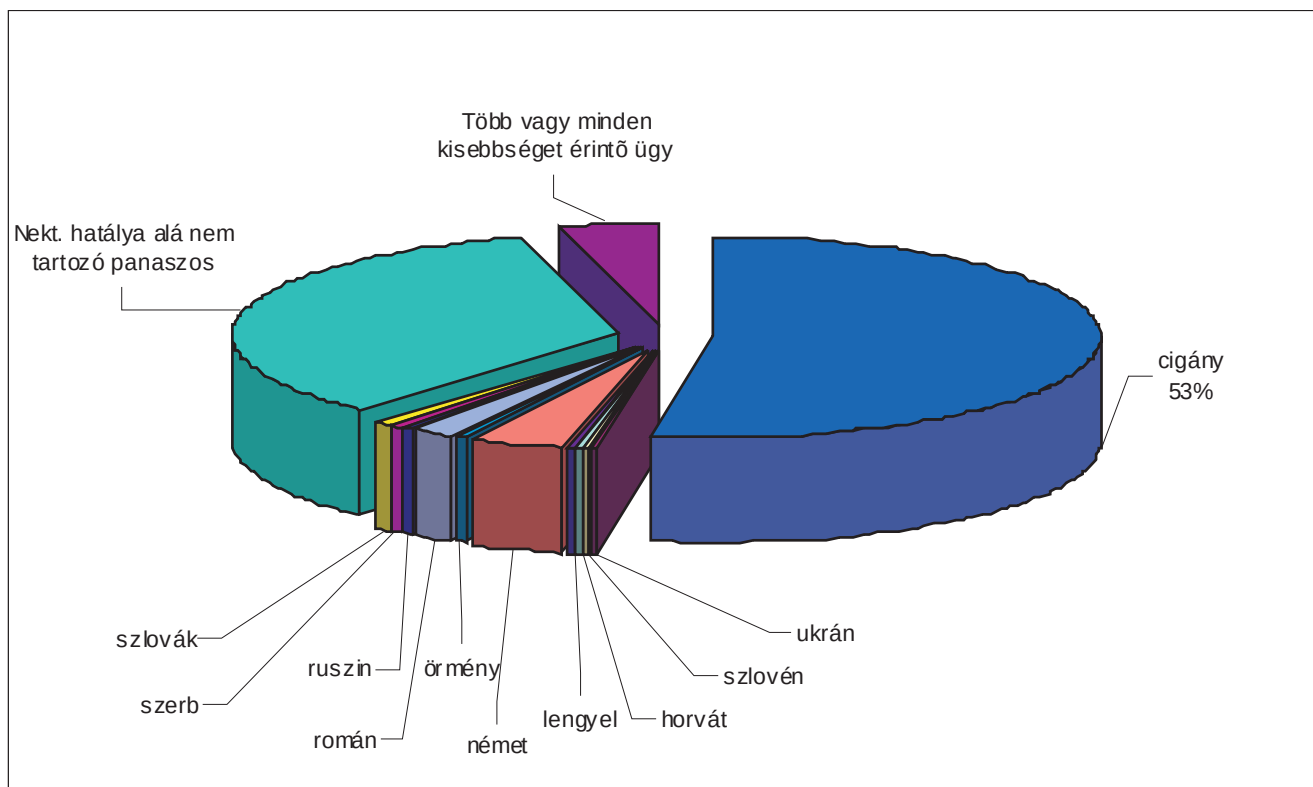
II. A 2004-ben keletkezett ügyiratok alapján megindított eljárás

Vizsgálat indítása beadvány alapján	458
Hivatalból indított vizsgálat	21
Tájékoztatás	4
Állásfoglalás	32
Jogszabályvéleményezés	187
Egyéb	10
Összesen	712



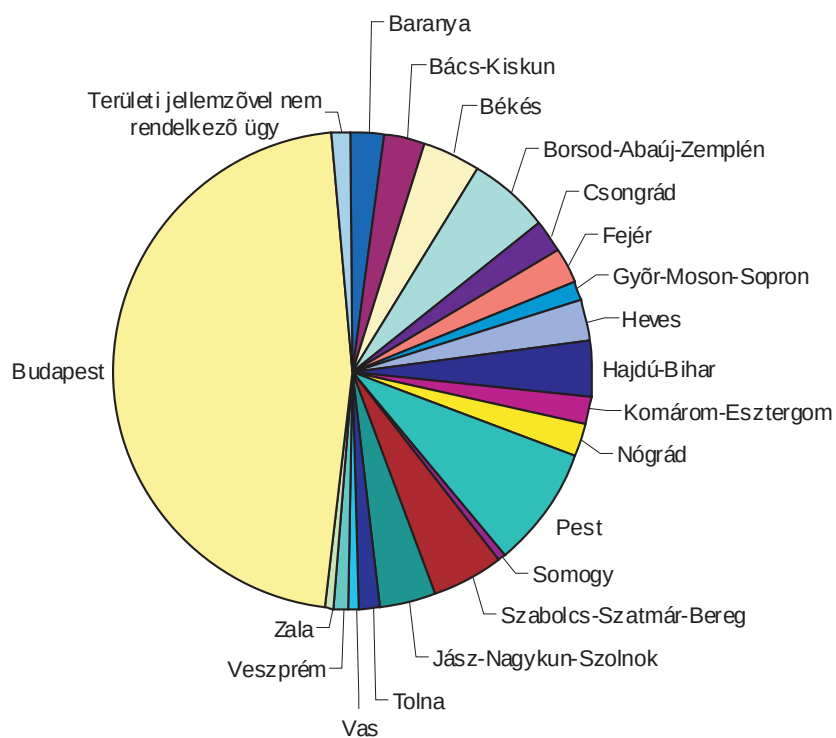
III. Az ügyben érintett kisebbség

Cigány	373
Bolgár	–
Görög	–
Horvát	3
Lengyel	1
Német	29
Örmény	3
Román	13
Ruszin	4
Szerb	4
Szlovák	6
Szlovén	2
Ukrán	2
Nekt. hatálya alá nem tartozó panaszos	242
Több vagy minden kisebbséget érintő ügy	30
Összesen	712



IV. Az ügyek területi megoszlása a beadványozók lakcíme alapján

Baranya	16
Bács-Kiskun	20
Békés	28
Borsod-Abaúj-Zemplén	38
Csongrád	17
Fejér	15
Győr-Moson-Sopron	10
Heves	20
Hajdú-Bihar	26
Komárom-Esztergom	13
Nógrád	16
Pest	58
Somogy	4
Szabolcs-Szatmár-Bereg	34
Jász-Nagykun-Szolnok	28
Tolna	9
Vas	6
Veszprém	5
Zala	4
Budapest	336
Területi jellemzővel nem rendelkező ügy	9
Összesen	712

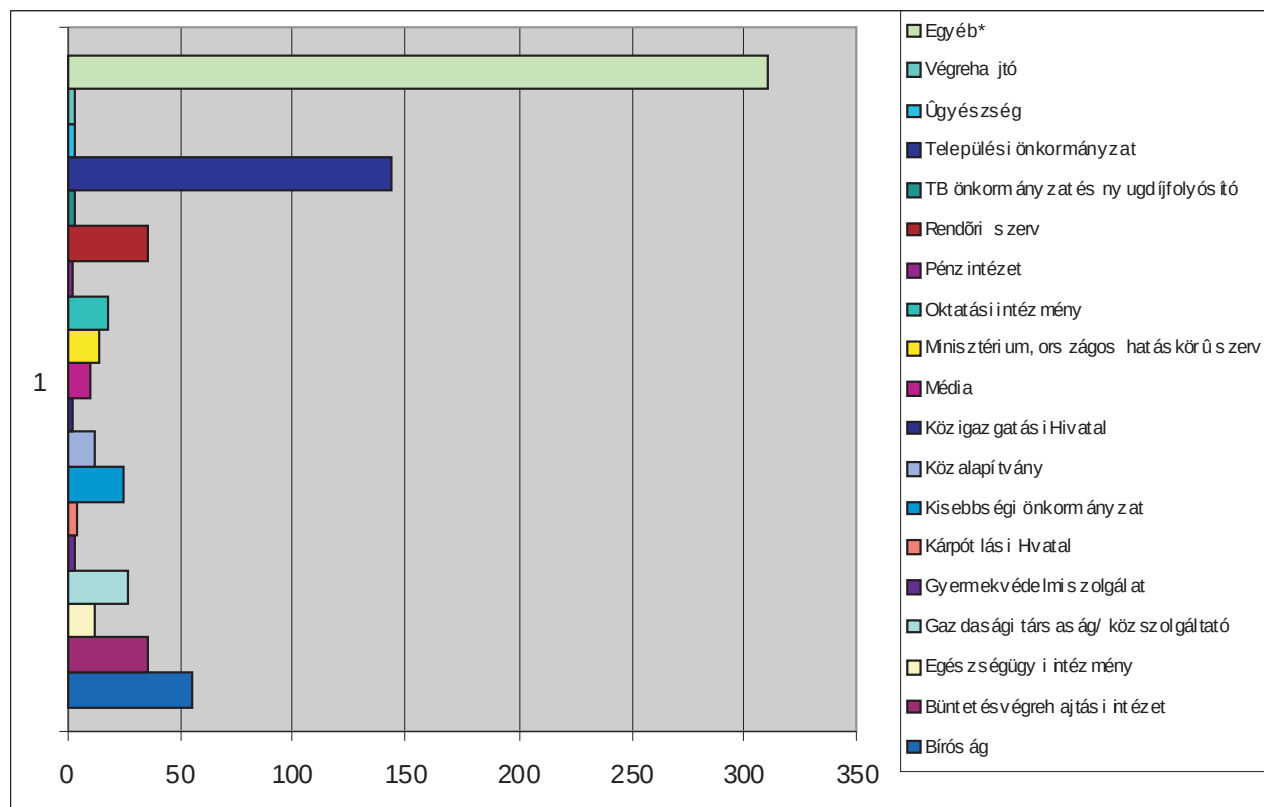


V. Az ügyek által érintett szervek

Bíróság	55
Büntetésvégrehajtási intézet	35
Egészségügyi intézmény	12
Gazdasági társaság/ közszolgáltató	27
Gyermekevédelmi szolgálat	3
Kárpótlási Hivatal	4
Kisebbségi önkormányzat	25
Közalapítvány	12
Közigazgatási Hivatal	2
Média	10
Minisztérium, országos hatáskörű szerv	14
Oktatási intézmény	18
Pénzügyintézet	2
Rendőri szerv	35
TB önkormányzat és nyugdíjfolyósító	3
Települési önkormányzat	144
Ügyészség	3
Végrehajtó	3
Egyéb*	310
Összesen**	717

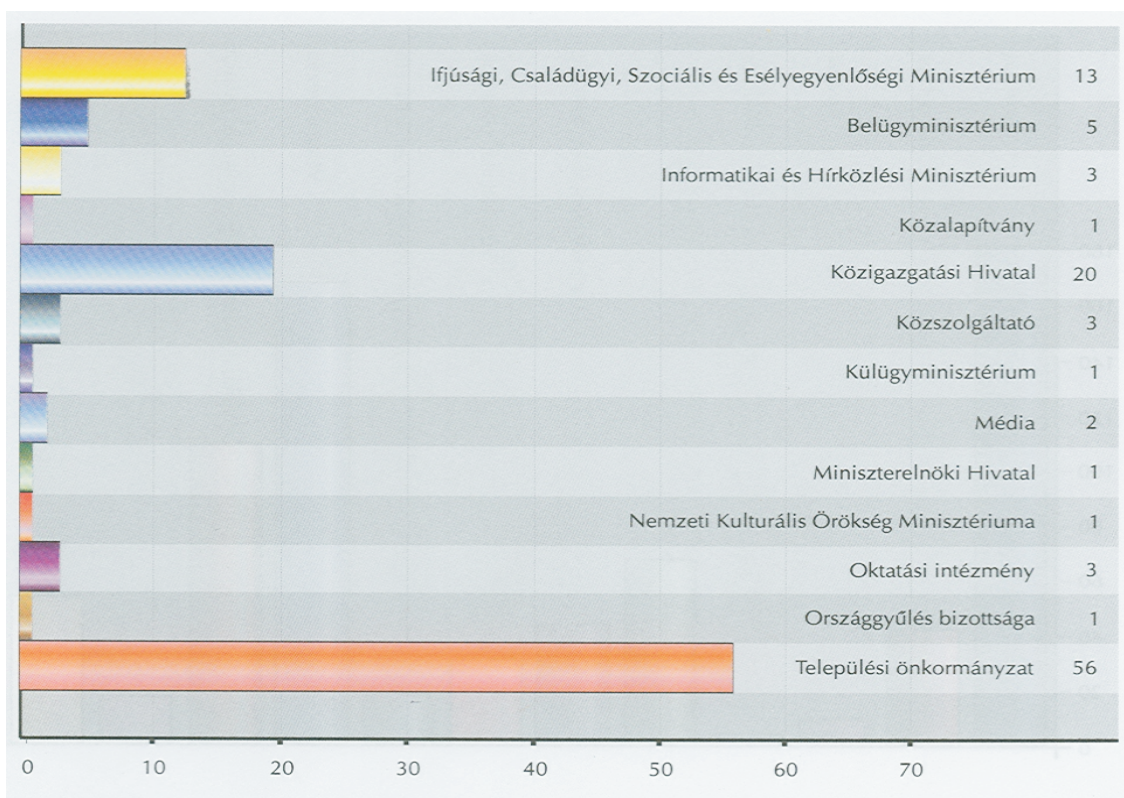
* Ezen ügyek csoportjába tartoznak a Hivatalunkhoz érkezett tájékoztató jellegű anyagok, a véleményezésre megküldött jogszabályok.

** Egy ügyben több szerv is lehet érintett.



VI. A kezdeményezésekkel és ajánlásokkal érintett szervek felsorolása

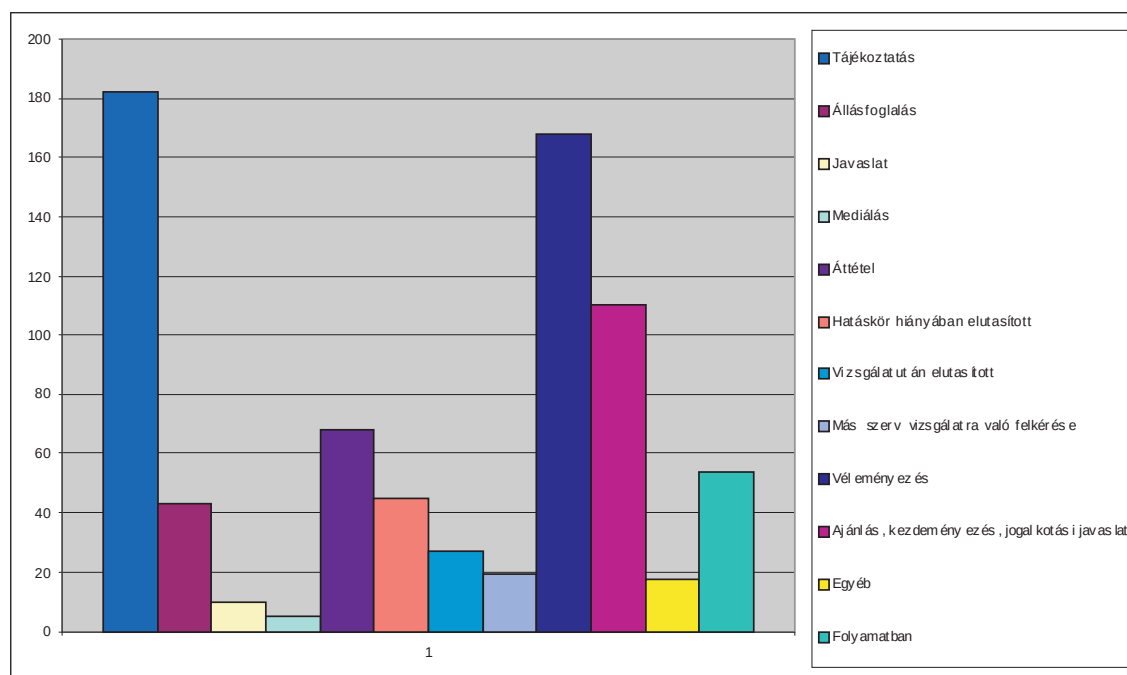
Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium	13
Belügyminisztérium	5
Informatikai és Hírközlési Minisztérium	3
Közalapítvány	1
Közigazgatási Hivatal	20
Közzszolgáltató	3
Külügyminisztérium	1
Média	2
Miniszterelnöki Hivatal	1
Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma	1
Oktatási intézmény	3
Országgyűlés bizottsága	1
Települési önkormányzat	56
Összesen	113



VII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések*

Tájékoztatás	182
Állásfoglalás	43
Javaslat	10
Mediálás	5
Áttétel	68
Hatáskör hiányában elutasított	45
Vizsgálat után elutasított	27
Más szerv vizsgálatra való felkérése	19
Véleményezés	168
Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat	110
Egyéb	18
Folyamatban	54
Összesen	749

* Egy ügyben több intézkedés is történt.



VIII. Az összes ajánlás ill. kezdeményezés száma

Kezdeményezés	75
Ajánlás	24
Jogalkotási javaslat	11
Elfogadott kezdeményezés	31
Elfogadott ajánlás	12
Elfogadott jogalkotási javaslat	6

* A kezdeményezéssel, ajánlással, illetve jogalkotási javaslattal érintett szervek az ügyek egy részében még nem küldték meg válaszukat.

2. Részvételünk a jogszabály-előkészítésben, a jövő dilemmái

A korábbi évekhez hasonlóan további – bár már jóval kevésbé radikális – emelkedést mutat a központi közigazgatás szerveitől véleményezésre hozzánk érkező jogszabálytervezetek száma.⁹² Akár örülhetnék is a fokozottabb jogalkotói érdeklődésnek, hiszen változatlanul nem vagyunk benne a „kötelező” közigazgatási egyeztetési körben, sőt úgy tűnik, a parlamenti elfogadás előtt álló új jogalkotási törvény sem fogja kibővíteni az ombudsmanok ilyen értelmű hatáskörét. A mennyiség azonban ezúttal sem jelez minőséget: semmit nem változott ugyanis az immár több éve a beszámolóinkban felemlegetett abszurd helyzet, miszerint egyes tárcáktól – tárgyukra, tartalmukra, társadalmi hatásukra való tekintet nélkül – minden tervezetet megkapunk, másoknál egy minden elvi alapot nélkülöző szelekció alapján vehetünk részt a véleményezésben, megint más tárcák évek óta teljességgel ignorálják a kisebbségi ombudsman és hivatalának ilyen értelmű feladatkörét.

Erre a visszás helyzetre nem egy alkalommal hívtuk fel a tárcák vezetőinek figyelmét, eredmény azonban nem mutatkozik. Felemlítettük azt is, hogy – túl a minket szorosabban érintő kisebbségi és alkotmányossági kérdéseken – a jogalkotó egy olyan hivataltól kapna kodifikációs segítséget, amely a közigazgatás rendszerének és a közszolgáltatások világának rendkívül széles spektrumát illetően rendelkezik gyakorlati tapasztalatokkal, s nem csak a jogász szemével, vagy egy adott szakágazat szemüvegén keresztül képes látni a szabályozást (újraszabályozást) igénylő életviszonyokat, hanem egy olyan speciális attitűd birtokában van, amely

- magas társadalmi legitimációja és kormány-független jogállása okán – jóval szabadabb, függetlenebb véleményt képes megfogalmazni, mint amit a tárcák és egyéb kormányzati szervek képviselni tudnak,⁹³

- másrészt – az egymással is gyakran szembenálló ágazati, szakmai, költségvetési, illetve a politikai szempontok elensúlyozása érdekében – megjelenik egy általánosabb, alapvetően a természetes személyek, illetve a kiszolgáltatott helyzetben levő, alacsony érdekérvényesítő képességgel bíró társadalmi csoportok jogvédelmét szolgáló személet.

Utaltunk rá, hogy a jövőbeli szabályozástól sem remélhetünk feltétlenül pozitív változást: a Jat. tervezetében előírt – kötelező – egyeztetési jogkör változatlanul megmarad a kormányzati szerveken belül, ez alól – legalábbis az eddigi szövegváltozatok szerint – csak a Legfőbb Ügyész jelent kivételt. Minden más esetben a tervezet tárgya dönt, amennyiben érinti a véleményt nyilvánító szerv feladatkörét.⁹⁴

A „feladatkör” megjelölés azonban visszaélésre alapot adó módon, szabadon értelmezhető, így a jogalkotó – ha érdekei úgy kívánják – gondolhatja úgy, hogy hivatalunk csak a legszorosabban vett kisebbségi jogi kérdésekben kompetens, ha tehát mondjuk a települési önkormányzatok finanszírozásának újraszabályozásáról van szó, nem kell számunkra az anyagot megküldeni. Csakhogy ez a felfogás alapvetően téves, mert nem tud „egészen”, szabályozási összefüggésekben gondolkodni, abban nevezetesen, hogy – a példánál maradva – minden, a „nagy” önkormányzatot érintő változás kihat a kisebbségi önkormányzat, s ezen keresztül a település kisebbségi lakosságának helyzetére.

Ugyanezt mondhatjuk a szociális, oktatási, kulturális szolgáltatásokat érintő szabályokról, s általában arról a közintézeti ellátórendszerrel, amely számtalan vonatkozásban kötődik kisebbségi jogokhoz, illetve azok érvényesítési lehetőségeihez. Vagy vegyük példának a Ket. új szabályait. Látszólag, formáljogi szempontból ennek a kódexnek – a nyelvhasználat szabályozásán kívül – nincs kisebbségi jogi relevanciája, hiszen a kisebbségi önkormányzatoknak nincs hatósági jogkörük. Valójában azonban fel nembecsülhető jelentősége van ennek az eljárási rendnek, hiszen – sok más hatósági ügyfajta mellett – ennek az eljárásnak a keretében realizálódik települési szinten a szociális jogok és ellátások széles köre, melyek kisebbségi jogi relevanciája – ha csak roma polgártársainkra gondolunk – nem vitatható.

Bár tisztában vagyunk az „érintettség” egyértelmű jogi megfogalmazásának kodifikációs nehézségeivel, de az semmiképpen sem elfogadható számunkra, hogy a tárcák a saját szájuk íze szerint értelmezzék a feladatkör fogalmát, és továbbra is informális kapcsolatok és jóindulat függvénye legyen széles társadalmi rétegek mindenapjait, illetve alapvető jogait és érdekeit meghatározó vagy ezt érintő tervezetek megküldése.

Budapest, 2005. március

Dr. Kaltenbach Jenő

⁹² A 2003. évi ügyszámhoz (142) képest mintegy 20%-os emelkedést regisztráltunk 2004. évben (168).

⁹³ „A kormányzati irányítás túlpolitizált, ez deformálja a központi közigazgatást. Ennek megfelelően a kormányzati irányításban jelentős menedzsmenthibák tapasztalhatók, teljesíthető képessége, kreativitása, innovációra alkalmassága alacsony, nincsenek egzakt teljesítménymutatók, általában hiányzik a kormányzati döntések hatékonyságelemzése, a minőségfejlesztésre és a költségtakarékosságra törekvés. A hatósági elem még mindig túlzott a szolgáltató, a gazdaságot, illetve a civilszférát kiszolgáló-támogató tevékenységekkel szemben, állandósult az örökölt paternalista hajlam folytán a túlszabályozás, csekély mértékű a decentralizálásra és deregulációra irányuló intézményes törekvés. Az új állami-közigazgatási feladatok felfrissítéséhez többnyire nem párosul a felesleges elavult feladatok megszüntetése.” Sárközy Tamás: *A Kormány irányítása alatt álló szervekről és a költségvetési szervek jogállásáról szóló törvény (státustörvény) koncepciója*. Budapest, 2004 (kézirat)

⁹⁴ A Jat. tervezete szerint a Kormány elé terjesztendő jogszabály tervezetéről és a kapcsolódó előterjesztésről véleményt nyilvánítanak: a) a miniszterek és a Miniszterelnöki Hivatal vezetője, b) az érintett országos hatáskörű szervek vezetői, c) a legfőbb ügyész. A tervezet szerint a szakminiszter köteles biztosítani, hogy a Kormány elé terjesztendő jogszabály tervezetéről véleményt nyilváníthassanak: feladatkörüket érintő szabályozás esetén a köztársasági elnök, az Állami Számvevőszék elnöke, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és az egyes állampolgári jogok védelmére választott külön biztosok. Az el nem fogadott észrevételeiről a szakminiszter egyeztetni köteles.

XI. Függelék

1. számú melléklet

Ügyszám: 1412/2004.

Jelentés nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülése a médiában című országgyűlési biztosi vizsgálat megállapításairól

I. Az országgyűlési biztosi vizsgálat előzményei

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosához – igaz nem túl nagy számban de – évek óta folyamatosan érkeznek olyan panaszok, amelyekben a beadványozók kifogásolják, hogy az írott és az elektronikus médiában a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek nem jelennek meg olyan formában és módon, ahogy azt az egyes kisebbségi közösségek szeretnék.

A panaszok alapvetően öt csoportba sorolhatók:

1. Az első körbe sorolhatók azok a beadványok, amelyek a média tájékoztatási funkciójával kapcsolatosak, konkrétan azt teszik kifogás tárgyává, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek életéről, a kisebbségi szervezetek működéséről, programjairól a média egyáltalán nem, vagy csak csekély terjedelemben tudósít.
2. A második csoportba azok a panaszok tartoznak, amelyek a nemzeti és etnikai kisebbségek anyanyelvi tájékoztatásával függnek össze: a beadványozók elsősorban azt tették szóvá, hogy az anyanyelvű műsorok készítéséhez szükséges pénzügyi fedezet nem áll rendelkezésre, a meglévő – és folyamatosan csökkenő (az inflációs rátához nem igazodó) – keretből csak nagy erőfeszítéssel tudnak megfelelő színvonalú műsorokat készíteni.
3. A harmadik csoportba azok a panaszok sorolhatók, amelyek a műsorszórás rendjének a megváltoztatásával kapcsolatosak; gyakori kifogás, hogy a „célközönséggel”, illetőleg az azok képviselőire jogosult önkormányzatokkal nem egyeztetett módon változtatják meg az egyes műsorok adásba kerülésének időpontját.
4. A negyedik csoportba tartoznak azok a beadványok, amelyekben az egyes nemzeti kisebbséghez tartozó személyek sérelmezik, hogy az anyaországi hírműsorokat nem érik el, illetőleg az egyes, nyereségérdekeltségi rendszerben működő műsorszórók – mindenekelőtt a kábeltelevíziós társaságok – oly módon változtatják meg műsorkínálatukat, hogy nem veszik figyelembe a tényleges lakossági igényeket.
5. Csekély kivételtől eltekintve, elsősorban a roma szervezetektől érkeznek olyan panaszok, amelyek azt teszik kifogás tárgyává, hogy a média erősíti a cigánysággal szembeni sztereotípiákat, az előítéletességet, egyoldalú – általában pejoratív tartalmú – tájékoztatást nyújt a kisebbségről, illetőleg kigúnyolja az egyes (az adott közösségre a közvélekedés szerint jellemző) sajátosságokat.⁹⁵

A vizsgálatot – figyelemmel a tipikusnak tekinthető panaszbeadványok sajátosságaira – a fentiekben megjelölt, gyakorlati szempontok szerint folytattuk le, illetőleg figyelembe kellett vennünk az Alkotmány, a nemzetközi jogi normák előírásait, ideértve az állam speciális kötelezettségvállalásait is.⁹⁶

Tekintettel arra, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) alapján az országgyűlési biztos hatásköre csak az Obtv. értelmében hatóságnak minősülő szervezetekre és közszolgáltatókra terjed ki, az írott médiával kapcsolatos panaszokat csak a tudósítások, publicisztikák tartalma alapján vizsgálhattuk, konkrétan olyan szempontból, hogy azok megfelelnek-e a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény elveinek. Eljárásaink során azt tekinthettük át, hogy a véleménynyilvánítás szabadságával visszaélő módon nem okoznak-e tényleges sérelmet valamely kisebbségi közösségnek vagy az ahhoz tartozó személyeknek (rágalmozás, becsületsértés vagy egyéb, a becsület csorbítására alkalmas állítások közzététele).

⁹⁵ Tekintettel arra, hogy a médiával kapcsolatos panaszok ezen köre az ún. „gyűlöletbeszéd” témakörével függ össze, és figyelembe véve azt is, hogy többéves országgyűlési biztosi beszámolóban részletesen foglalkoztunk ezzel a problémakörrel, e jelentés keretei között nem tartjuk szükségesnek az ilyen irányú panaszok ismételt bemutatását. Ugyanakkor ehelyütt is szeretnénk hangsúlyozni, hogy a média egyik legfontosabb szerepe a véleményformálás, tehát elvitathatatlan a felelőssége mind az írott, mind az elektronikus sajtónak abban, hogy az egyes népcsoportok, közösségek „imázsa” – a társadalmon belüli megítélése, elfogadottsága – miként alakul. Figyelembe véve azt is, hogy a független médiahatóság (az ORTT) speciális feladatát képezi a média véleményformáló szerepének a vizsgálata is, az ORTT szerepével e jelentés külön fejezetében foglalkozunk.

⁹⁶ A vizsgálat alapjául szolgáló jogi szabályozást a jelentés II. fejezete mutatja be.

Az írott médiára vonatkozó állítások igazak a kereskedelmi televíziók és rádiók esetében is, hiszen ezek a műsorszolgáltatók elsősorban nem közszolgálati tájékoztató funkciót töltenek be.⁹⁷

II. Az ombudsmani vizsgálat alapjául szolgáló – hazai – jogszabályi háttér

2.1. A vizsgálatunk alapjául szolgáló jogi keretek

A jogszabályi környezet pontos áttekintése azért szükséges, mert az országgyűlési biztosok – így a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosa is – elsősorban az alkotmányos jogok érvényesülése felett őrködnek, illetőleg az alaptörvényben rögzített feladatuk, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok észlelése, feltárása esetén, azok orvoslása érdekében egyedi, vagy általános intézkedéseket kezdeményezzenek.

A kisebbségi ombudsman – ún. „külön biztosként”⁹⁸ – elsősorban a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülését kísérelheti figyelemmel, azonban nem hunyhat szemet az egyéb (egyébként az ombudsman vizsgálati kompetenciájába tartozó közösségeket, az azokhoz tartozó személyeket érintő) alkotmányos visszasságok felett sem: a rászorulókkal szemben megengedhetetlen és rossz értelemben vett bürokratikus lépés lenne ugyanis az egyes problémákat, azok etnikai (nemzetiségi) jellege alapján mereven elkülöníteni és kizárólag azokkal foglalkozni, amelyeket kifejezetten a kisebbségi jogok megsértéseként lehet értékelni.⁹⁹

A kisebbségi jogok szempontjából releváns jogszabályi rendelkezések bemutatása előtt le kell szögeznünk, hogy az egész kisebbségi joganyag az ún. „pozitív diszkriminációs” vagy más elnevezéssel élve az esélykiegyenlítést szolgáló szabályok közé tartozik, amelynek lényege, hogy egyes jogokat, illetőleg kötelezettségvállalásokat az állam azért biztosít, illetve vállal, hogy különböző kedvezményekkel javítsa egy vagy több – nemzetiségi, etnikai alapon meghatározható – kisebbségben élő népcsoport helyzetét.

E célkitűzésének az állam különleges jogok biztosításával, illetőleg alanyi jognak nem minősülő intézkedések megtételével egyaránt eleget tehet.

2.2. Az Alkotmány kisebbségi médiára vonatkozó fontosabb rendelkezései

Alkotmányunk 68. §-a deklarálja, hogy: „a Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket: biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását és anyanyelvük használatát...”

Ugyancsak az Alkotmány rögzíti a szabad véleménynyilvánítás jogát, továbbá azt, hogy a Magyar Köztársaságban mindenkinek alanyi joga van a közérdekű adatok megismerésére, illetőleg terjesztésére.¹⁰⁰

2.3. A kisebbségi médiára vonatkozó egyéb törvényi rendelkezések

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) 18. §-a értelmében „a közszolgálati rádió és televízió – külön törvény rendelkezései szerint – biztosítja a nemzeti vagy etnikai kisebbségi műsorok rend-

⁹⁷ Az írott média résztvevői – néhány önkormányzati érdekeltségbe tartozó sajtótermék kivételével – a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLI. törvény hatálya alá tartozó gazdasági társaság (Rt., Kft. stb.) formájában működnek. Ugyancsak a piac szereplőiként, tehát a nyereségérdekeltségi elvet a közszolgálati funkció elé helyezve működnek a kereskedelmi televízió- és rádióadók, amelyek esetében az országgyűlési biztosnak legfeljebb akkor lenne vizsgálati jogosultsága, ha megállapítható lenne, hogy bizonyos régiókban, illetőleg településeken kizárólagos műsorszórási lehetőségekkel rendelkeznek, tehát számon kérhető lenne rajtuk a média „közszolgálati jellege”. A teljesség kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy a sajtó által előszeretettel „Királyi Televízió”, illetőleg „Királyi Rádió” nevezett közszolgálati média formálisan ugyancsak gazdasági társaságnak minősül, hiszen két részvénytársaságról van szó. Annak a kérdésnek az elemzése, hogy a részvénytársasági forma választása e két, szinte kizárólag közpénzekből működő intézmény esetében szerencsés volt-e vagy sem, nem tartozik a vizsgálat feladatai közé.

⁹⁸ Az Obtv. 2. § (2) bekezdése szerint „az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost választhat. A külön biztos a szakterületén önálló intézkedési joggal rendelkezik.”

⁹⁹ Ez az ombudsmani szerepfelfogás a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának eddigi kilencéves mandátuma alatt a gyakorlatban bizonyította alkalmazhatóságát és megállapíthatjuk, hogy sem negatív, sem pozitív hatásköri összeütközésre nem került sor más országgyűlési biztosokkal, illetőleg egyéb hatóságokkal sem.

¹⁰⁰ Az Alkotmány 64. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

szerezését és sugárzását”. A Nektv. 18. § (2) bekezdése pedig az állam feladatává teszi azt is, hogy a kisebbségek által lakott területeken „mozdítsa elő” az anyaországból származó rádió- és televízióadások vételét.

A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (Stv.) 2. § (1) bekezdése ugyancsak egy sajátos alanyi jogot fogalmaz meg, amikor deklarálja, hogy „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben”. Az Stv. szerint a sajtó feladata, hogy a hírközlés más eszközeivel összhangban, hiteles, pontos és gyors tájékoztatást nyújtson.

Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezményét és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját 1999-ben Magyarország is ratifikálta, és ezzel vállalta megfelelő intézkedések megtételét annak érdekében, hogy a közszolgálati feladatokat ellátó média kisebbségi nyelveken készült műsorokat is programjába iktasson. Hazánk vállalta továbbá a kisebbségi anyanyelvű sajtóorgánumok létesítését és fenntartását, a tömegtájékoztatási eszközök nem magyar nyelvű tudósításai elkészítéséből adódó többletköltségek fedezését, és a kisebbségi újságírók képzésének a támogatását is.

A fentiekben vázolt kötelezettségeknek megfelelően, a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (médiatörvény) is rögzíti, hogy a közszolgálati műsorszolgáltató kötelessége elősegíteni a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának és anyanyelvének ápolását, az anyanyelvükön való részletes tájékoztatást. E feladatot országos, illetve – a kisebbség földrajzi elhelyezkedésének figyelembe vételével – körzeti vagy helyi műsorszolgáltatással, a kisebbség igényeinek megfelelő műsorszámokkal kell teljesíteni. A médiatörvény előírja azt is, hogy a nemzetiségi műsorok időtartama sem országos, sem körzeti összesítésben nemzetiségenként nem lehet kevesebb, mint e törvény hatályba lépésekor.

A nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény 2. § (1) bekezdés g) pontja a nemzeti hírügynökség közszolgálati feladatai között sorolja fel a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek életéről szóló, rendszeres és tényszerű tájékoztatás nyújtását.

2.4. Az ombudsman által vizsgált jogok és állami feladatok

A fentiekben bemutatott jogszabályi rendelkezések alapján a Magyar Köztársaság nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos médiafeladatait alapvetően három csoportba sorolhatjuk. E szerint:

- A közérdekű adatok és információk megismerését és terjesztését bárki számára lehetővé kell tenni, és ennek az alkotmányos jognak a gyakorlása nem függhet a magyar nyelv ismeretétől. (Különösen érvényes ez a Nektv.-ben felsorolt – tehát jogilag elismert – kisebbségi közösségek és az azokhoz tartozó személyek esetében.) A média e sajátos feladatát – összefoglalóan – nevezhetjük *tájékoztató funkciónak is*.
- Az Alkotmányban és az annak végrehajtására szolgáló Nektv.-ben az állam kifejezett kötelezettséget vállal a nemzeti és etnikai kisebbségek asszimilációjának a megakadályozására, legalábbis arra, hogy biztosítja a beolvadás (nyelv- és identitásvesztés stb.) ellenében ható feltételeket. E körben – az anyanyelvi oktatás mellett – a kultúra- és hagyományápolás, valamint az anyanyelvhasználat biztosítását, tehát a kisebbségi önzonosság (identitás) megőrzésére irányuló törekvések feltétlen támogatását kell kiemelni.
- A médiatörvény – az Stv. hiteles, pontos és gyors tájékoztatását előíró rendelkezésével összhangban – alapvető követelményként fogalmazza meg „a szabad és független rádiózás és televíziózás... a tájékoztatás függetlensége, kiegyensúlyozottsága és tárgyilagossága..., az egyetemes és a nemzeti kultúra támogatása, a vélemények és a kultúra sokszínűségének érvényre juttatása” feladatait. A média véleményformáló funkciójának törvényes működése felett az államnak felügyeletet kell gyakorolnia részben hatósági, részben egyéb – például közgazdasági – eszközökkel, ezért komplex módon vizsgálnunk kell az állami befolyásolás eszközrendszerét.¹⁰¹

Mind a közérdekű adatok megismeréséhez (terjesztéséhez), mind az identitás megőrzéséhez fűződő jog érvényesülésében fontos szerepet játszik az írott és az elektronikus média, amely korunkban egy olyan közszolgáltatásként jellemezhető, amelyet – akár írott, akár elektronikus formájában – mindenki kénytelen igénybe venni.

A média különös fontosságát az adja, hogy napjainkra a véleménybefolyásolás – szélsőséges esetben akár a manipuláció – első számú eszközévé vált: valóságos önálló hatalmi ágként működik.

¹⁰¹ Az állami hatósági felügyelet kiemelkedő jelentősége miatt az ORTT szerepével, sajátos feladataival jelentésünkben külön is foglalkozunk.

III. A kisebbségi („nemzeti, illetve regionális”) médiával kapcsolatos európai elvárások

3.1. Az Európai Unió jogi szabályozása

Tekintettel arra, hogy 2004. május 1-jén Magyarország az Európai Unió teljes jogú tagja lett, munkánk során nem kerülhettük meg az európai normáknak való megfelelés vizsgálatát sem.

Az audiovizuális politika terén a legfontosabb közösségi rendelkezés a televíziózásról szóló irányelv.¹⁰² A médiára vonatkozó közösségi joganyag célja – a belső piac szabályozásához hasonlóan – az audiovizuális szolgáltatások szabad áramlásának biztosítása, és az ehhez kapcsolódó infrastruktúra kiépítésének támogatása.

A jogharmonizáció jegyében született meg a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény módosítását elvégző 2002. évi XX. törvény, amely lehetővé tette a „Kultúra és audiovizuális politika” című fejezet csatlakozási tárgyalásainak lezárását, és a csatlakozás időpontjától Magyarországon is alkalmazni kell az európai normákat.

A televíziózásnak és a rádiózásnak az európai megítélése az Európai Unión belül is egyfajta fejlődésen ment át: az elektronikus médiát sokáig a kulturális szféra részének tekintették, később – az Európai Bíróság egy konkrét ügyben kimondott határozata alapján – minősítették olyan szolgáltatásnak, amelyre vonatkozik a Római Szerződés szerinti közösségi szabályozás. A döntés lényege: rádió- és televízióműsorok sugárzása – azok tartalmától függetlenül – olyan, mások javára nyújtott speciális szolgáltatás, amelynek piaci relevanciája van.

Az elektronikus média műsorainak szolgáltatásként (speciális kulturális „árucikként”) való kezelése azonban az Unió részéről sem következetes. Nincs olyan közösségi jogforrás ugyanis, amely a média felügyeletét vagy általában a média és az állam (a média és a politika) viszonyát az egyes tagállamokra nézve kötelező erővel határozná meg: az EU ezt a nemzetállamok belügyének tekinti.

Az Európai Unió 1989-ben elfogadott, majd 1994-ben módosított irányelvei azt írták elő a tagállamok részére, hogy biztosítsák a műsorszolgáltatás szabad áramlását az Unió egész területén, e körben tegyék lehetővé a szabad vételt az EU tagállamainak polgárai számára, biztosítsanak – legalább relatív – egyenlőséget a különböző tagállamokban működő műsorszóró szolgáltatók számára, és az európai audiovizuális ipar résztvevői között se alkalmazzanak hátrányos megkülönböztetést.

A fentiek alapján az Irányelv az alábbi fontosabb szabályokat tartalmazza:

- meghatározza, hogy melyik tagállam joghatósága alá tartoznak az egyes műsorszolgáltatók, amelynek értelmében egyértelműen eldönthető minden műsorszóró esetében, hogy mely nemzetállam jogszabályai alá tartozik;¹⁰³
- szabályozza és preferálja az európai művek készítésének és terjesztésének a rendjét;
- meghatározza a televíziós reklám és szponzorálás főbb szabályait;
- egységes előírásokat tartalmaz a kiskorúak védelmére, továbbá a faji, nemi, nemzetiségi, vallási alapon való gyűlöltetkeltés megakadályozására;
- előírja a helyreigazítás biztosításának lehetőségét.

A jogszabályi előírásokon kívül jelentős szerepet játszik a szabályozás kialakításában az Európai Bíróság is, amely a vitás esetekben precedens értékű döntéseket hozhat. Az Európai Bíróság eljárását a közösségi jogszabályok betartását és nemzeti kodifikációját felügyelő Európai Bizottság kezdeményezheti abban az esetben, ha úgy látja, hogy valamely tagállam tájékoztatásról szóló jogszabályai nem felelnek meg a közösségi jogban lefektetett irányelveknek.

Összefoglalva elmondható, hogy az Európai Unió médiaszabályozása elsősorban gazdasági szempontú, az elektronikus média szolgáltatásait olyan sajátos „áruféleségnek” tekinti, amelyek esetében mindennekelőtt biztosítani kell a szabadpiaci hozzáférést, tehát azok határokon átnyúló elérhetőségét is.

A kisebbségi média szempontjából azonban fontos megjegyezni, hogy a nemzeti szinten működő cégek, médiavállalkozások részesülhetnek – a „közös piac” elveinek megsértése nélkül – olyan állami támogatásokban, amelyek az európai nyelvi és kulturális sokféleség bemutatásáért igényelhetők.

(Ezen túl az európai filmek, és általában az európai művek élvezhetnek előnyt, mind a bemutatás, mind a reklámozás, mind az egyéb marketingtevékenység támogatása szempontjából, tehát az európai „médiapiac” a nem tagállam országokkal szemben egységes.)

¹⁰² Lásd: a 36/97/EK Irányelvvel módosított 89/552/EGK Irányelvet.

¹⁰³ Az egyes nemzetállamok médiajogszabályai között természetesen nem lehet jelentős eltérés: valamennyi nemzeti jogszabálynak illeszkednie kell az Unió által kijelölt keretekhez.

3.2. A kisebbségi médiára vonatkozó európai elvek és elvárások

A kisebbségi média problematikáját illetően tehát nem az EU Irányelvét, hanem egy másik, de jure ugyan jogszabálynak nem tekinthető, de facto azonban a jogi norma feladatát betöltő forrást kell segítségül hívni.

Az alábbiakban ezért „a kisebbségi nyelvek használatáról a műsorszóró médiában” címet viselő – az Európai Unió valamennyi országában mérvadó – EBESZ dokumentum¹⁰⁴ elveit és fogalomkészletét szeretnénk bemutatni annak érdekében, hogy a kisebbségi nyelven megjelenő média vonatkozásában érzékeltesük az európai elvárásokat.

3.3. A kisebbségi műsorszórás alapelvei

1. A véleménynyilvánítás szabadsága

Minden személy – így a nemzeti kisebbségekhez tartozók – véleménynyilvánítási szabadsága magában foglalja azt a jogot, hogy az általuk választott nyelven és médiában információhoz jussanak, szabadon, országhatárokon tekintet nélkül továbbítsák azokat.

2. Kulturális és nyelvi sokszínűség

Az államoknak garantálniuk kell a választás szabadságát a különböző nyelveken közvetített eszmék és információk megismerése, felhasználása során.

3. Az önazonosság védelme

Minden személy – ideértve a nemzeti kisebbséghez tartozókat – jogosult önazonossága megőrzésére és fejlesztésére, többek között anyanyelvének a műsorszóró médiában való használatával is.

4. Egyenlőség és diszkriminációmentesség

Mindenki – etnikai hovatartozásától, nyelvtől függetlenül – jogosult arra, hogy egyenlően és diszkriminációtól mentesen éljen a véleménynyilvánítás szabadságával, kifejezésre juttassa önazonosságát a műsorszóró médián keresztül is.

Az államoknak hatékony intézkedésekkel kell biztosítaniuk, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozók nyelvhasználatukat illetően *tényleges egyenlőséget* élvezzenek a műsorszóró médiában.

3.4. A kisebbségi médiával kapcsolatos speciális állami feladatok

1. biztosítani kell a nemzeti kisebbségekhez tartozók hatékony részvételét a kisebbségi közösségek tájékoztatási igényeinek felmérésében, különös tekintettel a döntéshozó testületekben való képviseletükre;
2. a média felügyeletére független hatóságokat kell létrehozni;
3. a nemzetállamoknak támogatniuk kell a közszolgálati műsorszórást, amellyel szemben elvárás a magas színvonalú tájékoztató, oktató, kulturális és szórakoztató programok kínálata;
4. az államoknak támogatniuk kell a nemzeti kisebbségeket abban, hogy anyanyelvükön sugárzó közösségi médiát hozzanak létre, illetve működtessenek;
5. az államok nem tilthatják egyetlen nyelv használatát sem a műsorszóró médiában, viszont ösztönözhetik bizonyos nyelvek használatát;
6. az állami támogatás kiterjedhet a politikai, társadalmi, vallási, kulturális és nyelvi sokszínűség bemutatására: de alapvetően figyelembe kell venni a regionális igényeket;
7. minden államnak törekednie kell, hogy a műsorszóró szolgáltatók választéka, földrajzi (műszaki) elérhetősége minél több nyelven, és minél jobb minőségben rendelkezésre álljon;
8. az állam médiával kapcsolatos döntéseiben kifejezésre kell jutniuk az érintett közösségek igényeinek, országos, regionális és helyi szinteken egyaránt;

¹⁰⁴ A dokumentum a „Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media” címet viseli. Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának Irodája – folytatva az 1996-ban, a Nemzeti Kisebbségek Oktatási Jogairól szóló Hágai Ajánlásokkal megkezdett sort, amelyet 1998-ban a Nemzeti Kisebbségek Nyelvi Jogairól írt Oslói Ajánlások, majd 1999-ben a Nemzeti Kisebbségek Hatékony Részvétele a Közéletben című Lundi Ajánlások követtek – 2003 októberében elkészítette a Kisebbségi Nyelvek Használata a Műsorszóró Médiaiban című Irányelveit. Az érthetőség kedvéért Jelentésünkben – a bevett gyakorlathoz igazodóan – a bemutatott Irányelveket „ajánlások”-nak nevezzük. A dokumentum angol nyelven hozzáférhető a www.osce.org/hcnm/documents/recommendations internetes oldalon.

9. a határokon átnyúló műsorszolgáltatást nyelvi alapon nem lehet tiltani, sőt az államoknak lehetővé kell tenniük a kisebbségi nyelveken történő sugárzásához való tényleges hozzáférést, többek között a frekvenciák elosztásával, műsorszóró létrehozásával és támogatásával, valamint a műsorrend kialakításával;
10. a kisebbségi nyelvű műsorszóráshoz való regionális vagy helyi hozzáférés biztosítása nem indokolhatja a szórványban élő kisebbségek kizárását az egyéb országos műsorszórásból;
11. a frekvenciaengedélyeket úgy kell kiadni, hogy a különböző nyelvi csoportok ugyanazt a frekvenciát gazdaságosan, megosztva használhassák;
12. az államoknak hozzá kell járulniuk a kisebbségi műsorszórás tárgyi és személyi feltételeinek megteremtéséhez, a kisebbségi nyelven készült produkciók hazai és külföldi terjesztéséhez, és e körben segíteniük kell a határokon átnyúló kisebbségi nyelvű műsorszórás kisebbségi nyelvi feltételeinek biztosítását is.¹⁰⁵

3.5. A szomszédos országok gyakorlata – nemzetközi kitekintés a teljesség igénye nélkül

Mielőtt a magyarországi elektronikus média kisebbségi műsorait bemutatnánk – hangsúlyozottan a teljesség igénye nélkül –, vessünk egy pillantást a Magyarországgal szomszédos országok kisebbségi médiájára is.

Természetesen tisztában vagyunk azzal – és ezt itt is le kell szögezni –, hogy a határon túli magyarság helyzete egyáltalán nem, vagy csak nagy fenntartásokkal vethető össze a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségekével. A határon túli magyarság közösségeiről ugyanis köztudott, hogy „tömbökben” élnek, asszimilációjuk sokkal kevésbé ment végbe, mint a nálunk élő nemzetiségeké, és általában külön, a jogaikról szóló törvényi rendelkezések nélkül is megőrizték kulturális, nyelvi identitásukat, illetőleg önkormányzatok nélkül is relatív politikai autonómiára tettek szert.¹⁰⁶

Az alábbiakban tehát rövid áttekintést adunk arról, hogy az egyes szomszédos országokban – közöttük az ugyancsak európai uniós tag Ausztriában, Horvátországban, Szlovákiában és Szlovéniában – milyen lehetőségeket kínál a média az ott élő magyar közösségek számára.¹⁰⁷

3.5.1. Ausztria

A burgenlandi ORF televízió 1990 óta *Adj Isten, magyarok!* címmel évi négy alkalommal félóra időtartamú műsort sugároz a magyar kisebbség számára. A kilencvenes évek közepén a tartományi kábeltelevízió-társaság a csekély nézettségre hivatkozva kivette a magyar nyelvű műsorokat a fő műsoridőből, és tartamukat is drasztikusan csökkentette, majd megszüntette. A külső beavatkozást gyakorlatilag lehetetlenné tette az a tény, hogy a kábeltelevízió profitorientált magántársaság, amelyet egyéb érvekkel nehéz befolyásolni.

2002. január 1-jétől napi 5 perces műsort sugároz magyar nyelven, vasárnaponként pedig 25 perces magyar nyelvű műsorral jelentkezik az Osztrák Rádió burgenlandi stúdiója. A bécsi ORF *Heimat, fremde Heimat* című magazinja időnként tudósít a magyar szervezetek rendezvényeiről. A kereskedelmi rádiók közül a *Radio MORA – Multilingual Open Radio* magyarul, horvátul és roma nyelven is sugároz egy-egy órás esti műsort, amely a kisebbségeket érintő kérdésekkel foglalkozik.

3.5.2. Horvátország

Az Eszéki Rádió naponta 30 perces magyar adást sugároz, amely főleg hírműsorokból áll. Jogos igény mutatkozik a szerkesztőség önállóságának megteremtésére.

Magyar nyelvű tévéadással a horvátországi magyarság nem rendelkezik, számukra heti 30 percben az eszéki Szlavón Televízió biztosít megjelenési lehetőséget. A *Drávatáj* című kulturális-informatív adást a hét során egyszer ismétlik.

3.5.3. Románia

A központi televízió heti három és fél órát sugároz magyar nyelven, a kolozsvári stúdió heti egy és egy negyed órát országos sugárzásban, három és fél órát pedig regionális adásként. A marosvásárhelyi körzeti rádió magyar nyelvű adása 2001-ben 2 órás, a kolozsvárié 1 órás ultrarövidhullámon sugárzott műsorral bővült. Így most Bukarestből naponta 1,

¹⁰⁵ Az EBESZ Irányelvek részletes indokolását – az érdeklődő olvasók számára – kivonatosan közzé tesszük e Jelentés 5. számú mellékletében.

¹⁰⁶ A legjobb példa erre a romániai RMDSZ esete: az erdélyi magyarság politikai pártként is képes volt mind a romániai országgyűlési, mind az önkormányzati választásokon kifejezésre juttatni magát és aktív közéleti szerepet játszani. Persze van olyan ország is, ahol van a kisebbségek tájékoztató, nyelvhasználati jogáról is rendelkező törvény, ilyen „mintaországnak” minősül például Szlovénia.

¹⁰⁷ Összeállításunk a Határon Túli Magyarok Hivatala Interneten is hozzáférhető jelentéseinek alapul (www.htmh.hu).

Marosvásárhelyről 7, Kolozsvárról 5, Temesvárról 1 óra magyar nyelvű körzeti műsort szórnak.¹⁰⁸ Jelentős előrelépés történt a magántulajdonban lévő audiovizuális adók magyar nyelvű műsorai tekintetében. Az audiovizuális törvény is előírja, hogy azokon a területeken, ahol a kisebbségek részaránya eléri a 20%-ot, a kábelszolgáltatóknak kötelező az adott kisebbség nyelvén is műsort sugározni. Magyar nyelvű műsorok vannak olyan településeken, megyékben is, ahol jóval 20 százalékal alatti a részarány. 2003-ra 20-ról 90-re emelkedett a magyarul is műsort szolgáltató médiumok száma.

A média politikai függetlensége relatív, esetenként súlyos anyagi nehézségekkel is meg kell küzdenie: a közszolgálati média hiányosságait valamelyest pótolják a területi, nem állami televízió- és rádióadók (Székelyudvarhely, Csíkszereda, Sepsiszentgyörgy, Gyergyószentmiklós, Marosvásárhely, Kolozsvár, Nagyvárád, Szatmár).

3.5.4. Szlovákia

Szlovák Rádió Magyar Szerkesztősége – Pátria Rádió

Az 1928-ban alapított magyar szerkesztőség jelenleg heti 45 órás rádióadás műsorának gerince a *Pavilon* című, hétfőtől péntekig, délután fél háromtól este fél hétig, élőben közvetített zenés, információs, szórakoztató műsor. A *Napi krónika* kétszer jelentkezik, 13.00 és 17.30 órákor. Péntekenként 13.30 órától 30 perces műsort közvetít a magyarul beszélő romák számára. Szombaton Hétről hétre címmel élő műsort sugároznak, amelyben a hét politikai eseményeit foglalják össze. Vasárnap reggel *Egyházi magazin*, majd 10.00 órától 14.00 óráig négyórás élő műsor, a *Randevú* szerepel a programban. Szlovákia egyetlen magyar nyelvű rádióműsora Észak-Magyarország, Kárpátalja és Burgenland területén is jó minőségben fogható.

Szlovák Televízió Magyar Főszerkesztősége

Az 1983 novembere óta létező magyar adás a múlt rendszerben heti fél óra összefoglaló hírműsort jelentett. Az 1989-ig hétfőn este, 18.30 órákor jelentkező műsor 1989-ben 45 percre bővült. 1991-től a magyar vonatkozású témákra mindössze 7-8 perc jutott. 1993-ban visszaállították az 1989 előtti fél órás műsoridőt.¹⁰⁹

1999. április 1-jétől megalakult a Szlovák Televízió Magyar Műsorok Szerkesztősége. A napi híreken kívül a Szerkesztőség a Szlovák Televízió hivatalos műsorrendjébe iktatott 1 órás adásidővel rendelkezik kedden és csütörtökön.

3.5.5. Szlovénia

A Muravidéki Magyar Rádió (MMR) 1958. november 28-án kezdte meg adását a Muraszombati Rádió keretében. Kezdetben vasárnaponként 10 percben sugárzott magyar nyelvű adást, amely a későbbi években heti fél órára bővült. 1984-ben önálló frekvenciát kapott, és ebben az évben nyílt meg a lendvai stúdió is, ahol napi kétórás magyar adás készült. A technikai fejlődés új stúdió megépítését tette szükségessé. Ennek átadására 1991-ben került sor. A kilencvenes évek első felében először napi 5 óra 30 percre, később napi 8 órára bővült a Muravidéki Magyar Rádió műsora. Az MMR 1996. január 1-jén kivált a Muraszombati Tájékoztatói Vállalatból, és teljes egészében a Szlovén RTV égisze alá került. 1998 novemberében újabb stúdióval lett gazdagabb. 1999. május 1-jétől a Muravidéki Magyar Rádió adása 5.45 és 19.00 óra között hangzik el, készítésében 8 újságíró, 3 hangtechnikus és több tiszteletdíjas működik közre.

A MMR jelenleg két hullámhosszon sugározza műsorát: URH-n (87,6 MHz) és középhullámon (648 kHz). Ez utóbbi azonban csak délután 13.30 órától áll az MMR rendelkezésére. A középhullámnak köszönhetően Magyarország nyugati részén is hallható a rádió műsora. Naponta ötször rövid hírek (ebből két alkalommal a BBC Világszolgálatának magyar nyelvű hírei), és egyszer 15 percben a nap eseményeinek részletes ismertetése hangzik el. A legnagyobb hangsúlyt a muravidéki magyarságot közvetlenül érintő (gazdasági, mezőgazdasági, kulturális, oktatási, sport stb.) témákra helyezik.¹¹⁰

A Szlovén Televízió (továbbiakban: Szlovén TV) az első magyar nyelvű nemzetiségi televíziós műsorát 1978 októberében sugározta *Mostovi-Hidak* címmel. A ljubljanoi szerkesztőség 15 perces adása kéthetente jelentkezett, majd 1980-tól két évig a muraszombati tv stúdió készítette a műsort. 1982-től ismét Ljubljánból, havonta két alkalommal, 35 perces háromnyelvű (szlovén, olasz és magyar) tévéműsort sugároztak *Mostovi-Hidak-Ponti* címmel.¹¹¹

A Muravidéki Magyar Nemzetiségi Öngazgatási Közösség törekvéseinek eredményeként 1992-ben, a Szlovén TV és a Magyar Televízió között megkötött egyezmény értelmében – ugyan szerény technikai felszereltséggel és a személyi

¹⁰⁸ Az RMDSZ azt szorgalmazza – politikai eszközökkel is – hogy a jelenleg párhuzamos műsoridők összekapcsolása révén további bővítéssel és a szórás műszaki feltételeinek biztosításával a teljes magyarlakta területre gyakorlatilag egész napos magyar nyelvű rádióadás jöjjön létre Romániában. Hasonlóképpen igényli egy új, magyar és román nyelvű körzeti TV állomás létrehozását Marosvásárhelyen.

¹⁰⁹ 1997-ben az adásidő 1 órára nőtt, de mivel kizárólag magyar vonatkozású programokat sugárzott, a magyar nemzetiségű főszerkesztőt és a szerkesztőket elbocsátották.

¹¹⁰ A hallgatók több kontaktműsorban kapnak lehetőséget véleménynyilvánításra. A rádió tervei közé tartozik a műsor további bővítése és színvonalának emelése.

¹¹¹ A két nyelven történő feliratozás miatt nem elégítette ki a magyar közösség igényeit, az olasz kisebbség pedig – amely már abban az időben is saját frekvenciával és műsorral rendelkezett – szinte feleslegesnek tartotta ezt a formát.

feltételek biztosítása nélkül, de – megnyílt a lendvai televízióstúdió. Kezdetben kéthetente jelentkezett félórás műsorával, majd 1994-től a műsoridő heti fél órára, 1998. január 1-jétől pedig hetente kétszer fél órára bővült. A maribori Regionális RTV Központtal közösen benyújtott frekvenciaigénylési kérelem pozitív elbírálása esetében műsoridejük tovább bővíthető, hiszen a szlovén médiatörvény értelmében a nemzetiségnek napi félórás adásidőt kell(ene) biztosítani a szükséges tárgyi és személyi feltételekkel együtt. 2002 szeptemberétől heti négyszer 30 percre bővült a magyar adás. Jelenleg a szerkesztőségben csupán egy szerkesztőriporter, egy riporter, egy vágó és egy operatőr dolgozik főállásban.

E csatorna a muravidéki magyar nemzetiség anyanyelven történő tájékoztatását, a magyar értékek és hagyományok megőrzését tartja szem előtt, de a kisebbségi lét hétköznapijait is bemutatja. Kiemelt figyelmet szentel a szlovén–magyar kapcsolatok, valamint a kisebbség anyanemzettel való viszony alakulásának. Tervei között szerepel dokumentumfilmek és tévéjátékok készítése és bemutatása, valamint magyarországi tévéműsorok átvétele.¹¹²

3.5.6. Ukrajna

Kárpátalján a Magyar Televízió adását az 1990-es évek végéig a hegyvidéki járások (Rahó) kivételével szinte mindenhol fogni lehetett. A Magyar Televízió 1-es műsorát sugárzó Tokaji 04-es csatornájú adó 1995. december 31-e után beszüntette működését. Különösen azoknak a kárpátaljaiaknak okoz ez gondot, akiknek régi típusú vagy fekete-fehér televíziókészülékük van. A műholdról sugárzott Duna Televízió adásai megfelelő műholdas vevőkészülék híján csak kevesek számára hozzáférhető.¹¹³

A kárpátaljai rádió magyar adásainak műsorideje évi 470 óra, a televízió adásideje évi 70 óra. Az Ukrainai Rádió és Televízió Kárpátaljai Stúdiója Magyar Nyelvű Adások Főszerkesztősége szerződéses kapcsolatban áll a Magyar Televízióval és Rádióval, illetve 2003 őszétől kéthetente önálló műsorral jelentkezik a Duna Televízió *Régiók* című közéleti magazinjában.

3.5.7. Szerbia-Montenegró

A Belgrádi Televízió 1968-tól sugárzott magyar nyelvű informatív, művelődési, mezőgazdasági és gyermekműsorokat. Szerepüket 1975-től az Újvidéki Televízió vette át. A kilencvenes évek elejétől itt is nyomon követhető a személyi és területi leépítés, valamint a műsorok tartalmába, szellemiségébe való közvetlen hatalmi beavatkozás. A nyomásgyakorlás, a kényszerszabadságok, a behívók és a háború elől egyre többen távoztak a szerkesztőségből, így az 1988-ban még száz tagú szerkesztőség 1998-ra 35 főre apadt. A szerkesztőség 1999 szeptemberére 23 főre zsugorodott. A légítámadás idején a televízió épülete, a műszaki berendezések és a dokumentáció egy része megsemmisült. A magyar nyelvű televíziózás 31 év után arra a szintre esett vissza, mint amiről 1968-ban elindult.

2000. évet követően az Újvidéki Televízió magyar nyelvű adásaiban sem minőségi, sem pedig mennyiségi szempontból nem következtek be pozitív változások. A 2003-as esztendőben a kisebbségi nyelven sugárzott műsorok átkerültek az Újvidéki Televízió II. csatornájára, amely viszont nem fogható kielégítő minőségben a Vajdaság egész területén, mivel ehhez mindenképpen szükség lenne az újvidéki és a verseci adó felerősítésére, valamint egy kikindai és egy zombori átjátszóállomás felállítására. Igen nagy gondot jelent mind a televízió, mind pedig a rádió magyar szerkesztősége számára a munkaerőhiány, továbbra sem megoldott az új, fiatal szakemberek alkalmazása ezen a téren.¹¹⁴

Az Újvidéki Rádió magyar adása az elmúlt évekig napi huszonnégy órában, középhullámon sugározta a műsorait, önálló szerkesztőséggel. 1991-től az adásidő egyharmadát áttették ultrarövidhullámra, aminek következtében vételi lehetőség csökkent. A NATO légítámadását követően ez az adó is megsemmisült, de míg a szerb nyelvű műsorok ismét hallható hullámhosszat kaptak, addig a kisebbségi adásoknak, így a magyar adásnak is egy, a Vajdaságban alig fogható középhullámot engedtek át, felaprózva a műsoridőt a különböző adásnyelvek között. A lerombolt 1 kW kapacitású adó helyett 100 Wattos erővel sugároznak jelenleg, ami csak Újvidék környékét fedi.

Az önkormányzat által alapított Szabadkai Rádió a NATO-akciót megelőzően szinte egész Vajdaság területén fogható volt, jelenleg Szabadka környékén mintegy 30 km-es körzetben hallgatható. Az adásidőn és a műszaki felszerelésen három szerkesztőség osztozik. A magyar nyelvű műsor 6 órás, a horvát 1, a szerb szintén 6 órás. A szabadkai rádió műsorában az óránkénti hírek mellett leginkább a napi aktualitások és néhány visszatérő rovat (oktatás, színház, rendezvények) szerepelnek. Nagy hangsúlyt fektet a magyarságot érintő vagy sorsát formáló események bemutatására. Adásait a kani-zsai rádió is átveszi. A rádió 2002 áprilisától napi 24 órás magyar nyelvű adást sugároz.

¹¹² Érdekességként említést érdemel, hogy a szlovén közszolgálati televízió átveszi a Magyar Televízió *Slovenski Utrinki* című nemzetiségi magazinját.

¹¹³ Mivel a magyarországi lapokra gyakorlatilag nincs előfizetés, sőt sok magyar család számára a helyi lapok járata is nehézséget okoz, ezért a televízió és a rádió az egyetlen információforrásuk.

¹¹⁴ Dél-Bánságban, Pancsova község önkormányzatának helyi televíziójában 2000. január 16-ától heti negyedórás adással jelentkezik a *Magyar Percek Adása*, amely információkkal és a helyi magyarság művelődési életével foglalkozó műsoraival látja el e régió szóránymagyarságát.

IV. A nemzeti és etnikai kisebbségek megjelenítése a közszolgálati televízióban

4.1. A kisebbségi műsorok története

A Magyar Televízió (továbbiakban: MTV) 1978. augusztus 16-án sugározta az első német és szerb-horvát nyelvű nemzetiségi műsorokat. Kezdetben havonta fél óra volt a műsoridő, ez fele-fele arányban oszlott meg az *Unser Bildschirm* és a *Nas Ekran* között. Az *Ecranul Nostru* román műsor 1982. április 29-én indult útjára. A szlovák magazin *Nasa obrazovka* néven 1983. szeptember 20-án volt először látható. 1997 szeptemberétől a magazin *Domovina* néven jelentkezik. A roma műsort 1992 szeptemberétől sugározta a Magyar Televízió kezdetben *Patrin*, 1998-tól *Roma Magazin* címmel. A szuverén horvát állam létrejöttét követően 1992-ben indult útjára a *Hrvatska Kronika*. Az önálló szerb magazin a *Srpski Ekran* nevet vette fel. A *Slovenski Utrinki* első alkalommal 1992. október 10-én került adásba. Az 1994 óta látható *Rondó* eredetileg öt kisebbségi közösség – bolgárok, görögök, lengyelek, örmények, ruszinok – közös műsora volt, majd 2000 februárjától az ukránok is helyet kaptak a magazinban. Az *Együtt* című műsort a kisebbségi rovatok közösen készítik, első adása 1998 februárjában jelentkezett. Megállapítható tehát, hogy napjainkban a 13 nemzeti és etnikai kisebbség mindegyikének lehetősége van megjelenni a képernyőn.

4.2. Az MTV nemzetiségi magazinjainak műsorrendje

A nemzetiségi műsorok többsége heti rendszerességgel jelentkezik 26 perces adásidőben. A szerb magazin, a *Spriski Ekran* kezdetben kéthetente került adásba, 2000 szeptembere óta heti magazin. A szlovén műsor, a *Slovenski Utrinki* és a *Rondó* kéthetente jelentkezik. Ez utóbbi adásideje váltakozva 26, illetve 52 perc. Negyedévente 26 perces adásidőben látható a *Roma Fórum* című műsor. Az *Együtt* című magazin havonta két-három alkalommal jelentkezik, általában 26, kivételesen 52 percben. A médiatörvény rendelkezései kellő garanciát jelentenek ahhoz, hogy az MTV ne csökkenthesse a nemzetiségi műsorok időtartamát. Ez a törvényi védelem azonban azzal a következménnyel is járt, hogy a nemzetiségi műsorok lényegében „megrekedtek” az 1996. évi szinten.¹¹⁵

A műsorkészítők gyakran úgy érzik, hogy az MTV pusztán egy törvényi kötelezettség teljesítésének tekinti a nemzetiségi magazinokat, nem értékeli súlyuknak megfelelően értékközvetítő szerepüket. Az elmúlt években még elképzelések sem születtek arról, hogy mi lehet a jövője a kisebbségi műsoroknak. Egy átfogó koncepció kidolgozásához ismerni kellene, hogy a rendelkezésre álló műsoridő igazodik-e a kisebbségi közösségek igényeihez, ám ennek felmérése máig nem történt meg.

E kérdés tisztázására nem vállalkozhattunk vizsgálatunk során, azonban szerettük volna megismerni az országos kisebbségi önkormányzatok véleményét. A válaszadók közül a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata, az Országos Ruszin Kisebbségi Önkormányzat, az Országos Szlovák Önkormányzat és az Országos Szlovén Önkormányzat jelezte, hogy szükségesnek tartja a műsoridő bővítését, mert a jelenlegi adáskeretben nem jeleníthetők meg a kisebbségi közéleti és kulturális események.

Vizsgálatunk során személyes találkozó keretében megbeszélést folytattunk valamennyi nemzetiségi műsor rovatvezetőjével, illetőleg számos munkatárssal is. Az alkotók egy része elégedett a műsoridővel. Mások – így elsősorban a horvát, a német, a roma és a szlovák rovatvezetők – azonban úgy vélik, hogy 26 perc nem elegendő egy magazin jellegű műsor elkészítéséhez, amelyben a hírek, riportok mellett helye van a nagyobb terjedelmű tudósításoknak, illetve az igényes szórakoztatásnak is. Az adásidő növelése azonban önmagában nem lehet elérendő cél, annak csak akkor lenne létjogosultsága, ha kitölthető volna színvonalas tartalommal. A műsorkészítők egyöntetű véleménye, hogy az adott finanszírozási rendszerben a jelenlegi személyi és technikai feltételek mellett ez nem valósítható meg.

A nemzetiségi műsorok sugárzásának időpontja többször változott az elmúlt években. Hosszú ideig az M1 csatornán hétfőtől csütörtökig a 14 órától 15 óráig terjedő sávban voltak láthatóak. Ez év márciusában átkerültek a 13 és 14 óra közötti sávba, ám az adáskezdet időpontját ezen belül is több alkalommal módosították. A 2004. évi műsoridő változásait a jelentés 1. számú mellékletében szereplő táblázattal mutatjuk be. (Az összehasonlítás érdekében megjegyezzük, hogy a *Slovenski Utrinki* adását átveszi az anyaország közszolgálati televíziója. A műsort a Slovenija 1 kiemelt nézettségű adásidőben, szombaton 15.55 órától sugározza, az ismétlést a Slovenija 2 hétfőn 9.35 órától adja le.)

¹¹⁵ Az MTV korábbi elnöke 2003 októberében az Országgyűlési Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága számára készített tájékoztatóban úgy fogalmazott a kisebbségi műsorokról, hogy „helyzetük biztos, jelentős előrelépésre azonban nem számíthatnak”.

Valamennyi rovatvezető sérelmezte, hogy a műsorok sugárzási időpontjának változásáról előzetesen nem egyeztetnek velük, mindössze értesítést kapnak az új adásidőről. A törzsnézők egy részének nehézséget okoz a gyakori időpont-változtatás, különösen, hogy az MTV erre előzetesen nem hívja fel a figyelmet műsorajánlóiban. A rovatvezetők kifogásolták azt is, hogy a nemzetiségi műsorok az ünnepnapokon rendszeresen elmaradnak, és sugárzásukat a következő munkanapra teszik át.

A kora délutáni adásidő miatt a nemzetiségi magazinok csak egy szűk nézőkörhöz jutnak el. Az elmúlt években ezt a problémát csak részben orvosolta az M2 csatornán szombat délelőtt nézhető ismétlés. Az M2 ugyanis nem földi sugárzású csatorna, így csak a háztartások kb. 55 százalékában fogható. A hazai kisebbségi közösségek jelentős része olyan falvakban él, ahol a kábeltelevízió nem épült ki és a műholdas vevőberendezések sem terjedtek el széles körben. E települések lakóinak zöme tehát nem láthatta a kisebbségi műsorok ismétlését sem.¹¹⁶

A nemzetiségi magazinok 2004. október 9-ét követően még kevesebbekhez jutnak el, mert ismétlésüket a Magyar Televízió szombat délelőtt helyett hétköznapi napokon a kora délutáni műsorsávban fogja sugározni az M2 csatornán. A műsorrend megváltoztatását megelőzően nem egyeztettek sem az országos kisebbségi önkormányzatokkal, sem a kisebbségi műsorkészítőkkel. Ennek az intézkedésnek a következtében a nemzetiségi magazinok „láthatatlanokká válnak” a szélesebb nézőtábor számára.

A műsorsávnak döntő szerepe van abban, hogy az egyes műsoroknak milyen a nézettsége. A kisebbségi műsorokat jellemző kedvezőtlen adásidő nyilvánvalóan közrejátszik abban, hogy viszonylag csekély a nézettségük. Az MTV által rendelkezésünkre bocsátott kimutatás szerint 2004. január 1-je és március 22-e között a nemzetiségi műsorok nézettségének átlaga 0,5 és 1% között mozgott.¹¹⁷ 2004. március 22-től a nemzetiségi műsorok a déli hírblokkot követően kerültek adásba, és ennek hatására az átlagos nézettségük valamelyest emelkedett. Ez arra enged következtetni, hogy nézettségi szempontból kedvezőbb sugárzási sávban lényegesen többen kísérik figyelemmel a nemzetiségi műsorokat.

A rovatvezetők álláspontja nem volt egységes abban a kérdésben, hogy melyik műsorsávot tekintenék ideálisnak. Egyes vélemények szerint a nemzetiségi magazinokat a késő délutáni, 17-18 óra körüli időpontban kellene sugározni, hiszen ekkor tudnák betölteni azt a szerepüket, hogy a társadalom minél szélesebb rétege számára bemutassák a kisebbségek életét, mindennapjait. Mások úgy vélik, hogy a kisebbségi műsorok alapvetően rétegműsorok, így megfelelően tartanak a késő esti, 22 óra utáni sugárzást is.

A sugárzási időpont azért is kiemelt jelentőségű a nemzetiségi műsorok esetében, mert a kisebbségi közösségek szinte kizárólag ezekben az adásokban kapnak megjelenési lehetőséget a képernyőn. Az Országos Rádió és Televízió Testület elnökének tájékoztatása szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek „a számukra fenntartott programokon kívül oly kis mértékben vannak jelen a műsorszolgáltatók kínálatában, hogy egyes megjelenéseik felkutatása is komoly nehézségbe ütközik. A hír- és magazinműsorok elemzésének szentelt vizsgálatok során hónapról hónapra megállapítható, hogy e csoportok jelenléte minden esetben néhány tizedszázalék körül mozog.” Megkeresésünkre az MTV elnöke nem tudott olyan intézkedésekről beszámolni, amelyek garantálnák, hogy a kisebbségek helyzetével, problémáival, mindennapi életével foglalkozó híradások – a nemzetiségi magazinokon túl is – megjelenjenek a műsorstuktúrában. A nemzetiségek jogos elvárása a közszolgálati televízióval szemben, hogy szerepet vállaljon a róluk alkotott közvélekedés formálásában. A televízió az eddigieknél sokkal többet kell tennie annak érdekében, hogy a kisebbségekről ne pusztán az „énekes-táncos közösség” hamis képe éljen a társadalomban. Különösen fontos volna emellett az is, hogy a romákról olyan hiteles és tárgyilagos tudósításokat sugározzanak, amelyek segítenek lebontani az előítéleteket.

Megállapítható tehát, hogy az MTV kisebbségi műsoraihoz való hozzáférés csak egy szűk nézőkör számára biztosított a nem megfelelően kiválasztott műsorsáv, valamint a nem földi sugárzású csatornán történő ismétlés következtében. A kisebbségi jogok megsértését jelenti, hogy ünnepnapokon elmaradnak a nemzetiségi műsorok. Különösen indokolatlan ez a vallási ünnepek alkalmával, hiszen éppen ekkor nyílhatna lehetőség arra, hogy tematikus adás keretében a kapcsolódó nemzetiségi hagyományokat, népszokásokat a szélesebb nézőközönség számára is bemutathassák.

Miután az érintett műsorkészítők álláspontja is megosztott a „kedvezőnek” tekinthető műsorsáv kérdésében, mi sem vállalkozhatunk arra, hogy egy konkrét sugárzási időpontot javasoljunk az MTV vezetőségének. Szükségesnek tartjuk azonban, hogy a nemzetiségi műsorok adásidőpontjának meghatározása ne pusztán véletlenszerű legyen, hanem előre-

¹¹⁶ Az Európa Tanács szakértői bizottsága a Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény magyarországi végrehajtását értékelő állásfoglalásában felhívta a figyelmet arra, hogy „a sugárzás időpontja sem a rádió-, sem a televízióadások esetében nem teszi lehetővé, hogy a megcélzott hallgató-, illetve nézőközönség a lehető legnagyobb számban élvezhesse a műsorokat”. Annak ellenére, hogy ez az elmarasztaló vélemény több éve ismert a Magyar Televízió előtt, nem történtek érdemi intézkedések a nemzetiségi műsorok nézettségének javítása érdekében.

¹¹⁷ A kisebbségi műsorok nézőtáborára kb. 40 000 és 110 000 fő között szóródik. A nézettségi adatok a teljes, négy év feletti lakosságra vonatkoznak, nem készült felmérés a kisebbségi közösségeken belüli nézettségről. Nincs kimutatás arról sem, hogy milyen a nemzetiségi magazinok határon túli nézettsége. A kisebbségi rovatvezetők egy része megkérdőjelezi a rendelkezésre álló nézettségi adatok hitelességét. Véleményük szerint a nemzetiségi magazinok a kimutatásokban feltüntetettől nagyobb nézőtábort tudhatnak magukénak. Másfelől előfordult az is, hogy annak ellenére mutattak ki nézettséget egy kisebbségi műsor esetében, hogy az egy sportközvetítés miatt elmaradt.

tes hatásvizsgálatokon alapuljon, és a döntés meghozatala előtt egyeztessenek a kisebbségi műsorok készítőivel, valamint az országos önkormányzatokkal.¹¹⁸

A közszolgálati televízióknak fokozott figyelmet kell arra fordítania, hogy a kisebbségi témák ne pusztán a nemzetiségi magazinokban szerepeljenek, hanem jelenjenek meg a műsorstruktúra minél szélesebb palettáján, így a híradásokban, valamint a művészeti és az oktatási műsorokban is.

4.3. A televíziós műsorok elkészítésének tárgyi, anyagi feltételei, a finanszírozás rendje

A kisebbségi műsorok készítése és sugárzása a kisebbségi törvényben és a médiatörvényben előírt kötelezettség, így ennek pénzügyi fedezetét az MTV-nek gazdasági nehézségei ellenére is biztosítania kell. Az elmúlt években a csődhelyzet megelőzése érdekében bevezetett megszorító intézkedések hatása azonban a kisebbségi magazinok esetében is érezhető. A pénzügyi helyzet romlása 2001 és 2003 között már a kisebbségi műsorszolgáltatás szakmai színvonalának megőrzését is veszélyeztette. A 2004. évben jelentős javulás figyelhető meg, ám ez kizárólag egy – a későbbiekben részletezett – pályázati támogatásnak köszönhető.

4.3.1. A finanszírozási rendszer

A kisebbségi műsorok finanszírozása látszólag kettős forrásból történik, valójában a nemzetiségi magazinoknak nincs elkülönített költségvetése. Rendelkeznek ugyan egy adásonkénti keretösszeggel, ám ez elnöki utasítással bármikor csökkenthető. Az MTV általános költségvetését terheli a belső munkatársak fizetése és annak járulékai. Ebből a keretből fedezik azokat a költségeket is, amelyek abból adódnak, hogy a stábok ingyenesen használhatják az intézmény berendezéseit – így például a kamerákat, a világosítás eszközeit és a kazettákat –, valamint térítésmentesen igénybe vehetik a leforgatott anyagok utómunkálataihoz, az ún. montírozáshoz szükséges technikai helyiségeket, felszereléseket. Minden egyéb kiadást a nemzetiségi műsorok „költségvetéséből” kell fedezni, melynek összege a 26 perces magazinok esetében jelenleg adásonként 180 000 forint, az 52 perces *Rondó* esetében pedig 420 000 forint. Ebből a keretből kell kigazdálkodni a külső munkatársak megbízási díját, valamint a helyszíni forgatással járó összes kiadást, így az útiköltséget, a napi díját és az esetleges szállásköltséget is. Jól jellemzi a kisebbségi műsorok helyzetét, hogy 1992-ben az adásonként felhasználható összeg elérte a 240 000 forintot, vagyis a jelenlegi pénzügyi keret több mint 130%-a volt.

A kisebbségi műsorok 1999 és 2003 közötti költségkeretét bemutató táblázatot a jelentés 2. számú mellékletében közöljük.¹¹⁹ Az adatokból kitűnik, hogy ebben az időszakban a 26 perces műsorok éves „költségvetését” 9 360 000 forintban határozták meg. Mindössze néhány esetben fordult elő, hogy az adott évre engedélyezett keretösszeget – a kisebbségi közösség életében kiemelten fontos esemény dokumentálása céljából – két-háromszázezer forinttal megemelték. A saját gyártású műsorok közül egyedül a *Rondó* magazint részesítették egyszeri, 10%-nál nagyobb emelésben, ami összefügg azzal, hogy a korábbi öt kisebbség mellett az ukrán közösség számára is adásidőt biztosítottak. Az infláció következtében a költségvetés szinten tartása azt eredményezte, hogy a kisebbségi műsorok pénzügyi helyzete az elmúlt években folyamatosan romlott. Különösen nehéz időszak volt 2001. első féléve, amikor az MTV átlagosan 35%-kal csökkentette műsorainak költségkeretét. Az elvonás a nemzetiségi magazinok esetében kb. 11% volt, 180 000 forint helyett 160 000 forintból kellett gazdálkodniuk. Ez az intézkedés néhány hónapig volt hatályban, azután visszaállították a kisebbségi műsorok korábbi költségvetését.

A szlovén magazint – amint arról a későbbiekben részletesen szólunk – a közszolgálati televízióval szerződéses jogviszonyban álló gazdasági társaság készíti. A műsorra fordítható pénzügyi keretet a MTV évente határozza meg. Ennek összege 1999-ben 7 099 776 forint, 2003-ban 11 740 100 forint volt. A műsorok teljes egészében a kft. gyártásában készülnek, a vállalkozás biztosítja a szükséges technikai felszerelést és a stúdiót is. A magazin készítésében az MTV két belső munkatársa (rovatvezető és egy gyártásvezető) vesz részt.

A kisebbségi rovatok elviekben szabadon használhatják fel a számukra engedélyezett költségkeretet, csak arra kell ügyelniük, hogy azt ne lépjk át. Valójában a gazdálkodás önállósága csak részlegesen valósul meg.

¹¹⁸ Az MTV elnöke négy tematikus csatorna indítását tervezi. Ezek közül elsőként a közéleti eseményekről beszámoló hírcsatornát kívánják létrehozni. Amennyiben ezek az elképzelések megvalósulnak, úgy elkerülhetetlenné válik a műsorrend teljes átszervezése, ami a kisebbségi műsorok sugárzási rendjének átgondolását is szükségessé teszi.

¹¹⁹ Ezek az adatok nem tartalmazzák a belső munkatársak fizetését és az MTV technikai eszközeinek használatával járó költségeket.

Az alapvető probléma, hogy a nemzetiségi műsorok finanszírozása nehezen átlátható a rovatvezetők, illetve munkatársaik számára. Ez különösen azért jelent gondot, mert az adásonkénti 180 000 forintos összeg csak az adott félévben belül csoportosítható át.¹²⁰ Ez a gyakorlat hátrányosan érinti a kisebbségi műsorokat, mert csak ezen az időszakon belül van lehetőségük arra, hogy az egyes adásokon „megtakarított” összeget költségigényesebb felvételekre, például helyszíni forgatásra használják fel. (Az adásköltség csökkentésének leggyakoribb módja, hogy stúdiófelvételeket vagy archív anyagokat szerkesztenek a műsorba.) A félévi keret el nem költött részét elvonják a nemzetiségi rovatoktól és beolvasztják az MTV összköltségvetésébe. A rovatvezetők elmondták, hogy kimondva-kimondatlanul az az elvárás velük szemben, hogy lehetőleg ne költsék el a rendelkezésükre álló teljes összeget. Ennek hátterében nyilvánvalóan az áll, hogy a kisebbségi műsorok pénzmaradványát más célra kívánják felhasználni.

Általános jelenség, hogy a rovatvezetőket nem tájékoztatják saját műsoruk költségfelhasználásáról. Elviekben minden adás után kellene kapniuk egy kimutatást arról, hogy milyen összeget fordítottak az adott műsor elkészítésére. Ez az elszámolás azonban gyakran nem jut el hozzájuk, így maguk sem mindig tudják, hogy az adott időszakban milyen összeggel gazdálkodhatnak. A kisebbségi rovatok mellett több gyártásvezető is dolgozik, azonban nincs olyan vezető kijelölve, akinek feladata volna a kimutatások elkészítésének és a rovatvezetők részére történő átadásának az ellenőrzése. A nem átlátható gazdálkodás következménye, hogy miközben a kisebbségi rovatok pénzühiánnyal küzdenek, éves átlagban többszázezer vagy akár milliós fel nem használt összegeket vonnak el tőlük. A kisebbségi műsorok teljes pénzmaradványa 1999-ben 17 265 577 forint volt, egyes rovatok költségvetésük egyharmadát, illetve felét nem költötték el. Az engedélyezett, ám fel nem használt pénzösszeg folyamatosan csökkent, de még 2003-ban is elérte az 5 990 000 forintot. (A részletes kimutatást a jelentés 2. számú mellékletében közöljük.)

Hasonló helyzetről számolt be a külső gyártásban készülő szlovén magazin rovatvezetője is. Elmondása szerint nincs semmilyen rálátása a költségvetési kérdésekre, a pénzfelhasználásról a műsor technikai kivitelezéséért felelős vállalkozás dönt.

A kisebbségi magazinokat is sújtja az a gyakorlat, hogy fővárosi műsorstábban nem foglalkoztatható a vidéki stúdióhoz sorolt külső munkatárs. Ez a megszorítás különösen akkor indokolatlan, ha olyan helyszínen forgatnak, amely közelebb van egy vidéki stúdióhoz, mint a fővárosi székhelyhez. Miután a fővárosi operatőrök megbízási díja magasabb, mint a vidékieké, így az itt készülő nemzetiségi műsorok előállítása költségesebb, mint a Pécsen vagy a Szegeden gyártottaké.¹²¹

Az MTV az 1990-es évek második felétől jelentős köztartozásokat halmozott fel, ezért nem vehetett részt a műsorkészítés támogatására kiírt pályázatokon. Az elmúlt évben az intézmény költségvetési helyzete stabilizálódott, így lehetővé vált, hogy külső forrásokat igényeljen. 2003-ban az MTV mintegy 68 000 000 forintot nyert nemzetiségi műsorok készítésére az Országos Televízió Testülettől. A pályázati támogatás révén a kisebbségi rovatok jelentős többletbevételhez jutottak, így a műsorkészítésre felhasználható keret kb. a duplájára nőtt. A pályázati forrást elviekben a 2003 novembere és 2004 októbere között készült műsorokra használhatták volna fel, ám az intézményen belüli adminisztrációs problémák miatt a támogatás összege csak ez év januárjától jutott el a műsorkészítőkhöz. Az elnyert összeggel 2004 novemberéig kell elszámolniuk. E támogatásnak köszönhetően 2004-ben a kisebbségi műsorkészítés pénzügyi háttere biztosított volt. A vizsgálat lezárásakor azonban még nem tudható, hogy a pályázat egyszeri lehetőség volt-e, vagy a jövőben is ki fogják írni.

Fontos leszögeznünk: hosszú távon nem fogadható el az a gyakorlat, hogy a közszolgálati televízió pályázati úton próbálja finanszírozni a kisebbségi műsorok költségvetéséből hiányzó részt. A nemzetiségi magazinok szakmai színvonalának megőrzése, illetve annak továbbfejlesztése a közszolgálati televízió alapvető feladata. A műsorkészítéshez szükséges pénzügyi hátteret tehát az MTV-nek kell elsődlegesen biztosítania, és a pályázati támogatások ehhez képest csak kiegészítő forrást jelenthetnek. Szükségesnek tartjuk azt is, hogy a nemzetiségi műsorok önálló, elkülönült költségvetéssel rendelkezzenek, mert csak így garantálható az átlátható gazdálkodás, valamint az, hogy ezt a keretösszeget ne lehessen az intézményen belül átcsoportosítani.¹²²

4.3.2. Tárgyi feltételek

A nemzetiségi műsorkészítés feltételeit nem lehet az MTV általános technológiai fejlettségétől elvonatkoztatva vizsgálni. A közszolgálati televízió az 1990-es évek elején jelentős beruházásokat hajtott végre, így ekkor az intézmény az

¹²⁰ Jól jellemzi az intézményen belüli információáramlás hiányosságait, hogy ezzel szemben a rovatvezetők úgy tudják, nem féléves, hanem negyedéves periódusonként kell a költségvetési keretet felhasználniuk.

¹²¹ Ennek hátterében vélhetően az áll, hogy biztosítani kívánják a fővárosi külső munkatársak foglalkoztatását. Jelentős részüket ugyanis korábban az MTV munkatársa volt, és az intézmény gazdasági helyzetének romlása miatt kényszerültek megválni tőlük.

¹²² Várhatóan ez év őszén tárgyalja az Országgyűlés a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló T/9126. számú törvényjavaslatot. Ennek elfogadása esetén a közszolgálati rádió és televízió köteles lesz önálló szervezeti keretek között és elkülönült költségvetéssel biztosítania a kisebbségi műsorok rendszeres készítését és sugárzását.

európai élvonalba tartozott. 1993 után megkezdődött annak előkészítése, hogy az intézmény az elavult és műsorkészítésre kevésbé alkalmas Szabadság téri székház helyett új stúdióba költözzön. Ennek jegyében arra törekedtek, hogy a szükséges forrásokat a kiadások lefaragásával biztosítsák. 1998-tól tudatosan leállították a fejlesztéseket, mert a korszerű technológiát az új stúdióban kívánták kiépíteni. Mára ezért olyan helyzet alakult ki, melyet az intézmény vezetősége úgy jellemzett, hogy „múzeumi körülmények között” kénytelenek dolgozni.

Az elavult technikai háttér, a szükséges beruházások elmaradása a közszolgálati televízió valamennyi műsorát sújtja, azonban nem azonos mértékben. A kisebbségi rovatvezetők egyöntetű véleménye, hogy a nemzetiségi magazinok hátrányos helyzetben vannak a vezetőség által fontosabbnak tekintett műsorokhoz képest.

A nemzetiségi rovatok nem rendelkeznek a műsorkészítéshez szükséges technikai felszereléssel. A kialakult gyakorlat szerint ezt kettő, de legalább egy héttel a tervezett forgatás előtt igényelniük kell. Még így is gyakori, hogy a forgatás elmarad, mert valamely más műsor igénylését a kisebbségi magazin elé sorolják. Az alkotók évek óta csak azoknak a meghívásoknak tudnak eleget tenni, amelyek a rendezvényt megelőző hetekben eljutnak hozzájuk, a váratlan eseményekről nem tudnak tudósítani. Emiatt fordulhatott elő, hogy a szlovákiai romák éhséglázadása idején a roma magazin munkatársa egy magánszemélytől kölcsönkért kamarával volt kénytelen forgatni.

Az egyik legnagyobb probléma, hogy az elmúlt években folyamatosan csökkenteni kellett a helyszíni forgatások számát, illetve azok időtartamát, mert az ezzel járó kiadások már nem fértek bele az engedélyezett keretbe. A helyszíni felvételeket egyre inkább a környező településeken, illetve a szomszédos megyékben forgatják. Egyes régiók szinte egyáltalán nem jelennek meg a nemzetiségi magazinokban, mert a műsorkészítők – szándékaik ellenére – csak a meghívások töredékének tudnak eleget tenni. Ez a kényszerű helyzet feszültségeket kelt azokban a kisebbségi közösségekben, amelyek az ország különböző vidékein szórványokban élnek. A rovatvezetők minden lehetséges módon próbálnak lefaragni a költségekből: gyakran nem veszik igénybe a napidíjat, megegyeznek az együttesekkel, táncsoportokkal, hogy a szerzői jogdíj megfizetése nélkül készíthetnek felvételeket a fellépéseiken, illetve egy napra sűrítik a forgatást, hogy ne kelljen szállásdíjat fizetniük. Arra is van példa, hogy távolabbi településeken csak akkor tudnak forgatni, ha a felkeresett önkormányzat vagy társadalmi szervezet biztosítja az elszállásolásukat.

A nemzetiségi műsorok egyik fontos feladata lenne, hogy segítsék a határokon átvélő kapcsolattartást a kisebbségi közösségek között. Ennek ellátását azonban megnehezíti a romló pénzügyi helyzet. Az anyaországi forgatásokra alig van lehetőség, vannak olyan rovatok, amelyek évek óta csak belföldön készítenek felvételeket. Ezt a hiányt csak részben pótolja, hogy néhány kisebbségi műsor – így a horvát és a szlovén magazin – jó kapcsolatokat ápol az anyaországi televíziókkal és rendszeresen kap tőlük felvételeket.

A műsorkészítők számára gyakran még a felvételhez szükséges kazetták előteremtése is gondot okoz. A nemzetiségi rovatok a régi – esetenként tízéves – kazettákat kénytelenek újra és újra felhasználni. Ez egyrészt rontja a képminőséget, másrészt értékes és az utókor számára megőrzésre méltó felvételek vesznek el így. Az MTV archiválási gyakorlata szerint az adásba kerülő felvételek nem törölhetők. Egy 26 perces magazin összeállításához azonban többórnyi forgatott anyag szükséges, amelynek archiválásáról senki nem gondoskodik. Ezeknek az anyagoknak egy része vágatlan formában is jelentős kulturális értékkel bír, hiszen pótolhatatlan eseményeket – például egy egyre kevesebbek által beszélt nyelvjárást, egy még élő népszokást vagy egy jubileumi koncertet – rögzít. A rovatvezetők ugyan esetenként megpróbálják ezeket a felvételeket megőrizni, ám így is előfordul, hogy a félretett kazettát utóbb – az aktuális adás elkészítése érdekében – le kell törölniük. Ez a sajátos „házi archívum” tehát semmilyen védelem alatt nem áll, fennmaradása pusztán néhány elkötelezett televíziós munkatárnak köszönhető.

Elkerülhetetlennek tartjuk, hogy az MTV intézkedjen annak érdekében, hogy ezek a felvételek ne enyésszenek el, hanem a jövőben minél szélesebb kör számára hozzáférhető, kutathatók legyenek. Ez két módon volna biztosítható: vagy az intézményen belül kellene gondoskodni a kazetták archiválásáról vagy át kellene azokat adni valamely külső szervezetnek, így például az országos kisebbségi önkormányzatoknak. Az MTV és az országos kisebbségi önkormányzatok között 2000 áprilisában megkötött együttműködési megállapodás elviekben rendezi ezt a kérdést. Ennek értelmében ugyanis az MTV vállalta, hogy „a rögzített, de teljes egészében nem felhasznált anyagokat archiválás céljából átadja a kisebbségi önkormányzatoknak”. Az együttműködési megállapodásban szó van arról, hogy az anyagok rendelkezésre bocsátása „az önkormányzatok bizonyos anyagi áldozatvállalása mellett” lehetséges, azonban ennek mértékét nem határozták meg. Ennek is szerepe lehet abban, hogy az anyagok átadásának máig nincs kialakult gyakorlata, illetve eljárási rendje.¹²³

Főleg a fővárosi stúdióban dolgozó szerkesztők sérelmezték, hogy a nemzetiségi műsorok akkor kapják meg a montírozószobát, amikor arra más műsorkészítők nem tartanak igényt. Az is előfordult, hogy a technikai helyiség szabad volt a délutáni órákban, a nemzetiségi magazin utómunkálatait mégis a késő éjszakai időpontban kellett elvégezniük. A

¹²³ Egyes rovatvezetők felhívták a figyelmet arra, hogy ezeket a felvételeket csak a szükséges utómunkálatokat követően volna szabad hozzáférhetővé tenni a nyilvánosság számára, hiszen tartalmazhatnak olyan véletlenül ellesett pillanatképeket, amelyek akár személyhez fűződő jogokat is sérthetnek.

kisebbségi műsorok a hét egy meghatározott napján kapják meg a stúdiót, így ekkor tudják az aktuális adás felvezetőjét és a meghívottakkal való beszélgetést rögzíteni. Ha a riportalanyn ezen a napon nem ér rá, kénytelenek más helyszínt keresni a forgatáshoz. Az ebből adódó többletköltséget a műsor költségvetéséből kell kigazdálkodniuk.

A műsorkészítéshez elengedhetetlenül szükséges, hogy a szerkesztők informáltak legyenek a kisebbségi közösségek ügyeiről. Tájékozódásukat megnehezíti, hogy jelentősen korlátozták a munkatársak telefonkeretét. Az engedélyezett összeg elsősorban a beosztástól függ. 2004-ben a rovatvezetők havi telefonköltségét 12 000 forintban (egyes rovatvezetők tudomása szerint 15 000 forintban) maximálták. Ez meglehetősen alacsony összeg, különösen ha figyelembe vesszük, hogy egyes rovatok kapcsolatot tartanak az anyaországi televízióval, és így nemzetközi hívásokat is kénytelenek lebonyolítani.

A kisebbségi rovatok elavult számítógépekkel rendelkeznek, évek óta nem történt fejlesztés. A munkát nehezíti, hogy több munkatárs kénytelen osztozni egyetlen számítógépen. A műsorkészítéshez nélkülözhetetlen lenne az internet használata, azonban a hozzáférés csak helyenként biztosított. Van olyan kisebbségi rovat, amely még e-mail címmel sem rendelkezik. Jól jellemezte a kisebbségi műsorok helyzetét, hogy az MTV internetes oldalán csak hosszas keresés után voltak fellelhetők, miközben több mint 30 műsor közvetlen elérési lehetőséggel rendelkezett. (Ez év szeptemberében az MTV internetes oldala jelentősen átalakult, végleges formáját a jelentés lezárásakor még nem nyerte el.)

A kisebbségi rovatvezetők egyöntetű véleménye, hogy romló technikai feltételek mellett kénytelenek dolgozni. Ilyen körülmények között évről évre nehezebb a nemzetiségi magazinok színvonalát megőrizni. A szűk költségvetési keretek ellenére arra törekcsenek, hogy nézhető és szakmai szempontból elfogadható műsorokat készítsenek. Maguk is érzékelik azonban, hogy a szükséges anyagi és tárgyi feltételek hiányában egyre nagyobb erőfeszítésükbe kerül, hogy ennek az elvárásnak megfeleljenek.

4.3.3. A műsorkészítés személyi feltételei

A közszolgálati televízióban jelenleg kb. 1600 belső és 700 külső munkatárs dolgozik.¹²⁴ E jelentős létszám ellenére a nemzetiségi magazinokat mindössze néhány fős stábok készítik. A rovatvezetők és szerkesztők mindegyike nemzetiségi, így személyes indíttatásuk okán is elkötelezettek a kisebbségi televíziózás ügye mellett.

A *Patrin Magazin* 1992. évi indulásakor Közép-Európában úttörő kezdeményezésnek számított, hogy a műsor készítésében roma szerkesztők és műsorvezetők vettek részt. Sajnálatos módon az elmúlt évtizedekben ezen a téren minimális előrelépés történt és ez is csak a közszolgálati televíziókban. Az előítéletek csökkentése és a társadalmi integráció elősegítése érdekében el kell érni, hogy a romák minél nagyobb számban jelenjenek meg a műsorkészítés különböző fázisaiban. Ez a cél megfogalmazódik a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozatban is. Az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszternek és a nemzeti kulturális örökség miniszterének ez év szeptember 30-ig meg kellett volna vizsgálniuk, milyen intézkedésekkel segíthető elő, hogy a közszolgálati és a kereskedelmi elektronikus médiában roma riporterek, műsorvezetők a nem kisebbségi műsorokban is rendszeresen megjelenjenek. Ismereteink szerint az intézkedési terv kidolgozása megkezdődött, ám határidőn belül nem készítették el. A jövőben figyelemmel kívánjuk kísérni e kormányzati program végrehajtását.

A rovatok többsége három belső munkatárssal működik. A *Rondó* és a *Slovenski Utrinki* magazinok esetében szerkesztői státuszban két belső munkatárs foglalkoztatása engedélyezett. A szlovén műsor esetében ezt a létszámot sem tudják betölteni, így a rovatvezető az egyetlen képernyőre kerülő munkatárs. A kisebbségi rovatok összlétszáma jelenleg a főszerkesztői állományban foglalkoztatott további öt munkatárssal együtt sem haladja meg a huszonöt főt. Rajtuk kívül a műsorkészítésben külső munkatársak is részt vesznek, ők azonban szervezetileg nem tartoznak a kisebbségi rovatokhoz. Általában technikai jellegű feladatokat látnak el, bár a *Rondó* magazin ilyen státuszban foglalkoztatja a hat kisebbség köréből kikerülő bemondókat is. A külső munkatársak zöme korábban az MTV alkalmazottja volt, ám az 1997. évi átszervezést követően megváltak tőlük. Azóta nem kapnak állandó fizetést, hanem megbízási szerződések alapján részesülnek díjazásban.

Az alkotók azzal a tudattal kénytelenek dolgozni, hogy teljesítményük csak kevesekhez fog eljutni és nagy valószínűséggel visszhangtalan marad. Vannak azonban örömteli ellenpéldák is: a Kamera Hungária 2000 Televíziós Műsorfesztiválon az *Együtt* magazin filmjét díjazták, 2001-ben pedig a *Rondó* magazin dokumentumfilmjét Berlinben elismerésben részesítették. Ugyanebben az évben Varsóban a nemzetközi filmfesztiválon a roma rovat filmje nyert a Civis Europe televíziós kategóriában. Ennek ellenére kijelenthető, hogy a kisebbségi magazinok viszonylag ritkán kerülnek a figyelem középpontjába. Ilyen kivételes év lehetett volna 2003, hiszen ekkor ünnepelte 25. éves jubileumát a kisebbségi

¹²⁴ Összehasonlításként megjegyezzük, hogy az európai közszolgálati televíziókban foglalkoztatott létszáma általában 3000–5000 fő között mozog.

televíziózás. Sajnálatos módon az MTV keveset tett annak érdekében, hogy ez az évforduló széles körben ismertté váljon. Fontosnak tartjuk ezért, hogy a jelentésben is megemlítsük: a jubileum évében kimagasló munkájuk elismeréseként a köztársasági elnök a Magyar Köztársaság Érdemrend lovagkeresztjé kitüntetés adományozta az *Együtt* magazin, a szerb, valamint a horvát rovat vezetőjének. A kisebbségi rovatok több jelenlegi és volt munkatársát az MTV elnöke Nívódíjban részesítette.

A rovatvezetők a személyes találkozókön saját, illetve munkatársaik helyzetét úgy értékelték, hogy sem anyagilag, sem erkölcsileg nincsenek megbecsülve. Különösen azt sérelmezték, hogy nem kapnak érdemi visszajelzést az elvégzett munkájukról. Az MTV elnöke ezzel szemben azt állította, hogy a kisebbségi műsorok szerkesztőinek fizetése megfelel az azonos beosztású munkatársak bérezésének. (A pontos összeg említésére az érintettektől nem kaptunk felhatalmazást, így azt nem közöljük.)

Annak megítéléséhez, hogy egy javadalmazás soknak vagy kevésnek tekinthető, nem elegendő az összecszerűség ismerete, hanem további tényezők együttes értékelése is szükséges. Ezek közül talán az a legfontosabb, hogy a fizetésért milyen teljesítményt kell nyújtani. A kisebbségi rovatok kis létszámából adódóan az itt dolgozó belső munkatársakra számos többletfeladat hárul. A klasszikus szerkesztői tevékenységen kívül – mint az adásterv összeállítása és a műsorok felvezetése – az ő irányításukkal zajlanak a helyszíni forgatások, emellett közreműködnek az utómunkálatokban, és részben ők készítik a feliratozáshoz szükséges fordításokat is. Egyikük úgy fogalmazott, hogy egyszerre kell rendezőnek, vágónak, fordítónak és műsorvezetőnek lenniük egyetlen fizetés ellenében. A munkatársak közül többen közreműködnek más műsorok – így például a regionális híradók vagy az *Alpok–Duna–Adria* magazin – készítésében is, e tevékenységükért azonban semmilyen díjazásban nem részesülnek.

A fizetéssel való elégedettséget ugyanakkor az is befolyásolja, hogy a munkavállaló érez-e előrelépést a korábbi helyzetéhez képest. Az elmúlt években a szerkesztők az alapfizetésükön felül jogdíjat kaptak az elkészített műsorok után. 1997 óta erre nincs lehetőség, a belső munkatársak kizárólag a munkaszerződésben megállapított munkabéren részesülnek. A fizetésüket ugyan e változtatással egyidejűleg rendezték, ám azóta jelentősebb emelés nem történt és jutalmat sem kaptak hosszú ideje. A munkatársak számára az előmenetel lehetősége nem biztosított: a bérezés kizárólag a beosztáshoz igazodik, így egy évtizedes tapasztalattal rendelkező szerkesztő fizetése ugyanannyi, mint egy azonos munkakörben foglalkoztatott pályakezdőé. Az MTV semmilyen szakmai továbbképzést nem biztosít a nemzetiségi műsorok készítőinek. Egyedül a *Rondó* magazin külső munkatársainak szerveztek beszédtechnikai képzést. A kisebbségi nyelvtanulást nem támogatják, csak néhány uniós nyelvből indítottak tanfolyamot.

A fizetés megítéléséhez azt is figyelembe kell venni, hogy van-e különbség az eltérő szervezeti egységeket jellemző munkakörülmények között. Az előzőekben már szó volt arról, hogy a rendelkezésre álló technikai felszerelések közül a kisebbségi magazinok gyakran a rosszabb minőségűt kapják. Ez a különbségtétel más területeken is megmutatkozik. A nemzetiségi magazinok műsorvezetői a saját ruhájukat viselik, az öltözködéshez semmilyen támogatást nem kapnak. Ezzel szemben más műsoroknál ma is létező gyakorlat, hogy a képernyőn megjelenő munkatársak a divatcégek által rendelkezésre bocsátott ún. szponzorált ruhákat viselnek.

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a kisebbségi magazinok munkatársainak munkája nincs a súlyának megfelelően értékelve. Fizetésük nincs arányban a kifejtett teljesítménnyel és ez nem magyarázható pusztán az intézmény rossz gazdasági helyzetével. Közrejátszik az is, hogy a nemzetiségi műsorok szerkesztőinek nincs pontos munkaköri leírása, így a szabályozatlanság miatt számos többletfeladatot díjazás nélkül kénytelenek ellátni.

4.4. Műsorszerkesztési elvek

A kisebbségi műsorok többéves (esetenként évtizedes) múltra tekintenek vissza. Ennek köszönhető, hogy bár tematikai felépítésük hasonló, mégis mindegyiket egyedi arculat jellemzi.

A kisebbségi adások kezdetben magazin jellegűek voltak, napjainkban azonban egyre több a tematikus adás. Ez a tendencia csak részben magyarázható a műsorkészítők szemléletváltozásával. Egy magazinműsornak – ha valóban eleget akarnak tenni a műfaj szakmai követelményeinek – adásonként legalább 4-5 különböző híradásból, rövid tudósításból kell állnia. A kisebbségi műsorok ennek az elvárásnak korábban sem tudtak maradéktalanul megfelelni, az utóbbi években pedig gyakran már az is nehézséget okozott, hogy 3-4 anyag forgatásának költségét kigazdálkodják a rendelkezésre álló keretből. Maguk az alkotók is elismerik, hogy gyakran kénytelenek a rendezvényekről a hírértéküket meghaladó terjedelemben beszélni, mert különben nem tudják kitölteni a műsoridőt. Különösen a nyári hónapokban fordul elő, hogy az adás szinte teljes egészében egy néptánc vagy egy énekegyüttes koncertjén készült felvétel sugárzásából áll. Arra is van példa, hogy új műsor helyett egy néhány évvel korábbi adást ismételnek meg.

A tematikus adások megjelenése új távlatokat nyitott a kisebbségi televíziózásban. A műsorkészítők olyan kérdésekkel is foglalkozhatnak, amelyek nem férnek a néhány perces tudósítások keretei közé, így a teljes adásidőt kitöltő riportokat, esetenként dokumentumfilmeket is forgatnak. Ilyen anyagok gyakran láthatóak az *Együtt* magazinban. A *Roma Magazin* is tudatosan él ezzel a lehetőséggel, rendszeresen önálló adást szentel az oktatás, a foglalkoztatás problémáinak bemutatására. A *Domovina* című szlovák műsor havonta ifjúsági és gyermekműsorral jelentkezik. Nem ritka az sem, hogy a kisebbségi rovatok az ünnepekre vagy jelentősebb évfordulókra tematikus adást készítenek.

A kisebbségi műsorok pénzügyi helyzete ebben az évben számottevően javult az ORTT pályázati támogatásának következtében. Ez a változás kedvezően befolyásolta a műsorkészítés szakmai színvonalát. A műsorok érezhetően sokszínűbbek lettek, több új sorozat is indult. A szlovákok a népi ételeket bemutató adásokkal jelentkeztek, a szlovének a hagyományos paraszti életmódhoz igazodó kalendáriumot készítettek, a szerb sorozatban pedig az ortodox egyház kegytárgyait, valamint a hazai és az anyaországi kegyhelyeit mutatták be.

A műsorokat írásban nem rögzített alapelvek alapján szerkesztik. Ezt a hiányt azonban az alkotók megítélése szerint pótolja a sokéves szakmai tapasztalat. Általános jelenség, hogy a műsort „az élet írja”, vagyis a témaválasztásban az aktualitásokhoz próbálnak igazodni. Ez szükségessé tenné, hogy ne csak a környezetüket mutassák be, hanem az ország távolabbi pontjain élő közösségekhez is eljussanak, ám a helyszíni forgatásra csak korlátozott lehetőségeik vannak.

Az alkotók többsége az értékmegőrzést jelölte meg a kisebbségi műsorok fő feladatának. A kisebbségi közösségek történelmének, hagyományainak, kultúrájának, vallásának bemutatásával erősíteni kívánják a nemzetiségek identitástudatát. Céljuk az is, hogy tájékoztatást adjanak a közéleti eseményekről és dokumentálják a közösségek életét. E műsorok hangsúlyozottan nem pusztán a nemzetiségekhez szólnak, az alkotók reményei szerint segítenek közelebb hozni egymáshoz a többségi és kisebbségi társadalmat.

A nemzetiségi magazinok többsége anyanyelven, magyar feliratozással sugározza adásait. Ezekben a műsorokban is előfordul azonban, hogy magyarul nyilatkozó riportalanyt kell szerepeltetni. Ekkor az elhangzottakat minden esetben lefordítják és feliratozzák. A műsorkészítők hangsúlyt fektetnek arra is, hogy a még élő nyelvjárásokat megörökítsék. A *Roma Magazin* adásai többnyire magyar nyelvűek, ám az alkotók rendszeresen jelentkeznek cigány nyelvű anyagokkal is. A *Rondó* magazin adásaiban szintén váltakozva szerepel a magyar és a hat kisebbségi nyelv valamelyike. E műsoron belül az anyanyelven sugárzott adáspercek aránya az ukránok esetében a legmagasabb.

A nemzetiségi műsorok rendszeresen beszámolnak a kisebbségi közélet eseményeiről. Hírt adnak a fontosabb tanácskozásokról, konferenciákról, az országos kisebbségi önkormányzatok határozatairól, az aktuális pályázati lehetőségekről, a közösség tagjainak adományozott kitüntetésekről, esetenként kisebbségi közéleti személyiségek elhunytáról. Ez a tájékoztatás azért fontos, mert ilyen témák szinte soha nem jelennek meg az országos hírműsorokban és a regionális adásokban is viszonylag ritkán. A rovatvezetők ugyanakkor elmondták, hogy a heti, kétheti rendszerességgel megjelenő, mindössze 26 perces műsoroktól nem várható el, hogy átvegyék a hírműsoroktól ezt a tájékoztatási funkciót. Alapvető követelmény lenne ezért, hogy az MTV más műsoraiban is sokkal nagyobb szerepet kapjanak a kisebbségi közösségekről szóló híradások.

E cél érdekében a kisebbségi rovatok munkatársai készek lennének együttműködni az intézmény többi szerkesztőségével, rovatával, így szívesen átadnák az elkészült anyagaikat, témákat javasolnának, de akár a műsorkészítésében is részt vennének. Ez utóbira nagyon kevés példa van: a kisebbségi műsorok néhány munkatársa a regionális híradókban műsorvezető, illetve a német rovat szerkesztője az *Alpok – Duna – Adria* magazinnak is dolgozik. Más stábok többnyire akkor is elzárkóztak az együttműködéstől, ha kisebbségi témával foglalkoztak. Az ország tájait bemutató *Főtér* című műsor rendszeresen felkeresett olyan településeket, ahol jelentősebb kisebbségi közösség él, ám szinte soha nem kérték a kellő helyismerettel rendelkező nemzetiségi rovatok segítségét. A *Záróra* adásaiban több alkalommal is megvitatták a kisebbségi önkormányzati rendszer, a kisebbségi választójog kérdéseit, illetve a roma lakosság helyzetét, ám a műsorok előkészítésébe nem vonták be a kisebbségi alkotókat. A társadalmi kirekesztettség, a szegénység jelenségével foglalkozó *Provokátor* című műsort pedig úgy indították el, hogy a *Roma* magazin rovatvezetőjével – aki e kérdések szakértőjének számít – nem egyeztettek.

Megállapítható tehát, hogy a kisebbségi műsorok mindegyike az alkotók által kijelölt „ad hoc” irányvonalat követi, írásban lefektetett műsorszerkesztési elvek nincsenek. A nemzetiségi magazinok pótolhatatlan szerepet töltenek be a kulturális, történelmi értékek megőrzésében, ugyanakkor fontos feladatuk az is, hogy a kisebbségek mindennapjait dokumentálják. Miután a hírműsorok csak elenyésző arányban foglalkoznak a kisebbségi közélet eseményeivel, így ezekről a kisebbségi magazinok kénytelenek beszámolni. A szűkre szabott műsoridő, a heti, kétheti megjelenés, illetve a korlátozott forgatási lehetőségek miatt azonban a nemzetiségi magazinok nincsenek abban a helyzetben, hogy ezt a funkciót teljes egészében magukra vállalják. Ennek következtében sérül a kisebbségi közösségek tagjainak tájékoztatáshoz való joga. A közszolgálati televízióknak ki kell dolgoznia azokat a műsorkészítési elveket, amelyek orvosolják ezt a sérelmet és garantálják a rendszeres és átfogó tájékoztatás követelményének érvényesülését.

4.5. Szervezeti kérdések

A nemzetiségi magazinok jelenleg négy különböző helyszínen készülnek: a *Hrvatska Kronika* és az *Unser Bildschirm* és az *Együtt* a Pécsi Körzeti Stúdióban, a *Domovina*, az *Ecranul Nostru* és a *Srpski Ekran* a Szegedi Körzeti Stúdióban, a *Slovenski Utrinki* Szombathelyen, a *Roma Magazin* és a *Rondó* a fővárosi székhelyen. A közös – három műsorterületet magába foglaló – főszerkesztőség Budapesten kapott helyet.

Az MTV a kezdetektől arra törekedett, hogy a kisebbségi műsorok a nemzetiségek által sűrűn lakott megyékből, régiókból jelentkezzenek. A helyszínek kiválasztása jó döntésnek bizonyult, hiszen így az alkotók napi kapcsolatban vannak a kisebbségi közösségekkel és könnyebben eljutnak hozzájuk a műsorkészítéshez szükséges információk. Egyes országos kisebbségi önkormányzatok azonban kifogásolják, hogy a vidéki stúdiótól távolabb eső nemzetiségi régiók aránytalanul keveset szerepelnek a műsorokban. Ez a felvetés jogosnak tűnik, azonban ennek nem szervezeti okai vannak, hanem a helyszíni forgatási lehetőségek szűkülésével magyarázhatók.

A szlovén magazinról speciális helyzete folytán külön is kell szólnunk. A hazai szlovének többsége Vas megyében él, így kézenfekvő megoldás volt, hogy a rovat az akkor még létező Szombathelyi Regionális Stúdió keretén belül kezdte meg működését. A város mellett szólt az is, hogy a helyi főiskola a szlovén felsőoktatás hazai központja. 2000-ben a stúdiót Sopronba helyezték át, ám az átszervezés a nemzetiségi rovatot nem érintette. A *Slovenski Utrinki* gyártását ettől kezdve a Magyar Televízióval szerződéses kapcsolatban álló Pro28 Kft. végzi. Az elmúlt években jó munkakapcsolat alakult ki a rovatvezető – a műsor egyetlen belső munkatársa – és a vállalkozás között. A korábbiakban részletesen szoltunk azokról a problémákról, amelyek abból adódnak, hogy a nemzetiségi műsoroknak nincs önálló technikai bázisa. Ilyen gondok a szlovén magazin esetében nem jelentkeznek, hiszen egy szerződésben rögzített szolgáltatást vesznek igénybe. Emiatt gördülékenyebb a napi munka, nincs szükség hetekre előre kidolgozott műsortervre, a helyszíni forgatásokat elegendő egy nappal előtte egyeztetni. A rovatvezető ugyanakkor arról számolt be, hogy viszonylag ritkán kerül kapcsolatba a budapesti székhelyen vagy a vidéki stúdióban dolgozó kollégáival, emiatt a Magyar Televízió belüli információk gyakran jelentős késéssel vagy egyáltalán nem jutnak el hozzá.

A kisebbségi műsorokat kezdetben önálló szerkesztőségek készítették. 1997-ben a nemzetiségi szerkesztőségeket rovatvá minősítették át és beolvasztották az elnöki utasítással létrehozott Regionális, Kisebbségi és Határontúli Főszerkesztőségbe (RKH Főszerkesztőség). Az átalakítástól azt várták, hogy elő fogja segíteni az azonos térségben készülő műsorok közti átjárhatóságot. Úgy vélték, hogy az összevonás révén a kisebbségek nagyobb teret fognak kapni a regionális műsorokban, illetve műsorkészítés során is hatékonyabb együttműködés alakítható ki. Ennek garantálása érdekében Pécsen és Szegeden egy-egy kisebbségi rovatvezető stúdióvezető-helyettesi beosztást kapott. Ismereteink szerint e pozíció betöltése napjainkban is pusztán „szokásjog” alapján történik, ezt semmilyen szabályzat nem rögzíti.

A rovatvezetők többsége úgy ítéli meg, hogy a szervezeti reform nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.¹²⁵ A közös főszerkesztőség ellenére a kisebbségi témák nem kapnak hangsúlyt a regionális műsorokban. Az együttműködés többnyire kimerül abban, hogy a nemzetiségi magazinok átvehetnek anyagokat a körzeti híradóktól vagy egyéb helyben készült műsoroktól. Erre azonban akkor is lehetőségük volna, ha külön szervezeti egységben működnének. A szerkesztőségek rovatvá alakítása következtében jelentősen szűkült a nemzetiségi műsorkészítők érdekérvényesítési lehetősége. A rovatvezetőket nem vonják be a döntéshozatali eljárásba, így nem vehetnek részt azokon a fórumokon, ahol költségvetési kérdésekről vagy az ünnepek körüli műsorrendről tárgyalnak.

A közös főszerkesztőség létrehozása a kisebbségi rovatok háttérbe szorulásának veszélyét hordozza. A főszerkesztőnek három műsorterületet kell képviselnie az egyeztetések során, így kevésbé eredményesen tud lobbizni a nemzetiségi műsorok érdekében. Ennek is szerepe lehet abban, hogy miközben a kisebbségi rovatok működési feltételei érezhetően romlottak, az elmúlt években több új határontúli műsor indult és a meglévőket is jelentősen fejlesztették. Ez a gyakorlat azért is vitatható, mert a határontúli magyarokhoz szóló adások sugárzását egy másik műsorszolgáltató, a Duna Televízió egyébként is biztosítja.

Az RKH Főszerkesztőség korábban az Aktuális és Közéleti Műsorok Szerkesztőségével, a Sport Főszerkesztőséggel és a Híradó Főszerkesztőséggel egyetemben a Hírigazgatóság keretén belül működött. Ebben az évben az integrált műsorszervezés jegyében megalakult a Közéleti Igazgatóság. Itt készülnek a szolgáltató jellegű, valamint az oktatás céljait szolgáló műsorok. Ehhez a szervezeti egységhez került át az RKH Főszerkesztőség is. Az átszervezés előtt nem egyeztettek a kisebbségi műsorok rovatvezetőivel, pusztán a döntésről értesítették őket.

A rovatvezetők többsége indokoltan tartaná az önálló kisebbségi főosztály visszaállítását. Véleményük szerint így nem csak az érdekérvényesítő lehetőségeik erősödnek, hanem átláthatóbbá válna a kisebbségi műsorok gazdálkodása is. Többen azonban arra hívták fel a figyelmet, hogy a szervezeti átalakítást csak akkor támogatják, ha megfelelő garanciát kapnak arra, hogy a különválás után is rendelkezésükre fogják bocsátani a műsorkészítéshez szükséges technikai fel-

¹²⁵ Az utóbbi hónapokban olyan hírek jutottak el hozzánk, hogy a Magyar Televízióban jelentős átszervezések várhatóak, amelyek valószínűleg a Regionális, Kisebbségi és Határontúli Főszerkesztőséget is érintik. Ezekről az esetleges változásokról azonban hivatalos tájékoztatást nem kaptunk.

szereléseket. (Amint erről már szóltunk, a nemzetiségi magazinok az infrastruktúrát más műsorokkal közösen használják, a kamerákat, illetve egyéb berendezéseket a forgatásokhoz külön kell igényelniük.) Az önálló főszerkesztőség létrehozását a válaszadó országos kisebbségi önkormányzatok többsége is szükségesnek tartja.

Álláspontunk szerint a kisebbségi jogok érvényesülése érdekében feltétlenül biztosítani kell a kisebbségi műsorkészítés szervezeti önállóságát. Ez garantálhatja ugyanis a nagyobb költségvetési mozgásteret és az átláthatóbb gazdálkodást. Egy önálló főszerkesztőség hatékonyabb munkakapcsolatot tudna kialakítani mind az anyaországi, mind az intézményen belüli műsorkészítő műhelyekkel.

V. A nemzeti és etnikai kisebbségek megjelenítése a közszolgálati rádióban

5.1. A kisebbségi rádióműsorok vizsgálatának módszere

Az elmúlt években több esetben is foglalkoztunk a kisebbségi rádióműsorok készítésének és sugárzásának problémáival, a regionális stúdiók nemzetiségi műsorkészítő műhelyeinek működési nehézségeivel.

2003-ban zártuk le azt a több mint egy éve folyó vizsgálatunkat, amely a Magyar Rádió Rt. (a továbbiakban: MR Rt.) Regionális és Nemzetiségi Stúdiói nemzetiségi szerkesztőségeinek és műhelyeinek működtetési gondjait, körülményeit érintette. Ennek keretében a Szlovák és a Szerb Országos Kisebbségi Önkormányzat elnökeinek panaszai alapján konkrétan csak a Magyar Rádió Pécsi, valamint Szegedi Regionális és Nemzetiségi Stúdiói nemzetiségi szerkesztőségeinek, műhelyeinek szervezeti változásait, anyagi helyzetét vizsgáltuk. A jelentésünkben felvetett problémák megoldására, kezelésére az MR Rt. Elnöke nem tett megfelelő javaslatokat. A feltárt hiányosságok, gondok folyamatosan ismétlődtek, jelentősebb, pozitív irányú változásokat eredményező intézkedések nélkül.

Tekintettel tehát az előzményekre, a jelenlegi vizsgálatunk egyfajta „utóellenőrzésként” is felfogható, amelynek keretében a műsorkészítő műhelyek munkatársainak, az MR Rt. szakembereinek, valamint néhány országos önkormányzat képviselőinek a részvételével fogalmazhattuk meg megállapításainkat. E módszer alkalmazásával megkerestük a Magyar Rádió Rt. elnökét, valamint az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeit is, és részletes tájékoztatást, illetve véleményt kértünk:

- a kisebbségi rádióműsorok tartalmáról, idejéről;
- a finanszírozással összefüggő kérdésekről;
- a műsorkészítő műhelyek szervezeti helyéről;
- az együttműködési lehetőségekről, formákról;
- a szükséges továbbképzésekről, az anyaországi kapcsolatok ápolásáról;
- a kisebbségi lakosság igényeiről és a kisebbségi rádióműsorok sugározási rendjéről;
- a „kisebbségi rádiózás” jövőjéről.

A fentiekén túlmenően megkereséssel fordultunk az Országos Rádió és Televízió Testületének elnökéhez is, és általános értékelést kértünk tőle a Magyar Rádió közszolgálati funkciójáról, illetőleg arról, hogy az ORTT álláspontja szerint a közszolgálati médiában általában milyen szerepet kell kapnia a hazai nemzeti és etnikai közösségek megjelenésének.

Természetesen – hasonlóan a Magyar Televízió esetében követett vizsgálati módszerhez – személyesen felkerestük a Pécsi Regionális és Nemzetiségi Stúdió szerb, horvát és német műsorkészítő műhelyeit, a Szegedi Regionális és Nemzetiségi Stúdió román és szlovák „szerkesztőségének” munkatársait, a Szombathelyi Regionális és Nemzetiségi Stúdió szlovén műsorának, valamint a Miskolci Regionális és Nemzetiségi Stúdió szlovák műsorának készítőit. A négy helyszínen a stúdiók vezetőivel is készítettünk interjút.

Látogatást tettünk továbbá a Magyar Rádió budapesti székházában: személyes beszélgetés keretében ismertük meg a ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény és lengyel nemzetiségi rádióműsorok elkészítésében közreműködő szakemberek véleményét, illetve beszélgettünk a szolnoki Regionális és Nemzetiségi Stúdió roma „szerkesztőségének” munkatársával, valamint a Kossuth Rádió – regionális és nemzetiségi műsorok stúdióit irányító – regionális főszerkesztő-helyettesével, valamint a nemzetiségi referenssel is.

A személyes interjúk során olyan elhivatott szakemberekkel találkozhattunk, akik hosszú évek, sőt évtizedek óta ellátják a nemzetiségi rádióműsorok készítésének komplex feladatait. Általában elmondható, hogy a rádió munkatársai – sokszor a nyilvánvaló anyagi nehézségek ellenére – gyakran erkölcsi és anyagi megbecsülés hiányában is elkötelezetten, lelkiismeretesen dolgoznak.

A személyes beszélgetések során a korábbiakban már jelzett témakörök szerint készítettük az interjúkat, így az elhangzott információk, adatok, vélemények összegzése is tematikusan történik, foglalkozunk a kisebbségi rádióműsorok tartalmával, idejével, a finanszírozási problémákkal, a „szerkesztőségek” szervezeti helyével, az együttműködési lehetőségeikkel, a továbbképzésekkel, az anyaországi kapcsolatok ápolási lehetőségeivel, a kisebbségi lakosság igényeivel, a kisebbségi rádióműsorok sugárzási rendjével.

5.2. A kisebbségi rádióműsorok szerkezete, időtartama

A Magyar Rádióban anyanyelven szóló nemzetiségi műsor 1953-tól hallható, ekkor kezdte meg működését a szerb-horvát „szerkesztőség”, amely heti kétszer 30 perces műsort készített. Jelenleg mind a 13 kisebbségnek van nemzetiségi műsora, ezeknek egy része regionálisan, más része országosan is fogható.

Hetenként 11 óra szlovák és horvát, 10 és fél óra román és német, 9 és fél óra szerb nyelvű műsor hallható regionális adón. A roma kisebbség adása – magyar nyelven – heti két és fél óra, 2004 májusáig regionális frekvencián napi egy órában (heti hét órában) a Rádió C-től átvett műsort is sugároztak. A *Cigány félóra* heti 30 percben szól, ez a műsor azonban a Belpolitikai Szerkesztőség keretében készül. A szlovák, román, német, horvát, roma műsorok napi rendszerességgel, a szerb pedig vasárnap kivételével mindennap hallható. A bolgár, görög, lengyel, örmény, ruszin, szlovén, ukrán kisebbségi műsort hetente 30-30 percben, országos frekvencián sugározzák.

Létezik még két magyar nyelvű nemzetiségi műsor: Az *Egy hazában* címűt hetente 55 percben, a *Gyöngyszemek – szemelvények nemzetiségeink irodalmából* címűt pedig hetente 10 percben hallhatják. A műsoridő alakulásáról a MR Rt. elnöke által megküldött 3. és 4. számú mellékletek adnak részletes tájékoztatást, melyeket a jelentésünkhöz is csatolunk. A Magyar Rádió – válaszelevelük szerint – „a már létező struktúra és létező frekvenciaállomány adta lehetőségek közé” kellett beilleszteniük a nemzetiségi műsorokat, „a nemzetiségi csatorna hiánya és az anyagi kondíciók szűk volta határozta meg” a nemzetiségi műsorok adásidejét és az elhangzás helyét.

Jelenleg hat vidéki stúdióban és Budapesten készítenek nemzetiségi műsorokat:

- A Pécsi Regionális és Nemzetiségi Stúdióban működik a szerb, a német és a horvát nemzetiségi „szerkesztőség”.
- A Szegedi Regionális és Nemzetiségi Stúdióban a román és a szlovák nemzetiségi „szerkesztőség” tevékenykedik.
- A Miskolci Regionális és Nemzetiségi Stúdióban szlovák nemzetiségi műsor készül.
- A Szombathelyi Regionális és Nemzetiségi Stúdióhoz tartozik a szlovén nemzetiségi műsor készítése.
- A Szolnoki Regionális és Nemzetiségi Stúdióban működik a magyar nyelvű roma kisebbségi műsor „szerkesztősége”.
- Budapesten készül a ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény és lengyel kisebbségi műsor, a regionális főszerkesztő-helyettes szervezeti egységéhez kapcsolódóan.

A Magyar Rádió által készített táblázat szerint a médiatörvény hatályba lépése óta a műsoridő heti 365 perccel növekedett.

Egyetlen kisebbség esetében történt visszalépés a műsoridőben. A szerb nemzetiségi műsor ideje heti 60 perccel csökkent (ezt a Magyar Rádió által készített táblázat is jelzi). A Szerb Országos Önkormányzat a válaszelevelében a problémáról a következőket írja: „a rádióműsort illetően műsoridő elvonására került sor, amely ugyan korrigálódott, de így sem állt vissza az eredeti állapot”. A szerb műsorkészítő műhely munkatársai is utaltak a műsoridő csökkenésére. Vasárnap nincs adásuk, és így a műsoridejük kevesebb, mint amennyi a médiatörvény hatályba lépésekor volt. Szükségesnek tartjuk, hogy az MR Rt. vezetősége a Szerb Országos Önkormányzattal, bevonva a szerb nemzetiségi „szerkesztőség” munkatársait, tárgyalja újra a szerb nemzetiségi műsor adásidejét.

A szerkesztőségek munkatársai néhány esetben problémaként jelezték a műsorok adásának időpontját: például a vasárnapi regionális szlovén adás – a műsorkészítő szerint – „hallgathatatlan” időpontban kezdődik (reggel 6.00 órától 6.30-ig tart). Hétfőn, 21.30-tól országos sugárzásban csak megismétlik azt. A Miskolci Regionális és Nemzetiségi Stúdióban készülő 30 perces szlovák regionális műsor is vasárnap reggel 6.00 órától 6.30-ig szól, bár később ezt is ismétlik. A „kis” kisebbségek nemzetiségi műsorai esténként 21.30-tól 22.00 óráig hallhatók. Több nemzetiségi műsorkészítő is jelezte, hogy nem igazán szerencsés ez az időpont. Az esti órákban sugárzott kisebbségi műsoroknak nehéz „konkurálniuk” a televízió különböző csatornáin látható filmekkel.

A Szolnoki Regionális és Nemzetiségi Stúdió roma műsorának készítője azt szeretné elérni, hogy 19 órakor az ő műsorukkal kezdődjön a kisebbségi blokk sugárzása, mert jelenleg a magyar nyelvű roma adás kisebbségi nyelvű műsorok között szól, ami csökkenti a hallgatottságukat.

A kisebbségi szerkesztőségek többségében elhangzott az a panasz is, hogy kevés a műsoridő. Véleményük szerint a hosszabb műsoridő feltételezhetően a hallgatottságot is növelné, jobban „megérné áttekerni a regionális csatornára”. A kisebb létszámú nemzetiségek szerkesztői is nagyon kevésnek találják az adásidejüket. (Megjegyezték azt is, hogy tisztán csak 26 perc műsoridővel rendelkeznek és nem 30 perccel, mert előbb „lekeverik” az adásukat.) Több szerkesztőségben is jelezték, hogy kevesen vannak a műsorok szerkesztéséhez, vezetéséhez. A kisebbségi műsorkészítő jelenleg hír-

szerkesztő, zenei szerkesztő, műsorvezető, riportot készítő újságíró, felelős szerkesztő, szervező stb. egy személyben. A műsoridő növeléséhez több „belső és külső” munkatárs alkalmazására is szükség lenne.

A *Cigány félóra* péntekenként, fő műsoridőben a *Napközben* sávjában hallható, heti 30 percben. A műsor készítője 1992 óta rendszeresen kéri, hogy kaphasson még egy fél órát, mivel az adás tetszésindexe magas (78%-os), és a műsor fontos szerepet vállal az előítéletek leküzdésében, a szemléletformálásban.

A kisebbségi szerkesztőségek munkatársai arra is utaltak, hogy az adások sugárzási időpontjának előkészítetlen változtatása problémákat vethet fel, és csökkentheti a hallgatottságukat. Az MR Rt. elnöke levelében úgy fogalmazott, hogy „a Magyar Rádió műsorstruktúrájának, műsoridejének elveiről és gyakorlatáról a Magyar Rádió mindenkor vezetője hivatott dönteni”. *Azt tartanánk megfelelő eljárásnak, ha az MR Rt. vezetősége, az adások időtartamának, időpontjának vagy a műsorstruktúrájának a módosítása előtt egyeztetne a műsorkészítő műhelyek munkatársaival és az országos önkormányzatok médiaszakembereivel.*

Fontos kérdés, hogy mi a nemzetiségi rádióműsorok készítésének célja, milyen tartalommal és struktúrával állítsák össze azokat. Meggyőződésünk, hogy a kisebbségi rádióműsoroknak az egyik legjelentősebb feladata a kisebbségi nyelvek megőrzésének, átörökítésének és fejlesztésének elősegítése. Minél színvonalasabb és érdekesebb egy nemzetiségi rádióműsor, annál több esély van arra, hogy hatással lesz az anyanyelv használatára is.

A nemzetiségi műsorok tartalmának összeállításával összefüggésben a Magyar Rádió vezetése általános vezérlő elvének azt tartja, hogy a Magyarországon élő nemzetiségeket anyanyelvükön tájékoztassák „az őket érintő minden jelentősebb eseményről, lehetőségekről és egyéb politikai, társadalmi és kulturális, valamint sport vonatkozású témákról”.

A nemzetiségi szerkesztőségek műsorainak tartalmát, struktúráját nem kívánjuk elemezni és értékelni. A teljesség igénye nélkül, példálózó jelleggel következzenek egy felsorolás arról, hogy mi hallható a kisebbségi műsorokban: bemutatják a régiók, megyék nemzetiségi eseményeit, a kisebbségek kulturális értékeit, de hallható hír, tájékoztatás, riport a kisebbségi önkormányzatokról, anyaországi történekekről, jelentős kisebbségi személyiségekről, és elhangzanak külpolitikai elemzések is. Van zenés, információs, szórakoztató, modern tánczenét bemutató magazin és kíváncságműsor. A műsorok összeállításánál az aktualitás fontos szempont, de vannak állandó rovatok is.

Az egyik „szerkesztőségekben” azt mondták, hogy túl kellene már lépni a hagyományos nemzetiségi rádiózáson. Nem a folklórra, a néprajzra és a kulturális értékek bemutatására kell helyezni a hangsúlyt. Olyan műsorokat érdemes készíteni, amelyekben – a legkülönbözőbb témákat érintve – tájékoztatnak, szórakoztatnak és tanítanak az adott kisebbség nyelvén.

A műsorok továbbfejlesztése céljából fontos lenne, ha a szerkesztők jobban ismerhetnék a műsoraikkal kapcsolatos kisebbségi lakossági igényeket és véleményeket. Pénz hiányában ritkán kerül sor közvélemény-kutatásra. 2001-ben a pécsi stúdió műsorairól készült egy részletesebb felmérés, ebből az derült ki, hogy Baranya megyében és környékén a felnőtt lakosság 26,6%-a hallgatja a regionális csatornát. A MR Rt. elnöke levelében úgy fogalmazott, hogy a nemzetiségi műsorok színvonalával a hallgatók általában meg vannak elégedve, és a nemzetiségi szervezetek is jónak, tárgyilagosnak és színvonalasnak értékelik a szerkesztőségek munkáját.

A Magyar Rádióban az archiválás az Archiválási Szabályzat alapján történik, mely összhangban van a médiatörvény és számos más idevonatkozó jogszabály előírásaival. Ennek megfelelően a hangzó dokumentumokból két digitalizált példány készül, amelyekből az egyik kölcsönözhető, a második a biztonsági „aranyalap” példány, amely nem kölcsönözhető. Meghatározott időszakonként az archívum állományában teljes vagy részleges revíziót (leltárt, selejtezést) végeznek. A megőrzési idő lejártá után a dokumentumokat a műsorkészítőkkel együttműködve felülvizsgálják. A műsoradatlapokat és műsorborítékokat – mint alapszintű adathordozókat – nem selejtezik.

Ugyanígy járnak el az országosan sugárzott nemzetiségi műsorok tekintetében is (18.30–22.00-ig tartó műsorsáv). A regionális stúdiókban készülő, regionális sugárzású nemzetiségi műsorok esetében azonban az archiválási rend ettől eltérő.

Mivel ezek a műsorok csak az adott stúdió vételkörzetében hallhatók, és a Magyar Rádió nem rendelkezik olyan technikai felszereltséggel, amely lehetővé tenné ezek egyidejű rögzítését, a stúdiók – illetve nemzetiségi szerkesztőink – maguk „archiválják”, őrzik meg különböző hanghordozókon az elkészített műsorokat. Arra egyetlen stúdiónak sincs meg sem a személyi, sem az anyagi feltétele, hogy az országos sugárzású műsorokhoz hasonlóan „aranyalap”-ot képezhesse. Az elmúlt két esztendőben – amióta a regionális stúdiók archiválási feladatainak koordinálását kijelölt munkatárs végzi – kedvező folyamatok indultak meg a műsorok megőrzése érdekében. Például Miskolcon második éve digitális archiválás folyik, a szolnoki roma műsor CD-n került rögzítésre a kezdetektől. Szegeden a Szlovák Önkormányzat segítségével és hathatós anyagi támogatásával megkezdődött a szlovák műsorok archiválása számítógépen – visszamenőleg is.

A jó szándék és az akarat mellett nagy szükség lenne anyagi és technikai eszközökre ahhoz, hogy a regionális stúdiókban létrejövő értékek megőrzése a budapestihez hasonlóan történhessen, nem csak a nemzetiségi műsorok vonatkozásában.

Említést kell még tennünk a kisebbségi rádiózás két sajátos vállalkozásáról, amelyeket közvetlenül nem vizsgáltunk, mivel nem kapcsolódnak a Magyar Rádió közszolgálati nemzetiségi műsorainak készítéséhez.

Létrehoztak egy önálló szlovén rádiót Szentgotthárdon, amely jelenleg az Országos Szlovén Önkormányzat tulajdonában van. A Radio Monoster, a Szentgotthárdi Szlovén Rádió 2000 júniusában kezdte meg adását heti 8 órában. A napi egyórás (vasárnap kétórás) rádióadás az Országos Szlovén Önkormányzat szerint legfeljebb szimbolikusnak mondható. „Komolyabb anyanyelv-ápolási, fejlesztési, asszimilációt fékező, identitáserősítő hatást nem lehet egy ilyen időtartamú műsortól elvárni”. Az adás nyelve kétharmad részben a helyi nyelvjárás. A Szentgotthárdi Szlovén Rádió elmúlt négyéves működése finanszírozás szempontjából nagyon nehézkes volt. A megoldást az országos önkormányzat abban látja, amit a Magyar-Szlovén Kisebbségi Vegyesbizottság 2003. május 28-án aláírt jegyzőkönyvben ajánlasként is megfogalmazott: a rádió működéséhez „szükséges normatív támogatást 2004-től kezdődően az Országos Szlovén Önkormányzat költségvetésében jelenítsék meg”. Erre sajnos ebben az évben még nem került sor. A felvetett probléma összefügg azzal az általánosabb kérdéssel is, hogy az állam hogyan tudja az országos önkormányzatok által fenntartott, önálló intézmények folyamatos és biztonságos működésének pénzügyi garanciáit megteremteni.

A másik önálló csatorna a Rádió C, amely 2001-ben kezdte meg működését. A Rádió C 24 órában tájékoztatja és szórakoztatja a roma lakosságot, nekik, értük és róluk szól. A Rádió C frekvenciáján az adást a budapesti lakosok tudják fogni. Egy 2003-ban végzett kutatás szerint a Budapesten élő cigány lakosság 60%-a állandó hallgatója a Rádió C-nek. A rádió többnyire magyar nyelven szól, de van több órás romani nyelven hallható adás is. 2004 májusáig – a Magyar Rádióval kötött szerződés eredményeként – egy óra mindennap országosan is hallható volt. A jelentés írása közben értesültünk arról, hogy ezt a szerződést a Magyar Rádió anyagi okokra hivatkozva nem tudta meghosszabbítani. Magyarország első roma rádiója a létrehozásától kezdve súlyos anyagi nehézségekkel küzd, ez már többször veszélyeztette a rádió működését is.

Értesülésünk szerint az Országos Cigány Önkormányzat új, országosan is hallható roma rádió létrehozását tartaná szükségesnek, a stratégiai elképzeléseiket még nem ismerhettük meg, azonban – mint ahogy e jelentésben másutt részletesen is szólunk erről – elvi akadályát nem látjuk annak, hogy a teljes országot lefedő, roma vagy más nemzetiségi rádió is létrejöjjön.

A két kisebbségi magánrádió gazdálkodási nehézségei felvetik egy olyan támogatási rendszer kialakításának szükségességét, amely az EBESZ Kisebbségi Nyelvek Használata a Műsorszóró Médiaiban című Irányelvének megfelelően elősegíti a magántulajdonban lévő kisebbségi nyelvű műsorszórást.

5.3. A műsorkészítő műhelyek szervezeti helye

A kisebbségi műsorkészítő műhelyeket a kisebbségi szakemberek, képviselők általában nemzetiségi „szerkesztőségeknek” nevezik. Hivatalosan azonban kisebbségi szerkesztőség a Magyar Rádióban nem létezik. Ilyen meghatározás ugyanis a Kossuth Rádió Szervezeti és Működési Szabályzatában nem található. A Kossuth Rádió műsorkészítő szervezeti egységei között a szervezeti és működési szabályzat 4.1. pontjában szereplő regionális és nemzetiségi műsorok stúdióin belül nincsenek nevesítve a kisebbségi szerkesztőségek. A kisebbségi műsorok készítőinek a kompetenciáit, szervezeti helyzetét tehát nem tisztázza megfelelőn a szabályzat. A nemzetiségi műsorokat irányító nemzetiségi referens ki-nevezése és feladatkörének meghatározása ezt a problémát nem oldja meg, hiszen a szabályzat csak általánosságban (a stúdióvezető ilyen típusú feladatait megismételve) határozza meg a referens tevékenységét, egyidejűleg azonban nem biztosít a kisebbségi műsorkészítők számára nagyobb önállóságot és világosan átlátható szervezeti helyet.

Az Országos Szlovák Önkormányzat is rámutat arra a problémára, amit a regionális és nemzetiségi stúdiók kisebbségi műsorkészítői is jeleztek. Jelenleg a nemzetiségi szerkesztőségeket „kettős szervezeti és pénzügyi alárendeltség köti gúzsba”. Egyrészt a Kossuth Rádió Főszerkesztősége irányítása alatt állnak, másrészt közvetlenül a regionális és nemzetiségi stúdiók alá tartoznak.

A kisebbségi szerkesztőségek munkatársainak véleménye szerint komolyabban kellene venni a kisebbségi szerkesztőségek tevékenységét, több bizalmat és megbecsülést érdemelnének. Az önállóság hiányát úgyis lehet értelmezni, mint-ha nem végeznének a többi szerkesztőséggel azonos értékű és minőségű munkát.

A kisebbségi műsorkészítők többségének véleménye szerint önálló nemzetiségi szerkesztőségeket kellene létrehozni. Egyesek nem tartják szerencsésnek, hogy a regionális stúdiókhoz tartoznak, mert így mindig az adott vezető személytől függ a sorsuk. Szervezeti önállóság esetén több garanciájuk lenne arra, hogy a regionális stúdióvezetők nem szólhatnak bele a munkájukba. Elhangzott olyan javaslat is, hogy a Kossuth Rádióin belül is létre kellene hozni a kisebbségi főszerkesztőséget. Egy másik álláspont szerint a nemzetiségi műsorkészítőknek teljesen mindegy, hogy szervezetileg hová tartoznak, csak „hagyják dolgozni őket”.

A Szerb Országos Önkormányzat a válaszában azt írja, hogy „a kisebbségi műsorkészítő szerkesztőségek szervezeti önállósága csak garanciák előírásával és beépítésével, majd betartásával valósítható meg”. A szerkesztőségek munkatársai is azt mondják, hogy a szervezeti autonómia pénz nélkül nem ér semmit, és nem is működik. A finanszírozás, az önálló gazdálkodás és a szervezeti önállóság egymással összefüggő kérdések.

Elhangzott olyan vélemény is, hogy a szerkesztőségeket az országos önkormányzatoknak kellene fenntartaniuk, de ez a jelenlegi gazdálkodási nehézségek miatt kivitelezhetetlennek tűnik. Mások azonban elvetették ezt az ötletet, mert szerrintük a szakmaiság garanciáit a Magyar Rádió keretein belül jobban lehet biztosítani.

A szervezeti helyzet tisztázása mellett azt is fontosnak tartják, hogy a szerkesztőségek működésének rendje írásban is szabályozva legyen, ne lehessen ad hoc módon, a bevonásuk és véleményük megkérdezése nélkül döntéseket hozni. A főszerkesztő-helyettesek feladatkörét is pontosabban meg kellene határozni a nemzetiségi szerkesztőségek vonatkozásában, mert előfordult olyan eset, hogy valamely kérést az egyik főszerkesztő-helyettes jóváhagyott, a másik pedig utóbb megvetozte.

A Magyar Rádió vezetői a nemzetiségi műsorkészítő műhelyek szervezeti önállóságának kérdését ma, a jelenlegi gazdasági helyzetükre figyelemmel nem tartják aktuálisnak. Nem látják indokoltnak újabb vezetői szint beállítását sem, tekintettel a műsorkészítők kis létszámára. Véleményük szerint az irányítást a regionális főszerkesztő-helyettes, a nemzetiségi referens és a stúdióvezetők maradéktalanul ellátják.

Meggyőződésünk, hogy a kisebbségi szerkesztőségek szervezeti önállóságát mielőbb meg kell teremteni. Ez elősegítené a kisebbségi kulturális értékek hatékonyabb érvényesítését és az önálló gazdálkodás tényleges lehetőségét. Ezt a szemléletet tükrözi a kisebbségi törvény módosítására vonatkozó törvényjavaslat is, mely szerint a közszolgálati rádió és televízió, külön törvény rendelkezései szerint önálló szervezeti keretek között és elkülönült költségvetéssel biztosítja a kisebbségi műsorok rendszeres készítését, sugárzását és terjesztését.

A Magyar Rádió vezetése már a kisebbségi törvény módosítása előtt megteremthetné a nemzetiségi rádióműsort készítő szerkesztőségek szervezeti önállóságát, illetve megvizsgálhatná az önálló nemzetiségi és regionális főszerkesztőség létrehozásának a lehetőségét is. Az átszervezés menetét, finanszírozási hátterét az országos kisebbségi önkormányzatok képviselőivel és az érintett kisebbségi szerkesztőségek munkatársaival egyeztetve kellene előkészíteni.

5.4. A kisebbségi rádióműsorok sugárzási rendje

Az MR Rt. elnöke levelében a frekvenciaszolgáltatásokkal összefüggésben ugyanazokat a problémákat veti fel, mint a nemzetiségi szerkesztőségek munkatársai. *A kisebbségi lakosság is jelzi, hogy az elavult frekvenciák és az adók kis teljesítménye miatt a nemzetiségi műsorok sugárzási lehetősége (az adások hallgathatósága) kritikán aluli.*

A frekvenciák problémájával összefüggésben keményen fogalmaztak a kisebbségi szerkesztőségek munkatársai, hiszen ez a munkájuk értelmét is megkérdőjelezi. Mit ér az a műsor, amit nem lehet hallani? A kritikák és észrevételek közül néhányat felsorolunk, hogy érzékeltesük a gondok nagyságát:

„A regionális stúdiók, a nemzetiségi szerkesztőségek tételes diszkriminációnak vannak kitéve a frekvencia kérdése miatt.”

„A frekvenciák problémája sérti a hallgatók jogait is!”

„A frekvencia kérdése politikai döntés. Jelenleg csak ennyire fontosak a kisebbségek. Ha van politikai akarat, akkor lesz frekvencia is.”

A nemzetiségi műsorokat a 2006-ban megszűnő keleti URH-n sugározzák, valamint Pécs körzetében a 873 kHz-en. Miskolc (1116 kHz), Győr (1183, 1350, 1116 kHz), Nyíregyháza (1251 kHz), Szombathely (1251 kHz) vételkörzetében szintén középhullámú adókon továbbítják a műsorokat. A német, horvát, szerb, szlovák és román műsorok napközbeni sugárzása a keleti URH-n történik, ugyanúgy, mint az esti időpontban elhangzó szlovén, ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel műsor is. A középhullámú sugárzás este igen rossz minőségű vételt tesz csak lehetővé, így a nemzetiségi műsorok az esti sávban helyenként szinte hallgathatatlanok. (Lásd Magyar Rádió 4. sz. melléklet)

Az is probléma, hogy a keleti URH vételére alkalmas készülékkel már kevés hallgató rendelkezik.

Többen is említették a Szegedi Regionális és Nemzetiségi Stúdió nehéz helyzetét. A szegedieknek olyan helyi adójuk van, amelynek nagyon gyenge a teljesítménye, kb. csak 20 km-es körzetben tud sugározni. Így a szlovák kisebbség esti, országos műsora, amely a parlamenti közvetítések ideje alatt csak regionális frekvenciáról szól, még Békés megyében sem hallható. A délelőtti regionális sugárzású műsorral pedig az a probléma, hogy hétfőn és kedden rendszeresen elmarad, mivel a parlament ülését az általuk használt frekvenciáról közvetítik.

Az MR Rt. elnöke szerint 2006 januárjától a nemzetiségi műsorok országos sugárzása megoldatlan. Fontosnak tartják a nemzetiségi műsorok országos terjesztését megfelelő műszaki színvonalon és fogható frekvenciákon. „Egy országos nemzetiségi csatorna létrehozásával évtizedekre megoldódna a magyarországi nemzetiségek műsorainak sugárzása.”

Az önálló nemzetiségi csatorna elindításával összefüggésben többféle vélemény fogalmazódott meg. A nemzetiségi műsorkészítők közül többen támogatják ezt a javaslatot. Mások szerint nem kellene külön országos adó létrehozásán gondolkodni: az „etnocsatorna” gettóba tömörítést eredményezhet. A kisebbségi műsorok sugárzása regionális és helyi frekvenciákból is összerakható. Ez azért is előnyösebb, mert kialakítása kevesebb konfliktust eredményezne.

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata a keleti URH kiváltására szolgáló kompetens elképzelést nem ismer. „A körzeti – és korszerűtlen – középhullámokon kívül néhány éven belül át kell térni az URH-s műsorsugárzásra. A teljes országot lefedő frekvencia helyett/mellett fel kell tártani a helyi és regionális frekvenciakészletben rejlő lehetőségeket.”

Az Országos Szlovák Önkormányzat tájékoztatása szerint „a 2006-ban egyébként is megszűnő keleti Kossuth URH-sáv jelenthet lehetőséget egy önálló frekvencián, egész nap sugárzó nemzetiségi rádió számára.” Az elnök 10 országos kisebbségi önkormányzat elnökének aláírásával 2003. május 27-én levélben fordult az ORTT akkori elnökéhez, egy önálló nyugati URH-frekvencia biztosítása érdekében. Az ügyben érdemi intézkedés nem történt, ezért a közeljövőben újabb kérelemmel fordulnak az ORTT-hez.

A frekvenciák problémája a keleti URH 2006. évi megszűnése miatt a kisebbségi rádiózás egyik legfontosabb és legsürgősebben megoldandó kérdése.¹²⁶

A Magyar Rádió vezetésének – az Országos Önkormányzatok szakértőinek, valamint a nemzetiségi szerkesztőségek munkatársainak bevonásával – meg kellene vizsgálnia a kisebbségi műsorok sugárzási rendjének jelenlegi helyzetét, problémáit. Majd az előnyöket, a hátrányokat, a műszaki és finanszírozási lehetőségeket mérlegelve új megoldási javaslatokat kellene kidolgozniuk. Fontos, hogy a nemzetiségi műsorokat érintő frekvenciák kérdésében a különböző érdekeket figyelembe véve, az érintetteket bevonva, velük együtt gondolkodva szülessen döntés.

5.5. Együttműködési formák, szakmai kapcsolatok, tanácskozások, továbbképzések

A nemzetiségi szerkesztőségek és a kisebbségi önkormányzatok között különböző tartalmú és intenzitású kapcsolatok léteznek, ezek kisebbségenként is eltérőek. A szerkesztőségek munkatársai fontosnak tartják, hogy a rádióműsorokban bemutassák a helyi kisebbségi önkormányzatok tevékenységét és problémáit, azonban nem minden kisebbségi önkormányzat vállal aktív együttműködést a műsorkészítőkkel. (Ezek a képviselők feltehetően nincsenek tisztában a kisebbségi rádiózás szerepével és előnyeivel, de az is lehet, hogy az anyanyelv használata okoz számukra problémát.)

Az országos kisebbségi önkormányzatok többnyire elismerik és segítik a kisebbségi szerkesztőségek munkáját. Ehhez kapcsolódóan meg kell említenünk, hogy a vizsgálatunk keretében feltett kérdéseinkre nem válaszolt minden országos önkormányzat. Ez is megerősíti azt a véleményt, hogy a kisebbségi média ügye különböző mértékben készíti odafigyelésre és segítségnyújtásra az országos önkormányzatokat. Egyes szerkesztők ugyanakkor arra is felhívták a figyelmet, nem tartanák szerencsésnek, ha az országos kisebbségi önkormányzatok korlátozhatnák a nemzetiségi szerkesztőségek önállóságát, és „beleavatkoznának” a mindennapi munkavégzésükbe.

Az országos önkormányzatok és a nemzetiségi szerkesztőségek közötti sikeres együttműködést a következő két példával kívánjuk bemutatni: A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata a rádióműsor készítőivel napi munkakapcsolatban áll. Rendszeresen és kölcsönösen tájékoztatják egymást, a német szerkesztőség az országos önkormányzat munkájáról folyamatosan hírt ad a kisebbségi hallgatóknak. Az Országos Szlovák Önkormányzat kapcsolata a szlovák szerkesztőséggel a személyes jó viszonyon túlmenően intézményesített kereteket is kapott, a Média és Kiadványozási Albizottságukban a rádiós műsorkészítő műhely is képviselve van. Az önkormányzat dokumentációs központja anyagi támogatást nyújt a Magyar Rádió Szlovák Szerkesztőségének, az archív anyagok digitalizálásához.

Az Országos Ruszin Önkormányzat a válaszlevelében máig elhúzódó konfliktusról tájékoztatott bennünket. Készült egy felmérés, amelynek alapján kifogások merültek fel a ruszin műsor korábbi készítőinek tevékenységével kapcsolatban. A helyzet javítása érdekében a regionális főszerkesztő-helyettesessel hosszas levelezést és beszélgetést folytattak, melynek eredményeként jelenleg egy szerkesztőségen belül két stáb készíti a nemzetiségi műsort. Az önkormányzat véleménye szerint „a kényszermegoldás hosszú távon nem tartható, hiszen az egymással szemben álló műsorpolitika bizonytalanságot és megosztottságot eredményezhet a hazai ruszin kisebbségi közösségben”.

Megítélésünk szerint ez a konfliktus csak együttműködéssel és további egyeztetéssel oldható meg, ezért az MR Rt. vezetésének kiemelt figyelmet kell fordítania arra, hogy a „két” szerkesztőség egyre aktívabban dolgozzon együtt.

Fontos kérdés a kisebbségi rádióműsorok készítésével összefüggésben, hogy a Magyar Rádió milyen kapcsolatot alakított ki a 13 kisebbség országos önkormányzataival. A Magyar Rádió elnökének tájékoztatása szerint régóta fáradoznak az országos kisebbségi önkormányzatok és az MR Rt. közötti együttműködési megállapodás megkötésén. 2002 júliusában küldtek egy tervezetet az önkormányzatoknak, amelyre azok többségében nem reagáltak. Az önkormányzati választásokat követően újra kezdték az egyeztetéseket, de 2-3 önkormányzat továbbra sem találta aláírhatónak a megállapodás-

¹²⁶ A médiatörvény előírja, hogy a keleti URH-sávként ismert frekvenciasáv e törvény hatályaba lépésétől számított tíz évig, vagyis legfeljebb 2006 februárjáig használható.

tervezetet. Jelenleg a Magyar Rádió egyenként tárgyal az országos önkormányzatokkal, és külön-külön köt velük együttműködési megállapodást. Ez a tárgyalási forma – egyes országos önkormányzatok véleménye szerint – alkalmas a megosztásukra, és megakadályozhatja azt, hogy a kisebbségi rádiózás kérdéskörében közös érdekeket fogalmazhassanak meg. Az egyik elnök azt írta, hogy „a szándék komolyságát erősen megkérdőjelezi az a felületesség, amellyel a kétoldalúnak szánt megállapodásban a korábbi, 13 elnökkel aláírandó szerződés egyes kitételei is szerepelnek”.

A Magyar Rádió az önkormányzatok segítőkészségét hiányolja, míg az önkormányzatok a megállapodás tartalmát is kifogásolják. Magyarországi Németek Országos Önkormányzata azt írta: „a megállapodás elmaradásának elsődleges oka, hogy az MTV-vel kötött megállapodás negatív tapasztalatai alapján a MR-val konkrétabb és érdemibb szerződést szorgalmaztunk, ez idáig eredménytelenül”.

Megítélésünk szerint, mivel a megállapodás évenként felülvizsgálható, a Magyar Rádióknak nem jelentene „kockázatot”, ha konkrétabb és egyértelműbb kötelezettségeket vállalna a nemzeti és etnikai kisebbségek kulturális értékeinek megőrzésében, a kisebbségi műsorok készítéséhez szükséges személyi és dologi feltételek biztosításában, a kisebbségi anyagok, hírek más műsorokban történő megjelentetésében, és a kisebbségi műsorok készítését akár közvetve is érintő kérdések egyeztetésében.

Az MR Rt. vezetői szerint gondot jelent, hogy az országos önkormányzatok apparátusában nincs vagy elvétve található olyan szakember, akinek feladata lenne a médiával való kapcsolattartás.

Fontosnak tartanánk, hogy az MR Rt. vezetősége soron kívül kezdjen egyeztetést az országos kisebbségi önkormányzatokkal (konkrét kötelezettségeket is vállalva) az együttműködési megállapodás tartalmáról. Az előkészítés folyamatába a kisebbségi műsorkészítés mindennapi gyakorlatát jól ismerő szakembereket is érdemes bevonni. Célszerű lenne továbbá, hogy minden országos önkormányzat jelöljön ki egy állandó kapcsolattartó személyt, kisebbségi médiaszakembert, aki elősegítené a megállapodás előkészítését és megvalósítását.

A Magyar Rádióknak az együttműködési megállapodás hiányában is egyeztetnie kellett volna az országos önkormányzatokkal. Az elmúlt évi vizsgálatunk során az elnökök azt is kifogásolták, hogy például a regionális stúdiók átszervezésekor, a kisebbségi szerkesztőségek szervezeti helyzetével, gazdálkodási problémáival összefüggésben elmaradt az előzetes véleményük kikérése.

Az egyeztetés szükségességét az MR Rt. Közzszolgálati Műsorszolgáltatási Szabályzatának VII/5. pontja is rögzíti:

„Az MR Rt. a nemzeti és etnikai kisebbségek műsoraival kapcsolatos döntéseknél, a műsorrend kialakításánál figyelembe veszi a kisebbségeket képviselő országos önkormányzatok, ezek hiányában más országos vagy helyi érdekképviselőjük véleményét. A nemzeti és etnikai kisebbségek önálló műsoraikra vonatkozóan a MR Rt. megállapodást köt az érintett kisebbségi szervezetekkel, amelyet évente felül kell vizsgálni.”

Azt javasoljuk tehát, hogy amikor az MR Rt. vezetősége a kisebbségi rádiózás lényeges kérdéseiről dönt, akkor előzetesen minden esetben egyeztessen az országos kisebbségi önkormányzatok képviselőivel, szakértőivel, és a kisebbségi szerkesztőségek munkatársaival. (Célszerű ezt az együttműködési megállapodásban is rögzíteni.)

A műsorkészítők szerint nincs aktív együttműködés a különböző kisebbségi szerkesztőségek között, a munkatársak kapcsolatai többnyire személyes jellegűek.

Olyan rendezvényeket kellene szervezni, ahol valamennyi szerkesztőség munkatársa találkozhatna egymással, valamint a Magyar Rádió vezetésével, és lehetőségük nyílhatna szakmai egyeztetésekre, vitákra. Célszerű lenne, ha a műsorok fejlesztési és változtatási irányáról, a kisebbségi rádiózás jövőjéről a 13 „szerkesztőség” munkatársai közösen is gondolkodhatnának. Ehhez szakmai fórumok és továbbképzések szervezésére lenne szükség.

Az anyaországi szakmai kapcsolatok fenntartása, fejlesztése a nemzetiségi szerkesztőségek színvonalas munkavégzésében nagy jelentőségű. A kapcsolattartás elsődlegesen finanszírozási nehézségek miatt akadozik, mint ahogy erre a későbbiekben még utalunk. Azt gyakran megfogalmazták a kisebbségi műsorkészítők, hogy több anyaországi továbbképzésen, tanácskozáson szeretnének részt venni. „A nyelvet nem elég könyvekből tanulni. Egy rádiósoknak tudnia kell a napi szlenget, folyamatosan frissítenie kell a tudását, követnie kell a nyelv változását.” A kisebbségi szerkesztőségek munkatársainak anyaországi szakmai továbbképzése többnyire nincs megoldva. Ez alól kivétel a szlovák szerkesztőség, amelynek munkatársai évente 50 napot tölthetnek anyaországukban szakmai továbbképzésen.

A nemzetiségi műsorkészítők utánpótlása sincs biztosítva, kevesen akarnak vidéken, alacsony fizetésért, rádiósként dolgozni. A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata a német szerkesztőséggel együttműködve évente szervez továbbképzést fiatal rádiós újságírók részére, sajnos ezt is kivételként említették.

A rádiósok bíznak abban, hogy a regionális, illetve nemzetiségi rádiózás felértékelődik az EU-csatlakozást követően. Szerintük a nemzetiségi műsorok készítésének és sugárzásának jövője van, ezért azok körülményeit fejleszteni kell. Megítélésük szerint a nemzetiségi rádiózáshoz szükséges feltételek megteremtése elsődlegesen politikai döntéstől függ, ezért nem fogadható el számukra az a hivatkozás, hogy a Magyar Rádió nem rendelkezik elegendő forrással. A ki-

sebbségi szerkesztőségek munkatársainak meggyőződése, hogy a rádióműsoraikban értéket hordozó ismereteket, információkat tesznek közkinccsá, ezért tevékenységük több megbecsülést és figyelmet érdemelne.

5.6. A rádiós műsorok elkészítésének tárgyi, anyagi feltételei, a finanszírozás rendje

A kisebbségi rádióműsorok készítésével és sugározásával kapcsolatos problémák közül valamennyi megkérdezett első helyen említette a finanszírozási nehézségeket. A Magyar Rádió elnöke például írásban fejtette ki, hogy „1998 óta a nemzeti és nemzetiségi műsorok készítésére fordítható keretek folyamatosan csökkennek, a személyi kifizetéseket és a dologi költségeket egyaránt érintve”.

2002-ben (amikor szervezetiileg a Kossuth Rádióhoz kerültek a regionális és nemzetiségi stúdiók) minden stúdió költségvetéséből elvontak egy jelentősebb összeget.¹²⁷

A Magyar Rádió elnök asszonya a finanszírozási nehézségeket külső okokkal magyarázza: az alapvető problémák oda vezethetők vissza, hogy 1994 óta a bevételek nem nőnek, az infláció pedig a költségeket folyamatosan növeli. „A Magyar Rádió jelenlegi gazdasági helyzete lassan már az adásbiztonságot veszélyezteti” – vélekedett Kondor Katalin.

A Kossuth Rádió Főszerkesztősége Szegeden és Pécsen – ahol magas óraszámokban készülnek nemzetiségi műsorok – 2003 óta elkülönített költségkeretet biztosít a nemzetiségi műhelyek személyi kifizetéseire. Az ún. dologi költségeket (utazás, telefon stb.) az adott stúdió keretéből fedezik, a fenntartás költségeit (értsd: fűtés, világítás stb.) a Magyar Rádió finanszírozza. Jelenleg tehát öt nemzetiségi műhelyben gazdálkodnak önállóan a személyi jellegű kifizetésekre fordítható költségekkel. Az egyik stúdióvezető kifejtette, hogy a nemzetiségi szerkesztőségek nem gazdálkodnak önállóan, csak elkülönített költségkerettel rendelkeznek.

„Aláírási” (utalványozási) joguk csak a stúdióvezetőknek van, a felelősséget tehát nekik kell vállalniuk a nemzetiségi műhelyek „önálló” gazdálkodásáért is. Ezt az ellentmondást a Kossuth Rádió Főszerkesztősége gazdálkodással foglalkozó munkatársai is jelezték. A Szerb Országos Önkormányzat véleménye szerint a „rádiós szerkesztőség esetében megvalósult az önálló költségkeret meghatározása, ami azonban nem javított a kisebbségi szerkesztőség gazdasági helyzetén”.

A munkabérek és az ehhez kapcsolódó honoráriumok összege az elmúlt években csökkent. A Magyar Rádió elnöke ezt írásban is elismerte, amikor úgy fogalmazott, hogy „a nemzetiségi műsorok készítőinek anyagi helyzete – a többi kollégához hasonlóan – folyamatosan romlik. A műsorok magas színvonala csak akkor lesz tartható, ha biztos egzisztenciát és kiszámítható jövőképet lehet biztosítani a munkatársaknak.”

Szemben a Magyar Televízió nemzetiségi műsoraiban résztvevő munkatársakkal, a Magyar Rádió dolgozói nyíltan és készséggel beszéltek személyes keresetükről. Az egyik szerkesztőség munkatársai például elmondták, hogy havonta bruttó 300 000 Ft-ot keresnek, ebből az alapfizetésük 150 – 200 ezer Ft, a többi egyfajta „prémium”, amely táppénz esetén nem jár.¹²⁸ A nemzetiségi műhelyekben dolgozók jóvedelmét az is befolyásolja, hogy az adott szerkesztőség hány főből áll: azokban a műsorkészítő műhelyekben, ahol „belsősként” többen dolgoznak, ugyanazt a „honorárium” jogcímen kifizethető összeget értelemszerűen több felé kell osztani. 2003-ban – jogszabály előírása folytán – megszüntették a belső, tehát munkaviszonyban álló munkatársak részére a honoráriumok kifizetését (lehetetlenné tették az egyes produkciók „leszámlázásának” a lehetőségét, illetőleg a javadalmazásnak ezt a módját).

Az éves bérkeret – a munkavégzésért kifizethető járandóság – összege azonban változatlan maradt, így a tavalyi honoráriumuknak csak a felét kaphatták meg a munkatársak.

A „prémiumkeretet” (lényegében bértömeget) a műsorkészítő műhelyek többnyire maguk osztják el, általában minden belső munkatárs egyenlő mértékű alapfizetésben részesül. (Ez a „prémium” lényegének mond ellent, hiszen a prémium azért hasznos javadalmazási forma, mert ösztönző és az egyéni teljesítményekhez igazodó, tehát igazságosabb személyi finanszírozást tesz lehetővé.)

Van olyan terv, illetőleg elképzelés, hogy az eddigi gyakorlatban jól bevált honorárium-finanszírozási módot be kellene építeni a bérekbe, a jelentősebb béremelésnek azonban nincs meg a költségvetési háttere.

A közszolgálati rádióban nyilvánvalóan a versenyszférában kialakult (tehát valóban „versenyképes”) bérezési formákat kellene kialakítani, azonban az lényegében az állami költségvetéstől függő intézmény esetében – még ha az „papírforma” szerint részvénytársaságnak minősül is – csak nehezen képzelhető el. Ezért egyfajta álszent, képmutató – de indokolhatóan opportunist – megoldásként kell értékelnünk azt, hogy a belső munkatársak alapbérét egyfajta prémiumke-

¹²⁷ Például a Pécsi Regionális és Nemzetiségi Stúdió gazdálkodási keretét 150 millió forintról 105 millióra csökkentették. Egy másik stúdióban a költségvetésük 40%-át vonták el.

¹²⁸ A munkatársak előszeretettel alkalmazzák a prémium kifejezést, aminek jogi természete talán a leginkább a teljesített szolgáltatásért járó megbízási díjhoz hasonlítható. E kifejezés szinonimájaként gyakorta használják a „honorárium” megjelölést is.

retből igyekeznek kiegészíteni, amelynek összege változhat, az elvonható és csökkenthető, ugyanakkor formálisan nem jár olyan garanciákkal, amelyek a bérjellegű kifizetések után a munkáltatót terhelik.

Hivatalosan nem kaptunk olyan listát, amelynek alapján összevethetnénk az egyes nemzetiségi szerkesztőségek bérvisszonyait. Az interjúkat ismerve azonban az a feltételezésünk, hogy a vidéki stúdiók nemzetiségi műsorkészítő műhelyeiben hasonlóan alacsony keresettel rendelkeznek a belső munkatársak. A Kossuth Rádió Főszerkesztőség gazdálkodással foglalkozó munkatársainak véleménye szerint bérkülönbség inkább vidék és Budapest viszonylatában jelentkezik, Budapesten – ahol a közvélekedés szerint magasabb követelményeket támasztanak a dolgozókkal szemben – többet keresnek a rádiósok.

Az elvonások következtében a nemzetiségi műhelyekben csökkenteni kellett a külsős munkatársak számát. Nem tudják megfizetni őket, például az egyik műsorkészítő műhelyben korábban 3400 Ft-ot fizettek egy anyagért, ma ugyanezért kb. 1500 Ft-ot kap a külsős munkatárs.

(A „külsősök” hiánya nem eredményezte a műsoridő csökkentését, azonban kétségtelen, hogy a műsorok kevésbé változatosak, illetőleg a szerkesztők szükségszerűen kisebb választék alapján dönthetik el, hogy mi kerüljön adásba.)

Nagy gond az is, hogy az elmúlt években lecsökkentették az utazási és telefonköltségek összegét. Pécsen és Szegeden az öt nemzetiségi szerkesztőségben havonta 50 000 Ft utazási költségkeretet biztosítanak egy-egy műsorkészítő műhely számára, és személyenként 8000 Ft telefonköltséget engedélyeznek. Ha utazni szeretnének, akkor arra törekszenek, hogy valaki szíveségből vigye el őket az esemény helyszínére. Amennyiben nincs erre mód, akkor inkább telefoninterjú készül. Gyakran úgy spórolnak, hogy egy helyszínen több adáshoz is készítenek riportot, és gyűjtenek anyagokat. Az egyik stúdióban lehet használni a rádió autóját, de azt saját maguk vezetik, mert elbocsátották a gépkocsivezetőt. A nemzetiségi szerkesztőségek esetében az utazási költségek megszigorítása az anyaországi kapcsolattartást is nagyon megnehezítette. Nem tudnak részt venni szakmai, nyelvi továbbképzéseken, konferenciákon, nincs lehetőségük anyaggyűjtésre az anyaországban, kivéve, ha pályázati pénzből vagy az országos önkormányzat támogatásával utaznak.

A magnók általában nagyon régiiek, nincs pénz új eszközök beszerzésére, az egyik helyen csak két mini disc-et tudtak vásárolni a négy belső munkatársnak. Van olyan műhely, ahol nem rendelkezik minden munkatárs önálló számítógéppel. Ezért inkább otthon dolgoznak, illetve előre megbeszélik, ki mikor jön be, mert a kis légtérű szobában két számítógéppel nem lehet egyébként műsort készíteni. A másik szerkesztőségben az elbocsátások miatt van elég számítógép, gondot okoz azonban azok korszerűtlensége. A Magyar Rádiónál jelenleg beruházási, fejlesztési, és beszerzési stop van érvényben. A legtöbb stúdióban a kisebbségi műsorok készítésénél nem alkalmazhatnak hírszerkesztőt, zenei szerkesztőt,¹²⁹ nincs portás, gépkocsivezető, számítógépes rendszergazda stb.

A kisebb létszámú kisebbségek Budapesten készülő nemzetiségi műsorainak anyagi kondíciója is folyamatosan romlik. A műsorkészítők valamennyien külsősök, azaz „kényszervállalkozók”. (Ez természetesen az adásbiztonság és a számonkérhetőség szempontjából a Magyar Rádióknak sem ideális állapot.) A felelős szerkesztők bruttó 35 000 Ft-t kapnak havonta, a négyszer félórás műsor elkészítéséért. Nincs utazási keretük. A rádió épületének egyik szobájában, összesen három számítógépen dolgozhatnak. Külsősként a Magyar Rádió archívumából csak a főnőkön keresztül igényelhetnek anyagokat, ezért azokat többnyire nem használják. Az egyik „legolcsóbb” szerkesztőségnek nevezte magát a szlovén nemzetiségi rádióműsor szerkesztője, aki külsős munkatársként készíti az adást. Munkáját családtagjai közreműködésével végzi, mivel több munkatárs honorálására nincs lehetőség.

Rákérdeztünk a nemzetiségi és egyéb műsorok egyórás költségkeretére is, szerettük volna összevetni és elemezni azokat. Az egyik műhely munkatársa már előre jelezte, hogy nem létezik kimutatás a műsorkészítési óradíjakról, de ha lenne, akkor egyértelműen megállapíthatnánk, hogy a regionális stúdiók jóval olcsóbban dolgoznak. A Magyar Rádió elnöke szerint a nemzetiségi műsorok egyórás költségkerete változó: a különbség oka a helyi adottságokban (például külföldi és belföldi utazások), a külsős-belső arány különbözőségében keresendő. A vallási műsorok rendelkezésére álló egy órára számított költségkeret a készülő műsorok típusa is meghatározza: egy vallási program (mise) közvetítése kisebb költségigényű, mint egy munkatárs által készített, szerkesztett és összeállított önálló adás. A műsorok elkészítésének órási költségkeretét nem ismerhettük meg, erről elvileg a Magyar Rádió kontrolling igazgatósága rendelkezhetne adatokkal, a módszereiket és az eredményeiket azonban még a Magyar Rádión belül is vitatják.

Megállapíthatjuk, hogy kisebbségi műsorkészítő műhelyek gazdálkodási problémái és anyagi nehézségei egyre súlyosabbak, emiatt a nemzetiségi műsorok megfelelő színvonalú elkészítése is veszélybe kerülhet.

A Magyar Rádió elnöke azt látná megoldásnak, ha – törvényben szabályozva – a nemzetiségi műsorok finanszírozására elkülönített keretet kaphatna a Magyar Rádió, melyet nem befolyásolhatna a környezetükben végbemenő pénzügyi ellehetetlenülés.

Az országos önkormányzatok képviselői közül az Országos Szlovák Önkormányzat véleménye tekinthető mértékadónak, amely a kisebbségi szerkesztőségek hatékonyabb finanszírozására tett javaslatok közül kettőt emel ki. „Az egyik

¹²⁹ A zene beszerzése sem megoldott, szélsőséges esetben arra is volt példa, hogy a zeneszámokat saját CD felhasználásával, illetőleg ismerősöktől kölcsönzött hangfelvételekkel „oldották meg”, amely egy rádiósugárzás esetében nyilvánvalóan komoly jogi aggályokat vet fel.

szerint már a Parlamentnek kellene nevesítenie a költségvetési törvényben az intézményi támogatás keretében a kisebbségi műsorokra elkülönített összegeket. A másik szerint az országos kisebbségi önkormányzatok kapnák ezeket a céltámogatásokat, s mint megrendelők finanszíroznák a műsorkészítést, a közszolgálati rádió és televízió szerepe csak a sugározásra korlátozódna.”

Az elkülönített keret csak akkor jelenthet változást, ha az így biztosított összeg elegendő a kisebbségi rádióműsorok színvonalas elkészítésére, és a dologi kiadások mellett a műsorkészítők anyagi helyzete is javulna. Ezért minden évben – előzetes értékeléseket követően – újra kellene tárgyalni a nemzetiségi műsorok finanszírozására fordítandó pénzforrások szükséges összegét.

Jelenleg a Magyar Rádió nem teszi lehetővé, hogy a stúdiók, illetve a kisebbségi műhelyek előre tervezhessék az éves költségvetésüket, csak havonként tudják meg, hogy miből gazdálkodhatnak. Nincs írásban rögzítve, szabályozva – legalábbis ilyen dokumentumokat, szabályzatokat nem tudtak számunkra mutatni –, hogy hogyan történik a regionális és nemzetiségi stúdiók költségvetésének a tervezése, meghatározása, hogyan lehet elvonni ebből az összegből, a különböző jellegű kiadásokat ki és hogyan finanszírozza, ki és mit engedélyezhet.

Ilyen formában az öt kisebbségi műhely önálló gazdálkodása is korlátozott, hiszen az csak bizonyos – de nem a szükségleteket és igényeket figyelembe vevő – pénzösszeg felosztására korlátozódik.

VI. Az elektronikus média sajátos terepe: a kábel-, illetve a műholdas televíziózás

Az elektronikus média vizsgálatát a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa ez év február elején – tehát még az európai uniós csatlakozásunk időpontja előtt – határozta el, és a vizsgálati terv szempontjai között már külön szerepelt a hazai kábel-, illetve műholdas televíziózás helyzetének a vizsgálata is.

2004. május 1-jét követően az e jelentés III. Fejezetében ismertetett európai uniós elvárások már direkt formában is számon kérhetők Magyarországon, és ezért sem kerülhetjük meg az elektronikus média szolgáltatásai e sajátos módon való igénybevételének elemzését.

Tényként állapítható meg, hogy Magyarország szinte valamennyi nagyobb településén működnek kábeltelevíziós szolgáltatók, és tény az is, hogy ezek működési területén *a lakosság túlnyomó része kábelen jut a televíziózás élményéhez.*

A kábeltelevízió nyújtotta választék azonban nagymértékben függ a szolgáltatótól, aki nyilvánvalóan érdekelt abban, hogy minél „piacképesebb” műsorkínálattal álljon az előfizetők rendelkezésére. A kábeltelevíziót fenntartó gazdasági társaságok a „célközönség” anyagi lehetőségeihez is igazodóan, különböző csomagokat kínálnak. Az alapsomagban általában a közszolgálati csatornák, illetve a földi műsorszórással terjesztett kereskedelmi adók szerepelnek. A bővített, illetve „prémiumcsomagokban” a kínálat jóval nagyobb, általánosságban véve elmondható, hogy idegen nyelvű műsorok is szerepelnek a kínálatban.

Vizsgálatunk során valamennyi nemzeti kisebbség országos önkormányzatához megkeresést intéztünk, amelyben tájékoztatásukat kértük arról, hogy a nemzetiségi közösségek által lakott régiókban milyen anyanyelvű műsorokhoz férnek hozzá, hogyan értékelik e körben a kábeltelevíziós társaságok szolgáltatását, és kérdést tettünk fel arra nézve is, hogy a műsorválaszték kialakítása során felméri-e a lakossági igényeket, különös tekintettel az egyes településeken létrehozott kisebbségi önkormányzatok véleményére, valamint a települési önkormányzatok szerepére is.

A beérkezett válaszok alapján az alábbi következtetések vonhatók le.

1. Az egyes kisebbségek anyaországaiban („nyelv-nemzeteiben”) készített és műholdon sugárzott műsorok hasznos és szinte nélkülözhetetlen kiegészítői a hazai közszolgálati médiának.
2. Az egyes nemzeti kisebbségek esetében azonban az anyaországi műsorokhoz való hozzáférés lehetősége óriási különbséget mutat, mind a vétel műszaki lehetőségeit, mind az egyes szolgáltatók kínálatát illetően.
3. A kábeltelevíziós szolgáltatók alapsomagjaiban általában nem szerepelnek idegen nyelvű műsorok, holott az alacsony jövedelmű kisnyugdíjasok – az anyanyelvet talán leginkább ápoló és használó idős emberek – elsősorban csak az alapsomagokra tudnak előfizetni.¹³⁰
4. A lakossági – és ezen belül a kisebbségi önkormányzatokra is kiterjedő – igényfelmérések esetében településenként eltérő gyakorlat figyelhető meg.

¹³⁰ Ez sajnálatos módon így van a legkedvezőbb helyzetű német kisebbségi közösségek esetében is, még a német nemzetiségiek által legsűrűbben lakott régiókban sem szerepel az alapsomagokban német nyelvű műsor, ezért több településen konkrét igény is merült fel, legalább a két nagy német közszolgálati csatorna (ARD és ZDF) vételi lehetőségeinek a biztosítására.

Vannak olyan községek (például Piliscsév, Keszthely, Répáshuta), ahol a települési önkormányzat és a kábeltelevíziós szolgáltató között „magától értetődő” volt megállapodás kötése arra nézve, hogy nemzetiségi műsorok is szerepeljenek a kábeltelevízió kínálatában, illetőleg a televíziós átjátszó torony megépítésére úgy kerüljön sor, hogy az alkalmas legyen a határon túl készített műsor fogadására és magyarországi szórására is.¹³¹

Ezzel szemben más településeken – például a megyei jogú városi rangon álló Szegeden – a kábeltelevíziós szolgáltató elzárkózott a kisebbségi (szlovák és román) lakossági igények kielégítésétől, és az országos önkormányzatok erőfeszítése ellenére sem sikerült anyaországi műsorhoz juttatni a kisebbségi közösséget.

Elsősorban azok a nemzeti kisebbségi közösségek vannak előnyös helyzetben, amelyek földrajzilag az anyaországtól elválasztó határ közelében élnek, és a meglévő televízió (illetve rádió) vételére alkalmas készülékekkel közvetlenül tudják fogni az anyaországi televíziós (és rádiós) műsorokat is.

Szemben az országos kisebbségi önkormányzatok értékelésével, az ORTT – a vezetékes műsorszolgáltatókról vezetett – nyilvántartása szerint a helyzet korántsem értékelhető rossznak: a médiahatóság adatai alapján ugyanis az állapítható meg, hogy a Magyarországon működő 344 vezetékes műsorszolgáltató (értsd: „kábeltevé”) közül, 182 szolgáltat rendszeresen műsort a nemzeti és etnikai kisebbségek részére, havonta több mint 1200 óra műsoridővel. Ez nem jelent mást, minthogy az ország több mint 300 településén a műsorszolgáltatók több mint a fele (53%-a) önállóan biztosítja kisebbségi műsorok sugárzását.

Ugyancsak az ORTT rendelkezik statisztikai adatokkal a vezetékes „műsorelosztókról”. A médiahatóság 409 működő elosztót tart nyilván, amelyek közül a túlnyomó többség – 381 elosztó – vállalta valamilyen nemzetiségi nyelvű műsor sugárzását.¹³²

(Az egyéni műholdvevő berendezések számáról és használatáról nem áll rendelkezésünkre megbízható adat, becsléseink alapján csak viszonylag kevesen rendelkeznek ezzel, a manapság még igen drágának minősülő, de az anyaországi televíziós és rádiós vételt általában kifogástalanul lehetővé tévő berendezéssel.)

Összefoglalva a fentieket, megállapítható, hogy a határon átnyúló műsorszórásról (is) szóló európai konvenciók értelmében sokkal jobban ki lehetne használni a műholdon keresztül fogható, és kábeltelevízió útján szétosztott anyanyelvi műsorokban rejlő lehetőségeket, amelyhez azonban az önkormányzatok tudatos fellépésére, következetes érdekképviselésre lenne szükség.

Megállapítható az is, hogy a helyi önkormányzatok általában nem szentelnek kellő figyelmet, illetőleg nem tulajdonítanak különös fontosságot a kábeltelevíziózás útján a lakosság részére nyújtható – véleményünk szerint igen fontos – közszolgáltatás megszervezésének.

Ennek oka részben érthető: a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 8. §-a a helyi közszolgáltatásokra vonatkozó példálózó jellegű felsorolásában kifejezetten nem határoz meg a médiával kapcsolatos feladatokat, azonban az audiovizuális szolgáltatások biztosítása kétségtelenül egy olyan „közszolgáltatásnak” minősül, amelynek megléte vagy hiánya, illetve színvonala nagymértékben befolyásolhatja a lakosság „komfortérzetét”. Sőt, azt is leszögezhetjük, hogy az Ötv. 8. §-ában említett egyes önkormányzati alapfeladatok – így például a közművelődéssel, művészeti tevékenységgel, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosításával kapcsolatos teendők – ellátása nagymértékben függhet az elektronikus média által kínált lehetőségektől.

Közismert, hogy az ország több településén az önkormányzat a lakossággal szembeni tájékoztatási kötelezettségeinek úgy is eleget tesz, hogy a helyi televízióban – a kábeltelevíziós szolgáltatókkal kötött megállapodás alapján – gondoskodik az önkormányzatok képviselő-testületi üléseinek az egyenes adásban vagy felvételtől történő közvetítéséről, emellett a helyi elektronikus média számos közhasznú információ eljuttatását szolgálhatja (munkaügyi hírek, közérdekű közlemények stb.).

Jogosan vetődik fel tehát a kérdés, hogy a fentiekben vázolt konstrukció alapján miért nem lehetséges, hogy a kisebbségi közösségek anyanyelvi tájékoztatást kapjanak a helyi közügyekről is, különös tekintettel arra, hogy az ezekkel összefüggő információk jelentős részben olyan közérdekű adatnak minősülnek, amelyek megismerését, hozzáférését – egyenlő feltételekkel – bárki számára biztosítani kell.¹³³

Végezetül talán nem felesleges emlékeztetni arra, hogy a Magyar Köztársaság – a határon túli magyarság tájékoztatása érdekében – gyakorta kérte (és kéri számon) az egyes szomszédos országoktól a magyar nyelvű műsorszórás feltételeinek biztosítását. Lehetséges, hogy ez a jelentés jó alkalmat kínál egyfajta „önvizsgálatra” is, azaz érdemes lenne mér-

¹³¹ Az említett településeken a szlovák közszolgálati televízió STV1, STV2, valamint a szlovák kereskedelmi csatornák (Markiza, JOJ) vételét tették lehetővé. Meg kell jegyeznünk, hogy magyar–szlovák relációban meghatározó probléma, hogy Szlovákia – Európában talán egyedülálló módon – nem sugároz műholdon közszolgálati csatornát.

¹³² A műsorelosztó hálózatokon keresztül görög nyelven 731 806, horvát nyelven 364 665, lengyelül 345 728, németül 5 612 921, román nyelven 88 282 – a ruszin és az ukrán közösség szempontjából fontos – orosz nyelven 1 335 039, szerbül 20 644, szlovákul 150 632, míg szlovén nyelven 675 545 magyarországi lakoshoz jut el nemzetiségi nyelvű televíziós műsor.

¹³³ Lényegében ugyanarról az elvről van szó, mint amit a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) is megfogalmaz: a jogszabályokat mindenki számára hozzáférhető módon kell kihirdetni, és a helyi jogszabályok „helyben szokásos módon történő kihirdetésének” alkalmasnak kell lennie arra, hogy azt az érintettek valóban megismerhessék.

legelni, hogy a Magyarországon élő nemzetiségi kisebbségek közösségei esetében mi eleget teszünk-e a hasonló jellegű elvárásoknak.

(Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy a Magyarországon élő nemzeti kisebbségek helyezte alapvetően más, elsősorban szórványban élnek, és létszámukat tekintve sem összevethetők a határon túli magyarsággal. Ugyanakkor a hazai nemzetiségek részére gesztusértékű lenne biztosítani az anyaországi közszolgálati adók veteli lehetőségét legalább azokban a városokban, ahol a kábeltelevíziós társaságok infrastruktúrája ezt lehetővé teszi.)

VII. A média feletti állami (hatósági) felügyelet

Mint jelentésünk II. Fejezetében említettük, az államnak számos – elsősorban a közszolgálati – médiával kapcsolatos feladata van, és az Európai Unió tagországaiban is az egyik legfontosabb előírás, hogy a média felügyeletére az egyes tagállamok független hatóságokat hozzanak létre.¹³⁴

Az állami felügyeletnek, és ezen belül különösen a hatósági felügyeletnek kijelöli a kereteit, egyúttal meghatározza a korlátait is az Alkotmányban rögzített véleménynyilvánítás, illetőleg a sajtószabadság. Az Alkotmányban rögzített szabadságjogok tiszteletben tartása mellett ugyanakkor a médiahatóságnak el kell érnie, hogy a médián keresztül megvalósuló tájékoztatás hiteles, pontos és pártatlan legyen.

A média feletti állami hatósági felügyeletet Magyarországon a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvénnyel létrehozott független médiahatóság – az Országos Rádió és Televízió Testület – látja el.

E fejezetben tehát – a teljesség igénye nélkül – a független magyar médiahatóságról, az Országos Rádió és Televízió Testület alapvető feladatairól, tevékenységének értékeléséről szeretnénk szólni, nem elfelejtve azt, hogy az ORTT az Országgyűlésnek közvetlen beszámolási kötelezettséggel tartozó szerv, és éves jelentéseinek elfogadásáról kizárólag a Parlament dönthet.

Jelentésünk bevezető részében is említettük, hogy a sajtó, illetőleg általában a média egyik legfontosabb feladata az ún. tájékoztatási funkció betöltése, amelynek során a média résztvevői jelentős közvélemény-formáló szerepet töltenek be. Az, hogy a társadalom miként vélekedik egyes tagjairól, illetőleg a társadalmat alkotó különböző csoportokról, közösségekről, nagymértékben függ az írott és elektronikus médiában megjelenő tudósításoktól, illetőleg az ezek által közvetített műsoroktól. Bár jelentésünk a közszolgálati média helyzetének bemutatására korlátozódik, e vonatkozásban szót kell ejtenünk – a véleményformálás szempontjából ugyancsak jelentősnek tekinthető – kereskedelmi műsorszolgáltatókról is.

A médiatörvény 31. § (1) bekezdése értelmében „az Országos Rádió és Televízió Testület védi és előmozdítja a szólás-szabadságot, a műsorszolgáltatók piacralépésének elősegítésével, a tájékoztatási monopóliumok lebontásával, és újak létrejöttének megakadályozásával, a műsorszolgáltatók függetlenségének védelmével; figyelemmel kíséri a sajtószabadság alkotmányos elveinek érvényesülését, erről tájékoztatást ad az Országgyűlésnek”. A testület alapvető feladatait a törvény 41. § (1) bekezdése határozza meg, amelyek közül kiemelés érdemel az eseti bejelentések kivizsgálására létrehozott Panaszbizottság működtetésének feladata. A Panaszbizottság a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének az öreként kvázi „választottbíróisággá” jogosult a műsorszolgáltatók elmarasztalására, illetőleg súlyosabb vagy ismételt sérelem okozása esetén a műsorszolgáltató megbírágalásának kezdeményezésére is.

Az ORTT éves parlamenti jelentéseiből kitűnően, a panaszok száma évente többszázas nagyságrendű, amelynek zömét állampolgárok nyújtják be. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülése, illetve biztosítása szempontjából említést érdemel, hogy a Panaszbizottság nem egy esetben jogsértőnek minősített olyan egyoldalú „rasszista ízű” műsor-számot, adást is, amely sértette valamely nemzeti vagy etnikai kisebbségi közösség önértékét, illetőleg tartalmánál fogva alkalmas volt arra, hogy erősítse az adott népcsoporttal szembeni társadalmi ellenérzéseket.¹³⁵

Az ORTT-nek egy másik, ugyancsak jelentős feladata a műsorszolgáltatási jogosultság és a kormányzati rendelkezésben lévő műsorszolgáltatás céljára biztosított műholdas csatornák pályáztatásának, és a pályázat elbírálásának végzése, valamint az a törvényben rögzített döntés-előkészítési szerep, amelynek értelmében átfogó javaslatokat tehet a magyar műsorszolgáltatási rendszer fejlesztésére vonatkozóan. Ez a – Panaszbizottság tevékenységéhez képest kevésbé nyilvános, de ugyancsak rendkívüli jelentőséggel bíró – feladatkör az ORTT-t kulcsfontosságúvá teszi a közszolgálati média arculatának formálásában, ugyanakkor felveti e szerv sokrétű felelősségét is az állam tájékoztatási kötelezettségei teljesítésének szempontjából.

¹³⁴ Vö.: Jelentés 3.4. fejezetének 2. pontjában foglaltakkal.

¹³⁵ A kereskedelmi média esetében a legszélesebb sajtóvisszhangot talán a TV2 „Bazi nagy roma lagzi” című paródiájának az elmarasztalása és szankcionálása váltotta ki.

Az ORTT elnökével folytatott konzultációk alapján, meglepéssel állapíthatjuk meg, hogy pozitívan változott a Testület „ars poeticája”: a közszolgálatosság fogalmát ugyanis az eddigieknél tágabban értelmezik. Jó példa erre, hogy az egyes kisebbségi közösségek bemutatását nem a nemzetiségi műsorok „félórás karanténjaiba zárt módon”, hanem a média teljes vertikumában, valamennyi műsorában tükröződve képzelik el.

Az ORTT – a tengeren túli és a nyugat-európai tv-filmek elemzésének útján – arra a következtetésre jutott, hogy a főműsoridőben sugárzott sorozatok sikere döntő részben azon múlik, hogy ezek az alkotások valóban mutassák be a társadalom sokszínűségét, és a másságot – élve a játékfilmek által kínált fikció eszközével is – tegyék életközelié, az átlagos tévénéző számára is megismerhetővé.¹³⁶ Az ORTT munkáját értékelve pozitív tényként kell megállapítani, hogy segítséget nyújtott az anyagi gondokkal küszködő filmiparnak, és átvállalta a magyarországi televíziók – egyébként törvényben rögzített – filmkészítési kötelezettségét is.

Előrelépést jelentene – és az ORTT elnökével folytatott egyeztetés erre reményt is ad –, ha a Testület fokozottabban segítené a közszolgálatosság egyik fontos kritériumának, a kisebbségek gondjainak, a kisebbségi és a többségi társadalom viszonyának a bemutatását, mindenekelőtt a közszolgálati médiában. Ennek legfőbb eszköze lehet a kisebbségi jellegű fikciós és dokumentumalkotások elkészítésére tematikus pályázatok kiírása.

(Az ORTT 2004. június 29-én hozott határozatot arról, hogy a Műsorfelügyelő és -elemző Igazgatóság külön kutatást kezd a nemzeti kisebbségek médiaprezentációjáról. Az elemzés a 2004. május 3. és május 9. közötti időszakra terjed ki, és az MTV1, az M2, a Kossuth Rádió, valamint a Duna Televízió teljes műsorfolyamát öleli fel.)

Az ORTT kapcsán szólni kell a Műsorszolgáltatási Alap pályázatairól is. A Műsorszolgáltatási Alap 2003. évben több pályázati felhívást is megjelentetett a közszolgálati műsorszolgáltatók nemzeti és etnikai kisebbségek saját nyelvén szóló televíziós (állandó) műsorai készítésének támogatására.

A pályázati eljárás egy esetben volt eredményes. Ekkor a Testület határozatával, a megjelentetett közszolgálati műsorszolgáltatók nemzeti és etnikai kisebbségek saját nyelvén szóló televíziós műsorai készítésének támogatására megvalósult pályázati eljárásban a Magyar Televízió Rt. nyolc pályázati kérelmét nyilvánította kedvezményezetté 67 597 874 Ft összeg erejéig.¹³⁷

Végezetül igen fontos az ORTT – mint független médiahatóság – hatáskörébe tartozó befolyásolási lehetőség, a frekvenciák elosztásáról szóló döntések meghozatala. Nem szorul bővebb bizonyításra ugyanis, hogy a frekvenciákra kiírt pályázatok esetében a közszolgálatosság – fentiek szerinti – meghatározásában nagyobb hangsúlyt kaphat a nemzeti és etnikai kisebbségek tájékoztatása, valamint az e közösségek bemutatását szolgáló vállalatok. (A gyakorlati tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy a „közszolgálatosságot”, illetőleg az e fogalom alá tartozó kisebbségi műsorok készítését, a műsorszolgáltatók által benyújtott pályázatokban csak általánosságban szerepeltetik, a konkrét vállalatok hiánya pedig nagymértékben nehezíti a számonkérést.)

Végezetül – de nem utolsósorban – az ORTT fontos szerepet játszhat abban, hogy a közszolgálati műsorok készítői között is reprezentálva legyenek a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó személyek: úgy gondoljuk, hogy nehezen vitatható az a megállapítás, hogy a képernyőn megjelenő tévés személyiségek között méltatlanul kevés például a romák aránya.

VIII. Következtetések, megállapítások

Az Obtv. értelmében az országgyűlési biztosok elsősorban az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok megszüntetése vagy az ilyenek jövőbeni elkerülése érdekében fogalmazhatják meg javaslatukat, illetőleg tehetik meg az általuk célszerűnek tartott intézkedéseket.¹³⁸

Következtetéseink – amelyeket az alábbiakban pontokba foglalva teszünk közzé – alapvetően két csoportba sorolhatók. Számot adunk azokról a ténymegállapításokról, amelyek álláspontunk szerint alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságot vagy egyéb törvénysértő helyzetet mutatnak be, illetőleg megfogalmazunk olyan következtetéseket is, amelyek alapján áttételesen, közvetett módon, a jövőre nézve áll fenn a visszasság veszélye.

¹³⁶ „A színvonalas fikció és dokumentum többet ér, és főleg hatásosabb a steril stúdióbeszélgetéseknél és protokollinterjúknál” (fejtette ki az ORTT jelenlegi elnöke).

¹³⁷ A Magyar Televízió Rt. támogatott műsorai és a megítélt összegek: *Ecranul Nostru* 9 324 195 Ft, *Rondó* 3 159 284 Ft, *Roma Magazin* 9 946 924 Ft, *Srpski Ekran* 9 983 368 Ft, *Unser Bildschirm* 9 884 668 Ft, *Slovenski Utrinki* 5 842 032 Ft, *Hrvatska Kronika* 9 904 242 Ft, *Domovina* 9 553 161 Ft.

¹³⁸ Lásd: Obtv. 17–25. §-ában foglaltakat.

8.1. A kisebbségi műsorok készítésével kapcsolatos megállapítások

Az elektronikus média valamennyi közszolgálati résztvevőjének – ideértve a Magyar Televíziót, a Magyar Rádiót, illetőleg csekély kivétellel az önkormányzatok által működtetett helyi műsorszolgáltatókat – felróható, hogy rendszeresen megsértik az Alkotmányban, illetőleg a Nektv.-ben lefektetett elveket, és a kisebbségi közösségek autentikus képviselőiére jogosult szervezetek véleményének a kikérése nélkül hozzák meg a kisebbségi közösséget érintő döntéseiket. Így különösen nem egyeztetnek megfelelő időben és megfelelő részletességgel – sem az országos, sem a helyi önkormányzatokkal – a közszolgálati média kisebbségi feladataira is kiterjedő

- költségvetésről¹³⁹;
- a rendelkezésre álló műsoridő felhasználásának elveiről;
- a műsorsugárzás időtartamának változásairól;
- az egyes műsorok sugárzásának elmaradásáról, illetőleg az egyes műsorszámok eltérő időpontban való közvetítéséről;
- a műsorok tematikájáról (ideértve a kisebbségi közösség szempontjából fontos aktualitás közéleti események bemutatását);
- a műsorkészítés egyéb szervezeti, személyi és tárgyi feltételeinek megváltoztatásáról.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a közszolgálati médiák, illetőleg az azokat működtető vagy befolyásoló önkormányzatok az egyeztetések elmaradásával sértik a kisebbségi önkormányzatok önkormányzáshoz fűződő jogát, valamint veszélyeztetik az egyes kisebbségi közösségek Nektv.-ben rögzített kulturális, nyelvi, művelődési autonómiáját, és ezen keresztül az önazonosság megőrzéséhez fűződő alkotmányos jogát is.

8.2. Az országos kisebbségi önkormányzatok érdemi befolyásának a hiánya

A médiatörvény nem biztosít döntési jogkört az országos kisebbségi önkormányzatok számára a műsorszámok tartalmát, illetve a műsorszerkesztést érintő kérdésekben. Ez alapvetően helyes, hiszen a sajtószabadság elvének következetes érvényességével nem férne össze, ha az országos önkormányzatok a kisebbségi médiát a „szócsövékké” tennék, sőt e testületek még a saját fenntartású médiával szemben is kötelesek egyfajta – a sajtószabadságot feltétlenül biztosító – „ön-mérsékletre”. A közszolgálati televízióval kötött együttműködési megállapodás értelmében azonban egyeztetni kell velük a kisebbségi műsorokat érintő „minden fontos elvi és gyakorlati kérdésben”. Ebből következően véleményt nyilváníthatnak akár a kisebbségi műsorok színvonaláról is, így különösen értékelhetik az alkotók munkáját, és megfogalmazhatják elvárásaikat a tájékoztató és értékmegőrző funkció ellátásával kapcsolatban. Az országos kisebbségi önkormányzatok egy része azonban – részben megalapozottan – úgy véli, hogy ez az egyeztetés csak formális, nincs érdemi ráhatásuk a műsorkészítésre. Hasonló a helyzet a közszolgálati rádió esetében is, annyi eltéréssel, hogy az együttműködési megállapodás aláírását több országos kisebbségi önkormányzat elutasítja. Az „együttműködési megállapodás” egy olyan sajátos „hibrid műfaj”, amely önmagában nem nyújt kellő garanciát a kisebbségi jogok érvényesüléséhez, ezért – mivel hiányoznak a kisebbségi önkormányzatok együttdöntési jogosultságait rögzítő törvényi rendelkezések – a kisebbségi közösségek önkormányzáshoz fűződő joga a média vonatkozásában nem érvényesül. Ezért szükséges egy olyan jogszabályi háttér, illetőleg garanciarendszer megteremtése, amely a médiaszereplők önállóságának („sajtószabadságának”) a biztosítása mellett, a kisebbségi közösségek érdekeit kifejezni, megjeleníteni képes szervezetek részére – és itt nem kizárólag, illetve nem elsősorban csak az országos önkormányzatokról van szó – érdemi jogosítványokat is biztosít.

8.3. Az anyanyelvi tájékoztatás elégtelensége

Megállapítható, hogy a közszolgálati elektronikus média nem, vagy csak részben felel meg az Európai Unió által is elfogadott – de az Alkotmányból és a Nektv.-ből direkt módon is következő – azon feladatának, hogy elvárható színvonalú anyanyelvű tájékoztatást nyújtson a magyar állampolgároknak, ideértve az Európai Unió polgárait is. A nemzeti és etnikai kisebbségek által igénybe vehető műsorok időtartama és sugárzási rendje elégtelen ahhoz, hogy a közszolgálati médián keresztül hozzájuthassanak a közéleti információkhoz, különös tekintettel az Alkotmány 61. §-a szerinti közérdekű

¹³⁹ A Kormány 2004. II. félévi jogalkotási programjában szerepel a kisebbségi törvény átfogó módosításának az ügye. Amennyiben erre a módosításra sor kerül, a közszolgálati médián belül, a kisebbségi szerkesztőségek – külön törvény rendelkezései alapján – elkülönített, transzparens költségvetéssel és önálló gazdálkodási lehetőséggel fognak rendelkezni.

adatokhoz. Ezáltal a nem magyar anyanyelvű polgárok tájékozódáshoz fűződő, valamint az egyenlő esélyekhez való alkotmányos joga egyaránt sérül.

8.4. A kulturális hagyományok megőrzésének jelentősége

Megállapítható, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók központi intézményei – sem a Magyar Televízió, sem a Magyar Rádió – nem rendelkeznek a kisebbségi műsorok megőrzésére (archiválására) vonatkozó egységes szabályokkal, illetőleg nem megoldott a kulturális, művelődési, politikatörténeti és egyéb értékeket hordozó felvételek kezelése, a jövő generációk számára történő biztosítása. E műsorok megsemmisülése a kisebbségi közösségek önazonosságához fűződő alkotmányos alapjogát sértené, illetve veszélyeztetné.¹⁴⁰

8.5. A személyi és tárgyi feltételek elégtelensége

Nem kielégítő mértékben biztosítottak a részvénytársasági formában működő közszolgálati műsorszolgáltatók esetében a kisebbségi műsorok elkészítésének sem a személyi, sem a tárgyi feltételei. Az elmúlt időszakban (az elmúlt években) a kisebbségi műsorok készítésére fordítható költségvetési összegek reálértéke folyamatosan csökkent, amely kedvezőtlenül befolyásolta a műsorok színvonalát. A közszolgálati médiában dolgozók javadalmazása – különös tekintettel arra, hogy a médiaismereteken kívül e munkatársakkal szemben speciális elvárások (például nyelvismeret) is támaszthatók – nem versenyképes sem a kereskedelmi médiában, sem a versenyszféra más szereplőinél dolgozók javadalmazásával, ami áttételesen befolyásolja a kisebbségek médiához fűződő jogainak érvényesülését.

8.6. A nemzetközi kapcsolatokban rejlő lehetőségek kihasználatlansága

Mind a kisebbségi törvény, mind a Nemzeti és a Regionális Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény hangsúlyozza annak fontosságát, hogy a nemzeti kisebbségek részére biztosítani kell az anyaországgal való kapcsolattartás feltételeit, illetőleg a nemzetállamoktól általában elvárható, hogy ösztönözzék az anyaországi tanulmányok folytatását, és éljenek az ún. vendégtanári csereprogramok kínálta lehetőségekkel. A médiavizsgálat során megkérdezett országos önkormányzati tisztségviselők, illetőleg az egyes televíziós és rádióműsorok szerkesztői is egyetértettek abban, hogy a média meghatározó szereplői, intézményei nem élnek a nemzetközi kapcsolatok által kínált lehetőségekkel. Ha az egyes kétoldalú nemzetközi megállapodásokban szerepelnek is az együttműködés különböző területei, ezek közül a műsorkészítés érdekében történő munkakapcsolat vagy hiányzik, vagy a lehetőség kihasználatlan marad.

8.7. Az „alternatív” vagy „autonóm” kisebbségi média hiánya

Tényként állapítható meg, hogy az egyes hazai kisebbségek részéről egyre markánsabban fogalmazódik meg az igény, hogy saját rádióval, televízióval rendelkezzenek. A szlovén kisebbség például rendelkezik egy regionális „autonóm” szlovén nyelvű rádiócsatornával, és közismert az is, hogy néhány évvel ezelőtt beindult Magyarországon az első roma rádió, a Rádió C. Napi politikai aktualitásként számolhatunk be arról, hogy az Országos Cigány Önkormányzat – egyebek között – önálló roma televízió- és rádióműsor sugárzásra alkalmas csatorna igényét fogalmazta meg. (Hasonló javaslatról tudunk nemzeti kisebbségek esetében is.) Anélkül, hogy az igények kielégíthetősége kérdésében állást foglalnánk, „elvi éllal” szögezhetjük le, hogy az állam az e jelentésben részletesen ismertett kötelezettségeinek „alternatív” módon is eleget tehet, amennyiben az alkalmas a célközönség valódi igényeinek a kielégítésére. Ez nem jelent mást, mint azt, hogy indokolt esetben nem a közszolgálati televízió és rádió keretei között történne meg egy vagy több kisebbségi műsor sugárzása, hanem az állam az országos önkormányzatokat, vagy az adott kisebbség rádiót, televíziót működtetni képes megfelelő szervezetét részesítené támogatásban, nagyfokú autonómiát biztosítva az adott közösségnek a saját média kialakítására. (Le kell szögeznünk, hogy ez egy elvi lehetőség, amellyel szemben azonban – az érdekeltek kedvező hozzáállásán túl – érvényesíteni kell azt az elvárást, hogy az audiovizuális műsorok megfelelő színvonalon valóban eljussanak valamennyi kisebbségi közösséghez, azok tagjaihoz.)

¹⁴⁰ A Magyar Televízióban a rögzített, ám adásba nem került felvételek megőrzése nem megoldott, amely azért kifogásolható, mert az egyes műsorokban a kulturális értékkel bíró produkciókról csak szemelvények kerülnek bemutatásra. A szabályozatlanság miatt a színdarabok, a koncertek stb. igen értékes rögzített anyagának a jövőbeli felhasználhatósága veszélyben van.

8.8. Az országos kisebbségi önkormányzatok véleménye

Jelentésünket – a közszolgálati média munkatársaival, valamint az országos önkormányzatok képviselőivel történt folyamatos egyeztetést követően – a vizsgálat lezárása előtt széles körű koordinációra bocsátottuk. Ennek a végső egyeztetésnek az volt a célja, hogy az anyagban szereplő egyes megállapításokat, statisztikai adatokat pontosítsuk, ugyanakkor meggyőződjünk arról, hogy a vizsgálattal érintett szervek egyetértenek-e a jelentés tartalmával. Összegezve elmondható, hogy a nemzeti kisebbségek országos önkormányzatai alapvetően hasonlóan értékelik a kisebbségi jogok médiában való érvényesülését, illetőleg kritikai észrevételeink többségét a nemzetiségi műsorok készítői is elfogadják. Speciális helyzetben egyedül az Országos Cigány Önkormányzat van, ugyanis a közelmúltban átfogóan értékelte a hazai cigányság és a média kapcsolatát, amelynek eredményeképpen megszületett a *Romák a médiában – Roma média* címet viselő anyag. Tekintettel arra, hogy ez az Országos Cigány Önkormányzat által elfogadott dokumentum nem értékelhető pusztán a jelentésünkben foglalt megállapításokra való reflexióként, azt teljes terjedelmében közzéteszük jelentésünk mellékleteket tartalmazó X. Fejezetében. Ezzel kapcsolatban azt kell leszögeznünk, hogy a hazai cigányság – e népcsoport lélekszáma és a nemzeti kisebbségekhez képest sajátos helyzetére tekintettel – külön figyelmet érdemel a médiapolitika szempontjából is.

IX. Intézkedések

Az e jelentés VII. Fejezetében leírt megállapításaink alapján az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényben (Obtv.) kapott felhatalmazás alapján az alábbi jogalkotási javaslatokat, ajánlásokat, kezdeményezéseket teszem.

1. Az Obtv. 25. §-a értelmében **javaslom** a Magyar Köztársaság Kormányának, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek országos önkormányzatai mértékadó kulturális, művészeti szervezeteinek, köztisztületnek örvendő, a közösség által elismert személyiségeknek a bevonásával tekintse át (vizsgálja felül) a kisebbségi médiára vonatkozó jogi szabályozást, és dolgozza ki az európai elvárásoknak, illetőleg a hazai igényeknek egyaránt megfelelő kisebbségi média koncepcióját, illetőleg annak alapján tegyen javaslatot a kisebbségi és médiajog rekodifikációjára. Ezt a feladatot leghatékonyabban egy kormány-, illetőleg tárcaközi bizottság végezhetné el, amelynek munkájába célszerű lenne bevonni – mind a kisebbségi, mind a médiajogszabályok módosításához elengedhetetlenül szükséges politikai konszenzus megteremtése érdekében – valamennyi politikai párt képviselőjét. A kisebbségi (nemzetiségi) elektronikus média működésének jogi szabályozásával szemben – alkotmányossági és kisebbségi jogi szempontból – az alábbi koncepcionális elvárások fogalmazhatók meg:

- a) a kisebbségi műsorok készítésére hivatott műhelyeknek (szerkesztőségeknek, rovatoknak stb.) biztosítani kell a közszolgálati televízión és rádión belül a szervezeti és a költségvetési önállóságot, ideértve a műsorkészítés tárgyi feltételeit is;
- b) az egyes kisebbségi műsorok készítőinek – mindenekelőtt a vezetői, irányítói feladatot ellátó munkatársaknak (főszerkesztő, szerkesztő, rovatvezető stb.) – nagyfokú önállóságot kell biztosítani: a kinevezésükre, felmentésükre vonatkozó szabályokat úgy kell megalkotni, hogy azok garantálják – politikai függetlenségük mellett – az államtól és az önkormányzatoktól való befolyásmentességet is;
- c) a kisebbségi médiában biztosítani kell a sajtó- és véleménynyilvánítás szabadságát, a pártatlanságot és a pluralitást: a kisebbségi média nem válhat sem egyetlen politikai párt, sem egyetlen szervezet – ideértve a kisebbségek országos önkormányzatait is – kizárólagos szócsövénvé;
- d) az országos kisebbségi önkormányzatok vagy az egyes kisebbségi szervezetek által fenntartott, illetve működtetett elektronikus média engedélyezése és támogatása során vizsgálni kell az a)–c) pontban felsorolt feltételeknek való megfelelést.

2. Az Obtv. 25. §-a értelmében **javaslom** a Magyar Köztársaság Országgyűlésének – illetőleg a jogszabály előkészítésért felelős Kormánynak –, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) módosításával tegye az önkormányzatok konkrét feladatává „a nemzetiségi és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása mellett” a kisebbségi (illetőleg az európai uniós) polgárok anyanyelvi tájékoztatásában való közreműködést.

3. Az Obtv. 25. §-a értelmében **javaslom** a Kormánynak, illetőleg a nemzeti kulturális örökség miniszterének, hogy gondoskodjék olyan jogszabály megalkotásáról, amely biztosítja a közszolgálati műsorszolgáltatók kisebbségi műsorainak, illetőleg az egyes műsorszámok előkészítése során rögzítésre került nyersanyag jellegű film-, és hangfelvételeknek

a jövő generációk részére történő megőrzését (archiválását). Ennek érdekében kérem a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 27. §-ában foglalt rendelkezés módosítását is.

4. Az Obtv. 20. § alapján foglalt jogkörömben **ajánlással fordulok** a Magyar Köztársaság külügyminiszteréhez, valamint informatikai és hírközlési miniszteréhez annak érdekében, hogy vizsgálják felül a hírközlés és a műsorszórás terén a szomszédos államokkal, illetőleg az európai államok szervezeteivel kötött nemzetközi megállapodásainkat, különös tekintettel az alábbi szempontokra:

- a) Magyarország megfelel-e a „határon átnyúló televíziózás és rádiózás” biztosítása érdekében megfogalmazott elvárásoknak;
- b) az egyes szomszédos államokkal kötött kétoldalú egyezményekben megfelelő hangsúlyt kap-e a rádiózás és a televíziózás műszaki lehetőségeinek kölcsönös biztosítása;
- c) az említett nemzetközi egyezmények rendelkeznek-e az egyes országok közszolgálati adásainak a tagországok közötti sugárzásának rendjéről, biztosítják-e ezen adások zavartalan és ingyenes vételi lehetőségét;
- d) van-e nemzetközi együttműködés a hírközlési – e körben kifejezetten a médiával foglalkozó – műszaki szakemberek és műsorkészítők (újságírók) kölcsönös képzésére (továbbképzésére), „vendégmunkások” cseréjére;
- e) az a)–d) pontokban írt elvárásoknak a Magyar Köztársaság ténylegesen eleget tesz-e, megteszi-e az ezek hatályosulásához szükséges intézkedéseket.

5. Az Obtv. 20. §-a alapján foglalt jogkörömben **ajánlással fordulok** a Magyar Köztársaság informatikai és hírközlési miniszteréhez annak érdekében, hogy vizsgálja meg, hogy műszaki (és finansziális) szempontból milyen alternatív lehetőségei vannak a kisebbségi közszolgálati média elkülönült formában történő megjelenésének. Konkrétan, van-e lehetőség önálló – országosan vagy regionálisan fogható – (egy vagy több) kisebbségi rádió és televízió működtetésének, s ha igen, annak milyen anyagi feltételei lennének.

6. Az Obtv. 18. § (3) bekezdés alapján **felkérem** az informatikai és hírközlési minisztert, hogy vizsgálat keretében tisztázza, hogy 2006 februárját – az ún. „keleti URH” megszűnését – követően milyen módon biztosítható a kisebbségi rádióműsorok sugárzása.

7. Az Obtv. 21. §-a alapján az alábbi **kezdeményezésekkel fordulok** a Magyar Televízió és a Magyar Rádió elnökeihez:

- a) tekintsék át a 13 országos kisebbségi önkormányzattal kötött együttműködési megállapodások időszerű kérdéseit, és az e jelentésben foglalt javaslatoknak megfelelően – már a jogszabályok elfogadása előtt, illetve azoktól függetlenül is gondoskodjanak arról, hogy valamennyi kisebbségi médiával kapcsolatos hatáskörükbe tartozó döntést – megfelelő határidőben és módon – egyeztessenek az országos önkormányzatokkal;
- b) tegyék meg a kisebbségi műsorok szakmai színvonalának megőrzése, illetve továbbfejlesztése érdekében szükséges intézkedéseket, így különösen kielégítő mértékben biztosítsák a műsorkészítés tárgyi feltételeit, valamint a jelentésben foglaltaknak megfelelően alakítsák át a finanszírozás rendjét;
- c) rendszeresen szervezzenek – értelemszerűen a kisebbségi műsorok alkotóinak, valamint az országos önkormányzatok képviselőinek bevonásával – olyan szakmai tanácskozásokat, amelyeken áttekinthetőek a kisebbségi műsorkészítés aktuális kérdései, valamint a nemzetiségi adások fejlesztésének koncepciója;
- d) javaslataikkal, észrevételeikkel segítsék elő az e fejezet 5–7. pontjában javasolt kormányzati feladatok elvégzését, működjenek közre az ajánlással érintett miniszterek vizsgálatában.

8. **Felkérem** a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságát, hogy az e jelentésben foglaltak alapján tárgyalja meg a kisebbségi média ügyét, és határozatával támogassa javaslataimat: kérje fel a Kormányt a szükséges jogszabály-előkészítési feladatok elvégzésére.

Budapest, 2004. október

(Dr. Kaltenbach Jenő s. k.)

X. Mellékletek

1. számú melléklet

A kisebbségi műsorok adásainak időpontjai a Magyar Televízióban 2004-ben

Nap (hétfő – csütörtök)	Időpont
Január 1-jétől március 11-ig	14:00–15:00
Március 15.	elmaradt
Március 22-től április 8-ig	13:00–14:00
Április 12. húsvéthétfő	Roma Magazin 11:30 Domovina – elmaradt
Április 19-től április 29-ig	13:20–14:15
Május 3-tól május 27-ig	13:25–14:20
Május 31. pünkösdhétfő	elmaradt
Június 7-től június 11-ig	13:35–14:30
Június 14-től június 17-ig	13:05–14:05
Július 26-tól augusztus 12-ig	13:00–14:00
Augusztus 16-tól augusztus 26-ig olimpiai játékok	MTV 2 10:05–11:05
Augusztus 30-tól szeptember 16-ig	13:05–14:05

A kisebbségi műsorok ismétlését az M2 2004. október 2-áig szombat délelőttönként állandó időpontban sugározta, ezért erről külön kimutatást nem készítettünk.

2. számú melléklet

A Magyar Televízió nemzetiségi műsorainak költségkerete

1999.	felhasznált	engedélyezett	fel nem használt
Roma magazin	7 563 777	9 360 000	1 796 223
Slovenski Utrinki	7 099 776	7 099 776	0
Rondó	3 518 407	4 320 000	801 593
Együtt	8 188 981	12 060 000	3 871 019
Domovina	7 194 723	9 360 000	2 165 277
Srpski Ekran	4 737 040	9 360 000	4 622 960
Ecranul Nostru	6 283 704	9 360 000	3 076 296
Unser Bildscirm	8 966 162	9 360 000	393 838
Hrvatska Kronika	8 821 629	9 360 000	538 371
össz.	62 374 199	79 639 776	17 265 577
2000.	felhasznált	engedélyezett	fel nem használt
Roma magazin	8 334 300	9 360 000	1 025 700
Slovenski Utrinki	9 240 000	9 240 000	0
Rondó	3 908 365	4 320 000	411 635
Együtt	7 485 473	10 620 000	3 134 527
Domovina	6 008 613	9 360 000	3 351 387
Srpski Ekran	5 032 854	9 360 000	4 327 146
Ecranul Nostru	6 122 517	9 360 000	3 237 483
Unser Bildscirm	9 547 612	9 547 612	0
Hrvatska Kronika	9 463 672	9 463 672	0
össz.	65 143 406	80 631 284	15 487 878
2001.	felhasznált	engedélyezett	fel nem használt
Roma magazin	7 834 031	9 360 000	1 525 969
Slovenski Utrinki	10 920 000	10 920 000	0
Rondó	4 451 812	4 451 812	0
Együtt	6 491 776	9 720 000	3 228 224
Domovina	8 180 793	9 360 000	1 179 207
Srpski Ekran	6 999 577	9 360 000	2 360 423
Ecranul Nostru	6 864 022	9 360 000	2 495 978
Unser Bildscirm	8 407 844	9 360 000	952 156
Hrvatska Kronika	8 953 776	9 360 000	406 224
össz.	69 103 631	81 251 812	12 148 181

**Kisebbségi műsorok "cash" felhasználása
1999.-tól 2003.-ig.**

	2002.	felhasznált	engedélyezett	fel nem használt
Roma magazin	8 242 351	9 360 000	1 117 649	
Slovenski Utrinki	9 570 000	9 570 000	0	
Rondó	4 528 204	5 066 400	538 196	
Együtt	3 774 491	5 760 000	1 985 509	
Rondó-tematikus	1 556 634	2 340 000	783 366	
Roma fórum	712 983	1 620 000	907 017	
Domovina	8 561 551	9 360 000	798 449	
Srpski Ekran	8 890 688	9 540 000	649 312	
Ecranul Nostru	8 323 600	9 360 000	1 036 400	
Unser Bildschirm	8 374 943	9 540 000	1 165 057	
Hrvatska Kronika	8 780 242	9 360 000	579 758	
össz.	71 315 687	80 876 400	9 560 713	
	2003.	felhasznált	engedélyezett	fel nem használt
Roma magazin	8 883 817	9 360 000	476 183	
Slovenski Utrinki	11 740 100	11 740 100	0	
Rondó	4 453 460	5 066 400	612 940	
Együtt	4 364 878	6 660 000	2 295 122	
Rondó-tematikus	1 388 573	1 980 000	591 427	
Roma fórum	756 102	1 080 000	323 898	
Domovina	9 086 486	9 360 000	273 514	
Srpski Ekran	8 712 272	9 360 000	647 728	
Ecranul Nostru	8 907 419	9 540 000	632 581	
Unser Bildschirm	9 218 568	9 360 000	141 432	
Hrvatska Kronika	10 199 234	10 199 234	0	
össz.	77 710 909	83 705 734	5 994 825	

3. számú melléklet

A rádió-műsoridő alakulása a médiatörvény életbelépése előtt és ma

	Médiatörvény idején		Ma		Növekedés
	regionális	országos	regionális	országos	
Szlovák	heti 30 perc Miskolcraól heti 630 perc Szegedről	heti 210 perc	heti 30 perc Miskolcraól heti 630 perc Szegedről	heti 210 perc	
Román	heti 630 perc Szegedről	heti 210 perc	heti 630 perc Szegedről	heti 210 perc	
Horvát	heti 630 perc Pécsről	heti 210 perc	heti 660 perc Pécsről	heti 210 perc	heti 30 perc
Német	heti 630 perc Pécsről	heti 210 perc	heti 630 perc Pécsről	heti 210 perc	
Szerb	heti 630 perc Pécsről	heti 210 perc	heti 570 perc Pécsről	heti 210 perc	heti mínusz 60 perc
Roma				heti 150 (5x30) perc Szolnokról	heti 150 perc
Szlovén	heti 30 perc Szom- bathelyről			heti 30 perc	
Ruszin				heti 30 perc	heti 30 perc
Bolgár				heti 30 perc	heti 30 perc
Görög				heti 30 perc	heti 30 perc
Ukrán				heti 30 perc	heti 30 perc
Örmény				heti 30 perc	heti 30 perc
Lengyel				heti 30 perc	heti 30 perc
Egy hazában – magyar nyelvű nemzetiségi műsor				heti 55 perc	heti 55 perc
Gyöngyszemek – személyek nemzetiségeink irodalmából				heti 10 perc	heti 10 perc
Összesen	heti 3210 perc regionális és országos együtt: 4260 perc	heti 1050 perc	heti 3150 perc regionális és országos együtt: 4625 perc	heti 1475 perc	heti 365 perc

4. számú melléklet

A Magyar Rádió Rt. nemzetiségi és kisebbségi műsorainak sugárzási rendje és frekvenciatablázata

Stúdió	Adóállomás	Frekvencia	Nap	Idő	Műsor
Debrecen	Debrecen	91,4 MHz	hétfőtől-vasárnapig	18.30-21.00**	szlovák, román, német, horvát, szerb
			hétfőtől-péntekig	21.00-21.30	roma
			hétfőtől-vasárnapig	13.00-14.00 21.30-22.00*	RádióC szlovén, ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel
Győr	Sopron Kabhegy Győr Mosonmagyaróvár	72,86 MHz	hétfőtől-péntekig	18.30-21.00**	szlovák, román, német, horvát, szerb
		72,98 MHz			
		1350 kHz			
		1188 kHz			
Miskolc	Kékes Tokaj Miskolc Miskolc	71,21 MHz	hétfőtől-vasárnapig	18.30-21.00**	szlovák, román, német, horvát, szerb
		71,33 MHz			
		66,8 MHz			
		1116 kHz			
Nyíregyháza	Nyíregyháza	1251 kHz	hétfőtől-péntekig	21.00-21.30	roma
			hétfőtől-vasárnapig	13.00-14.00 21.30-22.00*	RádióC szlovén, ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel

Stúdió	Adóállomás	Frekvencia	Nap	Idő	Műsor
Pécs	Kozármisleny	873 kHz	hétfőtől-szombatig	09.00-10.30 10.30-12.00 13.00-14.00	horvát német szerb
			vasárnap	10.30-12.00 13.00-15.00	német horvát
			hétfőtől-vasárnapig	18.30-21.00**	szlovák, román, német, horvát, szerb
			hétfőtől-vasárnapig	21.00-21.30	szerb
			hétfőtől-vasárnapig	21.30-22.00*	szlovén, ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel
Szeged	Szentek Komádi	66,29 MHz	hétfőtől-péntekig	09.00-10.30 10.30-12.00	szlovák román
		66,14 MHz	szombat-vasárnap	13.00-14.30 14.30-16.00	szlovák román
	Szentek Szeged	66,29 MHz 93,1 MHz	hétfőtől-vasárnapig	18.30-21.00**	szlovák, román, német, horvát, szerb
			hétfőtől-vasárnapig	21.00-21.30	szerb
			hétfőtől-vasárnapig	13.00-14.00 21.30-22.00*	RádióC (csak a 93,1 MHz) szlovén, ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel
Szolnok	Szolnok Kábel-CCIR frekv.	1350 kHz 88,5 MHz	hétfőtől-péntekig	22.00-22.30	roma
			hétfőtől-vasárnapig	13.00-14.00 21.30-22.00*	RádióC (csak a 1350 kHz) szlovén, ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel
Szombathely	Szombathely	1251 kHz	hétfőtől-péntekig	18.30-21.00**	szlovák, román, német, horvát, szerb
			hétfőtől-péntekig	21.00-21.30	roma
			hétfőtől-vasárnapig	13.00-14.00 21.30-22.00*	RádióC szlovén, ruszin, bolgár, görög, ukrán, örmény, lengyel

* 21.30-22.00:

Hétfő-szlovén

Kedd-ruszin

Szerda-bolgár

Csütörtök-görög

Péntek-ukrán

Szombat-örmény

Vasárnap-lengyel

** 18.30-21.00-ig KH+URH

A fentiekén kívül a stúdiókban különböző időpontokban hangzik el az Egy hazában című, magyar nyelvű nemzetiségi műsor, ami pénteken 23.04-től 23.59-ig a Kossuth adón is hallható.

Valamennyi vidéki stúdióban 2004. március 2-től kedden és csütörtökön 15.55-től hallható a "Gyöngyszemek - szemelvények nemzetiségeink irodalmából" c. irodalmi műsorunk, melyet a Kossuth adón ezeken a napokon 21.55-től sugározunk.

5. számú melléklet

Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának „a Kisebbségi Nyelvek Használata a Műsorszóró Médiaiban” című Irányelvei¹⁴¹ – kivonat

I. Általános elvek

1. A véleménynyilvánítás szabadsága

Minden személy – így a nemzeti kisebbségekhez tartozók – véleménynyilvánítási szabadsága magában foglalja azt a jogot, hogy az általuk választott nyelven és médiában információhoz jussanak, azt keressenek és továbbítsanak befolyásolástól mentesen és országhatárokon való tekintet nélkül.

Ennek a szabadságjognak az érvényesítésére csak olyan korlátozások vonatkozhatnak, amelyek összeegyeztethetők a nemzetközi joggal.

2. Kulturális és nyelvi sokszínűség

Az államoknak garantálniuk kell a választás szabadságát egy olyan környezet megteremtésével, amelyben különböző nyelveken közvetített sokféle eszmének és információnak van létjogosultsága.

3. Az önazonosság védelme

Minden személy – beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket – jogosult saját önazonossága megőrzésére és fejlesztésére, többek között anyanyelvének használatával a műsorszóró médiákban és azokon keresztül.

¹⁴¹ A dokumentumot 2003 októberében adták ki, eredeti címe: „Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media” (Fordította: Heizerné Hegedűs Éva)

4. Egyenlőség és diszkriminációmentesség

Minden személy, így a nemzeti kisebbségekhez tartozók is jogosultak arra, hogy egyenlően és diszkriminációtól mentesen éljenek a véleménynyilvánítás szabadságával és fenntartsák és erősítsék önazonosságukat a műsorszóró médiában és azon keresztül.

Az államoknak minden szükséges esetben különleges és konkrét intézkedésekkel kell biztosítaniuk, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozók nyelvhasználatukat illetően tényleges egyenlőséget élvezzenek a műsorszóró médiában.

II. Eljárásmód

5. Az államoknak megfelelő eljárás módok kidolgozásával kezelniük kell a kisebbségi nyelv(ek) használatát a műsorszóró médiában. Az eljárás mód alapja a nemzeti kisebbségekhez tartozók önazonosságuk fenntartására és fejlesztésére vonatkozó igényeinek felmérése kell legyen.

Biztosítani kell a nemzeti kisebbségekhez tartozók hatékony részvételét ezen eljárás kidolgozásában és megvalósításában, beleértve a konzultációs folyamatokat és képviselőiket a vonatkozó intézményekben és testületekben.

6. Független szabályzó testületeknek kell felelősséget vállalniuk az állami politika megvalósításáért és érvényesítéséért. Az ilyen testületeket létre kell hozni, és áttekinthető módon kell működtetni.

7. Az állami politikának támogatnia kell a közszolgálati műsorszórást, amelynek magas színvonalú tájékoztató, oktató, kulturális és szórakoztató programok széles és kiegyensúlyozott választékát kell nyújtania annak érdekében, hogy többek között kielégítse a nemzeti kisebbségekhez tartozók igényeit. Az államoknak fenn kell tartani és ahol szükséges, meg kell teremteni a közszolgálati műsorszórók számára azon pénzügyi, technikai és egyéb feltételeket, amelyek szükségesek ezen feladatkörük teljesítéséhez.

8. Az államnak elő kell segítenie, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek saját anyanyelvükön sugárzó műsorszóró médiákat hozzanak létre, illetve működtessenek.

III. Szabályozás

9. A szabályozás köre

Az államok szabályozhatják a műsorszóró médiát a véleménynyilvánítás szabadsága, a kulturális és nyelvi sokszínűség védelme és támogatása, a kulturális önazonosság megőrzése és fejlesztése, valamint mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása végett. Erről a szabályozásról törvény kell, hogy rendelkezze, amely objektív és diszkriminációmentes kritériumokon alapszik és nem célozza, illetve nem idézi elő a kisebbségi nyelveken történő műsorszórás korlátozását.

10. Nyelvek támogatása

A műsorszóró médiában a nyelvhasználat szabályozásával az államok segíthetik bizonyos nyelvek használatát. Az egy vagy több nyelvet támogató intézkedések nem korlátozhatják más nyelvek használatát. Az államok nem tilthatják semmilyen nyelv használatát a műsorszóró médiában. Azon intézkedések, amelyek a műsorszóró médiában bármely nyelv támogatását célozzák, nem csorbíthatják a nemzeti kisebbségekhez tartozók jogait.

11. A szabályozás arányos jellege

Bármilyen szabályozásnak, legyen az előíró vagy tiltó, legitim célt kell követnie és arányosnak kell lennie ezzel a céllal. Bármely szabályozás arányos jellegének megítélésakor a média jellegére és a tágabb társadalmi környezetre vonatkozó konkrét tényezőket kell mérlegelni. Ezek a tényezők a következők:

- **az intézkedés jellege és céljai**, beleértve a program-összeállítás minőségéhez és kiegyensúlyozottságához való hozzájárulás lehetőségét, a véleménynyilvánítás szabadságának, a kulturális és nyelvi sokszínűségnek védelme és támogatása, és a kulturális identitás megőrzésének és fejlesztésének érdekében;
- **a létező politikai, társadalmi és vallási környezet**, beleértve a kulturális és nyelvi sokszínűséget, a kormányzás struktúráit és a regionális jellemzőket;
- **a rendelkezésre álló** – állami, magán- és külföldi – **műsorszóró szolgáltatók száma, választéka, földrajzi elérhetősége, jellege, funkciója és nyelvei** minden (országos, regionális és helyi) szinten. A különböző szolgáltatások közönségnél jelentkező költségei, a vétel műszaki lehetőségei és a műsorszórás mennyisége és minősége, a frekvenciák elosztása és a programok jellege mind a tárgyhoz tartozó megfontolandó tényezők;

- **az érintett közönség jogai, igényei, kifejezett kívánságai és jellemzői**, beleértve a közönség nagyságát és földrajzi koncentrációját, országos, regionális és helyi szinten egyaránt.

12. Fordítási korlátozások

A kisebbségi nyelveken történő sugárzást nem sújthatják a fordításra, átjátszásra, utószinkronra vagy feliratozásra vonatkozó indokolatlan vagy aránytalan követelmények.

13. Határokon átnyúló műsorszórás

A határokon átnyúló – közvetlenül vagy átjátszóállomásokon keresztül továbbított – műsorok szabad vételét nyelvi alapon nem lehet tiltani. Egy kisebbségi nyelven sugárzó külföldi műsorszóróhoz való hozzáférés nem mentesíti az államot azon kötelezettsége alól, miszerint támogatnia kell az adott nyelvű belföldi műsorszórást, illetve nem jogosítja fel az adott nyelven történő sugárzás idejének csökkentésére.

IV. A kisebbségi nyelvek támogatása

14. Állami támogatás

Az államnak támogatnia kell a kisebbségi műsorszórást. Ez, többek között, a műsorszóráshoz való hozzáférés biztosításával, támogatásokkal és a kisebbségi nyelven történő műsorszórás tárgyi és személyi feltételeinek megteremtésével érhető el.

15. A műsorszóráshoz való hozzáférés

Az államoknak lehetővé kell tenniük a kisebbségi nyelveken történő sugárzáshoz való tényleges hozzáférést, többek között a frekvenciák elosztásával, műsorszórók létrehozásával és támogatásával, valamint programütemezéssel. E tekintetben figyelembe kell venni a nemzeti kisebbségekhez tartozók létszámát, földrajzi koncentrációját és lakhelyét, valamint igényeiket és érdekeiket.

A kisebbségi nyelvű műsorszóráshoz való regionális vagy helyi hozzáférés nem indokolja a kisebbségi nyelvű sugárzás kizárását az országos műsorszórásból, beleértve a szórványban élő kisebbségeknek szánt műsorszórást is.

A. Frekvenciák

A frekvenciaengedélyek kiállítása során mérlegelni kell a kisebbségi nyelven sugárzó műsorszóró szervezetek teljes vagy részleges frekvenciákkal való ellátását.

1. Az államoknak meg kell fontolniuk ún. „nyitott csatornák” – azaz, olyan műsor-átjátszó lehetőségek – biztosítását, amelyek ugyanazt a frekvenciát használják megosztva meghatározott számú nyelvi csoport között az adóközvetlen belül, ott, ahol a rendelkezésre álló frekvencia mennyisége miatt műszaki korlátok lépnek fel és/vagy a csoportok nem rendelkeznek a saját szolgáltatás fenntartásához szükséges elegendő forrással.

B. Műsorszórók

Az államoknak megfelelő követelményeket kell meghatározniuk az állami vagy közszolgálati műsorszórók számára a kisebbségi nyelven készülő műsorokat illetően.

Az államoknak mérlegelniük kell kedvező (pénzügyi vagy egyéb) feltételek megteremtését a magántulajdonú kisebbségi műsorszórás ösztönzésére. Ezt engedélyek kiadásával, többek között pályázati kiírásokkal vagy a jelentkező kérelmének kedvező elbírálásával lehet elérni. Az államok azt a megoldást is választhatják, hogy mentesítik a kisebbségi nyelveken sugárzó műsorszórókat a versenyjogi rendelkezések hatálya alól, vagy különleges rendszereket hoznak létre, amelyekkel elengedik ezen műsorszóró szervezetek bizonyos adminisztratív terheit.

Ott, ahol nincs magántulajdonban levő kisebbségi nyelvű műsorszórás, az államoknak a szükséges módon fokozottan támogatniuk kell ezek létrejöttét.

C. Műsorszerkesztés

Az államoknak biztosítaniuk kell, hogy a kisebbségi nyelven történő műsorszórásra elkülönített adásidő mennyisége és ütemezése tükrözze a nemzeti kisebbség létszámát és koncentrációját és feleljen meg igényeiknek és érdekeiknek.

Át kell gondolni továbbá, hogy a kis létszámú kisebbségek számára mennyi az a minimális adásidő és mi annak megfelelő elosztása, amely szükséges a saját nyelven történő műsorszóráshoz való tényleges hozzáféréshez.

Ezt engedélyezéssel, többek között a kisebbségi műsorszórás hosszának és időszakainak meghatározásával lehet elérni.

16. Közfinanszírozás

Az államoknak át kell gondolniuk a kisebbségi nyelvű műsorszórás pénzügyi támogatását. Ez közvetlen adományokkal, kedvező finanszírozási vagy adórendszerekkel, az engedély kiállítása vagy módosítása során befizetendő bizonyos díjak elengedésével érhető el. A tényleges egyenlőség szavatolásához a lélekszámukat tekintve kisebb közösségek műsorszóróinak a kisebbség létszámához képest aránytalanul több támogatásra vagy segítségre lehet szüksége, mint ami a meglévő forrásból százalékosan járna. Az államoknak ösztönözniük és segíteniük kell, pénzügyi támogatás biztosításával is, a kisebbségi nyelveken készült audio és audiovizuális műsorok gyártását és terjesztését.

17. A kisebbségi műsorszórás tárgyi és személyi feltételeinek megteremtése

Az államoknak hozzá kell járulniuk a kisebbségi műsorszórás tárgyi és személyi feltételeinek megteremtéséhez. Ennek lehetséges módja a kisebbségi nyelven készült produkciók hazai és külföldi terjesztéséhez való műszaki segítségnyújtás, valamint a határokon átnyúló kisebbségi nyelvű műsorszórás elősegítése. Emellett az államoknak át kell tekinteniük szerepvállalásukat a kisebbségi műsorszórás szakembereinek oktatásában és továbbképzésében.

Indoklás

1. A véleménynyilvánítás szabadságának joga a nemzetközi emberjogi védelem sarokköve. Magában foglalja azt a jogot, hogy mindenki a hatóságok befolyásolásától mentesen és az országhatárokon való tekintet nélkül információhoz jusson, és azt továbbíthasson. Ezt tartalmazza az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (UDHR) (1948) 19. cikke, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Konvenciójának (ICCPR) (1966) 19. cikke, és az Emberi Jogok Védelméről és az Alapvető Szabadságjogokról szóló Konvenció (ECHR) (1950) 10. cikke.

Az ICCPR 19. cikkének 2. és 3. pontjában például a következő áll:

2. Mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat tárokon való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszés szerinti módon történő – keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.
3. Az e cikk 2. bekezdésében meghatározott jogok gyakorlása különleges kötelezettségekkel és felelősséggel jár. Ennélfogva az bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket a törvény kifejezetten megállapít és amelyek
 - a) mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása, illetőleg
 - b) az állambiztonság, a közrend, a közegészség vagy a közérkölcsvédelme érdekében szükségesek.

Az ENSZ Emberjogi Bizottsága, amelyet az ICCPR megvalósításának ellenőrzésére hoztak létre, 10. számú Általános Megjegyzésében (1983) világossá tette, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a 19. cikkben leírt joga magában foglalja nemcsak a bármiféle adat és gondolat keresésének és megismerésének jogát, hanem azt is, hogy az bármelyik médiában megvalósuljon.

Ami az ECHR-t illeti, az Emberi Jogok Európai Bírósága az Oberschlick contra Ausztria ügyben (1991. május 22-i ítélet, Series A, N.: 204, 57. §) és az Autronic AG contra Svájc ügyben (1990. május 22-i ítélet, Series A, N.: 178, 47. §) arra az álláspontra jutott, hogy a 10. cikk nem csak a gondolatok és információk tartalmát védi, hanem azt a formát is, amelyben azok továbbításra kerültek.

Az EBEÉ/EBESZ iratai közül az 1990-es Emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferencia dokumentuma kimondja, hogy mindenki joga van a szólásszabadsághoz, beleértve a kommunikációhoz való jogot. Ez a jog magában foglalja a véleményformálást, az információ és eszmék befogadása és átadása szabadságát a közhatóságok általi beavatkozástól mentesen, valamint a határokon való tekintet nélkül. E jog gyakorlása csak olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyeket törvény határoz meg, és amelyek megfelelnek a nemzetközi normáknak. Így például, semmilyen korlátozás nem érvényesítené bármely fajta dokumentum sokszorosítására szolgáló eszközök igénybevétele és használata tekintetében, amennyiben tiszteletben tartják a szellemi alkotásokhoz fűződő jogokat, beleértve a kiadói jogot.

A Koppenhágai Dokumentum szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van ahhoz, hogy szabadon kifejezzék, megőrizték és fejlesszék etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukat, hogy az akaratuk elleni

minden asszimilációs kísérlettől mentesen fenntartsák és fejlesszék kultúrájukat minden tekintetben. Joguk van különösen:

- anyanyelvük szabad használatához a magánéletben és a közéletben (32.1.);
- az anyanyelven történő információterjesztéshez, az információhoz jutáshoz és az információcseréhez (32 (5));

A Handyside contra Egyesült Királyság ügyben (1976. december 7-i ítélet Series A, N.: 24, 49. §) az Európai Emberjogi Bíróság az ECHR 10. cikkének következő interpretációját adta: „A véleménynyilvánítás szabadsága jelenti a [demokratikus] társadalom egyik lényeges alapját, egyik alapfeltétele haladásának és minden egyes ember fejlődésének. A 10. cikk 2. paragrafusának tárgyát nem csak az olyan ‘információra’ vagy ‘gondolatokra’ kell alkalmazni, amelyek fogadtatása kedvező, vagy amelyeket inoffenzívnek, vagy semlegesnek tartanak, hanem azokra is, amelyek támadják, megrázzák, vagy zavarják az államot, vagy a lakosság bármely részét. Ezek a pluralizmus, a tolerancia és a felvilágosult gondolkodás követelményei, amelyek nélkül nincs ‘demokratikus társadalom’. Ez azt jelenti, többek között, hogy minden ‘formalitás’, ‘feltétel’, ‘megszorítás’ vagy ‘büntetés’, amelyet ezen a területen meg/kiszabnak, arányos kell legyen a követendő legitím céllal.”

2. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICESCR) (1966.) 15(a) cikke alatt a részt vevő országok elismerték mindenki jogát ahhoz, hogy részt vegyen a kulturális életben. Az ICCPR 27. cikke védi többek között a nyelvi kisebbségekhez tartozók azon jogát, hogy saját kultúrájuk legyen, vagy saját nyelvüket használják a közösségükön belül a csoport más tagjaival. (27. cikk „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.” *a ford.*)

A kulturális és nyelvi sokszínűséget tükröző pluralizmus biztosítása és védelme a műsorszóró médiában a véleménynyilvánítás szabadságának szükséges összetevője. Az UNESCO 2001-es Kulturális Sokszínűségről szóló Egyetemes Nyilatkozata 2. cikkének megfelelően a kulturális pluralizmust lehetővé tevő intézkedések juttatják kifejezésre a valódi kulturális változatosságot. A Nyilatkozat 6. cikke megjegyzi, hogy a kulturális sokszínűség többek között a véleménynyilvánítás szabadsága, a médiapluralizmus és a többnyelvűség által garantálható.

Az Informationsverein Lentia és Mások contra Ausztria ügyben (1993. november 24-i ítélet, Series A, N.: 276) az Európai Emberjogi Bíróság hangsúlyozta a pluralizmus fontosságát a véleménynyilvánítás szabadsága tekintetében. Ebben az ügyben a Bíróság meghatározta (a 38. paragrafusban), hogy a köz azon jogosultsága, hogy a közérdekű adatokhoz és információhoz hozzájusson, nem teljesíthető sikeresen másképp, csak ha az benne gyökerezik a pluralizmus elvében, amelynek végső garanciája az állam. Ez a megfigyelés különösen igaz az audiovizuális média tekintetében, amelynek programjait gyakran széles körben sugározzák. Ugyanígy az Európa Tanács 1994-es Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye (Keretegyezmény) 9. cikk 4. bekezdése elvárja a Felektől, hogy „alkalmazzanak megfelelő intézkedéseket, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára megkönnyítsék a médiához való hozzáférhetőséget, valamint, hogy előmozdítsák a toleranciát és lehetővé tegyék a kulturális pluralizmust”.

Továbbá az 1989-es (2002-ben módosított) Határokat Átlépő Televíziózásról szóló Európai Egyezmény (ECTT) 10. cikke felszólítja a Feleket, hogy kísérleljék meg a média-pluralizmus veszélyeztetésének elkerülését. Az Európa Tanács Miniszteri Tanácsának 1982-ben a Véleménynyilvánítás és Információ Szabadságáról elfogadott Nyilatkozatának II. d. cikke annak a célnak az elérését tűzi ki, hogy létezzen a független és autonóm médianak széles választéka, amely lehetővé teszi az eszmék és vélemények sokszínűségének visszatükrözését.

Az EBESZ-tagországok a Krakkói Dokumentum 6.2. paragrafusában meggyőződésüket fejezték ki, hogy a magán-szektorban működő különböző műsorszolgáltatók „elősegítik a pluralizmus és a művészi és kulturális kifejezés szabadságának biztosítását”.

3. Az államok azon köteleességét, hogy védjék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi (és más) önazonosságát, egy sor nemzetközi dokumentum és az Európai Emberjogi Bíróság ítélezése magában foglalja.

Különösen meghatározó az ENSZ 1992-es Nyilatkozata a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (ENSZ Kisebbségi Nyilatkozata) 1. cikke:

1. Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit.
2. Az államok megfelelő törvényhozási és egyéb intézkedéseket fogadnak el e célok megvalósítása érdekében.

A 4(2) cikk továbbá kiköti, hogy „az államok intézkedéseket foganatosítanak a kisebbséghez tartozó személyeknek a sajátosságaik kifejezéséhez és kultúrájuk, nyelvük, vallásuk, hagyományaik és szokásaik fejlesztéséhez szükséges kedvező feltételek kialakítására, kivéve ahol a sajátos gyakorlatok sértik a nemzeti jogot és ellentétesek a nemzetközi normákkal”.

Az 1989-ben elfogadott ENSZ Egyezmény a gyermek jogairól 17(a) cikke arra szólítja fel a Feleket, hogy mozdítsák elő, hogy a „tömegtájékoztatási eszközök” – az Egyezmény oktatási célkitűzésének megfelelően, beleértve a gyermek saját kulturális és nyelvi önazonossága iránti tiszteletének fejlesztését a 29. cikk szellemének megfelelően – „a gyermek számára szociális és kulturális szempontból hasznos tájékoztatást és anyagokat terjesszenek”.

A Keretegyezmény visszhangként ismétli meg ezeket az előírásokat. A Keretegyezmény Preambulumában megállapítja, hogy a plurális és valóban demokratikus társadalomnak nem csak tiszteletben kell tartania minden, nemzeti kisebbséghez tartozó személy nyelvi önazonosságát, de „megfelelő feltételeket is kell teremtenie a számára, hogy kifejezhesse, megőrizhesse és fejleszthesse ezt az identitást”.

Ugyanezen dokumentum 5(1) cikke határozottan a Felekre helyezi azt a kötelezettséget, hogy a szükséges feltételek megteremtése révén támogassák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket „identitásuk alapvető elemeinek megőrzésében”, beleértve nyelvüket. Az EBESZ résztvevő országai elkötelezték, hogy védjék többek között a nemzeti kisebbséghez tartozók nyelvi önazonosságát, összhangban az Európai Biztonsági és Együttműködési Konferencia 1986–89-es Bécsi Utóértekezletének 1989-es Záró Okmányával (Bécsi Dokumentum, Elvek, 19. §), a Koppenhágai Dokumentummal (32. és 33. §) és az EBEÉ Nemzeti Kisebbségekkel foglalkozó Genfi Szakértői Értekezletének 1991-es Jelentésével (Genfi Dokumentum, III. és VII. fejezet).

4. A nyelvi alapon történő diszkrimináció tilalma a nemzetközi emberi jogok alapvetése. Azon nemzetközi jogi eszközök, amelyek a nyelvi alapon történő diszkrimináció tilalmát kimondják, a következők:

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (2. cikk): Mindenki, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonra, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra.

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2(2) cikk: Az Egyezségokmányban részes államok kötelezik magukat arra, hogy biztosítják az Egyezségokmányban rögzített jogoknak fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra, vagyoni helyzetre, születésre, vagy minden egyéb helyzetre tekintet nélkül való gyakorlását.

A Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól 2(1) cikk: A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyeknek (a továbbiakban: a kisebbségekhez tartozó személyeknek) joguk van szabadon és beavatkozás vagy bármilyenfajta megkülönböztetés nélkül – mind a magánéletben, mind nyilvánosan – élvezni saját kultúrájukat, hirdetni és gyakorolni saját vallásukat, valamint használni saját nyelvüket.

Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről 14. cikk és a 12. számú Jegyzőkönyv 1. cikk: A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok gyakorlását minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő diszkrimináció nélkül kell biztosítani.

Valamint az Európai Unió 2000-es Alapjogi Kartája (21. cikk).

1. Tilos bármiféle megkülönböztetés nem, faj, bőrszín, etnikai vagy társadalmi eredet, genetikai jellegzetesség, nyelv, vallás, vagy hit politikai, vagy más meggyőződés, nemzeti kisebbséghez tartozás, tulajdon, származás, fogyatékos-ság, kor vagy szexuális irányultság alapján.

2. Az Európai Közösséget alapító Szerződés és az Európai Unióról szóló Szerződés alkalmazási körében és az említett szerződések különleges rendelkezéseinek sérelme nélkül, a nemzeti hovatartozás alapján történő bármiféle megkülönböztetés tilos.

Az EBESZ dokumentumai között hasonló állásfoglalások jelennek meg az 1975-ös Helsinki Záró Okmányban (VII. elvek) és a Bécsi Dokumentumban (Elvek, 13.7.§), miközben a Koppenhágai Dokumentum tilt „bármiféle diszkriminációt” (5.9.§).

A diszkriminációmentesség elve magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy különbözően kell kezelni a különböző helyzetben lévő személyeket, hogy a tényleges egyenlőség elérhetővé váljon.

A Bécsi Dokumentum 19. §-a (az Elvek címszó alatt), például, arra szólítja fel az EBESZ részt vevő országait, hogy biztosítsák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek „teljes egyenlőségét”. Amennyiben a bánásmód különböző, úgy az nem lehet diszkriminatív, indokolt és objektív kritériumokon kell hogy alapuljon, legitim célt kell szolgáljon és ésszerűen arányos kapcsolatot kell mutatnia a különböző bánásmód és a követett cél között. Ezt az elvet megvitatta az ENSZ Emberjogi Bizottsága a Diszkriminációmentességről szóló 18. Általános Megjegyzésében (1989) és az Európai Emberjogi Bíróság is, különösen a nyelvi jogokkal kapcsolatban a nagy jelentőségű Belga Nyelvi ügyben hozott döntésében (1968. július 23-i ítélet, Series A, N.: 6.).

A diszkriminációmentesség elve magában foglalja olyan különleges és konkrét intézkedések lehetséges használatát, amelyek célja, hogy előmozdítsák és elérjék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek de facto egyenlőségét. Ez a

koncepció hangsúlyozottan jelenik meg a Faji Megkülönböztetés Minden Formájának Megszüntetéséről szóló 1965-ös Nemzetközi ENSZ Egyezmény 3. és 4. cikkében és a Nők Elleni Diszkrimináció Megszüntetéséről szóló 1979-es Konvencióban. A Koppenhágai Dokumentum 31. §-ban az EBESZ részt vevő országok kinyilatkoztatták, hogy „– ahol szükséges – különös intézkedéseket fogadnak el a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek az emberi jogok és alapvető szabadságok gyakorlása terén a többi állampolgárral való teljes körű egyenlőségük biztosítása céljából”. Az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozatának 4(1) cikke hasonlóan kiköti, hogy az államok „– ahol szükséges – intézkedéseket tesznek annak biztosítására, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek bármilyen megkülönböztetés nélkül és a törvény előtti teljes egyenlőségben teljeskörűen és hatékonyan gyakorolhassák minden emberi jogukat és alapvető szabadságukat”.

A Keretegyezmény 4(2) cikke felszólítja a Feleket, hogy tegyenek megfelelő intézkedéseket, hogy előmozdítsák a nemzeti kisebbségekhez tartozók teljes és hatékony egyenlőségét, és e tekintetben kellő figyelmet fordítsanak ezen személyek sajátos körülményeire. Az 1992-es Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (Európai Nyelvi Karta) 7(2) cikke határozottan kimondja, hogy a kisebbségi nyelvek egyenlőségét előmozdító intézkedések nem minősülhetnek hátrányos megkülönböztetésnek.

II. Intézkedés(ek)

5. Az EBESZ részt vevő országai védik a területükön élő nemzeti kisebbségek nyelvi és más önazonosságát és **megteremtik** ezen identitás előmozdításának **feltételeit** (Koppenhágai Dokumentum – 33. §). A Keretegyezmény lényegében ugyanezt a kötelezettséget írja elő 5(1) cikkében. A Keretegyezmény 9(4) cikke szintén azt várja el a Felektől, hogy „megfelelő intézkedéseket alkalmazva a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára megkönnyítsék a médiához való hozzáférést, valamint, hogy előmozdítsák a toleranciát és lehetővé tegyék a kulturális pluralizmust”. Az Európai Nyelvi Karta 7(1) cikke azt várja el a Felektől, hogy „politikájukat, jogalkotásukat és gyakorlatukat alapozzák”, többek között, a regionális vagy kisebbségi nyelvek megóvása érdekében, azok fejlesztését szolgáló, határozott támogató lépések szükségességére”, „a regionális vagy kisebbségi nyelvek magánéletben és közéletben, (...) szóban való használatának megkönnyítésére és/vagy bátorítására”.

A 7(3) cikkben a Felek vállalják, hogy a tömegtájékoztatási eszközöket bátorítják az „ország összes nyelvi csoportjai közötti kölcsönös megértés” elősegítésére. Az Egyezmény a Gyermekek Jogairól 17(d) cikke kimondja, hogy az Egyezményben részes államok „előmozdítják, hogy a tömegtájékoztatási eszközök különösen vegyék figyelembe az őslakossághoz, illetőleg a kisebbségi csoportokhoz tartozó gyermekek nyelvi szükségleteit”.

Az EBESZ részt vevő országai vállalták, hogy megteremtik a feltételeket a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek esélyegyenlőségéhez a közéletben, a gazdasági tevékenységekben és a társadalom építésében való hatékony részvételükhöz (Bécsi Dokumentum, IV. Fejezet). A Keretegyezmény 15. cikke kimondja, hogy „a Felek megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a kulturális, társadalmi és gazdasági életben, valamint közügyekben, különösképpen az őket érintőben való **hatékony részvétel** elengedhetetlen feltételeit”.

A Koppenhágai Dokumentum 33. §-ában az EBESZ részt vevő országai vállalták, hogy amikor intézkedéseket fogadnak el, többek között, a nemzeti kisebbségek nyelvi önazonosságának védelme érdekében, „megfelelő konzultációkat folytatnak, beleértve az ezen kisebbségek szervezeteivel és egyesületeivel való kapcsolattartást is, minden állam döntéshozatali eljárásának megfelelően”.

A Genfi Dokumentum III. Fejezetében az EBESZ részt vevő államai elismerték, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek vagy képviselők megfelelő demokratikus részvétele a döntéshozatali vagy konzultatív testületekben, a közéletben való hatékony részvétel egyik fontos eleme.

Az Európai Nyelvi Karta 11(3) cikke arra szólítja fel a Feleket, hogy gondoskodjanak a kisebbségi nyelveket használók érdekeinek képviseléről, vagy tekintetbe vételéről a tömegtájékoztatási eszközök vezető testületeiben.

6. A **független vezető testületek** szükségessége a demokrácia és a jó (köz)igazgatás elvéből, valamint a jó nemzetközi gyakorlatból vezethető le. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R99 (1) Ajánlása a Tagországokhoz a Média-pluralizmus Előmozdításával kapcsolatban megjegyzi, hogy „a privát műsorszórók engedélyeinek kiadásáért felelős nemzeti testületeknek tevékenységük folyamán figyelmet kell fordítaniuk a pluralizmusra” (Melléklet, I. rész, A tulajdon szabályozása: műsorszórás és sajtó). Még kifejezettebben, az 1998-as, A Nemzeti Kisebbségek Nyelvi Jogairól Szóló Oslói Ajánlások 10. pontja kimondja, hogy „a közszolgálati médiának a műsor-összeállítás tartalmát és beállítottságát felügyelő szerkesztőiségei függetlenek kell, hogy legyenek, és tevékenységükbe be kell vonniuk nemzeti kisebbségekhez tartozó független személyeket is”.

7. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a tagállamokhoz a Közszolgálati Műsorszórók Függetlenségének Biztosításáról Szóló R 96 (10) Ajánlása a **közszolgálati műsorszórók** szerepét hangsúlyozza, mint „a pluralista kommunikáció egyik lényeges faktorát, amely mindenki számára hozzáférhető mind országos, mind regionális szinten, egy alapve-

tően átfogó műsorszolgáltatáson keresztül, amely magában foglalja az információt, az oktatást, a kultúrát és a szórakozást. A közszolgálati műsorszórók szerepét a minőségi és kiegyensúlyozott műsorszolgáltatásban elismerte az Európai Emberjogi Bíróság például a Lenthia Ügyben (33. §). Az Európai Nyelvi Karta hangsúlyozottan említi meg a 11(1) cikkben, hogy azon műsorszórók, amelyek „közszolgálati feladatot” teljesítenek, figyelembe kell vegyék a kisebbségi nyelvek használóinak szükségleteit. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2003-as R9-es Ajánlása a tagállamokhoz hangsúlyozza, hogy a közszolgálati műsorszóróknak az a szerepe a demokratikus társadalomban, hogy támogassák „a demokratikus társadalom politikai, jogi és társadalmi szerkezetének alapvető értékeit, különösen az emberi jogok, a kultúra és politikai pluralizmus tiszteletét”.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága szerint „amikor a közszolgálati műsorszórók ténylegesen hozzájárulnak a tolerancia és egyetértés kultúrájának erősítéséhez, a tömegtájékoztató média egészében válik potenciális erővé, amely megteremti azt a hangulatot, amelyben az intolerancia (kifogásolhatóvá) visszautasíthatóvá válik”. [Melléklet az R (97) 21-es Ajánlásokhoz a Médiairól és a Tolerancia Kultúrájáról, 5. fejezet.] Az R (99) 1-es az Új Kommunikációs és Információs Szolgáltatásokat illető Egyetemes Közösségi Szolgáltatásról szóló Ajánlásokban a Miniszteri Bizottság rámutat a hatóságok és a privát szektor együttműködésének az új kommunikációs és információs szolgáltatásokat használók javát szolgáló – egymást erősítő – hatására.

8. A nemzeti kisebbségekhez tartozók azon lehetőségét, hogy műsorszóró médiát alapítsanak és üzemeltessenek saját nyelvükön, a Keretegyezmény 9(3) cikke garantálja. Az Európai Nyelvi Karta 11. cikke részletezi azokat az alternatívákat, amelyeket a Felek követhetnek, hogy megvalósítsák a nyelvi kisebbségek e lehetőségeit.

III. Szabályozás

9. A Műsorszóró média szabályozásának összhangban kell lennie az Irányelvekben felsorolt fő elvekkel, így a véleménynyilvánítás szabadságával, a kulturális és nyelvi sokszínűséget védő kisebbségi nyelvű műsorszórással, valamint a diszkrimináció nélküli nyelvi önazonosság védelmével.

Azon szabályozás, amely gátolja a véleménynyilvánítás szabadságának jogát, az ICCPR 19(3) cikkének és az ECHR 10(2) cikkének hatálya alá tartozik, amelyek közül az utóbbi részben kiköti, hogy nem korlátozható ezen szabadságok gyakorlása másként, csak „ahogyan azt a törvény meghatározza, és szükségesek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bízalmas értesülések közlésének megakadályozása, a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából”.

Az ECHR 10(1) cikkének értelmében az engedélyezés a média-szabályozás egyik lehetséges módja lehet. A Keretegyezmény 9(2) cikke kimondja, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága és a nemzeti kisebbségek média-hozzáféréseinek tekintetében a Felek megkövetelhetik „a rádió- és televízió-sugárzás, vagy mozivállalkozás engedélyezését diszkrimináció mentesen és objektív kritériumok alapján”.

Az EBESZ-en belül mind a Krakkói Dokumentumban (6.1 §) mind a Bécsi Dokumentum Jelentésében (VII. fejezet) a résztvevő országok hozzájárultak ahhoz, hogy a műsorszóró médiát csak a törvény által leírt módon és a nemzetközi sztenderdekkel összhangban szabályozzák.

10. Az EBESZ részt vevő országai elismerik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személy jogát, hogy „információt anyanyelvén terjesszen, ahhoz hozzájusson és cseréljen” (Bécsi Dokumentum, Együttműködés Humanitárius és Más Területen, Emberi Kapcsolatok 45.§; Koppenhágai Dokumentum, 32.5§).

Ez a jog nem csorbítható **engedélyezéssel vagy más jellegű szabályozással**.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság a Verein Alternatives Lokalradio Bern contra Svájc ügyben a megengedhetőségről (alkalmazhatóságról) hozott döntésében (1986. október 16., N.: 10746/84) idézve a Handyside ítéletet, kimondta, hogy egy engedélyezési rendszernek tisztelni kell a pluralizmus, a tolerancia és a felvilágosultság elvárásait. A Bíróság megmagyarázta, hogy ez magában foglalja a műsorszórás nyelvét is:

(...) Egy műsorszórási engedély elutasítása az Európai Egyezmény 10. és 14. cikke szerint problémát vethet fel különleges körülmények között. Ilyen probléma keletkezhet például, ha az engedély elutasításának következményeként, egy adott területen a lakosság jelentős hányadát megfosztották az anyanyelvükön folyó műsorszolgáltatástól.

A magánkézben lévő médiát illetően az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése a Véleménynyilvánítás Szabadsága az Európai Médiaiban című 1598. Ajánlásának (2003) 17 (vi) §-ban szorgalmazta, hogy a tagországok „töröljék el a kisebbségi nyelvű magán-műsorszórás létrehozására és működtetésére vonatkozó megszorításokat”.

11. Bármilyen szabályozás arányossága tekintetében az Európai Emberi Jogi Bíróság következetesen (folyamatosan, többször) találta úgy, hogy az ECHR 10. cikke elvárja, hogy a műsorszórás szabályozása legitim célt kövessen és legyen arányos ezzel a céllal.

A Lenthia Ügy 32. §-ában a Bíróság a megfelelő szabályozás nem technikai jellegű szempontjait a következőképpen sorolta fel: „a javasolt állomás jellege és célja, annak országos, regionális vagy helyi szintű potenciális közönsége, a speciális közönség jogai és szükségletei és a nemzetközi jogi eszközökből származó kötelezettségek”. A Tele 1 Privatfernsehgesellschaft MBH contra Ausztria ügyben hozott döntésében (2000. szeptember 21. N.: 32240/96. 39–40. §) a Bíróság úgy találta, hogy a célközönség nagysága és az alternatív (például kábeltelevíziós) műsorszolgáltatáshoz való hozzáférés mérvadó tényezők a korlátozások arányának megállapításához. A Verein Alternatives Ügyben a Bíróság pontosította, hogy politikai körülmények – „mint a kulturális és nyelvi pluralizmus, a sík és hegyvidéki régiók közti egyensúly és a kiegyensúlyozott szövetségi politika” – szintén figyelembe vehetők a szabályozás arányosságának megítélésakor.

12. Az audiovizuális munkák fordítása, szinkronizálása, utószinkronizálása és feliratozása kisebbségi nyelveken, vagy kisebbségi nyelvekre összegegyeztetendő kell legyen a véleménynyilvánítás szabadságával, hozzá kell járuljanak a kisebbségvédelemmel kapcsolatos nemzetközi kötelezettségek teljesítéséhez éppúgy, mint az egyetértés, a tolerancia és a barátság erősítéséhez a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és az állam többségi lakossága között. A szabályozás nem akadályozhatja a kisebbségi nyelvű műsorszórást, vagy annak vételét. Az Európai Nyelvi Karta 12. cikke elvárja a Felektől, hogy segítsék elő a regionális vagy kisebbségi nyelveken készült munkák megismerését a fordítások, a szinkronizálás, az utószinkronizálás és a feliratozás segítségével és fejlesztésével, és amennyiben szükséges, hozzanak létre, támogatassanak és finanszírozzanak fordítói szolgáltatásokat és terminológiai kutatásokat.

13. Az ICCPR és az ECHR garantálja a véleménynyilvánítás szabadságát a „határokon való tekintet nélkül”. A határokon átnyúló műsorszórás szabad vétele egyik aspektusa a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azon jogának, hogy szabad és békés kapcsolatokat hozzanak létre és tartsanak fenn a határokon keresztül azokkal, akikkel etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási önazonosságukban, vagy közös kulturális örökségben osztoznak, amint ezt a Keretegyezmény 17. cikke és hasonló szavakkal a Koppenhágai Dokumentum 32(4) §-a kimondja.

A Határokat Átlépő Televíziózásról Szóló Európai Egyezmény (ECTT) 4. cikke kijelenti, részben, hogy a Feleknek „biztosítaniuk kell a vétel szabadságát, és területükön nem korlátozzák a jelen Egyezmény rendelkezéseinek megfelelő műsorok továbbközvetítését”. Továbbá, az Európai Nyelvi Karta 11(2) cikke, miközben megengedi a szabályozást, kijelenti, hogy „a Felek vállalják, hogy biztosítják a szomszédos országokból egy regionális vagy kisebbségi nyelvvel azonos vagy hasonló nyelven készült rádió- és televízióadás közvetlen vételének szabadságát, és nem támasztanak akadályokat a szomszédos országok ilyen nyelvű rádió- és televízióadásainak tovább sugárzása elé.”

Végezetül, az az elv, hogy a határokon átnyúló műsorszórás nem váltja ki az állam azon kötelességét, hogy mozdítsa elő a hazai műsorszórást, a Keretegyezmény 9. cikkéből származtatható. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága szerint „a szomszédos országok (...) műsorainak elérhetősége nem hárítja el a nemzeti kisebbségeket érintő hazai témájú és a kisebbségek nyelvén történő műsorszerkesztés szükségességét” (2002 Vélemény Albániáról, 50. §). Még részletesebben, a Nemzeti Kisebbségek Nyelvi Jogairól szóló Oslói Ajánlások 11. javaslata megfogalmazza, hogy „A külföldi média elérhetőségét nem szabad indokolatlanul korlátozni. Az ilyen hozzáférhetőség nem szolgálhat alapul arra, hogy csökkentsék az adott állam közszolgálati médiája által sugárzott kisebbségi műsoridőt.”

IV. A kisebbségi nyelvek támogatása

14. Azt az elvet, hogy az államnak támogatnia kell a kisebbségi nyelveken történő műsorszórást, több nemzetközi dokumentum kifejezi. Az ICCPR 27. cikke alapján a Felek kötelesek biztosítani a kisebbségek tényleges joggyakorlását és olyan pozitív intézkedéseket eszközölni, amelyek által védhetővé válik a kisebbségi csoportok tagjainak kulturális és nyelvi joggyakorlása és fejlesztése. Az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozata 4(1) cikkében az áll, hogy „az államok – ahol szükséges – intézkedéseket tesznek annak biztosítására, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek bármilyen megkülönböztetés nélkül és a törvény előtti teljes egyenlőségben és hatékonyan gyakorolhassák minden emberi jogukat és alapvető szabadságukat”. A Keretegyezmény 6(1) cikkében az áll, hogy a Felek előmozdítják a kölcsönös tiszteletet, megértést és együttműködést” „tekintet nélkül” a személyek „nyelvi identitására” *többek között* a „média területén”. Az Európai Nyelvi Karta 7(1) cikkében kimondja, hogy a Felek egyetértenek a „regionális vagy kisebbségi nyelvek megóvása érdekében azok fejlesztését szolgáló, határozott támogató lépések megtételének szükségességében”. A Határokat Átlépő Televíziózásról Szóló Európai Egyezmény 10(3) cikkében „a Felek vállalják, hogy együtt keresik meg a legmegfelelőbb eszközöket és eljárásokat annak érdekében, hogy a műsorszolgáltatók közötti mindennemű megkülönböztetés nélkül támogathassák az európai gyártási tevékenységet és annak fejlesztését, különösen a csekély audiovizuális gyártási kapacitással rendelkező, illetve korlátozott nyelvetterületű országokban”. Részletesebben, az Európai Nyelvi Karta 11 (a, b és

c) cikke arra szólítja fel a Feleket, hogy biztosítsák, bátorítsák és könnyítsék meg regionális vagy kisebbségi nyelven sugárzó vagy ilyen nyelveken készült műsorokat is programjukba iktató rádió vagy televízió-csatorna működését. Továbbá, az Európai Nyelvi Karta 11(1) (d) cikke arra szólítja fel a Feleket, hogy „ösztönözzék és/vagy könnyítsék meg a regionális vagy kisebbségi nyelvű audiovizuális műalkotások készítését és terjesztését”. A nemzetközi dokumentumok hasonlóképpen rámutatnak a kisebbségi nyelvű műsorszóráshoz való tényleges hozzáférés igényére. A Keretegyezmény, például, 9(4) cikkében a következőképpen fogalmaz: „Jogrendszerük keretében a Felek megfelelő intézkedéseket alkalmaznak, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára megkönnyítsék a médiához való hozzáférhetőséget, valamint, hogy előmozdítsák a toleranciát és lehetővé tegyék a kulturális pluralizmust.”

A 9(1) cikk tiltja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hátrányos megkülönböztetését a média hozzáférhetőségben. Az Európai Nyelvi Karta kötelezi a Feleket a 12(1)(a) cikkben, hogy „segítsék elő a (regionális vagy) kisebbségi nyelveken készült műalkotások megismerésének különböző módjait”.

15. Azon elvárások, hogy a kisebbségi nyelvű műsorszóráshoz való tényleges hozzáférhetőséget biztosítva az államok vegyék figyelembe a nemzeti kisebbséghez tartozók létszámát, népsűrűségét és elhelyezkedését, valamint igényeit és érdekeit, segítséget kívánnak nyújtani az államoknak a hozzáférhetőség tényleges egyenlőségének megvalósításában. Az Európai Nyelvi Karta 11(1) cikkében kimondja, hogy „e nyelvek mindegyike helyzetének megfelelően” kell a média-intézkedéseket kialakítani. A Nemzeti Kisebbségek Nyelvi Jogairól szóló Oslói Ajánlások 9. javaslatában még specifikusabban fogalmazva mondja ki, hogy „a sugárzási idő mennyiségileg és minőségileg meg kell feleljen az illető kisebbség számarányának, népsűrűségének, valamint sajátos helyzetének és igényeinek”.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek médiához való hozzáféréseinek megkönnyítésekor a Keretegyezmény elvárja a Felektől, hogy mozdítsák elő a toleranciát és tegyék lehetővé a kulturális pluralizmust (9(4) cikk), valamint mozdítsák elő a kölcsönös tiszteletet, megértést és együttműködést az emberek között (6 (1) cikk).

Az Európai Nyelvi Karta 7(1) (e) cikke aláhúzza a regionális vagy kisebbségi nyelvet használó csoportok és ugyanannak az államnak azonos vagy hasonló nyelvet használó egyéb csoportjai közötti kapcsolatok megőrzésének és fejlesztésének fontosságát, valamint az állam eltérő nyelveket használó egyéb csoportjai közötti kulturális kapcsolatok létesítésének szükségességét.

Ugyanez a dokumentum hangsúlyozza továbbá olyan eszközök biztosításának szükségességét, melyek lehetővé teszik valamely regionális vagy kisebbségi körzetben lakók, de e nyelvet nem beszélők számára, hogy amennyiben kívánják, elsajátíthassák e nyelvet (7(1) (g) cikk).

Következésképpen a kisebbségi nyelvű műsorszórásnak egy megfelelő országos szintjét kell felkarolni. Ez különös jelentőséggel bír a szórványban élő kisebbségek számára. Az Irányelvek ezen részének A, B, C alrészei egy nem teljesen kimerítő listáját nyújtják azoknak a követhető megoldásoknak, ahogyan az államok a kisebbségi nyelveket támogathatják a műsorszóró médiában, tükrözik a legjobb gyakorlati tapasztalatokat. Hangsúlyos a kisebbségi nyelven történő közszolgálati műsorszórás létrejöttét lehetővé tevő különös felelősség.

Az 1994-es Közép-európai Kezdeményezés Okmánya a Kisebbségi Jogok Védelméről 19. cikkében többek között kimondja, hogy „Az állami tulajdonban lévő közszolgálati televízió és rádió esetében az államok biztosítják – amennyiben ez indokolt és lehetséges –, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek rendelkezzenek a tömegtájékoztatási eszközökhöz való szabad hozzáférés jogával, ideértve az ilyen műsoroknak saját nyelvükön való készítését”.

Az EU keretén belül az Amszterdami Szerződéshez tartozó, a Közszolgálati Műsorszórás Rendszere a Tagországokban című 1997. júniusi Jegyzőkönyv megerősíti, hogy „a közszolgálati műsorszórás rendszere a tagállamokban közvetlenül összefügg minden társadalom demokratikus, társadalmi és kulturális igényeivel, valamint a média-pluralizmus megőrzésének igényével”. A magántulajdonú média kisebbségi nyelvű sugárzásának ösztönzése több eszköz útján lehetséges, beleértve az engedélyezést is. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága javasolta a tagországoknak, hogy „a privát műsorszórók engedélyeinek kiadásáért felelős nemzeti testületeknek tevékenységük folyamán figyelmet kell fordítaniuk a pluralizmusra” [Melléklet Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R99 (1) Ajánlásához a Média Pluralizmus Előmozdításával kapcsolatban, I. rész, A tulajdon szabályozása: műsorszórás és a sajtó]. Az EBESZ Genfi Dokumentumában, a VII. Fejezetben az elektronikus tömegtájékoztatási eszközök fokozott állami támogatását szorgalmazta, hogy az információközlés során azok programjaikban legyenek tekintettel a nemzeti kisebbségek nyelvi önazonosságára.

16. Az a felszólítás, hogy az államok mérlegeljék a kisebbségi nyelvű műsorszórás pénzügyi támogatását, abból az elvárásból indul ki, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozók a műsorszóró médiához való hozzáféréskor hatékony egyenlőséget kell élvezzenek. A Közép-európai Kezdeményezés Okmánya a Kisebbségi Jogok Védelméről 19. cikke kimondja, hogy „Az államok biztosítják a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek azon jogát, hogy a tömegtájékoztatási eszközöket saját nyelvükön használhassák, az idevágó állami rendszabályokkal összhangban és esetleges pénzügyi támogatással”. A diszkriminációmentesség elve megkívánja, hogy a kisebbségi nyelvű műsorszórók az állami médiatámogatás jo-

gos hányadát kapják. Az Európai Nyelvi Karta 11(1) (f) cikke kimondja, hogy „a Felek vagy fedezik a regionális vagy kisebbségi nyelveket használó tömegtájékoztatási eszközök többletköltségeit, ha a jogszabály lehetővé teszi általában a tömegtájékoztatás pénzügyi támogatását”, vagy kiterjesztik a létező pénzügyi támogatási intézkedéseket a regionális vagy kisebbségi nyelvű audiovizuális műalkotásokra. A kisebbségi nyelvű audiovizuális munkák gyártását és forgalmazását illetően az Európai Nyelvi Karta fent említett 11(1) (d) cikke kötelezi a Feleket, hogy „bátorítsák és/vagy megkönnyítsék a regionális vagy kisebbségi nyelvű audiovizuális műalkotások készítését és terjesztését”.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (93) 5 ajánlásában (amely *Az alacsony audiovizuális gyártással vagy korlátozott földrajzi vagy nyelvi lefedettséggel rendelkező országokból vagy régiókból származó audiovizuális alkotásoknak az európai televíziós piacon történő terjesztésének és sugárzásának segítését célzó tartalmi elvek* címet viseli) a Bizottság kifejezte azon nézetét, hogy a ECHR 10. cikkében leírt szabadságjogokat „az alacsony audiovizuális gyártással vagy korlátozott földrajzi vagy nyelvi lefedettséggel rendelkező országok audiovizuális gyártói ténylegesen akkor gyakorolhatják, ha lehetővé teszik számukra az európai televíziós piachoz való tényleges hozzájutást, hogy munkáikat terjeszthessék”.

Az Európai Unió belüli a 97/36/EC Irányelv Preambulumának 31. pontja aláhúzza a független producerek Közösség általi támogatásának igényét „figyelembe véve a tagországok audiovizuális kapacitását, és az Európai Unió kevésbé használt nyelvei védelmének szükségességét”. A „független gyártó fogalmának definíciójakor a tagállamoknak a következő kritériumokat kell megfelelően figyelembe venniük: a gyártó cég tulajdonjoga, az ugyanazon műsorszórónak készített programok mennyisége és a másodlagos jogok tulajdona” (89/552/EEC Bizottsági Irányelvet módosító az Európai Parlament és a Bizottság 1997. június 30-ai Irányelve 97/36/EC A televíziós műsorszóró tevékenységre vonatkozó jogi, szabályozó vagy adminisztratív lépések által lefektetett előírások koordinációja).

17. A kisebbségi nyelvű műsorszórás tárgyi és személyi feltételei megteremtésére és bővítésére vonatkozó elvárás a fent idézett dokumentumok nagy részében kifejezésre jut. Az Európai Nyelvi Karta 11(1) (g) cikke elvárja a Felektől hogy „támogassák a regionális vagy kisebbségi nyelveket használó tömegtájékoztatási eszközök számára újságírók és más szakemberek képzését”.

6. számú melléklet

Romák a médiában – Roma média

Bevezető

A magyarországi roma közösséget napjainkban is sújtó, az államszocialista rendszer bukásával, a rendszerváltás folyamatával párhuzamosan felerősödő kirekesztettség mások mellett a média területén is tetten érhető.

„Aki nincs jelen a médiában, nem létezik a köztudatban címmel” 2002 szeptemberében elkészült az Országos Cigány Önkormányzat Médiakoncepciója (OCÖ Roma Társadalmi Integrációs Program, VIII. fejezet), amely jelentős előrelépésnek tekinthető a korábbi állapothoz képest, mivel az OCÖ 1995-os megalakulása óta nem folytatott szinte semmiféle médiapolitikát. Az előnytelen és haszontalan háttéralkuktól eltekintve az OCÖ nem lépett fel a rendelkezésére álló eszközökkel a romák többségi médiában kialakult helyzetének megváltoztatásáért, és nem tett semmit a roma média fejlődésének felgyorsítása érdekében sem. Eltekintve a Magyar Televízióval és a Magyar Rádióval kötött kevésbé tartalmas, minimális gyakorlati hasznot hozó együttműködési megállapodásoktól, az országos önkormányzat erre a területre, amely rendkívül fontos szereppel bírhat a roma mobilizáció elősegítése során, és hozzájárulhat a cigányság társadalmi integrációjának megvalósításához, semmilyen hatást nem gyakorolt.

El kell mondanunk, hogy a kormányzati szervek részéről sem volt meg mindig a kellő hajlandóság arra, hogy elősegítsék a romák helyzetének pozitív előjelű változását a média területén. Ezen a területen nem tett komoly lépéseket a MeH Romaügyi Államtitkársága és az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal sem. A kormányzati szervek, az OCÖ, a médiumok vezetői, valamint a roma és nem roma médiszakemberek együttműködése időszerűnek látszik, miután az említett területen mostanáig sok tekintetben nem következett be érdemi változás.

Az alábbiakban röviden vázoljuk, hogy látjuk ma a romák a többségi médiában kialakult helyzetét, a roma szakemberek többségi médiában elfoglalt helyét és ezek milyen hatással vannak a média által kialakított „romaképre”. Vázoljuk továbbá az egyes műsorok helyzetével kapcsolatos észrevételeinket, valamint kísérletet teszünk a fejlődési lehetőségek vázolására, érintve a többségi média roma műsorait, illetve magát a roma kisebbségi médiát.

Mivel a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának hivatalból lefolytatott vizsgálata elsősorban a közszolgálati televízióra és rádióra terjed ki, észrevételeink, javaslataink nagyrészt a közszolgálati médiumokat érintik majd. Ezen túl természetesen megkíséreljük megfogalmazni azokat az alternatív megoldási lehetőségeket, amelyek pozitív elmozdulást eredményezhetnek a romák és a média viszonyát illetően.

Közszolgálati médiumok

A tömegkommunikációs csatornák felszabadulása, az állami televízió és rádió közszolgálativá válása, a vonatkozó törvényi szabályozás kialakítása, és az Alkotmány vonatkozó rendelkezései ellenére a kisebbségi jogok a többségi médiában nehézkesen érvényesülnek, illetve részlegesen vagy nagyobb mértékben csorbul a kisebbségeknek azon joga, hogy saját közösségükkel kapcsolatos objektív információkhoz jussanak. A roma közösség számára a kulturális autonómia érvényesítése, a cigány hagyományok ápolása, megőrzése, a roma identitás erősítése olyan világosan megfogalmazott célok, melyek elérését a média – elsősorban a közszolgálati média – által biztosított eszközökkel ma csupán kis mértékben lehet elősegíteni. A legnagyobb létszámú hazai kisebbségről általában nem sikerül érdemi információkat közvetíteni a többségi társadalom felé, mivel a rendelkezésre álló kommunikációs csatornák száma alacsony, és a médiában dolgozó romák nem férnek hozzá a széles rétegekhez szóló, a többségi társadalom romákkal kapcsolatos attitűdjét befolyásolni képes csatornákhöz. A romák médián keresztül történő ábrázolása során az elmúlt évtizedekben – a rendszerváltás előtti hagyományt folytatva – egy határozottan sztereotip, a többség előítéleteit alátámasztó, megerősítő képet alakítottak ki, melynek megváltoztatását merőben gátolta, hogy a roma szakemberek marginális helyzetben voltak és vannak a Magyar Televízióban és a Magyar Rádióban egyaránt, ahogyan az általuk készített műsorok is. Ezt a marginális helyzetet kiválóan jellemzi, hogy a roma műsorok a közszolgálati médiumok struktúrájában szinte láthatatlanok, finanszírozási hátterük nem kielégítő a megfelelő szakmai színvonal és az egyenletes működés biztosítására, nem rendelkeznek kellő önállósággal, és nincs befolyásuk a közszolgálati médiumok roma tematikájú, nem kisebbségi műsorainak szerkezetére, tartalmára, saját információközvetítési lehetőségeik ugyanakkor rendkívül korlátozottak, nem elérhetőek sem a romák, sem pedig a többségi társadalom széles rétegei számára. A roma szakemberek száma a médiában elenyésző, bár kétségtelenül számos fiatal tehetség és néhány tapasztalt, szakmailag kifogástalan újságíró, szerkesztő, műsorkészítő, „média-munkás” kezdett tevékenykedni a romák között 1990 óta. A közszolgálati média többségi műsorait tekintve nem, vagy csupán elvétve találkozunk olyan cigány szakemberrel, akinek valamiféle beleszólása volna ezen műsorok készítésébe. A roma kisebbségi műsorok szűkös anyagi lehetőségeik miatt nem tudják biztosítani a gyakornokképzést, a fiatal szakemberek nevelését, ami alapvetően gátolja, hogy ezek a fiatalok később bármilyen formában jelen legyenek a többségi műsorok készítése során. Összességében elmondható, hogy a romák helyzete a közszolgálati médiában katasztrofális, ami hátráltatja, hogy egy árnyaltabb, a valóságot jobban tükröző kép alakuljon ki a társadalomban a cigányokról, gátja az erős roma identitás kialakításának, és akadályozza a romák társadalmi mobilizációját.

Helyzetkép – Magyar Televízió

A közszolgálati médiában (a Magyar Televízióban és a Magyar Rádióban) többéves hagyománnyal rendelkező roma, illetve roma tematikájú műsorokat tartunk számon. A Magyar Televízió kisebbségi műsorainak blokkjában foglal helyet a *Roma Magazin*, amely egyszerre kultúráközvetítő eszköz és politikai fórum, valamint betölti a szolgáltató műsor szerepét is, míg hivatalosan nem kisebbségi, de roma szakemberek által készített műsorként van jelen a *Provokátor*, amely általában a romák különböző társadalmi (leginkább szociális) problémáival foglalkozik. A műsorok között feltétlenül különbséget kell tennünk abban a tekintetben, hogy a *Provokátor* a televízió külső gyártású műsora, így készítői nagyobb szakmai és pénzügyi függetlenséggel rendelkeznek, ugyanakkor a műsor maga nem kíván a roma kisebbséggel kapcsolatos valamennyi, meghatározó kérdéssel foglalkozni. A továbbiakban tehát elsősorban a *Roma Magazin* helyzetét tárgyaljuk.

A *Roma Magazin* (korábban *Patrin*) minden tekintetben része az MTV hierarchikus struktúrájának, ennek gyakorlatilag legalján helyezkedik el. Helyzete ellenére számos feladatot kíván elvégezni, több-kevesebb sikerrel, mindenképpen elmondható azonban, hogy a romák körében népszerű, közkedvelt, szakmai színvonala a közismert nehézségek ellenére kielégítőnek mondható. Meg kell jegyeznünk, hogy a *Roma Magazin* az egyetlen olyan műsor a közszolgálati televízióban, sőt általában a magyar vizuális médiában, amely speciálisan romáknak szóló információkat közvetít. Bár más nemzetiségi (kisebbségi) műsortól eltérően több feladatot is el kell látnia, a műsor gyakorlatilag semmilyen tekintetben nem tudott fejlődni az elmúlt évek során, továbbra is marginális helyzetben van a közszolgálati televízióban.

A *Roma Magazin* számára komoly hátrányokat jelent a rövid adásidő, a sugárzás „gyakorisága” (vagyis ritkasága), és a nem megfelelő időszámban való megjelenés. Annak ellenére, hogy a probléma létét több intézmény, szakember, kor-

mányzati és civil szervezet elismerte a közelmúltban, a korábbi OCÖ-vezetésnek, és más érintett szereplőnek sem sikerült megállapodnia az MTV vezetőivel egy komoly, hosszú távú megoldásról.

A *Magazin* struktúrában elfoglalt helyéből adódóan mind szakmai, mind pedig gazdasági értelemben alárendelt, kiszolgáltatott helyzetben van. Jelenleg a kisebbségi műsorok, a regionális és határon túli műsorokkal együtt kapják azt a normatív támogatást, amelynek elosztásáról a televízió Regionális, Kisebbségi és Határon Túli Főszerkesztőségének vezetői döntenek. Az elosztás folyamatában a roma műsor működésére szánt pénzek mozgása ellenőrizhetetlenné válik, valójában a folyamatot a roma műsor szerkesztője nem is tudja befolyásolni. Az anyagi nehézségek okán lehetetlenné válik a vidéki tudósítások elkészítése, a *Magazin* szerkesztőinek mozgásterére aránytalanul lecsökken. A kedvezőtlen finanszírozás kizárja, hogy a roma műsor alkalmassá váljon fiatal roma újságírók képzésére, továbbképzésére, mivel a szerkesztő nem tudja biztosítani a gyakornokok pénzbeli juttatását, sokszor még időszakosan sem.

A *Roma Magazin* nehézségei ellenére több, egymástól élesen elhatárolható feladatot igyekszik ellátni, ez a jelenség egyértelműen túlterheltséget okozhat, ami hosszabb távon a színvonal romlását eredményezheti. Képzési lehetőségek hiányában elmarad a roma újságírók, műsorkészítők megjelenése a televízió többségi műsoraiban, el kell mondanunk azonban, hogy a kellő szakképzettséggel, gyakorlattal rendelkező roma munkatársak sem kerülnek képernyőre, nem vesznek részt a műsorkészítésben, nem kapnak szerkesztési feladatokat.

A televízió roma műsorával kapcsolatos kérdések tárgyalása érdekében az OCÖ elnöke 2003 novemberében találkozót kezdeményezett Ragáts Imrével, az MTV Rt. elnökével, a roma műsor jövőjével kapcsolatban, a találkozótól kezdve három hónapon belül pedig Belényesi Csaba, az MTV RHKT főszerkesztője kidolgozott egy tervezetet a román televízió belüli helyzetének javítása érdekében (Tervezet az MTV új roma műsorpolitikájáról, Belényesi Csaba, 2004. január). A tervezet több ponton találkozott az OCÖ Média koncepciójával, viszont csak bizonyos feltételek teljesülésétől tette függővé. A Belényesi-féle tervezet lényegében egy főműsoridőben sugárzott, 45 perces adásidőjű roma tudósítói hálózat felállítását tartalmazta, Belényesi röviden érintette a roma gyakornokok képzését, ám ezzel kapcsolatban a tervezet nem árult el sok konkrétumot. A roma arcok többségi műsorokban való megjelenítésére a volt főszerkesztő pályázat kiírását szorgalmazta (az MTV Programlebonnyolítási Osztálya által), aminek a keretében „felkutatnák és képeznék” a tehetséges, fiatal románokat. A tervezet nem szólt a finanszírozásban meglévő problémákról, így azt sem fejtette ki, hogy a Főszerkesztőség milyen forrásból tervezi megvalósítani az említett elképzeléseket.

Az OCÖ elnökének Belényesivel folytatott egyeztetése után a televízió vezetése nem tett lépéseket a tervezet megvalósítása érdekében. Kolompár Orbán 2004 tavaszán Rudi Zoltánnal, az akkor frissen megválasztott tévéelnökkel is tárgyalt, ám ennek azóta sincs semmiféle hozadéka.

Helyzetkép – Magyar Rádió

A Magyar Rádió roma műsorainak helyzete hasonló képet mutat, mint az MTV *Roma Magaziné*. A szerencsétlen idő-sávban történő sugárzás mellett nem kielégítő hosszúságú az adásidő, a struktúrában elfoglalt hely pedig perifériára kényszeríti a műsorokat. A roma műsorkészítőknek nincs rálátása a többségi műsorok és a hírműsorok roma tematikájú anyagainak készítésére, a médium szervezetén belül döntési kompetenciájuk gyakorlatilag nincs, belső véleményformáló erejük kicsi, valódi gazdasági hátterük nincs, lehetőségeik korlátozottak. A közrádió nem bővelkedik roma szakemberekben, a kisebbségi műsorokkal foglalkozó főszerkesztőség ennek megváltoztatása érdekében semmit nem tett. Érdekes, és nem hagyható figyelmen kívül azonban, hogy a Kossuth Rádió roma műsorának (*Cigányfélóra*) szerkesztője, Varga Ilona a rádióban kiépített személyes kapcsolatai révén esetenként nagyobb mozgásterre tud szert tenni. Ez természetesen hosszú távon nem jelent megoldást a *Cigányfélóra* helyzetére. Figyelembe kell vennünk azonban, hogy a Magyar Rádió 2003/2004-ben műsorokat vásárolt a Rádió C-től, az egyetlen magyarországi roma médiumtól, ezzel pedig nagymértékben támogatta annak működését. Ettől függetlenül a rádió vezetése nem adott választ az adásidő hosszának, valamint a sugárzás időpontja gyakoriságának problémáira.

Bár a roma médiamunkások szerepe a közrádióban elenyésző, látható szándék van a külső munkatársak, főképpen a Roma Sajtóközpont munkatársai által készített anyagok befogadására. Ezen kívül meg kell említenünk, hogy a Magyar Rádió 2004 márciusában kulturális műsort indított *A nemzetiségi irodalom gyöngyszemei* címmel, amelyben helyet kaptak (kapnak) roma szerzők alkotásai is.

Az OCÖ és a Magyar Rádió Regionális és Nemzetiségi Adások Főszerkesztősége (RENA) 2004-ben kötött együttműködési megállapodást. Ez valószínűleg egy, már korábban létrejött megállapodás felújítása volt, az OCÖ és a rádió 1995–2003-as időszakban lezajlott egyeztetéseinek tartalmáról azonban egyik félnek sincs tudomása. A közrádióval kötött együttműködési megállapodás rögzíti, hogy az OCÖ és a RENA milyen kérdésekben kötelesek egyeztetni, meghatározza, mely esetekben élhet kifogással az országos önkormányzat a rádió roma műsorait illetően. A megállapodásban azonban – minden jó szándék ellenére – semmilyen konkrét elképzelés nem körvonalazódik a roma műsorok, illetve a roma szakemberek rádió belüli jövőjével kapcsolatban.

Javaslatok

Az elmúlt évek gyakorlatával szakítva, az uniós csatlakozás után a közszolgálati televízió és rádió vezetésének fel kell ismernie, hogy nem halogathatja tovább az európai szervezetek által is gyakran kifogásolt állapot felszámolását.

A kisebbségi (nemzetiségi) műsorok periferikus helyzetéből adódóan azok mindennapos, hosszú ideje fennálló problémáival a közszolgálati médiumok mostanáig többek között azért sem foglalkoztak, mert a műsorok többsége az AGB Hungary által készített felmérések alapján nem produkált jelentős hallgatottságot, illetve nézettséget. Ennek ellenére ki-jelenthetjük, hogy a roma műsorok népszerűek a cigányság körében, a roma közösségek vezetőivel folytatott beszélgetések alapján valószínűsíthető, hogy az MTV Roma Magazin adását az inaktív romák a hétfői, kora délutáni időpontban, az aktív munkavállalók pedig a szombat reggeli ismétlés időpontjában előszeretettel választják. A nézettségi adatok természetesen a megszokott felmérések alapján nem válnak láthatóvá, mivel az AGB Hungary nem méri specifikusan a roma háztartások médiafogyasztását (ezt nem is teheti meg). Mindent összegezve elmondható: olyan műsorokról van szó, amelyek folyamatosan információkat közvetítenek a cigányság számára. Ezt különösen fontos figyelembe vennünk, hiszen tudjuk, hogy a romák többsége az elektronikus médiából szerzi információi többségét, vagyis az államilag is támogatott roma írott sajtó információhordozó ereje jóval kisebb, mint a közszolgálati rádió és televízió roma műsoraíé.

Minden erőfeszítés ellenére az utóbb 5 év tapasztalatai azt mutatják, hogy a Magyar Televízió és a Magyar Rádió nem rendelkezik látható, világos, elfogadható roma műsorpolitikai elképzeléssel, és nincs kidolgozott koncepciója a roma médiamunkások marginális helyzetének felszámolására sem. A kisebbségi műsorok önálló főszerkesztőségének létrehozását, az önálló szakmai és gazdasági működés feltételeinek megteremtését, ezáltal pedig a roma műsor szerkesztőségi szintre emelésével az anyagi természetű hátrányok csökkentését az MTV és a közrádió vezetése nem tűzte napirendre. Indokolt lenne tehát egy olyan egyeztető fórum létrehozása, melynek keretében médiapolitikusok és az Országos Rádió és Televízió Testület képviselője, továbbá az érintett szereplők (roma médiamunkások, szakértők, kisebbségi önkormányzati vezetők, kormányzati tényezők) kidolgoznák annak a lehetőségeit, hogyan juthatnának a kisebbségi műsorok jelentősebb támogatáshoz az állami normatívából.

A televízió vezetésének biztosítani kellene, hogy a roma műsor adásideje kétszeresére növekedjen, valamint, hogy a műsort legalább hetente kétszer sugározzák. Támogatni szükséges a képzési-továbbképzési rendszer megerősítését, a gyakorlati idejük letöltése után biztosítani kellene a roma újságírók, műsorkészítők, bemondók megjelenését a többségi műsorokban. Súlyos probléma, hogy a roma szakemberek mellőzésével egyidejűleg a közszolgálati televízió is sugároz időnként (napjainkban szerencsére egyre ritkábban) előítéletes tartalmú anyagokat, illetve készít – különösebb rossz szándék nélkül – olyan műsorokat, melyek a cigányokkal kapcsolatos előítéleteket erősíthetik. Az önálló (gazdasági és szakmai értelemben független) kisebbségi főszerkesztőség számára biztosítani kellene a rálátást a kisebbségi műsorok kívül készülő, roma tematikájú műsorok tartalmára.

Az egyébként komoly gazdasági nehézségekkel küszködő közszolgálati televízió jövőképeének kialakítása során kívánatos lenne vázolni egy, a kisebbségi műsorok jövőjével foglalkozó koncepciót. Megoldást jelenthetne, ha a televízió elnöke által tervezett tematikus csatornák valamelyike helyet biztosítana a kisebbségi műsorok – köztük a roma műsor – számára.

A televíziót illetően megfogalmazott elvárások tükrében a rádió roma műsorának adásidejét növelni kell, és sugárzására más időszámban kell helyet biztosítani. A RENA kettébontása – a televízió kisebbségi műsorainak önállósításához hasonlóan – strukturális reformot, valódi előrelépést jelenthetne a rádió roma műsorainak helyzetét illetően. A strukturális átalakítással párhuzamosan ki kell dolgozni a roma gyakornokok képzésének feltételeit, és rögzíteni kell, milyen formában tudják befolyásolni a roma műsorkészítők a rádió többségi roma tematikájú műsorainak, híryanagjainak tartalmát, miközben nagyobb teret kell biztosítani számukra általában a többségi műsorokban való részvételhez. Biztosítani kell a javaslatok megvalósításának finanszírozási hátterét. A közrádió vezetésének újra kell gondolnia a Rádió C-vel kialakított kapcsolatát, és mielőbbi megoldást kell alkalmazni a roma médium hatékony, hosszú távú támogatására.

A kisebbségi műsorok finanszírozásával kapcsolatban kívánatos volna, ha az Országgyűlés a kisebbségi műsorok támogatását – mind a televízió, mind pedig a rádió esetében – külön alszámlán folyósítaná. A támogatási rendszer újragondolása lehetőséget adna arra is, hogy a kisebbségi műsorok nagyobb mértékű anyagi ráfordítással járuljanak hozzá a fiatal roma szakemberek képzéséhez.

Kereskedelmi szempontok, kvótás rendszerek

Míg a rádiók esetében kevésbé, a televízióknál kulcsfontosságú, hogy roma munkatársak jelenjenek meg a képernyőn, hírműsorokban, magazinműsorokban.

A kereskedelmi médiát vizsgálva meg kell állapítanunk, hogy a két meghatározó televíziós műsorszolgáltató semmilyen mértékben nem foglalkozott a romák médiában történő bemutatásának problémáival, nem készítettek roma kisebbségi

ségi műsort, és nem alkalmaznak túl nagy számban roma médiamunkásokat, képernyős roma arcuk pedig egyáltalán nincs. Ezek mellett közismert, hogy a kereskedelmi csatornák tabloidokkal teletűzdelt műsorai gyakran nélkülözik az objektivitást a roma tematikájú anyagok összeállítása során, ezáltal pedig a lehető legrosszabb fényben tüntetik fel az aktuális műsorok cigány szereplőit. Szem- és fültanúi lehettünk továbbá olyan, közismertté vált példák, amelyek jól illusztrálják, miképpen viszonyulnak a televíziók szórakoztató műsoraiban a romákhoz (egyes esetek kiváltották a roma polgárjogi aktivisták erőteljes tiltakozását). Ugyanakkor érdekességképpen meg kell jegyeznünk, hogy a roma közösség tagjai előszeretettel fogyasztják a kereskedelmi csatornák műsorait.

A kereskedelmi médiumok számára elsődleges kibúvóként szolgál az állítás, miszerint a cigányok nem képviselnek komoly vásárlóerőt, tehát a romákkal mint potenciális fogyasztókkal nem szükséges számolni.

A kereskedelmi televíziók ezen kívül tiltakoznak a roma arcok megjelenítése ellen, ma már inkább azzal az indokkal, hogy a cigány bemondók nem rendelkeznek megfelelő képzettséggel, szakértelemmel. Ezt – ahogyan előbbi, gyakran hangoztatott állításukat – igazából nem igazolja semmi, bár el kell mondanunk, hogy az RSK igazgatója, Bernáth Gábor által még 1996-ban készített átfogó elemzés megjelenése óta nem láttunk komplex vizsgálatot a roma média és a roma médiamunkások helyzetét illetően, tehát nem tudjuk biztosan, milyen nagyságrendben számolhatunk képzett roma újságírókkal, szerkesztőkkel, bemondókkal, és számukra milyen lehetőséget biztosíthatunk a kereskedelmi médiában való szerepléshez. A kereskedelmi televíziók által gyakran emlegetett szakmai hiányosságokat egyébként a roma média vezető személyiségei is alátámasztják. E probléma megoldásához az út a képzések szerkezetének átalakításán, illetve a gyakorlati lehetőségek szélesítésén át vezethet. Továbbra is kérdésként merül fel, hajlandók-e a romákkal foglalkozó intézmények, és maguk a közszolgálati médiumok vállalni a szakembernevelés finanszírozását.

A roma médiamunkások szerepének növelése érdekében szinte állandó jelleggel merül fel roma médiaszakemberek körében egy kvótás rendszer bevezetésének lehetősége. Ennek alapján legalább a közszolgálati médiumok a romák lakosságon belüli létszamarányának megfelelően alkalmaznák a cigány származású munkatársakat. A kvótás rendszer nem idegen a nyugat-európai és tengerentúli médiától, Nagy-Britanniában az ázsiaiak, az Egyesült Államokban pedig a feketék részvételének növelése érdekében bevezetett kvótás rendszer a mai napig érvényben van, és sikeresnek mondható. Nem szabad azonban elfelejtenünk, hogy példának okáért az angol BBC közszolgáltatásága ellenére számos kereskedelmi szempontot érvényesít működése során, és a szigetországban már elfogadottnak tekinthető, hogy a keleti bevándorlók legalább ugyanolyan mértékű (bizonyos termékek esetében nagyobb) vásárlóerőt képeznek, mint az „öslakos” britek. A romákkal kapcsolatban – hazánkban mint fentebb már említettük – nem alakult ki ilyen álláspont, sőt, éppen ennek ellenkezője dominál. Emellett el kell ismernünk, hogy a számos rádióadót és televízió-csatornát üzemeltető BBC-t semmilyen tekintetben nem hasonlíthatjuk össze a lesújtó állapotban lévő magyar közszolgálati médiával. A kereskedelmi médiumokat illetően pedig le kell szögeznünk, hogy a fennálló jogszabályi kereteken belül lehetetlen kötelezni ezeket a rádiókat és televíziókat roma munkatársak kvótás rendszerben történő alkalmazására.

Ugyanakkor végig kell gondolni ezen kívül, milyen feltételekkel állhat fel egy olyan Roma Produkciós Iroda, mely a közszolgálati (és adott esetben akár a kereskedelmi) médiumok beszállítójaként üzemelhet.

A magyarországi viszonyok között ezen célok elérése érdekében kívánatos lenne, ha a közszolgálati médiumok nagyobb rugalmasságot tanúsítanának.

A roma média fejlődési lehetőségei

A roma kisebbségi média hazai fejlődésének legfontosabb mérföldkövét Magyarország első roma rádiójának létrehozása és a mai napig tartó működtetése jelenti. A Rádió C jelenlegi helyzetét tekintve látnunk kell, hogy a médium fennállása óta folyamatos gazdasági nehézségekkel küzd. A rádió ugyanakkor megfelelő szakmai és anyagi támogatással a cigány származású rádiós újságírók fontos képzőközpontjává alakulhat, ahonnan egyenes út vezethet a roma médiamunkások számára a többségi rádiózás felé. Több olyan roma újságíró példáját ismerjük, akik sikeresen járták be ezt az utat.

A Rádió C műsorait napjainkban a budapesti romák jelentős hányada kíséri figyelemmel, és megfigyelhető, hogy a rendszeres hallgatók között növekszik a többségiiek száma. A rádiót jelenleg roma főszerkesztő és ügyvezető irányítja, ami példátlan a médium eddigi történetében. A roma média további fejlődési lehetőségeinek figyelembevételkor számolnunk kell a Rádió C-vel, attól függetlenül, hogy az OCÖ médiaprogramjában megfogalmazódik egy országos hatókörű rádióadó beindítása is.

A 1021/2004. (a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati középtávú cselekvési program elfogadásáról szóló) kormányhatározat rendelkezik arról, hogy számba kell venni egy országos hatókörű, kisebbségi elektronikus médium létrehozásának lehetőségeit. Az OCÖ médiaprogramjában megfogalmazódik, hogy ez a médium egy olyan, állami szubvenció által finanszírozott országos roma rádió kell legyen, melynek működését független – roma szervezetek, politikai pártok és szakmai szervezetek delegáltjaiból álló – kuratórium felügyelné. Az elképzelés kidolgozottságának hiányát mutatja, hogy ezen kívül az OCÖ koncepciója sem tárgyalja részletesen a médium létrehozásával kapcsolatos szak-

mai kérdéseket, ugyanakkor el kell mondanunk, hogy az elképzelésről nem folyt tényleges vita, sem szakmai, sem pedig politikai körökben. Egyes roma vezetők olyan irreális javaslattal álltak, miszerint az országos roma rádió stúdióját az OCÖ épületének padlásán (sic!) kellene berendezni, továbbá kijelentették, hogy az adó üzemeltetéséhez éves szinten mintegy 15 millió forintra van szükség. Nyilvánvaló, hogy ezt senki nem veszi komolyan.

Legalább ennyire meglepő volt, amikor felröppent egy önálló roma televízió létrehozásának híre, az ötletgazda (a MeH Romaügyi Politikai Államtitkársága) azonban vélhetően nem számolt ennek költségeivel, és nem egyeztetett erről a roma televíziós szakemberekkel. Hasonló meglepetést okozott, amikor az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal képviselője a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal támogatásával szervezett, Romák a médiában – Jövőképek az uniós csatlakozás után c. szakmai műhelyen felvetette egy „esélyegyenlőségi tévécsatorna” beindításának lehetőségét.

Az előbb elmondottakból világosan látható, hogy sem a kormányzati tényezők, sem pedig az OCÖ nem gondolták végig kellő alaposággal, milyen feltételrendszert kell megteremteni egy országos hatókörű elektronikus médium létrehozásához, üzemeltetéséhez. Ennek ellenére minden szereplő jól tudja, olyan kérdéssről van szó, ami az utóbbi egy-másfél évben időről időre előkerül a roma közéletben. E kérdés tárgyalásakor azonban nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy hazánkban működik egy magánkézben lévő roma médium, nehézségei ellenére többé-kevésbé sikeresen. A Rádió C fejlesztése (akár állami szubvencióval történő) támogatás mellett természetesen a megfelelő szakmai fórumokon értékelni kell azokat a tapasztalatokat, amelyek a roma rádió működtetésével kapcsolatosak, egy ilyen értékelés nélkül ugyanis elképzelhetetlen egy országos roma rádió (még kevésbé pedig egy televízió) létrehozása.

* * *

2004. május 20-án a NEKH támogatásával, az OCÖ és az MTV *Roma Magazin* közös szervezésében, Romák a médiában – Jövőképek az uniós csatlakozás után címmel megrendezésre került egy szakmai műhely, ahol a roma média egyes prominensei mellett részt vett néhány kormányzati szerv képviselője, a TV2 egyik szerkesztője, valamint a Rádió C munkatársai, igaz, utóbbiak a kerekasztal-beszélgetés második etapjába tudtak csupán bekapcsolódni. A szakmai műhely meghívott vendége volt Tommy Nagra, a BBC (indiai származású) szerkesztője, aki a hazájában működő gyakorlatról számolt be a beszélgetés résztvevőinek. A meghívottak közül sajnálatos módon hiányzott a legtöbb televízió és rádió képviselője, ám meglepő módon az ORTT sem képviseltette magát.

A résztvevők egyöntetűen kinyilvánították: a média által közvetített „romakép” a mai napig előítéletektől tüzdelte, a roma médiamunkások pedig szinte kilátástalan helyzetben vannak, miközben nincs világos elképzelés a roma média fejlesztését illetően.

Ügyszám: 5801/2003.

Jelentés

a telepeken, telepszerű környezetben – kiemelten az Ózd Hétes-telepen – élő roma lakosság helyzetéről

1. A vizsgálat előzménye és célja

Hosszú évtizedek óta megoldatlan a telepen és telepszerű környezetben, emberhez méltatlan körülmények között élő roma lakosság helyzete. Több kormányzati intézkedés is született a szegregált lakhatási feltételek megszüntetésére, azok végrehajtása azonban mind ez ideig elmaradt. A telepi lakosok többsége jelenleg is társadalmi kirekesztettségben, szegénységben, területi elkülönültségben él, körülményeik nem javultak. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához konkrét panaszügy is érkezett az Ózd Hétes-telepen élő roma lakosság kilátástalan helyzetével kapcsolatban.

Mindezekre figyelemmel – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16 § (2) bekezdése alapján – a kisebbségi biztos vizsgálatot indított a telepen és telepszerű környezetben élő roma emberek helyzetének feltárására, megismerésére.

Ennek keretében foglalkoztunk a telepek és telepszerű lakókörnyezetek újratermelődésének általános problémáival. Vizsgáltuk a kormányzati roma program – telepeket, és telepszerű környezeteket érintő – feladatainak a végrehajtását.

Az általános jellegű kérdések áttekintése mellett, vizsgáltuk az Ózd Hétes-telepen élő romák helyzetét. A konkrét ügy lehetőséget teremtett arra, hogy részleteiben és mélységében is bemutassuk a telepi lakosság életkörülményeit. Foglalkoztunk a helyzetük változtatásában szerepet vállaló települési önkormányzat feladataival, és az Ózd Hétes-telepen elindított rehabilitációs program megvalósításával.

Vizsgálatunk célja, hogy felgyorsítsuk azoknak a kormányzati feladatoknak, intézkedéseknek a végrehajtását, amelyek az ország területén található valamennyi telep és telepszerű lakókörnyezet megszüntetésére és újratermelődésének megakadályozására irányulnak. Célunk továbbá az is, hogy a Hétes-telepen élők problémáinak feltárásával, bemutatásával, az állami szervek, önkormányzatok feladatvállalásának motiválásával, elősegítsük a rehabilitációs program megvalósulását, az ott élő roma emberek életkörülményeinek javítását.

2. A vizsgálat módszere, menete

A telepek és telepszerű lakókörnyezetek általános jellegű problémáit a következő módon vizsgáltuk:

- Áttekintettünk több területi szegregációval, telepüggyel foglalkozó tanulmányt, valamint a kormányok – roma programokban rögzített – ilyen tárgyú feladatait.
- Az esélyegyenlőségi tárca nélküli minisztertől tájékoztatást kértünk arról, hogy hol tart a kormányzati roma programban rögzített, a telepek, telepszerű lakókörnyezetek megszüntetésére vonatkozó feladatok megvalósítása, elkészült-e a tervezett szakmai koncepció és a finanszírozási terv.
- Munkatársaim Budapesten személyesen is találkoztak az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal elnökhelyettesével, valamint a Romaügyi Igazgatóság (korábban Romaügyi Hivatal) dolgozóival, az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal – a beszélgetést követően – írásban is válaszolt a kérdéseinkre.

A konkrét panaszügyben a következő módszerekkel vizsgáltottunk:

- Írásbeli tájékoztatást kértünk Ózd Város Önkormányzatától a telepek – kiemelten Hétes-telep – helyzetéről; arról, hogy ebben a városrészben hogyan látja el az önkormányzat a kötelező feladatait; milyen intézkedéseket kezdeményeztek a telepen élők, főként a hétes-telepiek lakhatási feltételeinek javítására, az önkormányzati tulajdonú lakások felújítására és karbantartására, a foglalkoztatási gondok megoldására, az ott élő gyermekek jogainak védelmére stb. Azt is megkérdeztük, hogy a települési önkormányzatnak milyen segítségre lenne szüksége a telepeken élő roma lakosság problémáinak a megoldásához.

- Megkerestük az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Ózd Városi Intézetét (a továbbiakban: ÁNTSZ Ózd Városi Intézete), és megkérdeztük, hogy vizsgálták-e Hétes-telep környezet- és település-egészségügyi problémáit, továbbá milyen intézkedéseket kezdeményeztek azok megoldására.
- Írásbeli tájékoztatást kértünk az Ózd Városi Cigány Kisebbségi Önkormányzattól is, arról, hogy a kisebbségi önkormányzatot milyen konkrét problémákkal keresték meg Hétes-telep lakói; milyen intézkedésre volt lehetőségük a panaszok kapcsán.
- A telepen tapasztalható körülményekről és a helyzet javítására irányuló javaslatokról külön tájékoztatást kértünk a körzet önkormányzati és parlamenti képviselőjétől, a háziorvosoktól, az iskolák igazgatóitól.
- Az ügyben az esélyegyenlőségi tárca nélküli minisztert is megkerestük. Tájékoztatást kértünk arról, hogy milyen konkrét intézkedéseket kezdeményeztek a hétes-telepi romák helyzetének javítására, milyen egyeztetést folytattak Ózd Város Önkormányzatával és más szervekkel.
- Megkerestük a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalt is, tájékoztatást kértünk az általuk indított ún. Ózd-projekt előzményéről, a végrehajtás eddigi tapasztalatairól, a tervezett program megvalósítását segítő és nehezítő körülményekről.
- Az írásbeli válaszok megérkezését követően, 2004 júliusában munkatársaim helyszíni vizsgálatot folytattak Ózdon. Megtekintették a telepen élők lakhatási körülményeit, személyesen beszélgettek az ott lakó roma emberekkel, akik részletesen beszámoltak problémáikról, kilátástalan helyzetükről. Ezt követően felkeresték az Ózdi Ingatlankezelő Iroda (a továbbiakban: IKI) vezetőjét, majd a polgármesteri hivatalt, ahol találkoztak Ózd Város jegyzőjével, a szociális egészségügyi, valamint az igazgatási ügyosztály, illetve a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat vezetőivel. A kétnapos helyszíni vizsgálat során egyeztettek a cigány kisebbségi önkormányzat képviselőivel és az ÁNTSZ Ózd Városi Intézetének munkatársaival is.

3. Az érintett alkotmányos jogok

Az eljárás során a következő alkotmányos jogok érvényesülését vizsgáltuk:

- az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alkotmány 54. § (1) bek.];
- a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog [Alkotmány 70/D. § (1) bekezdés];
- a szociális biztonsághoz fűződő jog [Alkotmány 70/E. § (1) bekezdés];
- a gyermekek védelemre és gondoskodásra való joga [Alkotmány 16. § és 67. § (1) bek.];
- a hátrányos megkülönböztetés tilalmából következő, diszkriminációmentességhez, esélyegyenlőséghez való jog [Alkotmány 70/A. §].

4. A telepek és telepszerű lakókörnyezetek problémáinak általános kérdései

4.1. Az újratermelődés folyamata és okai

A telepen, telepszerű lakókörnyezetben élő roma lakosság számarányának változását a magyarországi cigány lakosság körében 1971-ben, 1993-ban és 2003-ban végzett reprezentatív szociológiai vizsgálatok adatainak összevetése alapján követhetjük nyomon:

1971-ben a cigányok kétharmada telepen élt. A telepen lakók aránya Budapesten 30%, a vidéki városokban 52% és a községekben 68% volt. A telepek részben spontán módon létrejött hagyományos telepek, részben mesterségesen létrehozott új telepek voltak. Az új telepek hatósági átköltöztetések következtében alakultak ki, illetve a telepfelszámolási akció is közrehatott ebben.¹⁴²

A telepfelszámolási program 1965-ben indult a hagyományos cigánytelepek megszüntetése, illetve a romák lakásvi-szonyainak javítása érdekében. Az akció legfőbb eszköze az erősen limitált összegű, kedvezményes kamatozású hitel-konstrukció volt. Az akció keretében a roma lakosság kisebb méretű és szerényebb kivitelezésű, ún. CS-(csökkentett ér-tékű) házakat építhetett, vagy megvásárolhattak megüresedő, régi parasztházakat, főként olyan aprófalvas települése-ken, ahonnan a romló megélhetési viszonyok miatt a nem cigányok kezdtek elvándorolni. A hagyományos telepek ilyen módon történő felszámolása sok helyen nem szüntette meg a szegregációt, hanem annak új formáit hozta létre. A CS-la-kásokat többnyire egymás mellé, szűk telkekre, telepszerűen építették, amely hamarosan újratermelte a régi cigány tele-

¹⁴² Kemény István – Janky Béla: *Települési és lakásvizonyok*

pekre jellemző zsúfoltságot. A lakások állaga azóta többnyire jelentősen leromlott, ráadásul az így épült házaknak alig volt forgalmi értéke, általában eladhatatlannak bizonyultak és gyakorlatilag „röghöz kötöttek” a tulajdonosokat¹⁴³

A hatvanas években indult telepelfelszámolási akció a nyolcvanas évek közepén ért véget. 1993-ban hagyományos telep már kevés maradt, a szociológiai vizsgálat keretében felmért telepek többsége új típusú volt, ezek leginkább az északi régiókban jöttek létre¹⁴⁴ Az 1993-as felmérés idején a cigányok 13,7%-a – valamivel több mint 60 ezer ember – élt telepen.

A szociológiai vizsgálatok mellett, 2000-ben – a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium irányításával – is készült egy országos felmérés a telepekről. A felmérés 404 településen 538 telepet rögzített, amely összesen 95 948 embert érintett. A megyei területfejlesztési tanácsok közreműködésével készült „összeírást” a szakértők egy része hiánynak és pontatlannak tartja.

A 2003. évi felmérés szerint a cigány lakosság 6%-a, vagyis 36 ezer ember élt telepen. A kutatók ekkor ismételték az 1971-es elkülönítettségi arányokat tapasztalták. A felmérés szerint kevesebb volt ugyan a telepeken élők száma, de a szegregáció mértéke nem változott.

Vizsgálatunk során gyakran talákoztunk azzal a megjegyzéssel, észrevétellel, hogy a telepi lakosok saját maguk tehetnek nyomorukról, és azért nem változik a helyzetük, mert nem tesznek erőfeszítéseket annak javítására. A különböző szervek, hatóságok az embertelen lakhatási körülmények kialakulásáért többnyire az ott élő embereket teszik felelőssé; „igénytelenségük”, „rongálásuk” következménye a XXI. századi hétes-telepi nyomor.

Az „áldozatok” hibáztatása, az „önhibás” szemlélet tehát jelen van ma is társadalmunkban. Gyakran nem a leszakadó szegénység megelőzése, a társadalmi béke és az összetartozás megőrzése a cél, hanem a „vesztesek” megosztása. Az érdemesnek ítélt rétegek támogatása szembeállítható a legkirekesztettebb, szegénységben élő csoportokéval, akikről az a kép alakítható ki, hogy elsősorban saját hibájukból kerültek elviselhetetlen helyzetbe. Ez a szemlélet gyakran megjelenik helyi szinten is, ahol az eszköztelen települési önkormányzatok külső segítség hiányában a különféle csoportok közötti megosztottság fenntartásával kénytelenek „egyensúlyt” teremteni.¹⁴⁵

Az „önhibás szemlélet” elutasítása nem jelenti azt, hogy nem fontos az egyéni felelősség erősítése. A telepeken élő roma emberektől azonban azt várják el, hogy egyedül változtassanak az életformájukon, körülményeiken, holott ahhoz, hogy a szegénység és az előítéletek kirekesztő világából ki lehessen törni, külső segítségre lenne szükségük. Ezekből a helyzetekből az emberek saját erejükből csak nagyon ritkán, emberfeletti erőfeszítéssel tudnak kilépni. A külső segítségnek (család gondozó, szociális munkás, védőnő, gyermekvédelmi szakember, pedagógus stb.) elsődlegesen arra kell irányulnia, hogy a telepen élő emberek képessé váljanak saját sorsuk felelős alakítására, helyzetük javítására.

A szegénység kezelésének eddigi eszközei, a széles körű, de kisösszegű pénzügyi segélyek és természetbeni támogatások, illetve a közmunka, közhasznú munka, közcélú munka sem a folyamatok megváltoztatását, sem a szegénység megszüntetését nem segítik elő. Ahhoz, hogy tényleges változás következzen be, a kirekesztésnek mint társadalmi folyamatnak a komplex kezelésére lenne szükség.

4.2. Az állami szervek kötelezettségei

A lakhatáshoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság a 42/2000. (XI. 8.) határozatában – az Alkotmány 70/E. § értelmezése alapján – azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza. Ebből az következik, hogy az állam a polgárok megélhetéséhez szükséges ellátásra való jogának érvényesítése érdekében társadalombiztosítási és szociális intézményi rendszert köteles létrehozni, fenntartani és működtetni. Az AB határozat szerint a megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok – így a „lakhatáshoz való jog” –, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le.

A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor azonban alapvető alkotmányos követelmény az emberi élet és méltóság védelme.

Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – gondoskodni. A szállás biztosítására irányuló állami kötelezettség nem azonos a „lakhatáshoz való jog” megteremtésével, erre az állam csak abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti.

¹⁴³ Magyar Tudományos Akadémia szociológiai Intézetének beszámolója (A magyarországi roma /cigány/ népesség helyzetével foglalkozó 1993 októberi és 1994 februári között végzett kutatásról) [Periférián-Roma szociológiai tanulmányok, Ariadne Kulturális alapítvány, 1997]

¹⁴⁴ Kemény István–Janky Béla: *Települési és lakásvizonyok*

¹⁴⁵ Ferge Zsuzsa: *Kétsebességű Magyarország* (Előadás a Magyarország társadalmi helyzete, kulcsfontosságú kihívások a társadalmi kirekesztődés elleni harcban c. témához az Európai Unió Bizottsága és az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium égíse alatt szervezett Magyar Nemzeti Szemináriumon a társadalmi beilleszkedésről. 2002. július 18.)

Az Alkotmánybíróság 32/1998. (VI. 25.) AB határozatában a minimális mértékű ellátás minősége tekintetében úgy foglalt állást, „az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához”. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni.

Az Alkotmánybíróság 42/2000. (XI. 8.) határozatát értelmezve arra a következtetésre is juthatnánk, hogy az államnak nincs konkrét feladata a telepeken és telepszerű lakókörnyezetben élők életkörülményeinek javításában. Sajátos ellentmondást eredményez azonban az a tény, hogy a települési önkormányzatok a telepeken, telepszerű lakókörnyezetben élők részére – a mély szegénység, a területi elzártság, társadalmi kirekesztődés miatt – a szociális és gyermekjóléti ellátásokkal nem tudják biztosítani azt a megélhetési minimumot, amely az emberi méltóságuk védelméhez, megőrzéséhez szükséges.

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott: a jogegyenlőség lényege, hogy az állam mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára. Ebben az összefüggésben nem tehet különbséget faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat] A jogegyenlőség azonban nem jelenti a természetes személyeknek a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is. Az emberek között meglévő tényleges – vagyoni, kereseti, munkavégzési viszonyok eltérő volta miatt kialakult – különbségeket az államnak éppen az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölése érdekében figyelembe kell vennie. [140/B/1995. AB határozat]

Ennek megfelelően a hátrányos helyzetűek javára tett pozitív intézkedéseket – amennyiben nem önkényesek, nem nyújtanak automatikus, mérlegelés nélküli előnyt – kifejezetten a jogegyenlőség megvalósulása irányába tett lépéseknek kell tekinteni. Ebben a vonatkozásban nemcsak joga, de kötelessége is az államnak az emberek közötti különbségeket figyelembe venni.

A vizsgálatunk alapján az a meggyőződésünk, hogy a telepeken élők komplex problémáik miatt az emberi lét alapfeltételeit önerejükől nem tudják megteremteni. Az államnak tehát pluszkötelezettségei vannak – az emberi élet és méltóság védelme, valamint az esélyegyenlőség biztosítása érdekében – a telepeken, telepszerű környezetekben élők helyzetének javításával összefüggésben. Az egymást követő kormányok elismerték és vállalták az ilyen irányú kötelezettségeiket: 1997 óta ugyanis a roma lakosság társadalmi integrációját elősegítő kormányhatározatokban minden esetben meghatározták a telepekre és telepszerű lakókörnyezetekre vonatkozó feladatokat.

4.3. A telepeket, telepszerű lakókörnyezeteket érintő kormányzati feladatok meghatározása és végrehajtása

1997-ben – a telepek, telepszerű lakókörnyezetek és a kolóniák újratermelődésének megakadályozása és visszaszorítása érdekében – a Kormány a cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagban [1093/1997. (VII. 29.) Korm. határozat, melyet 1999. május 5-től hatályon kívül helyeztek] önálló feladatként rögzítette az ilyen típusú hátrányos területek felmérését, továbbá azok kiváltására vagy infrastruktúrájának, intézményeinek fejlesztésére vonatkozó megvalósítási ütemterv készítését, 1997. december 31-ei határidővel. A feladatot nem hajtották végre.

A második kormányzati roma program, a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló 1073/2001. (VII. 13.) Korm. határozattal módosított 1047/1999. (V. 5.) Korm. határozat 4.3. pontja ismételten meghatározta, hogy a telepszerű lakókörnyezetek kiváltására vagy a hiányzó, alapvető infrastruktúra fejlesztésére akcióprogramot kell készíteni, meghatározva a megvalósítandó intézkedéseket és azok finanszírozásának hátterét. A szakmai program elkészítésének határideje 2001. június 30. volt. Többszöri határidő-módosítás után a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium 2001 decemberére csak az akcióprogram tervezetét dolgozta ki, amelyet szakmai hiányosságok miatt a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság alkalmatlannak tartott a roma telepek ügyének rendezésére. A feladat végrehajtása ebben az esetben is elmaradt.

A jelenleg hatályos harmadik kormányzati roma program, a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozat ismételten meghatározta az ezzel kapcsolatos feladatokat. A kormányhatározat Kormányzati program a romák társadalmi integrációjának elősegítéséről című 1. számú mellékletének kiemelt feladata az életminőség javítása, ezen belül a telepek és telepszerű környezetek rehabilitációja és felszámolása.

A melléklet III. 15. pontja rögzítette, hogy 2004. június 30-ig felül kell vizsgálni, és ennek megfelelően aktualizálni kell a telep és a telepszerű lakókörnyezetek pontos feltérképezésének eddigi eredményeit. A III. 14. pont szerint 2004. december 31-ig ki kell dolgozni, és támogatni kell a telepek és a telepszerű lakókörnyezetek felszámolásának, illetve rehabilitációjának – a tárcánál e célra elkülönített források koncentrációján alapuló – modellértékű komplex

programjait és éves ütemtervét. A komplexitás igénye már megfogalmazódik ennek a feladatnak a meghatározásánál: az előkészítés, a lebonyolítás és az utókövetés során biztosítani kell a szakmai csoportok folyamatos közreműködését; a társadalmi szolidaritás és az együttműködés erősítését, kiemelt figyelmet fordítva a közösségfejlesztés szempontjaira, az oktatás, a képzés, a foglalkoztatás és az egészségügyi és a szociális ellátórendszerhez való hozzáférés lehetőségeinek biztosítására. Mindezekre figyelemmel 2005. június 30-ig a III. 16. pont szerint a vizsgálatok és a modellprogramok elemzését követően ki kell dolgozni és végre kell hajtani a telepek és a telepszerű lakókörnyezetek rehabilitációjára, illetve felszámolására irányuló – szakmai és finanszírozási feltételrendszert is tartalmazó – kormányzati intézkedési tervet. A feladatok végrehajtásáért az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszter volt a felelős. (Jelenleg az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter.)

Az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal tájékoztatása szerint a jelzett feladatok végrehajtása folyamatban van:

Stratégiai és szakmai munkacsoportokat hoztak létre, azzal a céllal, hogy koncepciót dolgozzanak ki a telepek lakhatási körülményeinek javítására. A stratégiai munkacsoportban a tárcák képviselői és az Országos Cigány Önkormányzat delegáltjai vesznek részt. A szakmai munkacsoportok kutatói, városfejlesztési szakemberei háttéranyagokat készítenek a koncepcióhoz. Az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal azt tervezte, hogy – a tárcák éves cselekvési terveihez igazodva – 2004 augusztusában a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság foglalkozik a feladatok végrehajtásával. 2004. szeptember végére ígérték a munkacsoportok által kidolgozott részletes szakmai koncepció elkészítését. A terv nem valósult meg; mind ez ideig nyilvános szakmai vita nem folyt az anyagról, azt a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság nem tárgyalta.

A szakmai koncepció megvalósításának sikere jelentős mértékben függ az erre fordítható anyagi források nagyságától. Az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal tájékoztatása szerint az Európa Tanács Fejlesztési Bankjával intenzív tárgyalások folynak a telepek és telepszerű lakókörnyezetek rehabilitációjára, felszámolására vonatkozó projekt forrásainak biztosításáról. 2004 májusában a Kormány nevében az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal ún. megvalósíthatósági tanulmányt küldött a Bank részére, illetve kormány-előterjesztés-tervezet keretében kérte a Kormány hozzájárulását és felhatalmazását a hitelhez szükséges költségvetési források biztosítására. (Nem szerencsés, hogy a megvalósíthatósági tanulmány a szakmai koncepció kidolgozása nélkül készült el.) A pénzügyminiszter javaslata szerint a kormányhatározat elfogadásával meg kell várni a 2005. évi költségvetési tárgyalásokat, ezért a májusban tárcaegyeztetésre küldött kormány-előterjesztés-tervezet nem került a Kormány elé.

A telepek és telepszerű környezetek felszámolásával összefüggésben a legnagyobb probléma tehát a forráshiány. A települési önkormányzatok a költségvetésükből nem tudnak a telepek, telepszerű környezetek felszámolására, rehabilitációjára jelentősebb összegeket fordítani. Tényleges programok azonban csak akkor indulhatnak, ha az állam nevesített pénzeszközökből, pályázati pénzekből, szociális bérlakás fejlesztésére irányuló programból központi támogatást nyújt az érintett önkormányzatok számára. A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslatban az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium fejezeti kezelésű előirányzatában a roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs programjára nevesítve csak 800 millió forint szerepel. Ez a problémákkal összevetve szimbolikus nagyságú összegnek tekinthető.

A komplex feladat eredményes finanszírozásához – a 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozatban is említett – forráskoncentrációra (például az EU-pályázati pénzeknek, a különböző tárcák vagy a helyi, területi és központi források összekapcsolására) lenne szükség. Nem kaptunk tájékoztatást a kormányhatározatban rögzített feladatok finanszírozásának ütemtervéről, a 2005. évre tervezett forráskoncentráció összegéről, és a megvalósulási formáiról. Arról sincs információ, hogy a Kormány az Európa Tanács Fejlesztési Bankjával köt-e szerződést a telepeket, telepszerű környezetek érintő programok megvalósítására.

4.4. A központi program helyi szintű végrehajtása

A központi szakmai koncepció helyi szintű megvalósításához, a települési önkormányzatoknak együttműködésen alapuló helyi programokat kell készíteniük. A központi programból következő helyi feladatok, intézkedések meghatározása előtt részletesen fel kell tárni a telepen élő családok lakhatási körülményeit, jövedelmi viszonyait, munkaerő-piaci pozíciójukat, a gyermekek helyzetét és a családi kapcsolatrendszerüket. Tisztázni kell, hogy ki milyen jogcímen lakik az egyes épületekben, lakásokban, rendelkeznek-e bérleti, használati vagy adásvételi szerződéssel, milyen tartozásaik vannak, és ezek milyen módon rendezhetők.

Fel kell mérni a telepen, telepszerű lakókörnyezetben élő családok szükségleteit, egyéni terveit, meg kell ismerni a szándékaikat, és azt, hogy milyen lehetőségekkel rendelkeznek. (A felmérés során az adatvédelmi szabályok betartására kiemelt figyelmet kell fordítani.)

Mindezek alapján dönthető el, hogy az adott telep fokozatos megszüntetésére, az ott élő családok más településrészeire történő költözésének, esetlegesen új házak építésének előkészítésére és/vagy a telep infrastruktúrájának fejlesztésére, azaz teleprehabilitációra van-e szükség. Teleprehabilitáció esetében az elkülönülő telep, a szegregált terület adott tele-

püléshez történő jobb integrációjáról is gondoskodni kell. A helyi programot komplex módon, a közösség érdekeit és a családok egyéni terveit figyelembe véve kell kidolgozni és végrehajtani. Lehetőséget kell teremteni arra, hogy a telepen élő emberek bekapcsolódjanak a program elkészítésébe és megvalósításába, azaz aktívan részt vegyenek a saját életük alakításában.

Feltehetőleg pénzforrás hiányában helyi szinten csak ütemezett formában, több évre tervezetten hajthatók végre a telepek megszüntetésére és/vagy rehabilitációjára vonatkozó programok. Érdemes azonban megszívlelni annak az 1990-ben készült tanulmánynak a megállapításait, amely a korábbi telepfelszámolási akcióval kapcsolatban fogalmazott meg: „A telepek infrastrukturális helyzetének javítása elé paradox módon éppen a telepek felszámolásának hivatalt programja gördít akadályt; ha ugyanis X telepet a terv szerint belátható időn belül fel akarjuk számolni, akkor természetesen nem fogjuk előbb drága pénzen közművesíteni. A telep felszámolás elmarad, illetve elodázódik a beláthatatlan jövőbe, a telep hosszú távra ott marad mélyen a társadalmi normák alatti létviszonyok közepette.”¹⁴⁶

Vannak tehát olyan azonnali intézkedést igénylő problémák, amelyek megoldásával a települési önkormányzatok nem várhatják meg a központi, majd a helyi program kidolgozását, ütemezett megvalósítását. (Sajnos, több panaszügyünk is arra utal, hogy a települési önkormányzatok a hátrányos helyzetű családok, köztük kiemelten a roma emberek lehetetlen lakhatási körülményeit eszköztelenségük, illetve szemléletbeli problémák miatt nem tudják megfelelő módon kezelni.)

4.5. Összegzés

A telepeken és telepszerű környezetekben élők súlyos problémáit az elmúlt évtizedekben nem sikerült megoldani.

A rendszerváltás felerősítette a területi egyenlőtlenségeket, az elzárt kistelepüléseken vagy a rossz helyzetű kistérségekben élők többsége reménytelen helyzetbe került. Ez a folyamat kiemelten érintette a roma lakosságot. A romák munkaerőpiacról való kikerülése tovább rontotta társadalmi pozíciójukat, az elmúlt évtizedben erősödött a velük szembeni előítélet is, mindez felgyorsította a roma lakosság területi szegregációját, térbeli kirekesztődését, növekedett a számuk az aprófalvas zárványszerű településeken és a városi slumosodó övezetekben.

A telepeken élő emberek mély szegénységben élnek, de nemcsak lakóhelyileg szegregálódnak, hanem kirekesztődnek a társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális életben való részvétel lehetőségéből is, nem „teljes jogú” tagjai társadalmunknak.

A hátrányok olyan mértékben halmozódnak a telepeken, hogy a jelenlegi ellátási formákkal nem lehet biztosítani azt a megélhetési minimumot, amely az emberi méltóságuk védelméhez és megőrzéséhez szükséges, ezért az államnak többfeladatokat kell vállalnia a telepeken és telepszerű környezetekben élők helyzetének javítására.

1997 óta minden kormányzati roma programban szerepelt telepekre vonatkozó feladat, de még az a szakmai koncepció sem készült el, amely a szükséges intézkedéseket meghatározná. Mindezt súlyos alkotmányos mulasztásnak tartjuk. Jelentős gond az is, hogy a telepek és telepszerű környezetek megszüntetésére, illetve rehabilitációjára, továbbá a roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs programjainak megvalósítására nem, vagy a probléma nagyságához képest csak szimbolikus mértékű összegeket terveztek, terveznek.

Az új programok indításánál a hatvanas és nyolcvanas évek között folyó telepfelszámolási akció hibáit és hiányosságait célszerű elkerülni: meg kell akadályozni, hogy a program keretében ismételt csökkenett értékű lakások épüljenek, fenntartva a cigány lakosság települési szegregációját, társadalmi kirekesztettségét. A kormányzati feladatok megvalósításához a települési önkormányzatok által koordinált helyi programok készítésére is szükség lesz.

A problémák megfelelő kezelése érdekében – a kormányzati roma program telepekre vonatkozó feladatai mellett, de azokkal összefüggésben – általánosságban is meg kellene vizsgálni annak a lehetőségét, hogy a leszakadó térségekben, szegregált körülmények között élő, munkaerőpiacról kiszorult lakosság esetében hogyan fejleszthetők tovább a szociális, gyermekvédelmi, foglalkoztatási ellátások, támogatások és milyen egyéb, pluszszolgáltatások nyújthatók az itt élő emberek számára. Tapasztalataink szerint szükség lenne a családsegítők és a gyermekjóléti szolgálatok munkatársainak gyakoribb és intenzívebb jelenlétére a telepeken, valamint olyan intézkedésekre, amelyek elősegítik a telepeket, mint szegregált, „leszakadt” területeknek a gazdasági, térségi integrációját, és javítják az ott élők munkavállalási esélyeit.

¹⁴⁶ Csalog Zsolt: *Cigánykérdés Magyarországon 1980 előtt*. Bibó Emlékkönyv, Párizsi Magyar Füzetek, Phralipe 1990/5.

5. A Hétes-telepen élők helyzetének konkrét vizsgálata

Az elmúlt években a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához több panasz is érkezett, amelyekben elsődlegesen Ózd-Hétes, illetve más Ózd környéki telepek, teletszerű lakókörnyezetek embertelen lakhatási körülményeit, az ott élők kilátástalan, emberi méltóságát sértő helyzetét, illetve az ehhez részben kapcsolódó kilakoltatásokat kifogásolták. A panaszos, Bódis Kriszta (filmrendező, író), aki külső segítőként évek óta figyelemmel kíséri a hétes-telepek életét, *Isten adóssága* címmel filmet is készített a helyzetükről. Egy civil szervezet is jelezte hivatalunknak a romló életkörülményeket, amelynek tagjai több éve támogatják az ott lakókat.

A Hétes-telepen élők helyzetének vizsgálata során elsőként a legsúlyosabb problémákat tekintjük át, ezek többnyire nem egyedi jellegűek, hanem a Magyarországon található többi telepre is jellemzőek.

5.1. A telepi lakosok körülményeinek bemutatása

A rendszerváltást követően Ózdon és környékén a gazdaságban végbement strukturális változások (például a nehézipari ágazat leépítése) következtében számos munkahelyet felszámoltak. Mindez tömeges méretű munkanélküliség kialakulásához vezetett a térségben. A munkanélküliek többsége – köztük sok roma kisebbséghez tartozó személy is – tartósan munkanélkülivé vált. Egyes elemzések szerint a munkahelyek megszűnésének eredményeként Ózdon és környékén megváltozott a lakosság összetétele: jelentős az elvándorlás, elköltöztek a jobb társadalmi helyzetű csoportokhoz tartozók és növekedett a kevésbé mobil, rosszabb feltételekkel rendelkező, társadalmi kirekesztettségben élő családok száma.

Ózd, megközelítően 41 000 fős állandó lakosával, Borsod-Abaúj-Zemplén megye második legnagyobb városa. A helyi civil szervezetek képviselői szerint a közel tizenkétezer roma ember közül nyolcezeren élnek tarthatatlan lakhatási körülmények között.

Egy 2003. évi védőnői felmérés magasabb létszámról tájékoztat. E szerint Ózd városban és a környékén a roma kisebbséghez tartozók közül – becsült létszám alapján – 2200 fő telepen él, 15 800 fő teletszerű lakókörnyezetben. (A le-
vélben teletszerű lakókörnyezetnek azt a településrészt nevezzük, ahol a roma és a nem roma lakosság együtt él, és leromlott, valamint jobb állagú lakóépületek, utcarészek egyaránt előfordulnak.)

A jegyző szerint a városra hagyományosan jellemző volt a teletszerű építkezés. Az elmúlt évtizedekben a vaskohászatban és a környékbeli bányauzemekben dolgozók részére épültek ilyen típusú bérlakások.

„Jelentősebb, ma is meglévő és jelentős számú bérlakást tartalmazó telepek voltak Bánszállás-Bányatelep, az Akácos út, Hétes-telep, Kiserdőalja, Újtelep, Nagy- és Kisamerika, Somsály-Bányatelep és a Béke-telep. Ezen telepek közül Bánszállás, Akácos út, Hétes-telep, Kiserdőalja, Somsály telep többségében cigánylakta településrészekké váltak, a lakások alacsony komfortfokozata miatt.” Az utóbbi öt telep közül – az ózdiak elmondása szerint – a hétes-telepek helyzete a legrosszabb, de a többi telepen, teletszerű lakókörnyezetben élők sorsát is nehéz körülmények jellemzik.

Az ÁNTSZ Ózd Városi Intézete válaszában hangsúlyozta, hogy Ózd Hétes-telep korábban nem cigány telep volt, hanem virágzó kertváros, amely a gyár dolgozóinak épült, és a komfort nélküli lakásokat az Ózdi Kohászati Üzem (ÓKÜ) tartotta rendben.

A telep átalakulását a városi tisztifőorvos a következőképpen foglalta össze:

„Az ÓKÜ felszámolásával a telep gazdátlanná vált, felügyelete, karbantartása elmaradt, egyre elhanyagoltabb lett, aki tehetett, elköltözött a területről, a megüresedett lakásokat többnyire jogcím nélküli lakók foglalták el, tovább pusztítva a környezetet, lakást, lepusztítva, megszüntetve, ellehetetlenítve saját létfeltételeiket, lebontva melléképületeket, tetőt, ablakot, falat, romhalmazzá, szeméttelappé, közegészségügyileg veszélyessé, emberi tartózkodásra alkalmatlan, embertelen körülményeket teremtve.”

(A tisztifőorvos asszony véleménye azt a szemléletet példázza, amely az embertelen körülmények kialakulásáért elsődlegesen a telepen élőket teszi felelőssé. Ez a megközelítés azonban nem menti fel az érintett szerveket, hatóságokat a jogszabályokban előírt cselekvési kötelezettségük alól: az ott élő emberek közreműködésével, megoldást kell keresni súlyos körülményeik javítására.)

5.1.1. Lakhatási problémák, egészséges ivóvízzel való ellátottság, a helyi közút és a közvilágítás

Hétes-telepen 1982-ben 24 épületben még 142 lakást használtak. 9 épületet már lebontottak, ez 82 lakás megszűnését jelentette. Jelenleg 15 épületben 53 lakás található, amelyből 51-ben laknak. Ezek többsége nagyon rossz minőségű, 2 lakás pedig életveszélyes állapotban van. Az Ózd Városi Cigány Kisebbségi Önkormányzat által készített felmérés szerint: 2003 őszén a telepen az 51 lakásban 94 család élt, összesen 365 fő.

Az ott élő roma emberek elsődlegesen lakhatási körülményeiket kifogásolják. A jelentéshez mellékelünk néhány fényképet is, amelyeket a helyszíni vizsgálat során készítettünk. A folyóvíz és az elemi komfort hiánya, a zsúfolt, dohos, gyakran beázó, rossz állagú lakások, a rengeteg csótány, rágszáló veszélyezteti az ott lakók egészségét és akadályozza az embereket a mindennapi tevékenységükben is.

A lakások önkormányzati bérlakások, de a helyszíni vizsgálat idején még nem volt rendezett a bennük élők jogi helyzete, sokan jogcím nélküliek, befogadott rokonok. Az ott élők még ezeknek a rossz minőségű lakásoknak a rezsiköltségét (vízdíjat) és bérleti díját sem tudják folyamatosan fizetni.

A jegyző tájékoztatása szerint: „Az itt élő családok közül 1 fő rendelkezik érvényes bérleti szerződéssel, 10 család használó – mivel a bérleti szerződésük tartozás miatt felmondásra került –, 40 lakásban jogcím nélküli és önkényes be-költöző család lakik, többségük roma származású.... A hétes-telepi bérlakásokba – amennyiben onnét elköltöznék – önkényesen költöznék be a családok. ... Az IKI többnyire félévente, de évente egyszer bérlemény-ellenőrzést tart és a változásokról ekkor szerez tudomást.”

Az elmúlt években a települési önkormányzat a Hétes-telepen található lakások karbantartását, felújítását elhalasztotta. Ezt a jegyző azzal indokolta, hogy a telepen élők bérleti díjából nem keletkezik bevétel, így nincs az épületek rendbekerítésére fedezet. (Az 51 lakás csekély összegű bérleti díjából ez a feladat nem oldható meg. Ma már a lakások karbantartására, felújítására jóval nagyobb összeget kellene fordítani.)

A telepen nincs villany (legfeljebb szabálytalan formában), megoldatlan a lakások fűtése, nincs vezetékes víz, nem működik megfelelő számú közkút, nincs csatorna, elfogadható állapotú, megfelelően tisztítható és karbantartható illemhely. A Vöröskereszt támogatásával épült ugyan 20 WC, azokat azonban alkalmatlan helyre telepítették, így a tisztításuk a mai napig megoldatlan. A település-egészségügyi felügyelő véleménye szerint ez is csak az ott lakókon múlt. „Nemtörődömségük olyan fokú volt, hogy az ürögörös WC-ket teledobálták rongy-, tégl- és edénydarabokkal, ennél fogva a szippantó nem tudta a tartalmat kiszippantani.”

A helyzetre jellemző, hogy amikor az egyetlen ivóvizet nyújtó közkút 2003 őszén meghibásodott, akkor annak gyors megjavíttatását a lakók nem tudták saját maguk elintézni, külső segítségre volt szükségük. 2000-ig 2 db közkút működött a telepen, az egyiket azonban – a jegyző véleménye szerint – a nem rendeltetésszerű használat tönkretették. A Vöröskereszt támogatásával 2001-ben a használaton kívüli közkutat felújították. A Vöröskereszt egy évig fizette a vízdíjat az Ózdi Vízmű Kft.-nek. Ezt követően azonban, mivel a lakók továbbra sem fizettek lakbért vagy vízdíjat, a második közkút üzemeltetését megszüntették.

A város vezetése a roma kisebbségi önkormányzattal együttműködve az elmúlt években takarítási, szemétszállítási akciókat szervezett: ezek az intézkedések ugyan látványosak voltak, de tartós változást nem eredményeztek. „Utóbbi években közmunkaprogram keretében több alkalommal került sor a telep környezetének kitakarítására, rendbetételére. Ózd Városi Cigány Kisebbségi Önkormányzat társadalmi munkát szervezett a telepeken élőkkel, kitakarították a telepet, de a későbbiekben újratermelődött a szemét.” A hétes-telepiek szerint a probléma azzal is összefügg, hogy nincs megoldva a folyamatos szemétszállítás.

A Hétes-telepen található közút a KOMSZOLG Kht. kezelésében van. A jegyző levelében azt írta, hogy „a szükség szerinti javítások, illetve kátyúzások minden évben elvégzésre kerülnek”. Ezzel szemben a helyszíni vizsgálaton résztvevő munkatársak azt jelezték, hogy a telep szinte megközelíthetetlen volt gépkocsival a mély kátyúk miatt.

A közvilágítást kiépítették, de az oszlopokon a lámpatestek mindenütt hiányoznak. „A lámpatestek többször pótolva lettek, de az ott lakók rendszeresen a kihelyezést követő pár napon belül megrongálták azokat.”

5.1.2. Foglalkoztatási nehézségek, munkanélküliség

A telepen élő roma férfiak többsége a rendszerváltást megelőzően – Ózd nem roma lakosságához hasonlóan – a nehéziparban dolgozott. Azután az aktív korú munkavállalók elvesztették munkahelyüket, ezzel együtt jövedelmüket is. A munkanélküliség szinte valamennyi roma családot érintette valamilyen formában.

A Családsegítő Szolgálat tapasztalata szerint a telepen élők többsége munkanélküli, legfeljebb alkalmi, időszakos munkához tud hozzájutni. Az emberek máról holnapra élnek, az évek óta tartó munkanélküliség miatt tartós szegénység jellemzi a családokat. Jelenleg semmi esélyük arra, hogy a legális munkaerő-piacra visszakerüljenek, még közhasznú munkára sem számíthatnak folyamatosan.

5.1.3. Szociális alapellátás

A települési önkormányzat pénzbeli és természetbeni ellátások formájában támogatja a rászorultakat. „A Hétes-telepen élő családok közül alanyi ápolási díjban 5 fő, méltányossági ápolási díjban 7 fő, idősok járadékában 1 fő, közgyógyellátásban 54 fő, aktív korúak rendszeres szociális segélyében 38 fő, rendszeres szociális segélyben 7 fő, rendszeres gyermekvédelmi támogatásban 91 család 240 gyermeke részesül.”

A telepen élő családok (egy-egy lakásban több generáció, illetve több család él együtt) többsége szociális ellátásokból és a gyermekek után járó támogatásokból él.

Ózd Hétes-telep lakossága a szociális alapellátást (étkeztetést, házi segítségnyújtást) jelenleg nem veszi igénybe. A jegyző tájékoztató levele szerint a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat szolgáltatásait a telepen élő családok ismerik, nagy számban és folyamatosan igénybe veszik.

5.1.4. A telepen élő gyermekek helyzete

A telepen élő 18 éven aluliak aránya 57%, a 60 év felettiek aránya 4%. A Cigány Kisebbségi Önkormányzat felmérése szerint „a 365 fő telepi lakosból 153 fő a kiskorú”.

A telepen élő gyermekek helyzete nagyon nehéz. Többségük speciális tantervű osztályba, iskolába jár. A 48-as úti Óvoda, Általános Iskola, Speciális Szakiskola, Diákotthon és Gyermekotthon igazgatójának tájékoztatása szerint Hétes-telepről összesen 41 gyermek jár az intézménybe. Speciális, enyhe- és középfokban sérült értelmi fogyatékos gyermekeket nevelnek, oktatnak, akik szakértői és rehabilitációs bizottsági szakvélemény alapján kerülnek az intézménybe. Az iskolában gyakori a higiénés probléma, a hepatitis fertőzés, ami miatt az osztályokat és a nevelőket évenként védőoltásban részesítik.

Az igazgató szerint a legtöbb tanuló saját speciális szakiskolájukban tanul tovább, és eredményes szakmai vizsga (kereti munkás szakmában) letételével hagyja el az iskolát. Arra is van példa, hogy a diákok a város szakképző intézményeiben tanulnak tovább. Ezzel szemben az az általános tapasztalat, hogy a speciális tantervű iskolákban végzőknek kevés esélyük van a továbbtanulásra és a munkaerő-piaci elhelyezkedésre.

A jegyző véleménye szerint Hétes-telepen a szülők nem szívesen küldik óvodába a gyermeküket. A tanulók rendszeres iskolába járatása is nagy erőfeszítésükbe kerül, a túlkoros gyermekek sem szeretnek iskolába járni. Az óvoda és az iskola felszólításokkal, majd feljelentésekkel próbálja „együttműködésre” bírni a szülőket. Az önkormányzat azonnal reagál, a családokat a „közigazgatás eszközeivel” szorítja rá a gyermekek taníttatására. (Ezek a vélemények arra utalnak, hogy a telepen élő gyermekek már óvodás koruktól kénytelenek szembesülni a szüleik önhibáját hangsúlyozó, előítéletes szemlélettel.)

5.1.5. Egészségügyi ellátás, közegészségügyi helyzet

Ózd térségében 10 éve védőnőhiány van (2000–2002 között a város 18 védőnői körzetében 6 védőnő dolgozott), az üres körzetek ellátását helyettesítéssel oldották meg.

Hosszú ideig – a telepen is – csak helyettesítéssel tudták ellátni a védőnői munkakört. 2003. november 15-től ismét főállású védőnő tevékenykedik a körzetben. Az önkormányzat azt is jelentős eredménynek tartja, hogy a körzeti házi gyermekorvosi státuszban sikerült főállású háziorvost alkalmazni. A házi gyermekorvos és a védőnő munkájának eredményeként javult a szülőkkel való együttműködés, például egyre többen viszik el a gyermekeiket a kötelező védőoltásra. A kisebbségi önkormányzat alkalomszerűen segített a védőoltások pótlásának lebonyolításában, gépkocsival szállította az oltásra kötelezett csecsemőket és gyermekeket – szüleikkel együtt – a tanácsadóba.

A telepi gyermekek számos betegséggel küszködnek, egészségügyi szempontból a csecsemők és a kisgyermekek fokozottan veszélyeztetettek.

A telep közegészségügyi helyzetéről pontos képet kaphatunk a tisztifőorvos asszony 2002. szeptember 9-én és 2003. június 4-én kelt leveleiből, melyeket Ózd Város jegyzőjének küldött meg.

A 2003. évi levél az alábbi hiányosságokat sorolta fel:

- A csoportosan elhelyezett WC-k használhatatlanok, fekáliával telítettek, bűzösek, takarítatlanok, világításuk, szellőzésük nincs, nem zárhatók, a megközelítésükhöz szükséges szilárd burkolataljzat hiányzik.
- Ivóvizet már csak 1 közkfolyó biztosít.
- A lakások közötti közterületen derékig erős gyomnövény található.
- Az önkormányzati bérlakások állaga tovább rosszabbodott, a tetőszerkezet mindenhol elavult, korhadt, az ereszcsa-tornák rosszak, a cserepek hiányosak, emiatt beáznak a lakások.
- A nyílászárók elavultak, az ablakok üvegezése hiányos, a bejárati ajtók megrongálódtak, a bejárati lépcsők hiányosak.
- A lakók a szemétkiürítés után is észlelik a rágcsálók – patkányok – jelenlétét.

5.1.6. A hétes-telepi lakosság társadalmi kirekesztettsége

A telepen élő emberek társadalmi kirekesztettsége nemcsak a megélhetéshez szükséges jövedelmek hiányát, és a munkanélküliséget jelenti, hanem azt is, hogy csökkennek a társadalmi mobilitási esélyeik. Az itt élő emberek egy része a helyszíni vizsgálat tapasztalatai szerint szívesen elköltözné a telepről, erre azonban a kiszolgáltatottságuk és szegénységük miatt egyre kevesebb esélyük nyílik.

Gyengül az önbecsülésük, nem mernek tervezni, mert nem látnak esélyt elképzeléseik megvalósítására. Korlátozottak a választási lehetőségeik, és egyre inkább kiszorulnak a döntéshozatali folyamatokból. Kilátástalan élethelyzetük következtében növekszik körükben a deviancia, amelynek megszüntetéséhez külső segítségre lenne szükségük.

A telepen élő emberek a jogukat is nehezen tudják érvényre juttatni. Úgy érzik, hogy hivatalos ügyeik intézése során lenézik, és megkülönböztetik őket. Tájékozatlanságuk miatt, illetve iskolázottságuk hiányában nem tudják megfelelően képviselni a családjuk és a közösségük érdekeit. Létrejött a telepen egy egyesület, amely az ott élők helyzetének javítását tűzte ki célul, tevékenységük remélhetőleg erősíti az érdekérvényesítési lehetőségeiket is.

5.2. A konkrét vizsgálat megállapításai

5.2.1. Hétes-telep rehabilitációs programja

Ózd Városi Cigány Kisebbségi Önkormányzat és Ózd Város Önkormányzata a Hétes-telepen élők lakáshelyzetének rendezésére, a Romaügyi Hivatallal és az Esélyegyenlőségi Kormányhivatallal együtt, az IKI, valamint a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat vezetőivel együttműködve, egy komplex rehabilitációs program elindítását tervezte 2003 őszén. A kidolgozott programot ugyan egyik féltől sem kaptuk meg írásban, de a helyszíni vizsgálódásunk során megismerhettük annak elemeit. A tervezett intézkedéseket példaértékűnek, a megvalósításuk nehézségeit és akadályait pedig tipikusnak nevezhetjük, ezért a rehabilitációs program eddigi megvalósítását részleteiben is célszerű áttekinteni.

A program keretében a cigány kisebbségi önkormányzat 2003. november 22. és 24. között felmérte a Hétes-telepen élők létszámát, szociális helyzetét és lakhatási jogcímait. Következő lépésként – a települési önkormányzattal együttműködve – a telepen élők (bérleti díjból és közüzemi díjtartozásból álló) adósságának kezelését, illetve az ott lakók jogviszonyának rendezését tervezték. A telepen élők jogi helyzetének rendezése azért fontos, mert azt követően már nem kell félniük a kilakoltatástól, és egyenrangú partnerként kapcsolódhatnak be a teleprehabilitációs projektbe.

Ennek érdekében született meg Ózd Város Önkormányzat Képviselő-testületének 272/KH/2003. (XII. 18.) számú határozata, amely a Hétes telepen élők lakáshelyzetének rendezéséről szól. A határozat megállapította a jogviszonyrendezés menetét, és a bérleti szerződés vagy a lakáshasználói megállapodás megkötésének feltételeit.

Gondot jelentett, hogy a be nem fizetett közüzemi és bérleti díjak az elmúlt években több mint 6,5 millió Ft adóssággá halmozódtak fel. Elsőként azt rögzítették az önkormányzat képviselő-testületi határozatában, hogy a megállapodások megkötése előtt a lakáshasználó a lakáson lévő tartozását köteles megfizeti az IKI-nek, intervenciós támogatás igénybe vételével. Ez utóbbi azt jelentette, hogy a felhalmozott adósságokból csak félmillió forintot kellett önrészként megfizetniük a lakóknak. 2003 decemberében az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal és a helyi cigány kisebbségi önkormányzat ugyanis kötött egy szerződést, melyben az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal vállalta, hogy az önrész kifizetését követően, a tartozások kiegyenlítésére 6 millió Ft összegű támogatást nyújt a kisebbségi önkormányzatnak.

A szerződést az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal – tájékoztatása szerint – kénytelen volt többször is felülvizsgálni, mivel az sem a tárgyában, sem pedig a kifizetés módjában nem volt egyértelmű. Az eredeti szerződés előnytelen feltételeket állapított meg a cigány kisebbségi önkormányzat számára. A szerződés tárgya csak a lakhatási körülmények javítását célozta meg, nem szólt a közüzemi tartozások kiegyenlítéséről. Ezért a minisztérium nyilatkozta a cigány kisebbségi önkormányzatot, hogy a támogatást a telepen lakók közüzemi tartozásainak fedezésére használják fel. A szerződés utófinanszírozásról szólt, azaz a cigány kisebbségi önkormányzatnak meg kellett volna előlegeznie a támogatást. Ennek megoldására a szerződést módosították, és az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal vállalta az előfinanszírozást. A fenti problémák megoldása után 2004. augusztus 6-án a támogatási szerződésben szereplő 6 millió Ft összeget átutalták.

A bérleti és lakáshasználati szerződések megkötése azonban még nem történt meg. A lakáshasználóknak az adósságuk rendezése mellett írásban nyilatkozniuk kellett a velük együttlakó családok befogadásáról is. A befogadóknak és a befogadottaknak az IKI igazolása alapján be kellett jelentkezniük az Önkormányrodán, majd a Polgármesteri Hivatal Igazgatási Ügyosztályán lakásigénylést kellett benyújtaniuk. A családok a helyszíni vizsgálatot megelőzően nem kaptak írásbeli értesítést a lakáshelyzetük rendezésének folyamatáról. Az IKI igazgatója azonban többször is megkereste a cigány kisebbségi önkormányzatot, valamint a családsegítő szolgálatot, és a segítségüket kérte: ösztönözzék a telep lakóit a hivatalos szerveknél történő megjelenésre, jogviszonyuk rendezésére. A rehabilitációs program akkor lehet sikeres, ha annak keretében minden ott élő ember jogi helyzetét tisztázzák és rendezik.

Az IKI igazgatója telefonon azt a tájékoztatást adta, hogy a szerződések megkötésére azért nem került sor, mert először elvégzik a legfontosabb állagmegőrzési és karbantartási feladatokat. Véleménye szerint a bérbeadói kötelezettség teljesítését, az életveszély elhárítását követően lehet a szerződéseket megkötni. Az IKI vezetőjének érvelése azért aggályos, mert a családok hosszú évek óta és jelenleg is a nagyon rossz állagú lakásokban élnek, és tulajdonosként az önkormányzatnak eddig is voltak kötelezettségei az életveszély megelőzésében és megszüntetésében.

A 6 millió Ft-os támogatás kifizetésének elhúzódása elbizonytalanította a települési és a kisebbségi önkormányzatot, valamint a Hétes-telepen élőket is. A helyszíni vizsgálaton többen is jelezték, hogy a roma ügyekért felelős állami szer-

vek képviselői „egyértelmű” ígéretet tettek arra, hogy a rehabilitációs programhoz a települési önkormányzat jelentősebb összegű állami támogatást remélhet.

A települési önkormányzat szerint a program új lakások építésével kezdődhetne, elsősorban azoknak a családoknak a részvételével, amelyek még jogosultak a gyermekek után járó szociálpolitikai kedvezmény igénybevételére. Ózd városi önkormányzatának biztositásával kívánja támogatni a családokat, úgy, hogy az építéshez igénybe vennék a szociálpolitikai támogatást, a különböző költségekre pedig pályázni szeretnének a cigány szervezetek közreműködésével.

2003-ban a Romaügyi Hivatallal közösen előkészítettek egy pályázatot a „Küzdelem a társadalmi kirekesztődés ellen” című Phareprogramra, amelyet Ózd Városi Cigány Kisebbségi Önkormányzat nyújtott volna be. A pályázat beadása előtt 1 nappal értesült a Romaügyi Hivatal arról, hogy a kisebbségi önkormányzat csak a következő Európai Szociális Alap- (ESZA) pályázatra kívánja benyújtani a programot. A helyszíni vizsgálat során azt a tájékoztatást kaptuk, hogy végül az ESZA-pályázat benyújtása is elmaradt, mivel a szükséges önrészt nem tudták előteremteni.

2003 márciusában a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal elindított egy három évre tervezett ún. „Ózd-projektet”, melynek célja a funkcióját veszített ózdi régió kulturális örökségre alapozott revitalizációs programjának beindítása. A projekt célja az is, hogy ráirányítsa a figyelmet a kulturális örökség nemzeti erőforrás szerepére. Ezek világszerte is elsősorban a korábbi ipari területeket jelentik, ezért esett a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal választása Ózdra, ahol nagy sűrűséggel összpontosulnak az örökségvédelmi értékek.

A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal az ózdi lakótelepek – köztük Hétes-telep – problémáit nem tudja megoldani, azok kezeléséhez azonban figyelemfelhívó, generáló, koordinatív szereppel hozzá tud járulni, amit eddig is és a projekt folytatásában is tenni kíván. Hétes-telepen az új roma egyesületnek szeretne segítséget nyújtani a tervezett közösségi ház létrehozásában. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal a telep örökségi-építészeti felmérését elvégeztette, a védetté nyilvánítási eljárás előkészületeit megkezdte. Véleményük szerint a települési önkormányzat a további pályázati lehetőségek igénybevételével tudja az Európai Pályázat Előkészítő Alap (PEA) keretében elinduló központi területen túli lakótelepek rehabilitációjára irányuló munkákat elvégezni.

A lakótelepek helyreállításához azonban a pénzügyi háttér sem elegendő, megfelelő komplex program nélkül az önkormányzat és a város nem tudja biztosítani a fenntartható fejlődést. Tartós változás csak olyan programmal érhető el, amely nemcsak lakhatási problémának, hanem foglalkoztatási, szociális, egészségügyi, oktatási, az előítéletek megelőzésével és megszüntetésével, valamint az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével összefüggő kérdésnek tekinti a teleprehabilitációt.

5.2.2. A települési önkormányzat teleprehabilitációs programtól független intézkedéseinek szükségessége

Megvizsgálva Ózd Város Önkormányzatának Hétes-telep ügyében tett konkrét intézkedéseit, sajátos ellentmondás figyelhető meg. Egyrészt az önkormányzat többletfeladatot vállalt azzal, hogy elindította a hosszabb távú teleprehabilitációs programját, amelyre jogszabály nem kötelezte. Ezzel egyidejűleg az is megállapítható, hogy néhány alapvető feladat elvégzését azonban elmulasztotta.

A közegészségügyi-járványügyi biztonság megteremtése

A telepen tapasztalható körülmények – az ÁNTSZ Ózd Városi Intézetének véleménye szerint – súlyosan veszélyeztetik a közegészségügyi-járványügyi biztonságot. A veszély megszüntetéséhez a városi tisztifőorvos 2002-ben a jegyző intézkedését kérte. 2002-ben a Polgármesteri Hivatal Igazgatási Ügyosztályának vezetője felhívta az IKI igazgatóját, hogy mint az önkormányzati lakások kezelője, tegyen javaslatot a felmerült problémák megoldására. A Polgármesteri Hivatal Műszaki Ügyosztályának városi főmérnöke az Ózdi KOMSZOLG Kht. ügyvezetőjét kérte fel, hogy intézkedjen a veszélyek csökkentése és elhárítása érdekében. Az ÁNTSZ Ózd Városi Intézete a 2003. évi ellenőrzés során ismételtén azt állapította meg, hogy Hétes-telepen az egy évvel korábbi közegészségügyi helyzet semmit nem javult. A jelzett gondok, hiányosságok még 2004 nyarán tett helyszíni vizsgálatunk során is fennálltak, ezt az ÁNTSZ Ózd Városi Intézetének munkatársai is megerősítették.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 153. § (1) bekezdése rögzíti a települési önkormányzat környezet- és település-egészségügyi feladatait. Erre, valamint az ÁNTSZ Ózd Városi Intézetének közegészségügyi-járványügyi biztonság megteremtése érdekében tett kezdeményezéseire figyelemmel, soron kívüli intézkedések szükségesek.

A közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet 9. § (3) bekezdése szerint a közegészségügyi követelmények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátás akkor biztosított, ha az ivóvízellátás legalább 50 liter/fő/nap mennyiségben, négy emeletnél nem magasabb lakóépület esetén 150 m távolságon belüli vízvételési lehetőséggel adott. A helyszíni vizsgálatunk során a telepen élő emberek kifogásolták, hogy csak egy kút működik, szerintük a szélső házak már kívül esnek a 150 méteres távolságon.

Célszerű lenne a két közkút működésének feltételeit ismételten megteremteni az emberibb lakhatási körülmények kialakítása és fenntartása érdekében. Ezt az ÁNTSZ Ózd Városi intézete is kérte a közegészségügyi-járványügyi biztonságot veszélyeztető állapotok megszüntetése érdekében.

A gyermeki jogok érvényesítése

Az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel, mely szerint minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra, vizsgáltuk azt is, hogy hogyan érvényesülnek, és mennyiben sérülnek a Hétes-telepen élő gyermekek jogai.

A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 6. §-a rögzíti, hogy a gyermeknek joga van ahhoz, hogy segítséget kapjon a személyiségének kibontakoztatásához, a fejlődését veszélyeztető helyzet elhárításához, a társadalomba való beilleszkedéséhez, önálló életvitelének megteremtéséhez, valamint a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, jólétét biztosító saját családi környezetben történő nevelkedéshez. A gyermekeknek joguk van ahhoz is, hogy a fejlődésükre ártalmas környezeti hatások ellen védelemben részesüljenek.

A vizsgálat alapján megállapítottuk, hogy a jelenlegi közegészségügyi helyzet és az embertelen lakhatási feltételek súlyosan veszélyeztetik a telepen élő gyermekek jogait. A hétes-telepi körülmények mielőbbi megváltoztatása tehát kiemelkedően fontos az ott lakó gyermekek érdekeinek folyamatos sérülése miatt is.

A vizsgálatunk egyik legfontosabb célja, hogy a telepen élő gyermekek jogainak védelme érdekében hathatós intézkedések történjenek. A települési önkormányzatnak és intézményeinek jelentős szerepe van a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzésében és kezelésében. Ezért az önkormányzatnak hatékonyabban kell működtetnie a gyermekjóléti szolgálat veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszerét, továbbá preventív intézkedésekkel és a szükségletekhez igazodó többlettámogatásokkal, új szolgáltatások megszervezésével fokozottan kell segítenie a telepen élő gyermekek jogainak érvényesülését, családban történő nevelkedését.

Az önkormányzati lakások állagmegőrzési, felújítási munkálatainak elmulasztása

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 47. § (1) bekezdés d) pontja szerint „az építésügyi hatóság elrendelheti az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, illetőleg az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyónbiztonságot veszélyezteti”. Az építési hatósági jogkört első fokon elátló jegyzőnek az életveszély elhárításában és megelőzésében kötelezettségei vannak. A jegyző jelzi a tulajdonosnak, ebben az esetben az önkormányzatnak, hogy köteles elvégezni a karbantartással kapcsolatos feladatait a veszélyeztető állapot megelőzése és megszüntetése érdekében.

A települési önkormányzat felelősségét veti fel, hogy Hétes-telepen az önkormányzati bérlakások karbantartási, felújítási munkái hosszú évek óta elmaradtak. Az önkormányzat mint a tulajdonosi jogok gyakorlója nem tett intézkedéseket a nyilvánvalóan rossz állapotban lévő ingatlanok állagának megóvására, így több lakás életveszélyessé vált. A mulasztás olyan visszás helyzetet idézett elő, amely alkalmas arra, hogy a lakóknak a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogaival összefüggésben sérelmet okozzon.

Tapasztalataink szerint gyakori probléma, hogy amikor hátrányos helyzetű család által lakott épület állapota romlik meg, hosszú ideig nem történik semmiféle intézkedés. Később az építésügyi hatósági eljárást arra használják fel, hogy a lakás kiürítése és kényszerbontása érdekében intézkedjenek. Ez alkalmas eszköz arra, hogy a települési önkormányzat „megszabaduljon” néhány szegény családtól, bár a hajléktalanellátás keretében ekkor is kötelesek gondoskodni róluk. Az ilyen típusú problémák megelőzése céljából fontos, hogy Ózd Város Önkormányzata mielőbb intézkedjen a telep lakások állapotának javítása érdekében.

A helyi önkormányzat 2003 decemberében határozatban vállalta, hogy rendezi a telepen élők jogviszonyait, ezzel egyidejűleg célszerű lett volna a lakások felújítására, karbantartására már 2004-ben jelentősebb forrást tervezni. Tudomásunk szerint 2004-ben ez az összeg az összes önkormányzati lakás vonatkozásában is csak néhány millió Ft volt, ilyen pénzügyi feltételek között érthető az IKI korlátozott cselekvési lehetősége.

A jogviszonyok rendezését követően a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény rendelkezéseit is figyelembe kell vennie az önkormányzatnak mint bérbeadónak: például köteles gondoskodni az épületek karbantartásáról, szavatolni, hogy a lakások „átadáskor” rendeltetészerű használatra alkalmasak legyenek stb. Az IKI igazgatójának tájékoztatása szerint a lakások állagmegőrzési, karbantartási munkálatai elkezdődtek.

Lakásfenntartási támogatás

Nagyon fontos az is, hogy a telepen élő emberek a tél folyamán megfelelő mennyiségű tüzelőhöz jussanak, illetve, hogy a közüzemi- és a bérleti díjat folyamatosan fizessék a lakók. A jogviszony rendezése ugyanis nehézségbe ütközhet

azoknál a jövedelem nélküli személyeknél, akik ismételten tartozásokat halmoznak fel. Ezt a helyzetet elsődlegesen egyedi segítséggel, szociális munkások, családgondozók közreműködésével, együttműködésével lehet orvosolni. Fel kell készíteni és meg kell győzni az embereket arról, hogy a közüzemi díjak és bérleti díj fizetése hosszabb távú érdekük.

A normatív lakásfenntartási támogatás is segítséget jelenthetne ebben a helyzetben. Ezt az összeget felhasználhatnák a tüzelő beszerzésére és/vagy a lakásfenntartási költségeik fedezésére. Jelenleg azonban a Hétes-telepen élők nem jutnak hozzá a támogatáshoz, a többnyire rendezetlen lakáshasználati jogviszonyuk miatt. A polgármesteri hivatal munkatársai ugyanis a 32/1993. (II. 17.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdését – amelyre Ózd Város Önkormányzatának szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló, többször módosított 16/2003. (VII. 23.) számú helyi önkormányzati rendeletének 3. § (5) bekezdés *ga*) pontjában is hivatkoznak – úgy értelmezik a gyakorlatban, hogy a kérelmezőnek a lakás nagyságát önkormányzati bérlakás esetében hitelt érdemlően bérleti szerződéssel kell igazolnia. A jogcím nélküli lakók azonban ilyen szerződéssel nem rendelkeznek.

Az eljárás több ok miatt is vitatható. A Korm. rendelet úgy fogalmaz, hogy az igazolás beszerzése csak akkor szükséges, ha a szociális hatáskört gyakorló szervnek nincs hivatalos tudomása a lakásnagyságról. Az önkormányzati bérlakások esetén joggal feltételezhető az, hogy a helyi vagyonleltárból pontosan és hitelt érdemlően megállapítható a lakások nagysága. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése azt írja elő, hogy a lakásfenntartási támogatás iránti kérelemben nyilatkozni kell arról is, hogy a támogatást kérő milyen jogcímen lakik a lakásban. A normatív lakásfenntartási támogatásra vonatkozó jogszabályok azonban a jogcím nélküli lakáshasználók kizárásáról nem rendelkeznek.

Ez a gyakorlat a hétes-telepiek esetében azért is problémás, mert akik a lakók közül teljesítették a lakáshelyzetük rendezésére elfogadott önkormányzati határozatban előírt feltételeket, azokkal már rég meg lehetett volna kötni a bérleti szerződést vagy az ideiglenes lakáshasználói megállapodást, amit az önkormányzati határozat I/a) és I/b) pontja is előír. (A határozatban rögzített „értelemszerűen” határidő nehezen értelmezhető másképp.) A megállapodások megkötésének elhúzódása miatt épp a legrászorultabbak esnek el a – 90%-ban állami forrásból fedezett – normatív lakásfenntartási támogatás igénybevételétől.

Érthetetlennek tartjuk, hogy a települési önkormányzat miért nem hozta létre, és szabályozta helyi rendeletben a lakhatást segítő adósságkezelési szolgáltatást. Ez a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben szabályozott, 2003. január 1-jétől hatályos szolgáltatás segítséget nyújthatna azoknak a hátrányos helyzetű, eladósodott családoknak, akik egyre nagyobb számban élnek Ózd városában.

5.2.3. Összegzés

A konkrét vizsgálat alapján megállapítható, hogy a telepen tapasztalt lakhatási feltételek, életkörülmények **sértik az ott élő roma lakosság emberi méltóságát, a gyermekek jogait, valamint a szociális biztonsághoz és a testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogokat.**

A roma származású emberek ügyében a települési önkormányzat hosszú évekig elhalasztotta és elmulasztotta azokat az intézkedéseket, amelyek megelőzhatték és megszüntethették volna a telepen élők alkotmányos jogainak folyamatosan fennálló sérelmét.

Megítélésünk szerint az intézkedések hiánya felveti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését. **Közvetett hátrányos megkülönböztetés történt akkor, amikor a települési önkormányzat a szükséges közegészségügyi-járványügyi intézkedéseket, valamint az épületek kötelező karbantartását, állagmegóvását abban a városrészben mulasztotta el, ahol rendezetlen lakhatási jogviszonyok között, vagyontalan, halmozottan hátrányos helyzetű roma emberek élnek.** A közvetett hátrányos megkülönböztetés lényege, hogy a megkülönböztetés látszólag semleges feltételen alapul, mégis, egyes védett tulajdonságokkal rendelkező személyeket lényegesen nagyobb számban érint. Ózd esetében nem vitatható, hogy a települési önkormányzat súlyos forráshiánnyal küzd, de az ennek következtében bevezetett megszorító intézkedések erőteljesebben érintették a Hétes-telepen élő állampolgárokat, mint a város más, jobb körülmények között élő lakosait. A szegregált városrészben a települési önkormányzat – pénzhiányra hivatkozva – szinte minden szükséges intézkedést elmulasztott vagy elhalasztott, holott az ott élő emberek számára a minimális életfeltételeik biztosításához, az egyenlőtlenségek kiküszöbölése érdekében többlettámogatást és pluszsegítséget kellett volna nyújtani.

Ózd Város Önkormányzata azonban a teleprehabilitációs program elindításával kifejezte azt a szándékát, hogy változtatni kíván a Hétes-telepen élők helyzetén, így az elmulasztott és elhalasztott intézkedések pótlására, illetve a közvetett hátrányos megkülönböztetés megszüntetésére is lehetőségük nyílik. A program vállalása többletterheket ró az önkormányzatra, szervezési és anyagi szempontból is. A települési önkormányzat központi támogatás nélkül nem tudja megvalósítani a terveit, hiszen Hétes-telep mellett a többi ózdi telepen is szükségessé válhat hasonló program indítása.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az elkövetkező években utóvizsgálat keretében ellenőrzi és támogatja Ózd Város Önkormányzatának azokat az erőfeszítéseit, amelyek a szegregált telepeken élő roma lakosság helyzetének javítására irányulnak. Ehhez hasonlóan a kisebbségi ombudsman a kormányzati roma program telepekre és telepesszerű környezetekre vonatkozó feladatainak végrehajtását is folyamatosan figyelemmel kíséri.

6. Intézkedések

Az előző fejezetekben tett megállapítások alapján a következő intézkedések megtételét javaslom:

1. A kormányzati roma programban meghatározott telepekkel és telepszerű lakókörnyezetekkel kapcsolatos feladatok finanszírozási hátterének biztosítása érdekében, az Obtv. 18. § (3) bekezdése alapján

felkérem

a Magyar Köztársaság Kormányát, hogy vizsgálja meg, illetve konkrétan jelölje meg – akár több költségvetési évet is átfogóan – azokat a forrásokat, amelyek a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozat telepeket és telepszerű lakókörnyezetet érintő feladatainak eredményes végrehajtásához szükségesek.

Intézkedjen annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok, társulások, önkormányzati szövetségek, kisebbségi önkormányzatok részletes tájékoztatást kapjanak a – telepek és a telepszerű környezetek felszámolásához, illetve rehabilitációjához szükséges – pénzforrások pontos összegéről, az ezekhez való hozzáférés módjáról, illetve nyújtson további segítséget a helyi programok kidolgozásának és végrehajtásának megtervezéséhez.

2. A kormányzati roma programban meghatározott telepekkel és telepszerű lakókörnyezetekkel kapcsolatos feladatok mielőbbi végrehajtása érdekében

felkérem

az ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi minisztert, hogy

- vizsgálja meg, a kormányzati roma program telepeket és telepszerű lakókörnyezetet érintő feladatainak időarányos végrehajtása megtörtént-e, kiemelt figyelemmel az 1. pontban hivatkozott kormányhatározat 1. számú melléklete III. 14. pontjának megvalósítására, mely szerint: 2004. december 31-ig ki kell dolgozni a telepek és a telepszerű lakókörnyezetek felszámolásának, illetve rehabilitációjának – a tárcáknál e célra elkülönített források koncentrációján alapuló – modellértékű komplex programjait és éves ütemtervét. (Célszerű lenne, ha a szakmai koncepció véglegesítése előtt az Országos Cigány Önkormányzat, valamint más országos cigány szervezetek is megismernék és megvitatnák azt.);
- tájékozzasson a telepeket, telepszerű környezetet érintő kormányzati feladatok végrehajtásának 2005. évre tervezett forrásairól, (a jelzett forráskoncentráció megvalósításának formáiról, összegéről), illetve arról, hol tart az Európa Tanács Fejlesztési Bankjával tervezett szerződés megkötése;
- a probléma komplexebb megközelítése és kezelése érdekében, az 1. pontban hivatkozott Korm. határozat telepeket és telepszerű lakókörnyezetet érintő feladatainak végrehajtásába a felelősként nevesített minisztériumokon kívül más minisztériumokat és országos hatáskörű szerveket is vonjon be (például a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli minisztert, a foglalkoztatási és munkaügyi minisztert, a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, az oktatási minisztert, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökét);
- Ózd Hétes-telep rehabilitációs programjának folytatása érdekében egyeztessen a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal, valamint Ózd Város Önkormányzatának vezetőivel és a kisebbségi önkormányzat, valamint Hétes-telep egyesületének képviselőivel, illetve – igény szerint – adjon számukra tájékoztatást a pályázati lehetőségekről.

3. Hétes-telepen elkezdett teleprehabilitációs program sikeres megvalósítása érdekében az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján

kezdeményezem

Ózd Város Önkormányzatának Képviselő-testületénél, hogy

- a teleprehabilitációs program koncepcióját rögzítsék írásban, dolgozzák ki annak részletes megvalósítási tervét, ütemezett finanszírozási hátterét, együttműködési formáit, monitorozásának módját. (A program részletes kidolgozásába, majdani megvalósításába vonják be Ózd Városi Cigány Kisebbségi Önkormányzat mellett a hétes-telepiek egyesületének képviselőit, és az ott élő embereket is.);
- folyamatosan tájékoztassák a telepi lakosokat (írásban, illetve lakossági fórumokon) a teleprehabilitációs program megvalósításának menetéről, annak eredményeiről, végrehajtásának esetleges akadályairól, vonják be őket alkalmazottként, vagy közhasznú munkásként a teleprehabilitációs program megvalósításába;

- gondoskodjanak a 272/KH/2003. (XII. 18.) számú határozat mielőbbi végrehajtásáról és intézkedjenek a Hétes-telepen élők jogviszonyának rendezése érdekében: haladéktalanul kössék meg a bérleti szerződéseket vagy az ideiglenes lakáshasználati megállapodásokat azokkal a személyekkel, akik a képviselő-testületi határozatban előírt feltételeket teljesítették. Azokkal pedig, akik valamilyen okból nem tudták teljesíteni a meghatározott követelményeket, illetve befogadott családként élnek Hétes-telepen, ismételten egyeztessenek. Szükség szerint keressék fel személyesen a családokat, hogy a végleges jogviszonyrendezés lehetőségéből senki ne maradjon ki;
- készítsenek a hétes-telepi rehabilitációs program megvalósításának tapasztalatait felhasználva egy olyan átfogó programot, amely Ózd többi telepének, teletszerű lakókörnyezetének, leromlott állapotú városrészének a komplex rehabilitációjára irányul;

4. Az élethez és emberi méltósághoz, valamint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jogok érvényesülésére is tekintettel, a telepeken, kiemelten a vizsgált Hétes-telepen élők helyzetének azonnali javítása érdekében az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján

k e z d e m é n y e z e m

Ózd Város Önkormányzatának Képviselő-testületénél, hogy

- a közegészségügyi-járványügyi biztonság megteremtése céljából intézkedjenek az ÁNTSZ Ózd Városi Intézete által feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében, ennek keretében mielőbb teremtsék meg a két közkút működési feltételeit. (A veszélyeztetettség megszüntetésére szervezett munkákba – lehetőség szerint – vonják be a telep lakosokat is, közhasznú munkásként.);
- fordítsanak kiemelt figyelmet a telepen élő gyermekek nevelésére-oktatására, jogaiknak az érvényesítésére; preventív intézkedésekkel és szükségletekhez igazodó plusztámogatások, szolgáltatások szervezésével segítsék elő a telep gyermekek családban történő nevelkedését;
- segítsék elő, hogy a telepen élő emberek a tél folyamán megfelelő mennyiségű tüzelőhöz jussanak, illetve, hogy a közüzemi díjak, valamint a bérleti díjak folyamatos fizetése megtörténjen. Pluszjuttatás biztosítása mellett bízzanak meg két családgondozót/szociális munkást (a munkát önként és elhivatottságból vállaló szakembereket), akik kizárólagosan a Hétes-telepen élők családgondozásával, illetve a teleprehabilitációs program megvalósításával foglalkoznának;
- a tulajdonosi jogkör gyakorlójaként tegyék meg a külön jogszabályban előírt karbantartási, felújítási kötelezettség teljesítése, valamint az életveszélyes állapot megszüntetése érdekében szükséges intézkedéseket. (A legalapvetőbb karbantartási feladatokat még ebben az évben el kellene végezni a telepeken, hogy a téli időjárás viszonyosságai ellenére biztosítva legyen a lakók emberhez méltó lakhatása.);
- a jövő évi költségvetés elkészítésénél a saját tulajdonú, telep bérlakások állagfenntartására, felújítására, valamint Hétes-telepet érintő komplex rehabilitációs program elindítására tervezzenek megfelelő összegű forrásokat.

5. A normatív lakásfenntartási támogatás igénybevételével kapcsolatban felmerült problémák orvoslása érdekében

f e l k é r e m

a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét, vizsgálja meg, hogy Ózd Város Önkormányzatának szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló, többször módosított 16/2003. (VII. 23.) számú helyi önkormányzati rendelete 3. § (5) bekezdés *ga*) pontjának gyakorlati megvalósítása törvényes-e. Szükség szerint javasoljuk a jogszabályt előkészítő Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium véleményének, álláspontjának kikérését is.

Budapest, 2004. december „ ”

Dr. Kaltenbach Jenő s. k.

Ügyszám: 3433/2004.

Jelentés az oktatási szegregáció kérdéseiről

Az országgyűlési biztos 2003. évi munkájáról 2004. május 19-én számolt be az Országgyűlés Oktatási és Tudományos Bizottságának. A meghallgatáson felmerült annak az igénye, hogy a szegregáció szociológiai, jogi fogalmát közelebbről meghatározzuk; magyarországi megnyilvánulásairól beszámoljunk; és a már megtett és szükségesnek tartott intézkedéseket bemutassuk.

I. A szegregáció szociológiai fogalma

A szegregáció fogalmát a hazai szakirodalom leggyakrabban a területi elhelyezkedéssel, lakhatással és az ebből következő intézményi – Magyarországon jellemzően az oktatás területén jelentkező – elkülönüléssel/elkülönítéssel kapcsolatban használja.

Szegregációnak nevezzük azt a jelenséget, amikor egy-egy településen belül a különböző társadalmi rétegek, etnikai csoportok stb. lakóhelye erősen elkülönül egymástól. A szegregáció együtt jár a jövedelmi viszonyok és a települési infrastruktúra lényeges egyenlőtlenségeivel.¹⁴⁷

Magyarországon a lakóhelyi szegregáció térségek, települések között és településeken belül is megjelenik. A lakóhelyi elkülönültség megmutatkozik egyrészt a városok slumosodó kerületeiben, leromló negyedeiben, másrészt az ország szegényebb régióiban kialakult aprófalvas települési zárványokban.

Budapest városszerkezetét vizsgálva is arra a következtetésre juthatunk, hogy az egyes kerületeket összehasonlítva, és a kerületeken belül egyaránt lényeges különbség van a lakhatási feltételek között.

Az 1945 utáni hazai társadalomfejlődés egyik legnehezebben korrigálható torzulása az évszázados települési egyenlőtlenségek szélsőséges felerősödése volt.¹⁴⁸ Az elszegényedő aprófalvas elkülönülés kialakulásában szerepet játszik az egyre súlyosabb problémát jelentő munkanélküliség, az infrastrukturális feltételek növekvő eltérése, a spontán migrációs folyamatok, a jobb helyzetű társadalmi rétegek tömeges elvándorlása, amely az aprófalvas társadalmi struktúráját, belső közösségi viszonyait eltorzítja.

A települési egyenlőtlenség egy önmagát felerősítő folyamatot indít el. A tehetősebb réteg migrációjával növekszik a hátrányos helyzetűek aránya az adott lakóközösségben, amely a társadalmilag mobilabb állampolgárok további elköltöztetését eredményezi.

Ez a folyamat Magyarországon jellemzően az etnikai alapú társadalmi kirekesztéssel is összekapcsolódik. A spontán migráció felerősödéséhez a többségi társadalom tudatos kirekesztő törekvései és a helyi önkormányzatok intézkedései is hozzájárulnak.¹⁴⁹

A roma lakosság jelentős része vidéken, gazdaságilag és infrastrukturálisan elmaradottabb régiókban, szegregált lakókörülmények között él. 1971. évben a cigány emberek kétharmada még telepen lakott. A hatvanas hetvenes években telepelfszámolási program indult, ellentmondásos végrehajtása azonban a szegregált lakóhelyek újratermelődéséhez vezetett. A nyolcvanas évek végétől a nagyipari ágazat összeomlása, a növekedő munkanélküliség a romák lakóhelyi elkülönültségét tovább erősítette. Az 1990-es évekre a roma népesség aránya jelentősen megnőtt az ország szegényebb régióinak kisebb településein és a nagyvárosok leromlott kerületeiben. A kutatók 2003-ban újra az 1971-es elkülönítettségi arányokkal találkozottak. „A forma más, mert telepek már csak kismértékben vannak, a szegregáció mértéke azonban ma is ugyanakkora.”¹⁵⁰

A migrációs folyamat demográfiai változásokat is okozott a településeken. Az aprófalvas települési zárványokban általában az idősebb népesség maradt, a megüresedett házakba nagy számban költöztek be roma családok. Ennek a demog-

¹⁴⁷ Andorka Rudolf: *Bevezetés a szociológiába*. Osiris Kiadó, 1997. 194. o.

¹⁴⁸ Szalai Júlia: A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon. (Előadás a Magyarország társadalmi helyzete, kulcsfontosságú kihívások a társadalmi kirekesztődés elleni harcban c. témához az Európai Unió Bizottsága és az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium közös szervezett Magyar Nemzeti Szemináriumon a társadalmi beilleszkedésről. 2002. július 18.)

¹⁴⁹ Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Oktatáskutató Intézet, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2002. 62 o.

¹⁵⁰ Kemény István–Jánky Béla: *Települési és lakásvizonyok*. Beszélő 2004/4 sz.

ráfiai és szegregációs folyamatnak az egyik következménye, hogy a cigány általános iskolások 30%-a 1000 fő alatti lélekszámú kisközségek iskoláiba jár, ahol átlagos arányuk meghaladja az 50%-ot, miközben a teljes népességnek csak a 6%-a él ilyen településeken.¹⁵¹

II. Az oktatási szegregáció típusai a mai Magyarországon

Magyarországon részben a lakóhelyi elkülönülésből fakadóan, részben a többségi társadalom kirekesztő magatartásának eredményeként a roma gyerekek nagyfokú iskolai koncentrálódása figyelhető meg.

Egy 2002-es szociológiai felmérés¹⁵² adatai szerint: amíg 1992-ben minden 12-13. cigány tanuló (7,1%) tanult olyan iskolában, ahol ők alkották a többséget, 2002-ben csupán minden 5-6. (18,1%). Ezek alapján a szociológusok megállapították, hogy az iskolai elkülönítés tendenciája felerősödött.

Az etnikai elkülönítés jelenségét annak az átfogó társadalmi szelekciónak a részeként kell látnunk, amelynek Magyarországon nagy „hagyománya” van, és nem kizárólagosan etnikai alapú. A magasabb társadalmi státuszú szülők megpróbálják a magasabb oktatási színvonalat, speciális oktatási szolgáltatásokat biztosító iskolákba íratni gyermekeiket. Az iskolák egy másik része pedig az alacsony jövedelmű és státuszú marginalizálódott csoportok iskolájává (iskolán belül osztályává) válik.

A tanulói teljesítményeket összehasonlító, az OECD által 2001-ben lefolytatott PISA néven ismert nemzetközi felmérésben a magyar diákok az utolsó harmadban végeztek. A PISA-felmérés kimutatta, hogy a szülők iskolai végzettsége Magyarországon befolyásolja a legjobban a tanulók tanulmányi teljesítményét. Ez a hatás éppen az iskolák homogén összetételén át tud érvényesülni. Az egyik póluson az egyetemre felvettéket képző középiskolák szűk köre áll, a másikon a marginalizálódott „cigány osztályok”.¹⁵³

Nem vállalkozhatunk az oktatási rendszerben működő szelekciós mechanizmusok teljes feltárására, az alábbiakban a „cigány osztályok/iskolák” kialakulásának legtipikusabb formáit mutatjuk be.

1. Iskolák közötti szelekció

1.1. Normál tantervű iskolák között

Többnyire a városokon belül fordul elő, ahol több iskola is van. Egyrészt a lakóhelyi elkülönültség leképeződése, másrészt viszont a többségi társadalom döntése alapján jön létre (a szülők egy része elviszi gyermekét az „elcigányosodó” iskolából, vagy az iskola például felvételi beszélgetés során kiszűri a „megfelelő” gyerekeket). Sokszor azonos fenntartó, sőt beiskolázási körzeten belül alakul ki az „elit” és a szegregált iskola.

Előfordul az is, hogy amennyiben csak egy iskola van a településen, a környező településekkel alakul ki olyan „munkamegosztás” (néhány esetben intézménytársulási formában), amely biztosítja az elitiskolát és a marginalizálódott csoportok iskolájának elkülönülését.

Amennyiben a nem roma gyermekek átíratása megkezdődik, egy önmagát gerjesztő folyamat indul el: minél nagyobb arányban járnak romák egy iskolába, annál több nem roma diákot visznek el a szülők.

A szegregációnak ez a formája gyorsult fel a legjobban az elmúlt években.

1.2. Az eltérő tantervű iskolák¹⁵⁴ („kisebítő” iskolák)

„Ma minden 5. roma tanuló kap fogyatékos minősítést, míg nem roma társaiknál ez az arány mindössze 2%.”¹⁵⁵ E tagozatok harmadában nincs gyógypedagógus, és harmadában megszegik a csoport-összevonási szabályokat. [A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. évi törvény (Kotv.) 3. számú melléklet II. Az osztályok, csoportok szervezése 4. pontja ma-

¹⁵¹ Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Oktatókutató Intézet. Új Mandátum Könyvkiadó. Budapest 2002. 67. o.

¹⁵² Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Oktatókutató Intézet. Új Mandátum Könyvkiadó. Budapest 2002. 62. o.

¹⁵³ Lannert Judit: *A társadalmi kirekesztődés folyamata az oktatásban. A szegénység és a társadalmi kirekesztődés folyamata*. Tanulmányok. KSH 2004.

¹⁵⁴ Az értelmi fogyatékos gyermekeket az orvosból, gyógypedagógusból és pszichológusból álló ún. Szakértői és Rehabilitációs Bizottságok a 14/1994. MKM rendelet előírásai alapján lefolytatott vizsgálat után helyezhetik eltérő tantervű osztályba/iskolába.

¹⁵⁵ Az OM által összeállított vezetői összefoglaló A szegregáció felszámolásáról szóló jelentés című kormány-előterjesztés tervezet (továbbiakban: vezetői összefoglaló).

ximum 3 évfolyam közös oktatását teszi lehetővé.] A későbbiekben részletesen szólunk az ezen a területen folytatott ombudsmani vizsgálatról, megállapításainkról, az oktatási tárca intézkedéseiről és a jogszabályi módosulásokról. Itt összefoglalóan csak arra utalunk, hogy a cigány tanulók nagy arányú speciális iskolai oktatása negatívan érinti további esélyeiket, pályaválasztásukat és munkaerő-piaci helyzetüket.

1.3. Alapítványi iskolák

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) szerint az egyenlő bánásmód követelménye kiterjed minden olyan képzésre, amelynek megszervezéséhez az állam közvetlen normatív költségvetési támogatást nyújt, vagy közvetve (közterhek elengedése, elszámolása, vagy adójóváírás útján) hozzájárul. Az egyenlő bánásmód elvének megtartása alól tehát ezek az iskolák sem lehetnek kivételek. Ennek a kategóriának leghírhedtebb példája: Jászládány. A jászládányi önkormányzat közpénzek átcsoportosításával, a minőségi oktatás feltételeinek az önkormányzati iskola rovására és az alapítványi iskola javára való biztosításával, tevőlegesen hozzájárult a szegregált iskola létrejöttéhez.¹⁵⁶

2. Az iskolán belüli szelekció

Az osztályok közötti szelekció

Ezekben az esetekben az iskola a „jobb képességű” és a „rosszabb” képességű gyermekeket külön osztályba csoportosítja. Ennek eszköze lehet a ún. „tagozatok” szervezése, a kis létszámú, és az eltérő tantervű osztályok létrehozása. Szociológiai felmérések szerint: míg a normál osztályokban 37% a roma tanulók aránya; a tagozatos osztályokban kevesebb, mint a fele: 17%, azaz a roma gyerekek alig kerülnek nyelvi, vagy akár zenei tagozatokra; a sajátos nevelési igényűek tanulócsoportjában 73% a roma tanulók aránya; a kis létszámú csoportokban szinte ugyanennyi: 71%.¹⁵⁷

A szelekciónak ez a formája leggyakrabban a nagyobb községekben, illetve városokban (kivéve Budapest) fordul elő.

3. Magántanulóvá nyilvánítás

Szociológiai vizsgálatok szerint a roma tanulókat nyolcszor nagyobb valószínűséggel mentik fel a rendszeres iskolába járás alól,¹⁵⁸ mint a nem roma diákokat. Ez hosszú távon az iskolarendszertől való kiesést jelenti, hiszen többé nem kapnak segítséget a tanuláshoz az iskolától, vizsgázniuk azonban kell. Az így magántanulóvá váló gyerekeknek általában kevés lehetőségük van a továbbtanulásra, és a megfelelő munkaerő-piaci pozíció megszerzésére.

III. Az oktatási szegregációval kapcsolatos attitűdök

Az oktatási szegregációval kapcsolatos attitűdökkel kiemelten kell foglalkozni, mert minden, a szegregáció felszámolására tett erőfeszítés felszíni eredményt hoz, ha a szegregációval kapcsolatos gondolkodásmódot nem érinti.

Az ombudsmani – panaszok alapján indított – vizsgálatok tapasztalatai a közoktatás szereplőinek a szegregációhoz való hozzáállásáról semmiképpen sem jelentenek reprezentatív eredményt, de mindenképpen informatívak.

Sokszor tapasztaljuk mind a fenntartó, mind pedig az iskola részéről, hogy a legnagyobb természetességgel beszélnek az iskolában előforduló diszkrimináció különböző formáiról. Láthatóan nincsenek tisztában azzal, hogy jogsértést követnek el és a diszkriminatív eljárásokról mint az adott helyzetben egyedül lehetséges megoldási módokról szólnak. Sok esetben a pedagógusok meg vannak arról győződve, hogy csak külön osztályokban lehet az eltérő kultúrájú, szociális hátrányokkal küzdő gyermekeket tanítani. Amikor ennek a helyzeteknek a megváltoztatásáról, integrált nevelésről beszélünk, nehezményezik fellépésünket, és úgy ítélik, hogy nem értékeljük – az általuk az adott körülmények között maximálisnak tartott – erőfeszítéseiket.

¹⁵⁶ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2109/2001. számú ügye.

¹⁵⁷ Az OM által összeállított vezetői összefoglaló. A felmérést 2004 tavaszán az OM Hátrányos Helyzetű és Roma Gyermekek Integrációjáért Felelős Miniszteri Biztosának felkérésére a Felsőoktatási Kutatóintézet szakemberei Kemény István és Havas Gábor vezetésével 624 általános iskolában végezték.

¹⁵⁸ Az OM által összeállított vezetői összefoglaló.

A közoktatási szakemberek is rámutattak erre a problémára: „Az oktatási rendszer eredményességét a pedagógusok nem megfelelő módszertani kultúrája is korlátozza. Képzésük Magyarországon elsősorban tantárgycentrikus, kevésbé problémaorientált, nem készíti fel őket arra, hogy a különböző gyerekeket differenciáltan kezeljék... Ezzel függ össze, hogy a pedagógusokban nagyon erős a késztetés a homogenizálásra. Egyforma „salátafejeket” könnyebb tanítani. [...] A hiányos pedagógiai módszertani kultúrából fakadó homogenizációs kényszer felerősíti a rendszer szelektivitását.”¹⁵⁹

Sűrűn találkozunk a „háritás” jelenségével is: az önkormányzatok egy része a szelekciós eljárásokat a szülők elvárásainak teljesítésével magyarázza. Véleményük szerint amennyiben a fenntartó, vagy az iskola nem tesz ezeknek eleget, a szülők elviszik a gyerekeket az iskolából, ami gazdaságilag ellehetetleníti a fenntartót. A probléma kezelésére más megoldáson nem gondolkoznak és más lehetőséget nem látnak.

Az integrációval kapcsolatban beszélni kell a roma szülők és gyerekek reakciójáról is. A szülők nem egy esetben elmondták, hogy szeretik a kisegítőben tanító tanár nénit (a „cigányok tanár nénijét”), odajártak a testvérek is, és nem szeretnék, ha a gyermekük máshova kerülne. Sokszor tehát a romák és a nem romák között meglévő szakadékot a romák féltelme, kiszolgáltatottsága is táplálja, akik nem mernek az élet minden területén megtalálható elkülönültségből kilépni.

Érdemes megemlíteni az OM „Utolsó padból...” programjának egyik eredményét is: A program keretében független szakértőkből álló bizottság vizsgálta felül az eltérő tanterv szerint tanuló második osztályos diákok képességeit. Az eredmény szerint a megvizsgált „kisegítőbe” járó gyermekek 10%-a nem értelmi fogyatékos. A 222, az általános tantervű osztályokba visszahelyezhető gyermek közül 48 szülei fellebbeztek a döntés ellen, nem akarták, hogy gyermekük a normál tagozaton folytassa tanulmányait.¹⁶⁰

Itt kell szólnunk arról a szociológiai felmérési eredményről is, ami szerint a roma szülők nagy többsége ellenzi gyermeke elkülönítését.¹⁶¹ Az általunk esetenként tapasztalt „beletörődés” tehát nem általánosítható.

Le kell szögezni azt is, hogy az elkülönülés megváltoztatására kezdeményezési pozícióban az állam, a települési önkormányzat és az iskola van, nem pedig a többnyire hátrányos helyzetű, a kirekesztettség világában élő roma kisebbség.¹⁶²

IV. A szegregáció jogi fogalma

1. A szegregáció fogalma – a nemzetközi jogban

A szegregáció a diszkrimináció egyik formája, ezért a diszkriminációt tiltó nemzetközi egyezmények sora implicit módon a szegregáció tilalmát is megfogalmazza. A törvény előtti egyenlőséghez és a megkülönböztetéssel szembeni védelemhez való egyetemes emberi jogot elismeri az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, az Egyesült Nemzeteknek a Polgári és Politikai Jogokról szóló, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogokról Szóló Nemzetközi Egyezségokmánya, továbbá az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Európai Egyezmény.

A faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény (amelyet Magyarország a 1969. évi 8. törvényerejű rendelettel hirdetett ki), amint azt neve is mutatja, teljes egészében a diszkriminációval foglalkozik. Az egyezmény megalkotásának okai között, majd a fogalmak meghatározásánál beszél az elkülönítésről, szegregációról.

Az egyezmény létrejöttének indokai között a gyarmatosítással összefüggésben említi meg a szegregációt:

„tekintettel arra, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete a gyarmati rendszert és az azzal járó elkülönítés és megkülönböztetés mindenféle alkalmazását – bármilyen formában és bárhol legyen is – elítélte...”

¹⁵⁹ Lannert Judit: *A társadalmi kirekesztődés folyamata az oktatásban. A szegénység és a társadalmi kirekesztődés folyamata. Tanulmányok KSH 2004 36–38. o.*

¹⁶⁰ A hátrányos helyzetű és roma gyerekek integrációjáért felelős miniszteri biztos és munkatársai egyesével keresték fel a szülőket, és ötüket kivételével meggyőzték őket arról, hogy a diákok megfelelő ellátást kapnak a normál tagozaton.

¹⁶¹ Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Oktatókutató Intézet, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2002. 105. o. „A cigány szülőkkel készített adatfelvétel során 46 olyan szülő válaszolt kérdéseinkre, akinek a gyereke elkülönített „cigány” iskolába, és 97 olyan szülő, akinek a gyereke elkülönített „cigány osztályba” jár. Válaszaik szerint döntő többségük (80-85%-uk) mindkét fajta elkülönítést ellenzi.”

¹⁶² További szegregációval kapcsolatos álláspontokat ismertet Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában* című tanulmánya [<http://www.kla.hu/dok/havas/Szegreg2.rtf> (3/7. fejezet)], illetve az Országos Közoktatási Intézet (OKI) 2003. júliusi fókuszcsoporthoz tartozó felmérése (<http://www.oki.hu/cikk.php?kod=integracio-3-fokuszcsoportos.html>).

Majd a faji gyűlölet és felsőbbrendűségen alapuló kormányzati politikák egyikeként hív fel az ellene való küzdelemre:

„aggódással eltelve a faji megkülönböztetésnek a világ egyes területein még mindig előforduló megnyilvánulásai és a faji felsőbbrendűségre vagy gyűlöletre alapozott olyan kormánypolitikák miatt, mint az apartheid és az elkülönítés vagy szétválasztás politikája...”

Később a diszkrimináció különösen veszélyes formájaként ítéli el a szegregációt, és kötelezi a részes államokat, hogy tegyenek meg mindent megelőzésére, tiltására, megszüntetésére.

„A részes államok különösen elítélik a faji elkülönítést és az apartheidet és vállalják, hogy a joghatóságuk alá tartozó területeken minden ilyen természetű gyakorlatot megakadályoznak, eltiltanak és megszüntetnek.”

Az **Európai Unió** szervezetei több dokumentumban is hitet tesznek azon célkitűzés mellett, hogy az Unió a szabadság, biztonság és igazságosság térségévé fejlődjön. Először az EU Alapszerződésébe került be a diszkrimináció tilalma (az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés 13. Cikke), majd az Alapvető Jogok Chartájának 21. Cikke fogalmazta meg a faji, nyelvi alapú, illetve az etnikai származáson és a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló diszkrimináció tilalmát. Ezután megszülettek az esélyegyenlőségről szóló irányelvek.

„A faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés alááshatja az EK Szerződés célkitűzéseinek megvalósítását, különösen a magas fokú foglalkoztatási szint és szociális védelem elérését, az életszínvonal és életminőség emelését, a gazdasági és szociális kohéziót és szolidaritást.” Érvel az EU Tanácsa a faji egyenlőség direktívájának megalkotása mellett.

A diszkriminációt tiltó direktívák (2000/43/EK és a 2000/78/EK Irányelvek) kifejezetten nem említik a szegregáció fogalmát, de a diszkrimináció definíciója alapján – mint a hátrányos megkülönböztetés egyik megvalósulási formájának – egyértelmű a tilalma.

- a) közvetlen megkülönböztetés áll fenn, ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljárta vagy eljárának.
- b) közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.”

A direktívák természetesen csak irányelvek, ha kötelezőek is, a tagállamokat „csupán” arra kötelezik, hogy belső jogukban valósítsák meg az iránymutatásait. Tehát a bennük megfogalmazott definíciók nem szó szerint kerültek a magyar jogba, sőt a tagállam a direktíva „védelmi szintjénél” magasabb mércét is megállapíthat.

Az Európa Tanács **Emberi Jogok Európai Egyezményének** (EJEE) (amit Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki) 14. Cikke mondja ki a diszkriminációt tilalom elvét. Eredetileg ez a tilalom csak az Egyezményben felsorolt jogokkal összefüggésben volt alkalmazható, a 12. Kiegészítő jegyzőkönyv azonban kiterjesztette a védett jogok körét, minden „törvény által biztosított jog” vonatkozásában.¹⁶³ Fontos hangsúlyozni, hogy az Egyezmény ratifikációjával az államok az Európai Emberi Jogi Bíróság esetjogában kifejezésre jutó értelmezés alkalmazására is kötelezettséget vállaltak.

E szerint nem minden különbségtétel tiltott, diszkriminációról csak akkor van szó, ha egy személyt vagy csoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történő összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A különbségtétel azonos helyzetben lévők között is csak akkor számít diszkriminációnak, ha a különbségtételnek nincsen objektív és ésszerű indoka. Az ilyen indok létét a különbségtétel célja és hatása összefüggésében kell megvizsgálni: a különbségtételnek nem csupán legitim célt kell szolgálnia, de az elérni kívánt cél és a különbségtétel adott eszköze között ésszerű arányosságnak kell fennállnia.

Az Európa Tanács **Európai Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága** (ECRI) 7. számú általános irányelv ajánlása (Ajánlás), amely a nemzeti jogalkotás számára fogalmazza meg a diszkriminációellenes szabályozás kulcselemeit, kifejezetten megnevezi a szegregációt mint a diszkrimináció egyik, a nemzeti jogalkotásban is nevesítetten tilalmazandó formáját. Az Ajánlás szerint közvetlen diszkriminációról van szó, ha a faji, etnikai, ... alapú különbségtételnek nincs objektív és ésszerű indoka. Objektív és ésszerű az indok, ha a különbségtétel jogszerű célért történik, és ha a különbségtétellel elérni kívánt cél és a különbségtétel adott eszköze ésszerű arányban áll egymással. Közvetett diszkriminációról beszél, ha egy látszólag semleges rendelkezés/feltétel/gyakorlat a faji, vagy etnikai származású személyek számára nehezebben teljesíthető, kivéve, ha ez a rendelkezés objektív és ésszerű indokkal bír.

¹⁶³ A 12. Kiegészítő Jegyzőkönyv 2005. április 1-jén lép hatályba.

Az Ajánlás a szegregáció fogalmát így határozza meg: olyan magatartás, amellyel valaki személyeket objektív és ésszerű indok nélkül elkülönít egymástól faji, etnikai, ... alapon. Az objektív és ésszerű indok a diszkrimináció fogalmánál megfogalmazottakat jelenti. Az Ajánlás hangsúlyozza, hogy az önkéntes elkülönülés nem jelent szegregációt.

Az oktatásban előforduló jogellenes elkülönítést az 1964. évi 11. törvényerejű rendelettel kihirdetett **UNESCO Egyezmény „az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről”** (Tvr.) is tilalmazza. 1. Cikke definiálja a „megkülönböztetés” fogalmát:

„1. A jelen egyezmény szempontjából a ”megkülönböztetés” kifejezés alatt értendő a fajon, bőrszínen, nemén, nyelven, valláson, politikai vagy bármilyen egyéb véleményen, nemzetiségi vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születésen alapuló minden olyan különbségtétel, kizárás, korlátozás, vagy kedvezés, amelynek célja vagy következménye az oktatás terén való egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása, nevezetesen:

- a) valamely személy vagy csoport kizárása az oktatás bármely fajtájában vagy fokozatában való részvételből;*
- b) valamely személynek vagy csoportnak alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozása;*
- c) bizonyos személyek vagy csoportok részére külön oktatási rendszerek vagy intézetek létesítése vagy fenntartása, a jelen egyezmény 2. Cikkében foglalt rendelkezések fenntartásával, vagy*
- d) valamely személynek vagy csoportnak az emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe való juttatása.”*

Bár az egyezmény nem használja a szegregáció fogalmát, a „kizárás”, „korlátozás”, a „külön oktatási rendszerek fenntartása és létesítése” egyértelműen a jogellenes elkülönítést tiltja. A jogszerű elkülönülés eseteit a 2. cikkben sorolja fel: három esetben tartja törvényesnek az elkülönülést,

- A) Ha két nembeli tanulók számára létesítik és
 - a) egyenlő lehetőséget nyújtanak,
 - b) azonos fokú képesítést nyert tanszeméllyel,
 - c) azonos minőségű iskolai helyiségekkel és felszereléssel működnek, valamint
 - d) azonos értékű tanulmányi program elvégzését teszik lehetővé.
- B) vallási, nyelvi okokból, ha
 - a) a szülők kívánságának megfelelő oktatást nyújtanak, és
 - b) az oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által előírt normákkal, különösen az azonos fokozatú oktatás tekintetében,
- C) magániskolák,
 - a) ha nem az a céljuk, hogy bármely csoport kizárását biztosítsák, és
 - b) az oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által előírt normákkal, különösen az azonos fokozatú oktatás tekintetében.

2. A szegregáció fogalma a magyar jogban

1998-ig az antidiszkriminációs jogalkotás az ágazati jogszabályok diszkriminációtilalmi rendelkezésekkel való kiegészítésére szorítkozott. Ezt a szemléletet törte meg a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény elfogadása, amely a törvényhozás elmozdulását jelentette abba az irányba, amely az egyenlő bánásmód részletszabályait egyes társadalmi csoportok számára dolgozza ki. A diszkriminációtilalom hatályosulását szolgáló definíciók és részletes végrehajtási szabályok hiányát a jogalkotási koncepció ezen ellentmondásossága is tetézte.

A 2000. évi beszámolóinkban a hiányosságok pótlására, illetve az ellentmondás feloldására; továbbá a 2000/43/EC számú antidiszkriminációs irányelvnek megfelelő jogi norma megalkotásának a lehetőségét „demonstrálva” közzétettük antidiszkriminációs törvénytervezetünket. Célunk a fogalomtisztázás, az eljárási rend és szankciórendszer irányelvnek megfelelő, és egyben a magyar jogrendszer sajátosságait figyelembe vevő kialakítása volt.

2000 után megkezdődött az antidiszkriminációs joganyag lassú át-, illetve kialakítása. Ebben a folyamatban az ombudsman szakértőként vett részt: 2003-ban a Kotv. részletes fogalomrendszerrel és eljárási renddel egészült ki. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) hatálybalépésével a fogalmak meghatározása átkerült ebbe a törvénybe, illetve az általános eljárási szabályok mellett, a különböző területekre (foglalkoztatás, oktatás, szolgáltatások...) speciális rendelkezések is születtek.

A szegregáció definícióját az **egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény** (Ebtv.) 10. § (2) bekezdése így fogalmazza meg:

„Jogellenes elkülönítésnek minősül az a magatartás, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól – tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül – elkülönít.”

[A 8. §-ban meghatározott tulajdonságok: nem, faji hovatartozás, bőrszín, nemzetiség, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozás, anyanyelv, fogyatékoság, egészségi állapot, vallási vagy világnézeti meggyőződés, politikai vagy más vélemény, családi állapot, anyaság (terhesség) vagy apaság, szexuális irányultság, nemi identitás, életkor, társadalmi származás, vagyoni helyzet, foglalkoztatási jogviszonynak vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonynak részmunkaidős jellege, illetve határozott időtartama, érdekképviselőhez való tartozás, egyéb helyzet, tulajdonság.]

A kimentést – a felelősség alóli mentesülést – a Strasbourg-i Bíróság és az Alkotmánybíróság is az alábbi tartalommal használja. „A tárgyilagossá mérlegelés szerinti ésszerű indok” azt jelenti, hogy legitim, jogszerű célja van a különbségtételnek, és a különbségtétellel elérni kívánt cél és a különbségtétel adott eszköze, módja ésszerű arányban áll egymással. Ebben az esetben az elkülönítés nem számít jogellenesnek.

Az Ebtv. kitér az oktatás területére is:

„27. § (3) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen valamely személy vagy csoport

a) jogellenes elkülönítése egy oktatási intézményben, illetve az azon belül létrehozott tagozatban, osztályban vagy csoportban,

b) olyan nevelésre, oktatásra való korlátozása, olyan nevelési, oktatási rendszer vagy intézmény létesítése, fenntartása, amelynek színvonala nem éri el a kiadott szakmai követelményekben meghatározottakat, illetve nem felel meg a szakmai szabályoknak, és mindezek következtében nem biztosítja a tanulmányok folytatásához, az állami vizsgák letételéhez szükséges, az általában elvárható felkészítés és felkészülés lehetőségét.

(4) Az oktatási intézményekben nem működhetnek olyan szakkörök, diákkörök és egyéb tanulói, hallgatói, szülői vagy más szervezetek, amelyek célja más személyek vagy csoportok lejáratása, megbélyegzése vagy kirekesztése.”

A törvény indokolása hangsúlyozza, hogy az oktatás területén azért volt szükség speciális szabályra, mert jogellenes elkülönítés leggyakrabban az oktatásban tapasztalható. Szegregáció valósul meg akkor is, ha az elkülönítés számarányukhoz viszonyítva lényegesen nagyobb arányban érinti a kisebbségi csoport tagjait, mint a többi tanulót. (Ekkor közvetett diszkriminációról beszélhetünk.)

Nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését, ha önkéntes részvétel alapján közoktatási intézményben a szülők kezdeményezésére olyan kisebbségi vagy nemzetiségi oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását. Az ilyen oktatásban résztvevőket azonban semmilyen hátrány nem érheti, és az oktatásnak meg kell felelnie az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek. [Ebtv. 28. § (2)]

A hatályos magyar jog tehát általános jelleggel és az oktatás területén speciálisan is definiálja és tiltja a szegregációt.

V. A szegregáció és az önrendelkezési jog viszonya

1. Szegregáció kontra autonómia

A kisebbségi jog az autonómiának különböző formáit különbözteti meg, legfontosabb közülük a területi és a személyi autonómia. Vajon mi különbözteti meg egy kisebbség területi autonómiáját egy szegregált közösség elkülönült lakóterületétől, valamint a személyi autonómián nyugvó oktatási jogokat a szegregált oktatástól?

A nemzetközi és a magyar jog is védi a kisebbségek által lakott földrajzi egységek települési viszonyait, a kisebbségek arányát az adott területen. Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének (Keretegyezmény) 16. Cikke kimondja, hogy

„A Felek tartózkodnak olyan intézkedések meghozatalától, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területeken az arányokat megváltoztatják, és arra irányulnak, hogy korlátozzák azon jogokat és szabadságokat, melyek a jelen Keretegyezményben foglalt elvekből származnak.”

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) az alapvető rendelkezések között tilalmaz minden olyan politikát, amely

„- a kisebbségnek a többségi nemzetbe való beolvasztását célozza vagy ezt eredményezi;

– a kisebbségek által lakott területek nemzeti vagy etnikai viszonyainak a kisebbség szempontjából hátrányos megváltoztatására irányul;...

– a nemzeti vagy etnikai kisebbség erőszakos ki- és áttelepítésére irányul.”[4. § (1)]

Kimondja továbbá, hogy:

„A közigazgatási egységek és a választókerületek határainak megvonásánál, a település- és gazdaságfejlesztési, valamint környezetvédelmi tervek kidolgozása során a Magyar Köztársaság figyelembe veszi a nemzeti vagy etnikai kisebbségek települési viszonyait, kapcsolatait, gazdasági érdekeit és kialakult hagyományait.” [4. § (3)]

Ez a jog természetesen a nyelv megőrzését; a saját oktatási és kulturális intézmények fenntartását és kialakítását; továbbá a közigazgatási egységek, választókerületek határait és így a saját politikai képviselőt, területi autonómia megvalósítását védi.

„2. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken, amennyiben azok a személyek úgy kívánják, vagy az ilyen kívánság megfelel a valóságos szükségnek, a Felek erőfeszítéseket tesznek arra, hogy biztosítsák – lehetőség szerint – e személyek és a közigazgatási hatóságok közötti kisebbségi nyelv használatát elősegítő feltételeket” (Keretegyezmény 10. cikk)

„1. Oktatási rendszerük keretében a Felek elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek a jogát arra, hogy saját magán oktatási és képzési intézményeiket létrehozassák és működtethessék.” (Keretegyezmény 13. cikk)

A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (Karta) 7. cikke kimondja:

„1. A Felek a regionális vagy kisebbségi nyelvek vonatkozásában azokon a területeken, ahol ezeket a nyelveket használják, mindegyik nyelv helyzetének megfelelően politikájukat, jogalkotásukat és gyakorlatukat az alábbi célokra és elvekre alapítják:...

b) minden egyes regionális vagy kisebbségi nyelv földrajzi körzetének tiszteletben tartása annak érdekében, hogy a fennálló vagy később létesítendő közigazgatási felosztás ne képezze e regionális vagy kisebbségi nyelv támogatásának akadályát;”

8. cikke pedig leszögezi:

„1. Az oktatásügyet illetően a Felek azokon a területeken, ahol ezeket a nyelveket használják, e nyelvek mindegyike helyzetének megfelelően, és anélkül, hogy az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek oktatása hátrányt szenvedne, vállalják, hogy

a) (i) elérhetővé teszik az iskola-előkészítő oktatást az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, ...

b) (i) elérhetővé teszik az általános iskolai oktatást az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, ...”

Az autonómia három lényeges ponton különbözik a szegregációtól:

1.1. Önkéntesség

Míg a területi autonómia lakói saját választásuk eredményeképpen próbálják területük etnikai arányait megőrizni, addig a szegregáltan élők többnyire szándékaik ellenére kerülnek hátrányos helyzetű sorstársaikkal együtt, sokszor etnikailag is homogén lakókörnyezetbe.

Az akaratlagos elkülönülés magatartását a diszkriminációdefiníciók kiveszik a jogtalan elkülönítés kategóriája alól:

Az ECRI 7. számú általános irányelv ajánlása a fogalmak magyarázatánál külön is kiemeli: „Az önkéntes elkülönülés nem eredményez szegregációt.”

Az UNESCO Egyezmény „az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről” is felsorolja a jogszerű elkülönülés formái között, hogy vallási, nyelvi okokból lehet külön oktatási intézményeket fenntartani, ha azok a szülők kívánságának megfelelő oktatást nyújtanak.

Az Ebtv. a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint szervezett kisebbségi oktatást az egyenlő bánásmód követelményét nem sértő oktatásszervezési formának tartja. (Ebtv. 28. §)

Természetesen egy döntés csak akkor lehet önkéntes, ha megfelelő információk ismeretében születik. Nem nevezhetjük önkéntesnek azt a döntést, melyet a döntés következményeinek ismerete nélkül hoznak. Például a formálisan beleegyezést kifejező szülői aláírások ellenére sem ismertük el a cigány kisebbségi oktatás szülői kezdeményezését, amikor kiderült, hogy az iskola által előre legépelt papírt írták alá a szülők, a papíron csupán a Kotv. paragrafusa szerepelt, az oktatás tartalma, neve, körülményei nem; és a szülők ténylegesen sem voltak tisztában azzal, hogy az aláírásuk alapján gyermekeiket a többiekől elkülönülten, csökkentett tananyag alapján, kevésbé képzett pedagógusokkal fogják tanítani.

1. 2. Az elkülönülés célja

Másrészt, a különbség az elkülönülés céljában van. Míg az autonómia esetében a kulturális hagyományok, a nyelv megőrzése a cél, addig a tudatos szegregáció esetében a hátrányos helyzetű polgárok kizárása valamely szolgáltatásból, arra szorításuk, hogy egy meghatározott területen éljenek stb. A spontán szegregáció esetében egy migrációs folyamat következményeként alakul ki a szociológiailag és sokszor etnikailag is homogén lakóközösség, illetve a jobb módúak elköltöztetését nemcsak a romló munka- és infrastrukturális körülmények, hanem a hátrányos helyzetű lakók számának növekedése is motiválja.

A „cél” fontosságát a magyar jogalkotó is elismerte, amikor megtiltotta olyan szakkörök, diákkörök és egyéb tanulói, hallgatói, szülői vagy más szervezetek működését, amelyek célja más személyek vagy csoportok lejáratása, megbélyegzése vagy kirekesztése. [Ebtv. 27. § (4)]

1. 3. Az azonos minőség

A különbség harmadik összetevője is lényeges: az autonómia közösségében a kulturális értékek megőrzése nem eredményezi az életszínvonal csökkenését. A szegregálódott települések, kerületek ezzel szemben mindig leromló infrastruktúrát, csökkenő, vagy megszűnő munkalehetőséget, rosszabb minőségű szolgáltatásokat, összességében: az átlagnál rosszabb körülményeket jelentenek.

Az oktatási szegregáció fogalmánál a jogszerű elkülönülés lényegi eleme nem csupán az önkéntesség, hanem az is, hogy az oktatásban résztvevőt emiatt semmilyen hátrány ne érje; az oktatás megfeleljen az állam által előírt követelményeknek.¹⁶⁴ (Tehát nem szabad „rosszabb körülmények” között, azaz kevésbé képzett pedagógusokkal, rosszabb tárgyi körülmények mellett, csökkentett követelményszinten tanítani.)

Összegzésül tehát: az önkéntesen választott, mások kizárására nem irányuló és azt nem is eredményező, mások részére rosszabb körülményeket nem generáló elkülönülés esetén nem beszélhetünk szegregációról.

2. Nemzetiségi oktatás kontra szegregált oktatás

A nemzetiségi oktatásnak a kisebbség kulturális értékeinek, történelmének, irodalmának, hagyományainak és nyelvének megismerését kell biztosítania. A 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet a többi magyarországi kisebbség mellett, a cigányság vonatkozásában is meghatározta a nemzetiségi oktatás tartalmát. Az ún. cigány kisebbségi oktatás szabályozása azonban 2002 végéig visszaélésekre adott lehetőséget: ez az oktatási forma a nemzetiségi elemek mellett „felzárkóztató” feladatokat is tartalmazott. Vizsgálataink szerint a cigány kisebbségi oktatást sok esetben a szülők formális egyetértésével; csupán a kiegészítő normatíva megszerzése, és a cigány tanulók elkülönítése érdekében; az átlagnál rosszabb körülmények között és alacsonyabb oktatási színvonalon szervezték meg.

Azt, hogy az önkéntes, az identitás megőrzése, vagy megerősítése, a nyelv ápolása céljából történő elkülönülés nem szegregáció, legjobban a Gandhi Gimnázium példázza. Az iskolát többségében a cigány közösség tagjai alapították, azzal a céllal, hogy saját értelmiséget neveljenek, akik aztán képviselni tudják a cigányságot, részt vehetnek a cigányságról hozandó döntésekben, és előmozdíthatják az identitás, kultúra, nyelv megőrzését. Fontos, hogy az ott folyó oktatás minősége megfelel a többi középiskola színvonalának, sőt ismereteink szerint a továbbtanulási arány jobb az országos mutatóknál.¹⁶⁵

3. A „Separate but equal” (az „elkülönült, de egyenlő”) elve

Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága 1896-ban a Plessy c. Ferguson ügyben kimondta, hogy nem sérül az egyenlő bánásmód elve, ha a feketék és a fehérek lényegében azonos minőségű szolgáltatásban részesülnek, még ha ezen szolgáltatások elkülönítettek is. A doktrína szerint feketék és fehérek iskolája egyenlő, ha az épület, a tanmenet, a tanárok képzése, a bizonyítvány és a többi „kézzel fogható” („tangible”) tényező azonos minőségű. Ezt az elvet bírálta felül a Legfelsőbb Bíróság 1954-ben, amikor a Brown c. Board of Education ügyben¹⁶⁶ kimondta, hogy a fekete és a fehér gyerekek elkülönítése az államilag fenntartott iskolákban kizárólagosan faji alapon, a fekete gyermekekre nézve az egyenlő bánásmód elvének megszegését jelenti, még akkor is, ha a fizikai körülmények és minden „kézzel fogható” tényező egyenlő.

A Bíróság így érvelt: „az azonos korú és képességű gyerekek kizárólag faji alapon történő elkülönítése a feketékben a közösségen belüli helyükkel kapcsolatban kisebbségi érzést kelt, és ez oly módon hathat a szívükre és elméjükre, ami valószínűleg soha többé nem orvosolható. ... A kisebbségi érzés pedig kihat a gyermek tanulási motivációjára.”

¹⁶⁴ Ebtv. 28. § (2): „Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha a) közoktatási intézményben a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint, ... olyan ... kisebbségi vagy nemzetiségi oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását; feltéve, hogy emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri, továbbá ha az oktatás megfelel az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek.”

¹⁶⁵ Az iskola igazgatója által adott tájékoztatás szerint a diákok 90 százalékban továbbtanulnak: 65–70%-uk főiskolákon, egyetemeken; 20%-uk pedig OKJ-s szakmát tanul.

¹⁶⁶ Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483 (1954)

ra. ... Összegzésül: az „egyenlő, de elkülönített” elve nem használható a közoktatás területén. Az elkülönített oktatási körülmények lényegileg egyenlőtlenek.”¹⁶⁷

Mint láttuk, az elkülönítés – még ha egyenlő körülmények biztosítása mellett történik is – a magyar jog szerint sem nélkülözheti a törvényes cél és az önkéntesség elveinek teljesítését.

A tiszatarjáni ügyben született, mára már jogerős ítélet azonban precedens értékű abban a tekintetben, hogy először mondta ki magyar bíróság: gyermekek indokolatlan elkülönítése társaiktól pszichés és erkölcsi kárt okoz. (A felperesi képviselő párhuzamot vont a tiszatarjáni és az amerikai Brown-ügy között. Bár a magyar ügy érintettjei csak részben voltak romák, az elkülönítés szempontja nem az etnikai hovatartozás, hanem a „problémás” tanulók kiszűrése volt. Az ésszerű ok nélküli elkülönítés azonban a kirendelt gyógypedagógus-pszichológus szakértők szerint a Brown-ügyben is megállapított pszichés károkat okozta.)¹⁶⁸

Beszélni kell az elkülönítésnek a többségi társadalomhoz tartozó gyerekekre tett hatásáról is: „Az elkülönítés megerősíti és pszichésen kondicionálja a többség és a kisebbség közötti távolságot, így felmérhetetlenül káros hatása van a többséghez tartozó gyerekekre is.”¹⁶⁹

4. Szabad iskolaválasztás kontra egyenlő bánásmód?

A jászladányi alapítványi iskola ügyében¹⁷⁰ merült fel a „szabad iskolaválasztás” jogának¹⁷¹ és a diszkriminációmentes oktatáshoz való jognak a szembenállása.

A két jog szembeállítása véleményünk szerint hibás problémafelvetést takar. Ugyanis nemcsak az alapítványi iskolát választó szülőknek – és a konkrét esettől eltekintve a az elitoktatást választó szülőknek – van iskolaválasztási joga, hanem azoknak a szülőknek is, akiknek a gyermekei nem iratkozhattak be ebbe az iskolába, illetve akiknek – információk hiányában, érdekérvényesítő képességük gyengesége miatt – gyermekei a hátrányos helyzetűek iskolájába szorulnak. A konkrét esetben a kirekesztett gyermekek a közpénzeket az alapítványi iskolába „átcsoportosító” önkormányzat eljárása miatt, az addigiaknál, és a létrejött „alapítványi” iskolánál alacsonyabb színvonalú oktatásban részesülnek.

Szociológiai felmérésekből is tudjuk, hogy az elkülönített gyermekek szülei nagy többségükben ellenzik a szegregációt.¹⁷² A konkrét esetben, Jászladányban a szülők egy része meg is próbálta gyermekét beírni – sikertelenül – az alapítványi iskolába. Nem a „gazdag” szülők szabad iskolaválasztása és a „szegény” szülők és gyermekeik diszkriminációmentességhez való joga áll tehát szemben egymással. Az iskolaválasztás akkor szabad, ha mindenki számára az. Álláspontunk szerint a probléma helyes megközelítése tehát, hogy az államnak, az Alkotmány előírásainak megfelelően, minden állampolgárnak biztosítania kell az iskolaválasztás jogát.¹⁷³

¹⁶⁷ „to separate them from others of similar age and qualifications solely because of their race generates a feeling of inferiority as to their status in the community that may affect their hearts and minds in a way unlikely ever to be undone.” „A sense of inferiority affects the motivation of a child to learn.” „We conclude that, in the field of public education, the doctrine of “separate but equal” has no place. Separate educational facilities are inherently unequal.”

¹⁶⁸ A BAZ Megyei Bíróság 2004. június 1-jén kelt ítéletében összesen 3 650 000 forint kártérítés megfizetésére kötelezte Tiszatarján és Hejőkürt községeket amiatt, hogy az általuk fenntartott általános iskolában 1994 és 1999 között 10 gyermeket társaitól elkülönítve, eltérő tanterv szerint oktattak annak ellenére, hogy a gyermekek nem voltak értelmi fogyatékosok.

¹⁶⁹ Lannert Judit: *A társadalmi kirekesztődés folyamata az oktatásban. A szegénység és a társadalmi kirekesztődés folyamata. Tanulmányok*, KSH 2004, 32. o.

¹⁷⁰ 2109/2001 sz. ügyünk.

¹⁷¹ Alkotmány 67. § (2): „A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.”

¹⁷² Havas Gábor–Kemény István–Liskó Ilona: *Cigány gyerekek az általános iskolában*. Oktatáskutató Intézet, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2002. 105. o. „A cigány szülőkkel készített adatfelvétel során 46 olyan szülő válaszolt kérdéseinkre, akinek a gyereke elkülönített „cigány” iskolába, és 97 olyan szülő, akinek a gyereke elkülönített cigány osztályba” jár. Válaszaik szerint döntő többségük (80-85%-uk) mindkét fajta elkülönítést ellenzi.”

¹⁷³ Az Alkotmány 8. §-ának (1) bekezdése szerint az államnak nemcsak az a kötelessége, hogy tiszteletben tartsa az alapvető jogokat, hanem az is, hogy védje ezeket a jogokat. A 64/1991. (XII. 17.) AB határozat megfogalmazása szerint az államnak ki kell alakítania az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi, valamint szervezeti feltételeket, és ennek során tekintettel kell lennie mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is.

VI. Az oktatási szegregáció megállapításának lehetőségei és a jogkövetkezmények

Milyen jogi eljárások biztosítottak az oktatási szegregáció elleni fellépésre, és milyen jogkövetkezményeket alkalmazhatnak az illetékes szervek?

1. Az ombudsmani eljárás

Az ombudsman gazdag vizsgálati eszköztárral rendelkezik, eljárásának módját – a törvény keretei között – maga választja meg. [Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 17. § (1): „Az országgyűlési biztos ... a célszerűnek tartott intézkedést – e törvény keretei között – maga választja meg.”] Ezt, a helyzet feltárásának előnyös pozícióját azonban ellenpontoszza az, hogy az ombudsmani ajánlások és kezdeményezések nem kötelező erejűek. Az ombudsmani megállapításoknak a végrehajtását, azok feltáró és meggyőző ereje, az érvelés helyessége kell, hogy előmozdítsa. Ez a jellegzetesség az eljárás előnyévé is alakítható, az együttműködésre és a segítség nyújtására helyezett hangsúly az oktatási szegregáció felszámolásában – miután legtöbb esetben több évtizede kialakított „rendről”, meggyőződésről, helytelen szemléletről van szó –, ha látványosan gyorsan nem is, de hosszú távon eredményt hoz.¹⁷⁴ Az országgyűlési biztos legtöbb esetben a szegregáció felszámolásának nem „csupán” jogi kötelezettségére mutat rá, de a civil szférával együttműködve konkrét pedagógiai szakmai segítséget is nyújt az integráció megvalósításához.

Talán nem érdektelen ismét megemlíteni a 2003. évi beszámolóban írtakat: a diszkrimináció elleni hatékony fellépéshez kötelező erejű, egyedi döntések meghozatalára van szükség. Ezt a hatáskört álláspontunk szerint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa is hatékonyan elláthatná, amennyiben bővítenék a jogszabályban meghatározott eljárási lehetőségét. A kisebbségi ombudsman hatáskörének bővítése mellett szólnak az alábbi érvek:

- A kisebbségi biztos 8 év tapasztalatával rendelkezik az etnikai alapú diszkrimináció elleni fellépések terén,
- a különböző diszkriminációtípusok nem tartoznak azonos „súlycsoportba”: az etnikai diszkrimináció az élet szinte minden területén fellelhető, ezért nem eredményezhet hatékony fellépést valamennyi diszkriminációfajta azonos súlyú és módszerű kezelése – ez a megoldás teljes mértékig megfelelne a 2000/43/EK Irányelv támasztotta elvárásoknak; ezen a módon biztosítani lehetne, hogy a jogsértéseket egy teljes mértékben független szerv vizsgálja ki.

2. A közigazgatási eljárások

a) Semmisségi eljárás

2003. szeptember 1-jén lépett hatályba a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköző fenntartói, illetőleg intézményi döntések semmisségének szabálya.¹⁷⁵ A semmis intézkedések megtámadására rendelkezésre áll a közoktatási törvényben biztosított eljárási rend. A Kotv. 84. §-a alapján a jogszabálysértő intézményi döntéseket másodfokon a fenntartó, ezt követően a bíróság bírálja el. Amikor a döntést helyi önkormányzat, illetve szervei hozzák, és a helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján az ügyben a közigazgatási hivatal vezetője gyakorolja a törvényességi ellenőrzés jogkörét, akkor a döntés megtámadására ezt a törvényt kell alkalmazni.

A fenntartói irányítás, illetőleg az intézményi hatáskörben hozott, az egyenlő bánásmód követelményét sértő, illetve a gyermek mindenekfelett álló érdekével ellentétes döntés semmis. A semmis döntés érvénytelenségére bárki határidő nélkül hivatkozhat. A bírósági eljárás előtt, az eljárást megindítónak előzetes egyeztető eljárást kell kezdeményeznie a döntéshozónál. A semmisség megállapítását az kérheti, akit a döntés érint, ha pedig ez nem állapítható meg: bárki. A semmisség megállapítása határidő nélkül kezdeményezhető. Fontos, hogy a semmisségi eljárásban is megfordul a bizonyítási teher. (A döntéshozónak kell bizonyítania, hogy nem áll fenn a semmisségi ok.)

Milyen jogkövetkezményeket állapíthat meg eljárás eredményeként a bíróság?

Reparatív szankciók:

1. jogsértés abbahagyása, jövőre nézve eltiltása attól,
2. elégtételadás, ennek a jogsértő költségén nyilvánosság biztosítása,
3. jogsértés előtti állapot helyreállítása a jogsértő részéről vagy költségén.

Represszív, bírságolás jellegű szankció: a jogsértés alapján keletkező, egy költségvetési évre számított megtakarításnak a Közoktatási Fejlesztési Céllelőirányzatba történő befizetése.

Oktatási szegregáció miatti semmisségi eljárás lefolytatásáról nincs tudomásunk.

¹⁷⁴ Az ombudsmani kezdeményezések és ajánlások többségükben követésre találunk.

¹⁷⁵ 2003. évi LXI. törvény 55. § (2), a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.) 84. § (7)–(14) bek.

b) Az OKÉV (Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont) hatósági ellenőrzése

A Kotv. módosításáról rendelkező 2003. évi LXI. törvény 66. § (2) bekezdése adott felhatalmazást az OKÉV számára, hogy a közoktatási intézményekben hatósági ellenőrzés keretén belül vizsgálhassa a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezésekben foglaltak megtartását. Ez a jogszabályi felhatalmazás 2003. szeptember 1-jén lépett hatályba.

Az OKÉV eljárására az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) szabályait kell alkalmazni.

Eljárása eredményeként az alábbi jogkövetkezményeket alkalmazhatja:

1. felhívja a közoktatási intézmény vezetőjét a szabálytalanság megszüntetésére és erről a fenntartót is értesíti,
2. kezdeményezi az oktatási miniszternél, hogy forduljon a közigazgatási hivatal vezetőjéhez a törvénytelen ség megszüntetése érdekében,
3. felügyeleti bírságot szabhat ki (max. 100 000 Ft).

Az OKÉV megkeresésünkre beszámolt az eddigi és a folyamatban lévő hatósági ellenőrzésekről: A Jászladányi Antal Mihály Alapítványi Iskola ügyében 2004 januárjában készült el a jelentésük. Jelenleg pedig két iskolában folyik eljárás az oktatási miniszter utasítása alapján.

c) A Hatóság eljárása

A 2004. január 27-én hatályba lépő Ebtv. a diszkrimináció és így a szegregáció megállapítására folytatandó eljárást szabályozza. Az Ebtv. az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítését országos hatáskörű közigazgatási szervre (Hatóság), vagy külön törvény alapján erre hatáskörrel rendelkező más közigazgatási szervre bízza. A Hatóságra vonatkozó törvényi rendelkezések 2005. január 1-jén lépnek hatályba. (Ezekben a hónapokban folyik a hatósági eljárás részletszabályainak kidolgozása. A Kormányrendelet azonban e jelentésünk elkészítésekor még nem született meg.)

Az általános szabályok között, néhány, a diszkrimináció természetéből következő eljárási specialitás található: összhangban a 43/2000/EK Irányelv 8. cikkével, speciális bizonyítási eljárást állapít meg. Az állítólagos jogsértőnek kell bizonyítania, hogy betartotta, vagy nem volt köteles betartani az egyenlő bánásmód követelményét. Ez a szabály nem vonatkozik a büntetőeljárásra és azokra az eljárásokra, ahol a tényállás feltárása valamely hatóság feladata, pl. államigazgatási, szabálysértési eljárás.

Az Ebtv. bevezeti a közérdekű kereset lehetőségét is. Az Ebtv. 20. § szerint társadalmi és érdek-képviselői szervezet is indíthat személyiségi jogi, illetve munkaügyi pert, ha a jogsértés személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti és az egyenlő bánásmód követelményének megsértése olyan tulajdonságon alapult, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása. Az Alkotmánybíróság eddig a vallási és más világnézeti meggyőződést, illetve a nemzeti vagy etnikai hovatartozást tekintette a személyiség ilyen lényegi vonásának.

A Hatóság részben reparatív (jogsértés megszüntetésének elrendelése, jogsértés továbbfolytatásának megtiltása), részben represszív (jogsértést megállapító határozat nyilvánosságra hozatala, bírság kiszabása 50 000 Ft-tól 6 000 000 Ft-ig) szankciókat alkalmazhat majd. A szankciók együttes alkalmazására is mód lesz. A Hatóság határozata ellen nincs helye fellebbezésnek, csak bírósági felülvizsgálatnak.

d) A közigazgatási eljárások kapcsolata

A hatályos jogszabályok szerint tehát, az oktatási szegregáció megállapítására három különböző szerv is – eltérő eljárásban és eltérő szankciós rendszerrel – hivatott lehet. Az Ebtv. 15. § szerint a fél választása illetve a „megelőzés elve”¹⁷⁶ dönti el, hogy melyik szerv előtt indul eljárás.

Az a megoldás, hogy a szankciók az eljáró hatóság függvényében különbözőek lehetnek, felveti a jogbiztonság sérülésének veszélyét.¹⁷⁷ Sérül a jogbiztonság elve ugyanis, ha ugyanazon jogsértés miatt az eljáró hatóságtól függően különböző típusú és súlyú szankciókat alkalmaznak. (Lásd például a bírságmaximumok eltérő összege.)

A problémát tovább növeli az eltérő számú jogorvoslatok rendszere. Míg a Hatóság határozata ellen nem lehet fellebbezni, hanem rögtön bírósághoz lehet csak fordulni, addig az OKÉV eljárására az Áe. általános szabályait kell alkalmazni, tehát eltérő számú jogorvoslati eszköz vehető igénybe.

A jog útvesztőiben járatlan ügyfél könnyen dönthet saját érdekeivel ellentétesen: a korlátozottabb reparációt nyújtó és kisebb bírságot kiszabó szerv eljárása mellett.

¹⁷⁶ Fő szabály szerint, ha valamely hatáskörrel rendelkező szerv előtt eljárás indult, más közigazgatási szerv ugyanabban az ügyben nem járhat el.

¹⁷⁷ Szajbély Katalin: *A magyar antidiszkriminációs szabályozás szankciórendszere a közösségi követelmények fényében*. Kézirat.

3. A polgári peres eljárás

A polgári peres eljárásra annál inkább szükség lehet a közigazgatási eljárás után, vagy mellett, mert anyagi kompenzációra másképp nem nyílik lehetőség. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 76. § szerint a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértése is, így a törvény 84. § (1) bekezdése szerinti (megállapítás, abbahagyásra kötelezés, elégtétel, a jogsértő jelleg megszüntetése, kártérítés, közérdekű bírság iránti) polgári jogi igényeket támaszthat a jogában sértett személy. Kimondottan iskolai diszkrimináció, szegregáció ügyében két esetben ismert sikeres peres ügy: a tiszavasvári különballagtatás, Lásd. BH 2002. 90. A jogerős ítélet megállapította, hogy az alperes megsértette a felperesek személyhez fűződő jogát azzal, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköző módon az általa fenntartott B.E. Általános Iskolában 1999. június 15. napján a felperesek „ballagtatása” külön történt és általános tanulói jogviszonyuk fennállása alatt a tornaterem használata számukra nem volt biztosított. Kötelezte továbbá az alperest, hogy fizessen a 13 kiskorú felperesnek személyenként 100 000 Ft nem vagyoni kártérítést, és a tiszatartási kisegítő oktatás esetei.¹⁷⁸

Ennek elsősorban információhiány, az érintettek alacsony érdekérvényesítő képessége, félelme, kiszolgáltatottsága az oka. Ezen részben az IM antidiszkriminációs hálózata, és a „nép ügyvédjei” segíthetnek. A polgári jogi eljárás során azonban a könnyített bizonyítás nem alkalmazható, ezért a jövőben is csak az egyértelmű bizonyítékokat felsorakoztató esetekben jelent majd megoldást.

4. A fegyelmi eljárás

Alapvető szabály, hogy a közalkalmazott fegyelmi vétséget követ el, ha a közalkalmazotti jogviszonyból eredő lényeges kötelezettségét vétkesen megszegi.¹⁷⁹ A tanulóra, vagy a tanulók egy csoportjára irányuló hátrányos megkülönböztetés kétségtelenül olyan lényeges kötelezettség megszegését jelenti, amely súlyánál fogva, a törvény szerint, abba a körbe kellene hogy tartozzon, melyben az eljárás megindítása kötelező.

Tapasztalataink szerint a munkáltatók a legtrikább esetben indítanak a diszkrimináció miatt fegyelmi eljárást. Működik az „intézményes érdek”, a munkavállaló védelme: az óvodavezetők, iskolaigazgatók informális beszélgetésen próbálják tisztázni a helyzetet, valójában a kollégájuk kimentésére irányuló szóbeli eljárást folytatnak le, szankció nélkül. Vagyis: a fegyelmi eljárás a diszkrimináció feltárására és szankcionálására legtöbbször csak elvi lehetőség.

5. A szabálysértési eljárás

A Kotv. módosításáról rendelkező 2003. évi LXI. törvény 66. § (2) bekezdése ruházta fel az OKÉV-et azzal a jogkörrel, hogy a Kotv. 95/A. § (4) bekezdése szerinti hatósági ellenőrzések során tapasztalt, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet XI. fejezetében meghatározott, a közoktatás rendjét veszélyeztető szabálysértések esetén szabálysértési hatóságként lépjen fel.

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 142. § (5) bekezdése szerint:

„Aki a gyermeket, tanulót a közoktatásra vonatkozó rendelkezések szándékos megszegésével hátrányosan megkülönbözteti, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

Az OKÉV tájékoztatása szerint a szabályozás hatályba lépése óta szabálysértési eljárás lefolytatására még nem került sor. A szabálysértési jog jellegzetességei alapján valószínűsíthetjük, hogy a jövőben sem találkozunk majd e tényállás gyakori alkalmazásával. A szabálysértési jog szankciója alkalmatlan az attitűdök megváltoztatására, a diszkriminációs jelenségek kezelésére.

¹⁷⁸ A BAZ Megyei Bíróság 2004. június 1-jén kelt ítéletében összesen 3 650 000 forint kártérítés megfizetésére kötelezte Tiszatartási és Hejőkürt községeket amiatt, hogy az általuk fenntartott általános iskolában 1994 és 1999 között tíz gyermeket társaiktól elkülönítve, eltérő tanterv szerint oktattak annak ellenére, hogy a gyermekek nem voltak értelmi fogyatékosok. Az ítélet precedensértékű abban a tekintetben, hogy először mondta ki magyar bíróság: *gyermekek indokolatlan elkülönítése társaiktól, és megbélyegzése pszichés és erkölcsi kárt okoz.* Az eset kárvallottjai fele-fele arányban romák és nem romák, így az elkülönítés szempontja nem elsősorban az etnikai hovatartozás, sokkal inkább a „problémás” tanulók kiszűrése volt. Az ítélet jogerős.

¹⁷⁹ A vonatkozó részletszabályokat a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1993. évi XXXIII. törvény 45–54. §§-ai tartalmazzák.

6. A büntető eljárás

A diszkriminációtilalom szerepel a Btk. több törvényi tényállásában is¹⁸⁰, azonban nem önállóan, hanem súlyosan büntetendő bűncselekmények részselekményeként, motívumaként, illetve minősítő körülményként. Számos bűncselekménynél az „aljas indokból, illetve célból” való elkövetés – ami a rasszista indokot is tartalmazza – minősített eset, azaz súlyosabban büntetendő. Ha a Btk. maga nem is tartalmaz ilyen típusú minősített esetet, a bíróság a büntetéskiszabás során figyelembe veheti azt mint súlyosító körülményt.

A hatályos büntetőjog az oktatási szegregáció szankcionálására nem tartalmaz rendelkezést, elvi lehetőségként a „kiskorú veszélyeztetése”¹⁸¹ tényállás jöhet számításba, azonban ennek gyakorlati alkalmazásáról nincsenek értékelhető információink.

VII. Az ombudsman erőfeszítései az oktatási integráció érdekében

Az ombudsman az oktatás/nevelés stratégiai jelentőségét szem előtt tartva mindig kiemelten foglalkozott az oktatási rendszerben fellelhető diszkriminációval. Az ügyek jelentos hányadát kitevő egyedi panaszok kivizsgálása mellett három átfogó vizsgálat is – a kisebbségi oktatás, a kisegítő oktatás és a felsőoktatás témájában – az oktatás kérdéseire koncentrált.

1. Az eltérő tantervű oktatás vizsgálata

1999-ben vizsgálatot folytattunk a cigány gyermekek *speciális oktatásáról*.

A vizsgálat megállapításai röviden:

- gyakran tetten érhető volt, hogy működött az intézményes érdek – a gyógypedagógiai iskolákat feltöltik, és ebben a szakértői bizottságok segítettek;
- az áthelyezési eljárást megelőzendő, ritkán vállalkoznak az iskolák arra, hogy a gyermekekkel külön foglalkozva megkíséreljék elkerülni az áthelyezést. Az általános iskola szabadulni igyekszik a „problémás” gyermekektől;
- az általános iskolából nemcsak enyhe fokban értelmi fogyatékos gyermekeket irányítanak kisegítő iskolába, hanem olyanokat is, akiket az általános iskolai pedagógusok nem tudnak, illetve nem próbálnak beilleszteni az általános iskolai osztályokba;
- a bizottságok eljárása sokszor rutinszerű, kérdés, hogy a rövid ideig tartó, egyszeri vizsgálat alkalmas-e a gyermekek képességeinek tényleges feltárására;
- a fogyatékoság megállapítására használt tesztek a szociális körülményeik vagy kulturális különbözőségük miatt az átlagtól eltérő gyermekeket nagy arányban fogyatékosnak tüntetik fel;
- a kisegítő osztályokat legtöbbször olyan gyermekekkel „töltik fel”, akiknek a szülei nem rendelkeznek megfelelő információval az iskola zsákutcás jellegéről, a kisegítő iskolák mibenlétéről, a visszahelyezés lehetőségéről és módjáról.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosságának ajánlásai, kezdeményezései:

1. Jogalkotási javaslattal fordultunk az oktatási miniszterhez, hogy a közoktatás jogi szabályozás előkészítéséért felelős minisztérium vezetőjeként kezdeményezze az értelmi fogyatékos gyermekek nevelésével és oktatásával kapcsolatos jogszabályok felülvizsgálatát.
2. Ajánlással fordultunk az oktatási miniszterhez, hogy kezdeményezze szakmai konferencia megszervezését, melynek célja a fenti vizsgálat megállapításainak megvitatása.
3. Felkértük az oktatási minisztert, hogy folytasson vizsgálatot annak megállapítására, hogy milyen eszközökkel lehet a cigányságra, valamint a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó ismeretanyagot beépíteni a pedagógusképzés és -továbbképzés rendszerébe.
4. Ajánlással fordultunk a megyei és fővárosi önkormányzatokhoz mint a szakértői és rehabilitációs bizottságokat működtető pedagógiai intézetek fenntartóihoz, hogy szakmai ellenőrzés keretében *rendszeresen* ellenőrizzék és értékeljék a szakértői bizottságok munkáját.

¹⁸⁰ A Btk. tartalmaz a nemzeti, faji, etnikai, vallási csoport ellen irányuló bűncselekményeket: 155. § népirtás, 157. § apartheid, tiltja továbbá a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszakot 174/B. § és a közösség elleni izgatást: 269. §.

¹⁸¹ „Btk. 195. § (1) A kiskorú nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy, aki e feladatából folyó kötelességét súlyosan megszegi, és ezzel a kiskorú testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését veszélyezteti, büntetett követ el, és egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Kezdeményezéseink és ajánlásaink eredményeképpen 2000-ben az áthelyezés jogi szabályozása számos garanciális elemmel egészült ki.¹⁸²

A hozzánk érkezett panaszok és a konkrét ügyekben folytatott vizsgálatok ugyanakkor azt mutatták, hogy a probléma nem oldódott meg. Ezért 2002-ben további javaslatokat fogalmaztunk meg az oktatási tárcának:

- Javasoltuk, hogy az oktatási tárca végeztesse el a tesztek kultúrákötöttségének vizsgálatát.
- Kértük, hogy segítsék elő a pedagógusképzés reformját, hogy a pedagógusok képesek legyenek megvalósítani az eltérő szociokulturális háttérű gyermekek együtt nevelését.

Az OM, kezdeményezéseinket részben megvalósítva, beindította az utolsó padból elnevezésű programot. Ennek keretében

- A miniszter 2003 márciusában levélben hívta fel a szakértői bizottságok figyelmét arra, hogy tartsák be a fogyatékoskossá minősítés általánosan elfogadott 70 IQ-pontos határát. (A jelenlegi gyakorlat szerint 86-os IQ-pont alatt minősítik fogyatékosnak a gyermekeket.)

- A minisztérium szorgalmazza az áthelyezettek felülvizsgálatát, és a visszahelyezések ösztönzése céljából bevezette a visszahelyezett gyermekek fejlesztésének lehetőségét biztosító normatívát. (Az Utolsó padból Program keretében 2083 fogyatékosnak minősített második osztályos diákot vizsgáltattak felül az OM független szakértők segítségével. 222 diákról derült ki, hogy valójában nem fogyatékos. Az indokolatlan fogyatékoskossá minősítés okai általában: óvodáztatás hiánya, magatartási, tanulási zavarok, szociális hátrányok.)

- A pedagógusképzésben és -továbbképzésben tervezik a pedagógusok felkészítését arra, hogy a többségi általános iskola feltételei között legyenek képesek a fogyatékos gyermekek tanulási nehézségeinek leküzdésére.

- További célok a szakértői bizottságok minőségfejlesztése és a mérési protokollok felülvizsgálata.

2. A cigány kisebbségi oktatás reformja

A 2000. évi beszámolóban részletesen elemeztük, hogy miképp válhatott a *cigány kisebbségi oktatási* forma a szegregáció eszközévé. A felzárkóztató és népismereti elemeket tartalmazó szabályozás azt sugallta, hogy a roma gyermekek összességükben véve fejlesztésre szorulnak, cigány mivoltuk miatt elmaradottabbak a többiekénél. A cigány kisebbségi oktatás sokszor a gyakorlatban is szegregációt valósított meg: ellenőrzéseink során számtalanszor fény derült arra, hogy csupán tantárgyi felzárkóztatásból álló nevelésről volt szó, amely egyben lehetőséget adott a cigány gyerekek többségtől való elkülönítésére és a kiegészítő normatíva felvételére. Jogalkotási javaslatunkra reagálva az OM 2002 végén törölte a cigány kisebbségi oktatás programjából a felzárkóztató jellegű területeket. [58/2002. (XI. 29.) OM rendelet].

Javaslatot tettünk a jogi szabályozás olyan módosítására is, amelynek eredményeképpen az oktatási intézmények nemzetiségi/etnikai hovatartozásra való tekintet nélkül, az arra rászoruló gyermekek részére szervezik meg a felzárkóztató programokat. Az oktatási tárca 57/2002. (XI. 18.) OM rendeletével bevezette az ún. integrációs normatívát, amelynek célja a hátrányos helyzetű gyermekek integráltan történő képességkibontakoztató felkészítése. Ez a cigány gyerekek oktatását is jelentősen érinti és lehetővé teszi azt, hogy szegregáció nélkül elősegítsék egyéni fejlesztésüket. (Ehhez két-fajta oktatási támogatást lehet felhasználni: a képességkibontakoztató felkészítés után járó normatíva 2004-ben 20 000 Ft/gyermek, az integrációs normatíva ennek a háromszorosa: 60 000 Ft/fő. Előírás, hogy az ilyen felkészítésben részt

¹⁸² Főbb jogszabályi módosulások

Az OM több helyen is módosította az áthelyezés mechanizmusát szabályozó jogszabályokat. (3/1998 OM rendelet – 14/1994 MKM rendeletet, 1999. évi LXVIII. tv. a Kotv. tv.-t)

- A szakértői véleményt a szülővel ismertetni kell, és a vélemény egy példányát számára át kell adni. Az ismertetés során fel kell hívni a szülő figyelmét arra, hogy a szakértői véleményben foglaltak végrehajtására csak abban az esetben kerülhet sor, ha az abban foglaltakkal egyetért és egyetértését aláírásával igazolja. Fel kell hívni a szülő figyelmét arra is, hogy amennyiben a szakértői véleménnyel nem ért egyet a jegyzőnél államigazgatási eljárást indíthat a szakértői véleményben foglaltak megváltoztatására. Ezt a tájékoztatást a szakértői véleménynek magának is tartalmaznia kell. [14/1994 MKM rendelet 15. § (1) bekezdés].

- Az enyhe fokban értelmi fogyatékos és más fogyatékos tanuló fejlődését az első vizsgálatot követő egy év eltelte után, azt követően 12 éves koráig kétféleképpen, ezt követően háromévenként hivatalból felül kell vizsgálni. [14/1994. MKMr. 20. § (4)].

- A Kotv. tv. 30. § (7) alapján lehetőség van arra, hogy a Szakértői Bizottság és a Nevelési Tanácsadó véleménye alapján az igazgató mentesítse a tanulót egyes tantárgyakból az értékelés és minősítés alól. Ilyenkor *egyéni fejlesztési terv* alapján egyéni foglalkozáson kell felzárkóztatni a tanulót. Az igazgató egyéni továbbhaladást is engedélyezhet.

- A Kotv. tv. 70. § (8) alapján mód van arra, hogy az első évfolyamot a Szakértői Bizottság és a Nevelési Tanácsadó véleménye alapján *előkészítő évként* szervezzék meg.

- A szülő önkéntes kérése alapján a bizottságnak figyelembe kell vennie a kisebbséghez tartozó gyermek anyanyelvi, szociokulturális sajátosságát. Erről a lehetőségről a vizsgálat megkezdése előtt minden szülőt írásban tájékoztatni kell. [14/1994. MKM rendelet 5. § (5) bekezdés].

- A szakértői vizsgálat megkezdéséhez a szülő jelenléte szükséges. [14/1994. MKM rendelet 13. § (2) bekezdés].

- Lehetőség van a gyermek huzamosabb megfigyelésére, természetes közegében: „Ha két vizsgálat után sem állapítható meg minden kétséget kizáróan, hogy a gyermek, tanuló enyhe értelmi fogyatékos, a szakértői és rehabilitációs bizottság szakvéleményét a gyermek, tanuló fejlődésének *folyamatos figyelemmel kísérését* követően alakítja ki. A folyamatos figyelemmel kísérés *folymat* az óvodában vagy az iskolában. A folyamatos figyelemmel kísérés ideje a szakértői és rehabilitációs bizottság javaslata szerint kettő-négy hónap.” [14/1994. MKM rendelet 13. § (5)].

vevő tanulók nevelése a többi tanulóval együtt, azonos osztályban folyjon, a gyermek fejlődését pedig az iskola a szülő bevonásával legalább háromhavonta értékelje.)

A reform eredményeként a nemzetiségi vonatkozású és a képesség kibontakoztatását célzó rendelkezések világos elválasztása megtörtént. Ezzel megszűnt a hátrányos helyzet etnicizálásának jogszabályi háttere.

A 32/1997. MKM rendelet módosításával reális esély teremődött a romani és beás nyelvnek az iskolai oktatásban való tényleges megjelenésére is. (Az OKÉV felmérése szerint 2003-ban 3 iskolában tanulhatták az anyanyelvüket a roma gyerekek. 2003 őszétől 14 helyen romani, 10 helyen pedig beás nyelvoktatás indult.)

3. A kis létszámú osztályok vizsgálata

Vizsgálatot folytattunk a *kis létszámú osztályok* szervezésének és működtetésének roma gyermekek elkülönítését eredményező gyakorlatával kapcsolatban. Vizsgálatunk megállapította, hogy a kis létszámú osztályok szervezésének és működtetésének jelenlegi gyakorlata – a cigány kisebbségi oktatáshoz, valamint a sajátos nevelési igényű gyermekek eltérő tantervű osztályban történő tanításához hasonlóan – a roma gyermekek elkülönített oktatását eredményezheti. Ezért azt javasoltuk az oktatási miniszternek, készíttessen átfogó elemzést, értékelést arról, hogy:

- a nevelési-oktatási intézményekben hogyan szervezik meg jelenleg a kis létszámú osztályokat,
- a kis létszámú oktatás jelenlegi formájában eléri-e célját, azaz az egyénre szabott nevelés, képzés mennyiben segíti elő a tanulók fejlesztését, oktatási integrációját, az ott tanuló gyermekek milyen eséllyel rendelkeznek tanulmányaik sikeres befejezésére, továbbtanulásra;
- azok működési gyakorlata nem eredményezi-e a roma tanulók szegregációját, közvetett diszkriminációját.

Az Oktatási Minisztérium vállalta a jelzett problémák feltárását, értékelését.

4. A magántanulói státusz problémája

A hozzánk érkezett panaszok tanúsága szerint a magántanulóvá nyilvánítás számos esetben a hátrányos megkülönböztetés eszközévé válik. Olyan beadványokat kaptunk, melyek szerint az iskola igazgatói a „problémás” tanulók szüleit rábeszélnek arra, illetve bizonyos esetekben megfenyegetik őket, hogy kérjék gyermekeik magántanulóvá nyilvánítását. A sokszor alacsony érdekérvényesítő képességgel rendelkező cigány szülők nem tudnak védekezni az iskola „rábeszélése” ellen. A magántanulóvá váló gyermeknek azonban általában kevesebb lehetősége van a továbbtanulásra, a megfelelő munkaerő-piaci pozíció megszerzésére.

Ezért felkértük az Oktatási Minisztériumot, hogy vizsgálja felül a magántanulóvá válás jogszabályi feltételeit és egészítse ki olyan garanciális elemekkel, amelyek megakadályozzák, hogy az iskolák ezt a jogintézményt a cigány tanulókkal szembeni hátrányos megkülönböztetés eszközeként használják. A kérésnek megfelelően az Oktatási Minisztérium a vonatkozó rendeletet módosította olyanformán, hogy *„ha a tanuló – szülőjének választása alapján – tankötelezettségének magántanulóként tesz eleget, az erről való bejelentést követő három napon belül az iskola igazgatója beszerzi a tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálat véleményét, annak eldöntésére, hátrányos-e ez a megoldás a tanulónak. A gyermekjóléti szolgálat tizenöt napon belül köteles megküldeni véleményét.”*

A módosítás ellenére továbbra is kapunk erről a területről panaszokat. Az önkormányzat, az iskola és a gyermekjóléti szolgálat legtöbbször azonos oldalon állnak. Több panaszos is sérelmezte, hogy a gyermekjóléti szolgálat az iskolai és önkormányzati nyomásgyakorlást egyetértő szakmai véleményével támogatta. A jelenség mögött a cigány szülők sokszor kiszolgáltatott helyzete és az a szemlélet kereshető, amely a másságot csak az elkülönítés eszközével tudja kezelni.

5. Az egyetértési jog garanciális szerepe

A kisebbségi oktatás területén a kisebbségi önkormányzatokat számos kérdésben véleményezési, és egyetértési jog illeti meg.¹⁸³

A közoktatási intézmény vezetője megbízásának, illetve visszavonásának kérdésében csak az ún. nevezett kisebbségi oktatási intézmény esetén van egyetértési joga a kisebbségi önkormányzatoknak. A kisebbségi intézmény – a Kotv. 121. § (6) bekezdése szerint – olyan közoktatási intézmény, ahol a kisebbségi oktatásban részt vevő gyermekek létszáma egy bizonyos arányt (25%) meghalad; az intézmény alapító okirata tartalmazza a kisebbségi nevelési/oktatási feladatot és az iskola ténylegesen ellátja azt. Az egyetértési jog hatékony eszköz lehet a kisebbségi önkormányzatok kezében a települési önkormányzatok által támogatott oktatási szegregáció elleni küzdelemben. Ezért volt alapvető fontosságú, hogy több éven keresztül megismételt jogalkotási javaslatunkra válaszul, 2003-ban a jogalkotó szabályozta a fenntartó és a kisebbségi önkormányzat egyet nem értése esetén követendő egyeztetési eljárást, és megegyezés hiányában a döntés megszületésének módját.

2003 márciusában a közoktatási törvény módosításával kapcsolatban megbeszélést folytattunk az oktatási tárca közigazgatási államtitkárával, aminek eredményeként a 2003. szeptember 1-jével hatályba lépett törvény tartalmazza az egyetértési jog gyakorlásának biztosítékait: kijelöli a „párhelyzetekben” alkalmazandó *döntési fórumot*. Az új rendelkezés szerint [Kotv. 102. § (12) bekezdés] amennyiben a kisebbségi önkormányzat nem adja egyetértését egy kérdésben, és a felek közötti egyeztetés 15 nap alatt sem vezet eredményre, 9 tagból álló bizottságot kell létrehozni. A bizottságba 3-3 tagot delegál a kisebbségi önkormányzat, az önkormányzat és az Országos Kisebbségi Bizottság (OKB). Az OKB az országos szakértői névjegyzékben szereplő szakértők közül választja ki a jelölteket. A kilenctagú bizottság maga határozza meg működési rendjét, azzal a megkötéssel, hogy döntését egyszerű szótöbbséggel hozza. A bizottság döntése pedig pótolja az egyetértést.

6. Az antidiszkriminációs jogalkotás ösztönzése

Mint korábban említettük, az ombudsman jogalkotási javaslataival folyamatosan igyekezett arra ösztönözni a jogalkotót, hogy a diszkrimináció fogalmait tisztázza, a tilalom hatályosulását szolgáló, részletes eljárási szabályokat és hatékony szankciórendszert tartalmazó szabályozás szülessen. 2000-ben átfogó antidiszkriminációs törvénytervezetet készítettünk, amelynek fogalmai valamint egyes eljárási és szankciós megoldásai nagyban befolyásolták a jogalkotás menetét. Közreműködtünk a Munka Törvénykönyv és a Közoktatási törvény diszkrimináció fogalmainak kidolgozásában, illetve szakértői véleménnyel és kritikával segítettük az Ebtv. megszületését.

7. Egyedi ügyek

Az ombudsman munkájának legnagyobb részét az egyedi panaszok alapján indított vizsgálatok teszik ki. Az oktatási szegregáció gyanúja legtöbbször az eltérő tantervű oktatással, a kislétszámú, illetve tagozatos osztályokkal, a magántanulói státusszal kapcsolatban merült fel. Vizsgálataink során az oktatással kapcsolatos dokumentumok részletes megismerése, a település és oktatási intézményeinek meglátogatása és az oktatásban résztvevőkkel való személyes megbeszélés is szerepet kap. A hozzánk érkező oktatási szegregációs panaszokkal összefüggésben az Oktatási Minisztérium, a civil szféra, a kisebbségi önkormányzatok bevonásával nem „csupán” jogi megállapításokat teszünk, hanem segítünk komplex (pedagógiai, oktatásszervezési), az adott helyzetet orvosoló programokat kidolgozni a szegregáció felszámolására.

Néhány példa az ombudsman sikeres vizsgálataiból az oktatási szegregáció felszámolása területén: Tunyogmatolcson megszüntették a képesség szerinti bontásban működő, valójában a roma és nem roma gyermekek elkülönítését megvalósító osztályszervezési gyakorlatot; Bogácson kezdeményezéseink eredményeként megszüntették a diákok különítkezését; Hencidán felszámolták a roma gyermekek elkülönített oktatását megvalósító kis létszámú osztályt, az óvodában

¹⁸³ A Nektv. 29. § (1) bekezdése rögzíti a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát a jogalkotás szintjén: a helyi közoktatás körében a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő települési önkormányzati rendelet egyetértésköteles. A második bekezdés általánosságban szögezi le, hogy a kisebbségek képzésére is kiterjedő önkormányzati döntésekhez be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését. Ennek a szakasznak tartalmi kifejtését már a Kotv. részletezi: a kisebbségi oktatásban részt vevő közoktatási intézményeket érintő legfontosabb kérdésekben: ezek létesítéséhez, megszüntetéséhez, fenntartói jogának átadásához, költségvetésének elfogadásához és módosításához, felvételi körzetének meghatározásához, tevékenységi körének módosításához, nevének megállapításához, szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyásához ki kell kérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését. A Kotv. az oktatás tartalmi kérdéseibe is beleszólást biztosít a kisebbségi önkormányzatnak: egyetértésköteles a nevelési, illetve pedagógiai program jóváhagyása, végrehajtásának értékelése, illetve az intézményben folyó szakmai munka értékelése is.

megszüntették a roma gyerekek elkülönített ágyneműtartó használatát; Pátkán megszüntették a roma gyermekek jogellenes elkülönítését az étkezések során, és az integrált oktatás is megindult.

VIII. A kormány és az oktatási tárca intézkedései¹⁸⁴

1. Deszegregációs jogalkotás

2002-től jelentős deszegregációs jogalkotási és pedagógiai reform kezdődött. A közoktatási törvény 2003. évi módosítása részletes antidiszkriminációs szabályozást tartalmazott a diszkrimináció fogalmainak meghatározásával és a diszkriminatív magatartást szankcionáló eljárási renddel (semmisség). A közoktatási törvényben új elemként jelent meg az iskolai szegregáció tilalma. Az egyenlő bánásmódról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) hatályba lépésével 2004. január 27-től ezek a fogalmak átkerültek ebbe a törvénybe.

2. Az integrációs normatíva

Az oktatási integráció megvalósítása érdekében két új oktatásszervezési formát vezetett be a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló, az 57/2002 (XI. 8.) OM rendelettel módosított 11/1994 (VI. 8.) MKM rendelet: a képességkibontakoztató és az integrációs felkészítést. A programokhoz kapcsolódó két normatíva ösztönzi az intézményeket a hátrányos helyzetű tanulók integrált nevelésére. Az oktatási miniszter 27.480/2003 számú közleményében kiadott pedagógiai keretrendszer pedig segíti az integrációs felkészítést vállaló iskolákat. Az oktatási program személyközpontú pedagógiai megközelítést alkalmaz.

3. Az Integrációs Hálózat

Az OM háttérintézményeként létrejött az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH), amelynek feladata az integrált nevelés elterjesztése a közoktatási intézményekben és szakmai támogatás nyújtása. Az OOIH szakmai hálózat kiépítésére törekszik. Nyílt pályázat útján 45 általános iskolát (ún. „bázisintézmény”) választott ki a Hálózat az integrált nevelés szervezeti és pedagógiai tartalmának kialakítására. A bázisintézményeket kistérségi koordinátorok segítik. Az OOIH tantestületi képzségeket szervez, összesen 74 ilyen zajlott le. A hatékony együttnevelés pedagógiai módszereinek – például a „kooperatív tanulás”, a „tevékenységközpontú pedagógiák” – bemutatására került sor.

4. A nemzetiségi oktatás

A 32/1997. MKM rendelet módosításával, a felzárkóztató elemeknek a „cigány kisebbségi oktatás”-ból való kikerülésével és a romani és beás nyelvek, illetve a kultúra és hagyomány tanításának előtérbe kerülésével ez a kisebbségi oktatási forma alkalmassá vált a nemzetiségi oktatás céljának elérésére.

5. A multikulturális oktatás

Az előítéletes gondolkodás megszüntetésének egyik legfontosabb eszköze, hogy a kisebbséghez és a többséghez tartozók minél többet tudjanak egymásról. Ezt segítheti elő a 14/2003. (V. 27.) OM rendelet az érettségi vizsga követelményeiről szóló korábbi szabályozás módosítása, amely az irodalom, történelem és nyelvtan tantárgyak esetében beépíti az érettségi követelményrendszerbe a roma kultúra és történelem ismeretét. A multikulturális tananyagcsomag elkészítésére az OM Hátrányos Helyzetű és Roma Gyerekek Integrációjáért felelős Miniszteri Biztosi Hivatala pályázatot írt ki, 2004 nyaráig két tananyagcsomag készült el.

¹⁸⁴ Ez a fejezet az OM által összeállított vezetői összefoglaló (A szegregáció felszámolásáról szóló jelentés című kormányelőterjesztés-tervezethez) alapján készült, az abban közölt adatokat és információkat tartalmazza.

6. Roma származású munkanélküliek közoktatási intézményekben történő foglalkoztatása és képzése

Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány 2003-ban kétszer írt ki a pályázatot „roma származású munkanélküliek közoktatási intézményekben történő foglalkoztatás és képzése” címmel, összesen 42 közoktatási intézmény pályázott és 60 fő vesz részt a programban. (Azok a közoktatási intézmények pályázhattak, ahol a roma tanulók aránya eléri a 20%-ot. A pályázat célja, hogy a roma családok és a közoktatási intézmények közötti kapcsolat kiépítésének támogatásával elősegítsék a roma családok szolgáltatásokhoz történő hozzáférését.)

7. A hátrányos helyzet kompenzálásának további eszközei

16 évről 18-ra emelkedett a tankötelezettség korhatára [Kotv. 6. § (3)], ami fontos „kapaszkodó” lehet, hiszen a hátrányos helyzetű rétegek egyik fő problémája az iskolarendszertől való korai távozás.

A Kotv. 65. § (2) bekezdése alapján a kötelező felvételt biztosító óvoda – ha a gyermek betöltötte a harmadik életévét – nem tagadhatja meg a hátrányos helyzetű gyermek, továbbá annak a gyermeknek a felvételét, aki jogosult a gyermek napközbeni ellátásának igénybevételére, illetve akinek a felvételét a gyámhatóság kezdeményezte. E rendelkezés alapján megvalósulhat a hároméves óvodáztatás a hátrányos helyzetű gyermekek részére is.

Fontos szerepe lehet az iskolai sikerességet előmozdító, iskolán kívüli foglalkozást szervező „tanoda” szervezeti formának is. [Kotv. 95. § (1)].

A Kormány programjának teljesülése keretében a hátrányos helyzetű gyermekek széles köre jut ingyen étkezéshez és tankönyvhöz. (2003. szeptember 1-jétől ingyenes az étkezés a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő óvodás gyermekek számára. Ingyenes tankönyv jár a három- és többgyermekes családban élő, a tartósan beteg, sajátos nevelési igényű, egyedülálló szülő által nevelt 1–13. évfolyamon tanulók, továbbá a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő 1–4. évfolyamon tanulók számára.)

8. Az Utolsó padból Program a nem fogyatékos gyermekek értelmi fogyatékoská minősítésének visszaszorítására

A Program keretében, 2004-ben 2083 tanuló felülvizsgálatára került sor, akiknek kb. 10%-át helyezték vissza normál tagozatra. A visszahelyezett gyerekek oktatására új normatívát vezettek be, a gyermekek visszavezetését az OOIH segíti, nyomon követi a tanulók fejlődését. Felmérés készült az eltérő tantervű tagozatokon a terápiás feltétel meglétéről, aminek főbb megállapításai a következők voltak: a tagozatok harmadában nincs – a törvény által egyébként kötelezően előírt – gyógypedagógus, csaknem harmadában a törvény által megengedettel ellentétes a csoportösszevonások módja, a tárgyi feltételek szinte kivétel nélkül rosszabbak a normál tagozaton tanulóknál. A felmérés eredményeit átadták a szakértői bizottságoknak, azzal a céllal, hogy a gyermekek oktatását végző intézményre történő javaslatlételkor legyenek figyelemmel a terápiás feltételek meglétére.

9. Megerősítő intézkedések (affirmative action) a felsőoktatásban

2005. január 1-jén kerül bevezetésre a hátrányos helyzetű jelentkezőket az egyetemi felvétel során támogató rendszer. [269/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet 19/A. §]. A szabály értelmében meghatározott százalékig felvételt nyer a hátrányos helyzetű jelentkező, ha a megállapított ponthatár bizonyos százalékát eléri. A hátrányos helyzetű jelentkező fogalmát a rendelet tartalmazza.

IX. Következtetések

A fentiekből látható, hogy fontos intézkedések történtek az országgyűlés, a kormányzat, illetve az oktatási tárca részéről az oktatási szegregáció felszámolása érdekében.

A szegregáció, akárcsak a társadalmon belüli szélsőséges egyenlőtlenség olyan társadalmi feszültségeket okozhat, amelyek a társadalmi, gazdasági fejlődést is veszélyeztethetik. Az oktatási szegregáció csak az egyik megnyilvánulási formája a társadalomban lejátszódó kirekesztő folyamatoknak. Ezért felszámolásának kiindulópontja a társadalomban fellelhető kirekesztő folyamatok feltárása és összefüggéseik feltérképezése kell hogy legyen. Csak ezután következhet a probléma komplex kezelése. Az oktatási szegregáció felszámolása érdekében tett intézkedések például sikertelenek maradnak a lakóhelyi szegregáció fennmaradása mellett.

Az integrációs normatíva a szegregált oktatás egyes formáinál – az egy iskolával rendelkező aprófalvak, illetve a cigány többségű iskolák körében – nem jelent segítséget. Ezekben az esetekben ugyanis nincs kivel megvalósítani az integrációt. Az egész oktatási rendszert jellemző homogenizációra törekvő szemlélet és erős szelektivitás is további elkülönülések/elkülönítések kialakulásának veszélyére utal.

Fontosnak tartjuk megemlíteni a folyamatos hatásvizsgálat/monitoring szükségességét is. A cigány kisebbségi oktatás 1997-es jó szándékú bevezetése és az azt követő szegregációt erősítő megvalósítása arra figyelmeztet, hogy a fenntartók számára bevételt jelentő, normatívával ösztönzött pedagógiai reform mindig felveti a formális, a lényegi megvalósítás nélküli „teljesítés” veszélyét. Ezért a minőségbiztosítás kialakulóban lévő, bizonytalan rendszerét nem tartjuk elégségesnek a folyamatos és az intézkedésekre/szabályozásra közvetlenül visszaható monitoring/hatáselemzés helyett.

Lényegesnek tartjuk a tanárok módszertani megújítása; a „frontális” tanítást felváltó „projekt módszer” elterjesztése; a lexikális tudás helyett a készségfejlesztésre, problémamegoldásra hangsúlyt helyező oktatás kialakítása érdekében tett erőfeszítéseket is. Nem szabad ugyanakkor elfelejteni, hogy az iskola csak leképezi a társadalom problémáit, gyökeres változást csak a társadalom egészét érintő szemléletváltoztatással lehet elérni. A multikulturális képzés bevezetése mellett ezért fontosnak tartanánk az antidiszkriminációs tréningek általános megszervezését az állami és önkormányzati szervek dolgozói számára.

Összefoglalva: a továbbiakban is fontos követelménynek tartjuk az oktatási szegregáció elleni hatékony fellépést. Ezért szükségesnek tartjuk a jövőben áttekinteni, hogy a meglévő fórumok képesek és alkalmasak-e a jogsértések feltárására és szankcionálására; e tapasztalatok alapján lehet állást foglalni abban a kérdésben, hogy milyen további lépések szükségesek az antidiszkriminációs jogalkotás és jogvédelem területén.

Budapest, 2004. december 20.

(Dr. Kaltenbach Jenő s. k.)

Ügyszám: 2491 /2004.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és az adatvédelmi biztosnak együttes állásfoglalása az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXV. törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos jogértelmezésről

Tisztelt Ügyvédnő!

Megkeresésére – amelyben az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXV. törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos jogértelmezésünket kéri – az alábbi tájékoztatást adjuk:

I. Az együttes állásfoglalás alapjául szolgáló főbb jogszabályi rendelkezések

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény 35. §-a lehetőségként fogalmazza meg a települési önkormányzatok részére azt, hogy a helyben élő, hátrányos helyzetű csoportok helyzetének javítása céljából ún. esélyegyenlőségi programot fogadjanak el.

A törvény új, 70/A. §-t iktatott a Munka Törvénykönyve rendelkezései közé, melynek értelmében a munkáltató, és a munkáltatónál képvisellel rendelkező szakszervezet (üzemi tanács), ugyancsak – hasonló célú – esélyegyenlőségi tervet fogadhat el.

Az MT – a 70/A. § (2) bekezdéséből kitűnően – hátrányos helyzetű munkavállalói csoportként ismeri el a nőket, a 40 évnél idősebb munkavállalókat, a romákat, a fogyatékos személyeket, valamint a két vagy több, tíz éven aluli gyermekkel rendelkező munkavállalókat.

A fenti – az esélyegyenlőségi program, illetőleg az esélyegyenlőségi terv elfogadását lehetővé tévő, tehát nem kötelezően előíró – rendelkezésekhez képest az egyenlő bánásmódról szóló törvény 36. §-a az 50 főnél több munkavállalót foglalkoztató költségvetési szervek, és a többségi állami tulajdonban álló jogi személyek részére tette kötelezővé az esélyegyenlőségi terv elfogadását.

II. A jogértelmezést igénylő problematika bemutatása

A probléma bemutatása előtt le kell szögeznünk, hogy az esélyegyenlőségi programok, illetőleg tervet előíró jogszabályi rendelkezések nem tartalmaznak részletes előírásokat arra nézve, hogy a program, illetőleg a terv tartalmazhat-e személyes adatokat, s ha igen, azok kezelésére milyen szabályok alkalmazandók. Álláspontunk szerint a személyes adatok kezelésének a kérdése az esetek túlnyomó részében fel sem merül, hiszen az esélyegyenlőségi támogatások igénybe vétele, felhasználása általában statisztikai adatok, kimutatások alapján is megtörténhet.

Nem zárható ugyanakkor ki, hogy bizonyos esetekben a támogatást személyre szólóan – „pályázatszerű” elbírálás keretében – lehet csak igényelni. Ebbe a körbe tartozhat különösen, ha az esélyegyenlőségi intézkedés a kedvezményezett célcsoportokba tartozók esetében például továbbképzésre vagy speciális munkalehetőség elnyerésére irányul. Ebben az esetben – az esélyegyenlőségi intézkedés céljával összefüggésben, a feltétlenül szükséges mértékben jogszerű lehet a személyes adatok kezelése.

Mind a települési önkormányzatok, mind a munkáltatók jogszerűen rendelkezhetnek információkkal az illetékességi területükön élő, illetőleg az általuk foglalkoztatott hátrányos helyzetű emberekről, problémát egyedül a roma munkavállalók, illetőleg a gondoskodásra a kisebbségi hovatartozásával összefüggésben rászoruló személyes adatainak kezelése okozhat. A kisebbségi csoporthoz való tartozás ugyanis a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) értelmező rendelkezései alapján ún. különleges (szenzitív) személyes adatnak minősül, amelynek kezelésére csak törvény felhatalmazása alapján, a törvényben meghatározott adatkezelőnek – az adatkezelés célja által meghatározott körben és ideig – van lehetőség. Ezen kívül különleges személyes adat kezelésére csak az érintett (az adatalany) kifejezett és tájékozott – sőt garanciális okokból írásba foglalt – hozzájárulása alapján kerülhet sor.

Az eldöntendő kérdés tehát az, hogy az egyenlő bánásmódról szóló törvény fentiekben hivatkozott rendelkezései felhatalmazást adnak-e az önkormányzatok, illetőleg a munkáltatók részére arra, hogy az esélyegyenlőségi célok megvaló-

sítása érdekében nyilvántarthatóak a hátrányos helyzetű cigány kisebbséghez tartozó személyeket, s ha igen, hogyan végezhető el ez az adatkezelés – ideértve a nyilvántartásba való bekerüléstől a személyes adatok törléséig terjedő folyamat egészét – jogszerűen. Külön vizsgálendő kérdésként merül fel az is, hogy az esélyegyenlőségi célú adatkezelés történhet-e az érintettek kifejezett beleegyezése vagy tudta nélkül, illetőleg ezekben az esetekben milyen alaki (eljárási) szabályok betartása kérhető számon az adatkezelőtől.

III. A problematika szempontjából releváns jogszabályok értelmezése

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) jelenleg hatályos 7. § (1) bekezdése látszólag kógens – kivételt nem engedő – módon, rögzíti a kisebbségi identitás vállalásának és kinyilvánításának a jogát, illetőleg azt az Ön által is idézett tilalmi rendelkezést, mely szerint „a kisebbségi csoporthoz tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető”.

Az idézett jogszabályi rendelkezés gyakorlati alkalmazhatósága, illetőleg helyes értelmezése kérdésében a kisebbségi joganyag, az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt általános diszkriminációtilalmi rendelkezés, és az egyenlő bánásmódról szóló törvény szabályainak az együttes értelmezése szolgálhat segítségül.

A kisebbségi joganyagban két kivételt is megemlíthetünk, a 7. § (1) bekezdésének szigorú alkalmazása alól: néhány esetben ugyanis a törvény kötelezővé ugyan nem, de a joggyakorlás feltételévé teszi a kisebbségi identitás megvallását.

– A Nektv. 43. § (4) bekezdése a kisebbségi oktatás körében „a kisebbségi osztály” vagy „tanulócsoport” kötelező indítását, illetve működtetését „egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülőjének vagy törvényes képviselőjének kéréséhez” köti

– A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény 50/A. § (2) bekezdése értelmében pedig a helyi kisebbségi önkormányzati választást akkor kell kitűzni, „ha azt legalább 5 fő, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló, és a településen állandó lakóhellyel rendelkező választópolgár kéri”.

Ezekben az esetekben – egyéni és közösségi kisebbségi joggyakorlás esetében egyaránt – a törvényben biztosított lehetőséggel élni akarók számára kötelező az identitás kinyilvánítása, megvallása, még akkor is, ha az azzal elérni kívánt célok – nevezetesen a kisebbségi oktatásban való részvétel, illetőleg a kisebbségi önkormányzati választások kezdeményezése – önmagukban nem foghatók fel kötelezettségként.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése – amely kimondja, hogy „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül” – nyelvtanilag tiltó rendelkezésként került megfogalmazásra, azonban ez a tilalom – másik oldalát tekintve – mint a diszkriminációmentességhez fűződő alanyi jog is felfogható.

Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése ehhez képest egy sajátos állami kötelezettségvállalást is tartalmaz, hisz kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósítását az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti”. E rendelkezés teremt meg a diszkrimináció bizonyos eseteinek a legalitását, illetőleg az Alkotmány által való megengedettségét. Jóllehet minden pozitív diszkriminációs intézkedés valakivel szemben negatív megkülönböztetést is eredményez, azonban a társadalmi egyenlőtlenségek kiküszöböléséhez, csökkentéséhez nagyobb érdek fűződik, mint a diszkriminációmentességhez fűződő jog merev érvényesítéséhez.

Az egyenlő bánásmódról szóló törvényben megjelölt „kedvezményezett csoportok” számára – ideértve a roma kisebbséghez tartozókat – általában elfogadott az esélyegyenlőségi, illetve esélykiegyenlítő intézkedések szükségessége. Azonban az egyén önrendelkezési jogából következik, hogy szabadságában áll annak eldöntése is, hogy kíván-e élni a számára felkínált, potenciális előnyöket jelentő kedvezményekkel, és annak érdekében hajlandó-e hozzájárulását adni a személyes, sőt a romák esetében a különleges személyes adatai kezeléséhez. Az információs önrendelkezési jog – a tágabb értelemben vett és az egyén szabadságát általában meghatározó önrendelkezési jog részeként – ebben az esetben sem szenvedhet csorbát: az érintett személynek tudnia kell arról, hogy személyes adatait milyen céllal, mely szervek és mennyi ideig kezelik.

IV. Következtetések

Összefoglalva a kifejtetteket, az esélyegyenlőségi programok és tervek összeállítása során – még akkor is, ha azok elkészítését a törvény kötelezően előírja – a roma kisebbséghez tartozó személyek esetében be kell szerezni valamennyi érintett (valamennyi adatalany) írásbeli nyilatkozatát arról, hogy hozzájárul személyes adatai kezeléséhez, és tudomásul veszi, hogy őt a cigány kisebbségi identitására tekintettel szerepeltetik az esélyegyenlőségi programban vagy tervben.

A roma származásúaknak tehát lehetőséget kell adni arra, hogy kellő tájékozottság birtokában, szabad akaratukból döntsék el, hogy élni kívánnak-e a részükre felajánlott, a társadalmi, illetőleg az egyéni esélyeik javítását célzó lehetőségek valamelyikével, és ennek érdekében hajlandók-e hozzájárulni ahhoz, hogy egyes személyes adataikat – az esélyegyenlőségi program, illetőleg terv végrehajtása érdekében szükséges mértékben és módon – az önkormányzatok, a munkáltatók, valamint az esélyegyenlőségi feladatok végrehajtásában közreműködésre kötelezett állami és egyéb szervezetek, hatóságok kezeljék.

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény végrehajtása – az egyén információs önrendelkezési jogának az érvényesülése mellett – nem jelentheti a Nektv. 7. § (1) bekezdésében foglalt tiltó rendelkezés megsértését, hiszen nem tekinthető az identitás kérdésében való nyilatkozattételi kötelezettségnek.

Az esélyegyenlőségi programokban való részvételről történő döntés – ideértve a program, illetőleg a pozitív diszkriminációt nyújtó intézkedések visszautasítását is – a törvényben meghatározott kedvezményezetti csoportokhoz tartozó személyek kizárólagos jogába tartozik: ez felel meg – a romák esetében – az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének kihirdetése tárgyában elfogadott 1999. évi XXXIV. törvény 3. Cikk 1. pontjában rögzített szabálynak is, mely szerint *„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.”*

V. Válaszok

Összefoglalva tehát a kifejtetteket, az Ön által feltett kérdésekre az alábbi válaszokat adjuk:

1. a kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésekben nyilatkozatra senki sem kötelezhető, csak úgy, mint a valamely esélyegyenlőségi programban való részvételre sem;
2. az esélyegyenlőségi programban való részvétel feltételeként elő lehet írni a program végrehajtása által indokolt személyes és különleges személyes adatok nyilvántartásához, kezeléséhez való hozzájárulást;
3. a roma kisebbséghez tartozók esetében alkalmazni kell az Avtv. különleges személyes adat kezelésére vonatkozó szabályait, különös tekintettel az adatkezeléshez való írásbeli hozzájáruló nyilatkozat meglétére;
4. az Avtv. 30. §-a értelmében – „főszabályként” – nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba azt az adatkezelést amely *„...az adatkezelővel munkaviszonyban ... ügyfélkapcsolatban álló személyek adatait tartalmazza”*. Azonban a jogszabály által elrendelt, illetőleg az egyenlő bánásmódról szóló törvény által szabályozott esélyegyenlőségi programok, illetve tervek esetében – tehát amikor az esélyegyenlőségi intézkedés jellege indokolja vagy szükségessé teszi a kedvezményezettek név szerinti regisztrálását – kötelező lehet az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezés. Ezekben az esetekben a nyilvántartottak körére való figyelemmel – a félreértések, panaszok megelőzése céljából, de az esetleges visszaélések megakadályozása érdekében is – fontos garanciát jelenthet, ha az érintett adatalanyok pontosan tudják, hogy ki ismerheti meg személyes adataikat. Ilyen eset lehet az, ha huzamosabb ideig tartó, olyan nyilvántartásról van szó, amelyből rendszeresen szolgáltatnak adatokat például a munkaügyi igazgatási szervek vagy egyéb hatóságok részére. (Amennyiben olyan speciális támogatásról, kedvezményekről van szó, amelyek juttatása, megállapítása a romák esélyeinek a kiegyenlítésére szolgál, óhatatlanul felmerül annak szükségessége is, hogy a pozitív diszkriminációt megvalósító intézkedéssel érintettek személyes adatait az ellenőrzésre jogszabályban feljogosított szervek megismerjék.)

Abban a reményben, hogy kérdéseire kielégítő választ adtunk, kérjük tájékoztatásunk szíves elfogadását.

Budapest, 2004. április 15.

(Dr. Kaltenbach Jenő s. k.)

(Dr. Péterfalvi Attila s. k.)

Jogszabálymutató

A Beszámolóban hivatkozott törvények és azok rövidítései

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény	Alkotmány
A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény	(Pp.)
Az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény	(Áe.)
A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény	(Ptk.)
Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény	(Btk.)
A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény	(Stv.)
A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény	(Jat.)
A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény	(Övjt.)
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény	(Ötv.)
Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény	(Árt.)
Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény	
A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény	(Mt.)
A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény	(Avtv.)
A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény	(Szocstv.)
Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény	(Obtv.)
A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény	(Nektv.)
A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény	(Lt.)
A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény	(Kotv.)
A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény	(Ftv.)
A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény	(Vht.)
A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (médiatörvény)	
A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény	(Gyertv.)
Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény	(Étv.)
A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény	(Ve.)
A menedékgjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény	
A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény	(Be.)
Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének kihirdetéséről rendelkező 1999. évi XXXIV. törvény	
A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről szóló 1999. évi XL. törvény	(Karta)
A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény	(Sztv.)
A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény	(Idtv.)
Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény	(Ebktv.)
A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény	(Ket.)
Az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény kihirdetéséről rendelkező 1964. évi 11. törvényerejű rendelet	
A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet	(BV Kódex)

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezető

Gondolatok a kisebbségi jogok általános helyzetéről – immár az Európai Unió tagjaként

I. fejezet

A kisebbségi önkormányzati rendszer

1. A kisebbségi önkormányzati rendszer jogi szabályozásából fakadó problémák áttekintése, illetőleg az ezek orvoslására tett kísérletek
2. A kisebbségi választójogi reform kudarca, ennek várható következményei
3. A választási eljárásról szóló törvény hiányosságai
4. A kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatos egyes problémák
5. A kisebbségi önkormányzati képviselői mandátum megszűnésével kapcsolatos ügyek

II. fejezet

A kisebbségi nyelvi jogok helyzete

1. A nem magyar nyelvű hatósági ügyek általános jellemzése
2. A kisebbségi nyelvek használatának elméleti és gyakorlati problémái
3. A nyelvhasználati jogok helyzete az egyes eljárásjogokban
4. A Ket. nyelvhasználati újdonságai a kisebbségi jogok és az uniós polgárjog tükrében
5. Szükség van-e nyelvhasználati törvényre?

III. fejezet

Kisebbségi jogok az oktatásban

1. A kisebbségi oktatásra vonatkozó jogi szabályozás és a jogalkotói szándék rövid áttekintése
2. A kisebbségi oktatásban megnyilvánuló visszasságok vázlatos ismertetése az országgyűlési biztos gyakorlata alapján
 - 2.1. Az egyetértési jog gyakorlataival kapcsolatos ügyek
 - 2.2. A konfliktusfeloldás új útjai
 - 2.3. Pedagógusok diszkriminatív viselkedése elleni panaszok
 - 2.4. A szegregáció fogalmának, jelenségének ismertetése
3. A felsőoktatással kapcsolatos ügyeink bemutatása
 - 3.1. A nemzetiségi pedagógusképzés helyzete, az Oktatási Minisztériummal kialakított kapcsolatunk
 - 3.2. A romológia oktatásával kapcsolatos tapasztalataink, avagy szükség van-e a roma tanulók eltérő oktatására?
 - 3.3. A diákhitel-igénnyelssel kapcsolatos megkülönböztetés

IV. fejezet

Kisebbségi jogok az elektronikus médiában

1. Az ombudsmani vizsgálat lefolytatását lehetővé tévő hatásköri szabályok bemutatása
2. A vizsgálat célkitűzéseinek, koncepciójának bemutatása
3. Az egyes javaslataink (ajánlásaink, kezdeményezéseink) fogadtatása

V. fejezet

Szociális problémák, hátrányos helyzet etnikai köntösben?

1. A szociális biztonsághoz, illetőleg a gyermeki (szülői) jogokhoz fűződő érdekek érvényesülésével kapcsolatos ügyeinkről általában
- 1.1. A területi egyenlőtlenségekből és a decentralizált szociális ellátási rendszerből adódó nehézségek
- 1.2. Lakásproblémák, lakhatást érintő panaszok
- 1.3. A lakhatási problémák és a gyermeki jogok sérelmének összefüggései
- 1.4. Segélyezéssel kapcsolatos panaszok
- 1.5. Visszásságok az építésügyi eljárások során
- 1.5.1. „Szegregáció”, illetve „kirekesztés” az építésügyi hatósági eljárásban
- 1.5.2. Visszásságok az élethez és a testi épséghez való jog tükrében
- 1.5.3. Az árvíz okozta sérelmek hatósági kezelése során feltárt visszasságok bemutatása
- 1.5.4. A tulajdonosi és a hatósági „szereptévesztésből” fakadó visszasságok
- 1.6. A szociális lakások bérbeadására vonatkozó jogi szabályozás visszasságai
- 1.7. Az ún. „cigány telepek” felszámolására irányuló állami, önkormányzati intézkedések értékelése
2. Az ún. „örökbefogadási ügyekkel” kapcsolatos álláspontunk
- 2.1. Az örökbefogadási ügyek kisebbségi jogi és adatvédelmi aspektusai
- 2.2. A 2004. évben érkezett panaszok, illetve vizsgálataink bemutatása
- 2.3. A Roma Sajtóközpont tényfeltáró riportjai alapján indult vizsgálatunk
- 2.4. Következtetések

VI. fejezet

A kisebbségi jogok és adatvédelem

1. A kisebbségi identitás kontra adatvédelem?
2. A kisebbségi identitással kapcsolatos adatok kezelésének speciális problémái – néhány példaértékű eset
- 2.1. Egy kifejezetten a roma fiatalok támogatására létrehozott szervezet adatkezelési ügye
- 2.2. Adatkezelés „a nyílt utcán”
3. Ki a cigány? – a jogi szabályozás anomáliái

VII. fejezet

A foglalkoztatási diszkrimináció, az egyenlő bánásmódról szóló törvény szabályai

VIII. fejezet

A kisebbségi jogok érvényesülése a rendvédelmi szervek munkájában

1. A kisebbségi jogok és az igazságszolgáltatás általános összefüggései
- 1.1. Az „igazságtalan elítélés” jelensége
- 1.2. Rendőri atrocitásokról, illetőleg a rendvédelmi szervek előítéletességéről. A rendőrség eljárása ellen benyújtott beadványok
- 1.3. A büntetés-végrehajtási intézetekből érkező panaszok

IX. fejezet

Az országgyűlési biztos és munkatársai kül- és belföldi programjainak bemutatása

X. fejezet

Ügyforgalmi statisztika

1. A kisebbségi ombudsman tevékenységének statisztikai bemutatása
2. Részvételünk a jogszabály-előkészítésben, a jövő dilemmái

XI. Függelék

1. számú melléklet

Jelentés A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülése a médiában című országgyűlési biztosi vizsgálat megállapításairól

2. számú melléklet

Jelentés a telepeken, teletszerű környezetben – kiemelten az Ózd Hétes-telepen – élő roma lakosság helyzetéről

3. számú melléklet

Jelentés az oktatási szegregáció kérdéseiről

4. számú melléklet

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és az adatvédelmi biztosnak együttes állásfoglalása az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXV. törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos jogértelmezésről

5. számú melléklet

Jogszabálymutató

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa irodájának munkatársai

Dr. Belánszki Gyula

Dr. Fórika László

Heizerné Hegedűs Éva

Dr. Kántás Péter

Leveszy Zsuzsanna

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. Szilágy Judit

Dr. Varjú Gabriella

**Az Országgyűlés
52/2005. (VI. 4.) OGY
határozata
az adatvédelmi biztos 2004. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról***

Az Országgyűlés az adatvédelmi biztos tevékenységéről szóló beszámolót elfogadja.

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

Dr. Füle István s. k.,
az Országgyűlés jegyzője

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

* A határozatot az Országgyűlés a 2005. május 30-i ülésnapján fogadta el.

**Az adatvédelmi biztos beszámolója
(2004. január 1.–december 31.)**

TARTALOM

BEVEZETŐ

I. TEVÉKENYSÉGÜNK FŐBB ADATAI

II. A VIZSGÁLATOK

*A. Személyes adatok**Az adatvédelmi biztos új feladat- és hatáskörei**Nagy állami (önkormányzati) adatkezelések*

Az Egységes Munkaügyi Nyilvántartás

A Belügyminisztérium és központi adatkezelő szervezete

Rendőrség

Határőrség

Vám- és Pénzügyőrség

Állami adóhatóság

A társadalombiztosítás szervei

Országos Egészségbiztosítási Pénztár

Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság

Önkormányzatok

Szociális ellátás

Helyi adóhatóság

Önkormányzatok által kezelt személyes adatok felvétele, gyűjtése, felhasználása, továbbítása

Betekintési jog

*Bíróságok**Szektorális adatkezelések*

Egészségügy

Munkáltatók

Oktatásügy

Távközlési szolgáltatók

Posta

Internet

Hitelintézetek

Biztosítók

Sajtó

A múlt feltárása, tudományos kutatás

Közütemi szolgáltatók

További jellemző ügycsoportok

Az állami kezelésű autópályákkal kapcsolatos adatkezelésekről

A Közjegyzői Digitális Levéltár

B. Közérdekű adatok

Közérdekű adatok az önkormányzatok kezelésében

Közérdekű adatok a hatósági eljárásban

Sajtószabadság vagy információszabadság?

Közügyek – magánügyek. A két alkotmányos jog ütközése

Az állami ellenőrzés nyilvánossága

Titokfelügyelet

C. Jogszabálytervezetek véleményezése és jogalkotással kapcsolatos kezdeményezések

Jogszabálytervezetek véleményezése

Jogszabálytervezetekkel kapcsolatos ügyeink

Jogi szabályozási kezdeményezések

D. Sziget 2004

III. NEMZETKÖZI ÜGYEK

Magyarország uniós csatlakozása
Az Unió Alkotmánya
Az európai adatvédelmi biztos
Az Avtv. módosítása a vonatkozó közösségi jogszabályokkal összhangban
Külföldi beadványok
Az Európai Csalásellenes Hivatal Magyarországi Koordinációs Irodája
A 29-es adatvédelmi munkacsoport 2004. évi állásfoglalásai
Nemzetközi adatvédelmi konferenciák
Új kihívások

IV. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS ÉS A SZEMÉLYES ADATOK KEZELÉSÉVEL KAPCSOLATOS ELUTASÍTOTT KÉRELMEK ÉS A KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERÉSÉRE IRÁNYULÓ ELUTASÍTOTT KÉRELMEK NYILVÁNTARTÁSA

A. Az adatvédelmi nyilvántartás

Az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezés 2004. évi tapasztalatai
Államigazgatási, állami intézmények bejelentkezése
Internetes szolgáltatások adatkezelései
Munkaerő-közvetítés adatkezelései
Önkormányzatok adatkezelései
Követelésbehajtással foglalkozó gazdasági társaságok adatkezelései
Parkolási szolgáltatást nyújtó gazdasági társaságok adatkezelései
Aláírásgyűjtésekkel kapcsolatos adatkezelések
Kivételek az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettség alól
Az adatvédelmi nyilvántartás tartalmi összetétele
Az adatvédelmi törvény 2004. január 1-jével hatályba lépett módosításával kapcsolatos tapasztalatok
Az adatvédelmi nyilvántartások informatikai rendszere és fejlesztése

B. A személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek és a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek bejelentése

Személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek nyilvántartása
Közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek nyilvántartása

MELLÉKLETEK

1. Az adatvédelmi biztos tájékoztatója

Tájékoztató az Európai Parlament tagjainak választásával összefüggő adatkezelések egyes kérdéseiről

2. Az adatvédelmi biztos ajánlásai

Az anonim HIV szűrővizsgálatok eljárását érintő adatvédelmi biztosi ajánlás

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXV. törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosi és adatvédelmi biztosi közös ajánlás

A petesejt-adományozás jogi szabályozásának vizsgálatáról szóló állampolgári jogok országgyűlési biztosi és adatvédelmi biztosi közös ajánlás

A kórházak előtti inkubátorokba helyezett csecsemők védelmét érintő állampolgári jogok országgyűlési biztosi és adatvédelmi biztosi közös ajánlás

3. Az adatvédelmi biztos közleményei

Közlemény a Blikk című napilap 2004. 01. 27-i számában megjelent, Fehér Miklós válogatott labdarúgó tragikus haláláról tudósító cikkel kapcsolatban

Közlemény a kutatás, illetve közvetlen üzletszerzés célját szolgáló adatkezelésekről

Közlemény a FIDESZ – Magyar Polgári Szövetség aláírásgyűjtésének nyilvántartásba vételéről

Közlemény a BKV Rt. által szervezett, a közlekedési szokásokat felmérő közvéleménykutatásról

Közlemény egyes vitatott adatigénylések adatvédelmi vonatkozásairól

Közlemény a közfeladatot ellátó szervek és intézmények selejtezési gyakorlatának rendjéről

Közlemény a Magyar Posta Rt. Országos Logisztikai Központjában végzett adatkezelést érintő adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményéről

Közlemény az anonim HIV-szűrés gyakorlati tapasztalatairól

Közlemény a zárt önkormányzati testületi ülések dokumentumainak kezeléséről

4. Az adatvédelmi biztos nagy érdeklődést kiváltó ügyei

Hivatali vesztegetés gyanújával indított büntetőeljárás államtitokká nyilvánítása

Összegzés a www.halapenz.hu honlappal kapcsolatos adatvédelmi biztosi vizsgálat megállapításairól

Összegzés dr. Grespik László egy úgynevezett skinhead-per során a bíróhoz intézett kérdésének jogszerűségével kapcsolatos vizsgálatról

Összegzés a Nagymaros Város Önkormányzata által kiírt jegyzői pályázattal kapcsolatos adatvédelmi biztosi vizsgálatról

A kormányzati alkalmazásban álló politikai tanácsadók, főtanácsadók személyére vonatkozó egyes adatok nyilvánossága

A Velencei Építészeti Biennálé pályázatának nyilvánossága

A Magyar Távirati Iroda tájékoztatási gyakorlatáról

A közszereplők információs önrendelkezéshez való jogát a törvény a magánszemélyekéhez képest mélyebben engedi korlátozni, amikor úgy rendelkezik, hogy bárkinek joga van anonimizálás nélkül megismerni és nyilvánosságra hozni a közszereplőket érintő adatokat

A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara adatigénylése kamarai választási névjegyzék összeállításához a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivaltól

A MEOSZ új nyilvántartást vezetett be, mely egyfajta regisztrációs rendszerként funkcionál annak érdekében, hogy lehetetlenné tegye a mozgáskorlátozottak parkolási engedélyeivel való visszaéléseket, ám ez a nyilvántartás az adatvédelmi előírásoknak több szempontból sem felel meg

Kéretlen elektronikus levél küldése

Az MNB egyes tisztségviselőinek vagyonnyilatkozatára vonatkozó rendelkezésekről

A Népszava munkatársainak államtitoksértési „ügye”

A Kormány által a kettős állampolgárságról tartandó népszavazás lehetséges következményeiről készített hatásvizsgálatok közérdekű adatainak megítéléséről

Politikai kampány e-mailen a kettős állampolgárságról

5. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásai

A. Személyes adatok védelmével kapcsolatos esetek

Állásfoglalás: a kezelőkarton minden adatot tartalmazó másolatát a biztosító nem kérheti, hiszen azon olyan, a biztosítási esemény bizonyításához szükségtelen személyes adatok is szerepelhetnek, amelyek megismerésére a biztosítónak nincsen felhatalmazása

Állásfoglalás: a minősített adatok büntetőeljárásokban történő felhasználásáról, a jogszerű titkolódzás hatáiról, az indokolatlan titkosítási, illetve „titokfeloldási” eljárások és egyes alkotmányos alapjogok egymáshoz való viszonyáról

Állásfoglalás: a Magyar Nemzeti Bank humánbiztonságáról szóló utasításnak elsősorban azt a célt kell szolgálnia, hogy – a részletszabályok meghatározásával – segítse az említett törvényben rögzített előírások gyakorlati végrehajtását

Állásfoglalás: a nagy állami adatkezelő rendszerek vagy más nyilvántartások adatainak jogszerű felhasználása az adózók ellenőrzésére

Állásfoglalás: az érdekképviselői tagságra vonatkozó, illetve a tisztségviselésre utaló különleges adatok kezeléséről

Állásfoglalás: az érintett pályázókat az adatkezelőnek tájékoztatnia kell az adatok tárolásának időtartamáról, törlésük idejéről

Állásfoglalás: kamarai tag orvosokkal szemben lefolytatott etikai eljárás során az elfogadható eljárás az, ha a panasz esetén a beteg teljes bizonyító erejű magánokiratban hatalmazza fel az orvost a titoktartási kötelezettség alóli mentesülésre

Állásfoglalás: a normatív támogatás igénybevevőinek „összeírása” nem megfelelő jogalap az általános iskola adatgyűjtéséhez

Állásfoglalás: fegyelmi határozat borítékba helyezés nélküli kézbesítése nem megfelelő eljárás a személyes adatok védelmére

Állásfoglalás: a kamera „szándékosan feltűnő elhelyezése” a tájékoztatást nem helyettesíti

Állásfoglalás: Az Art. 16. § (3) bekezdése előírja, hogy az állami adóhatósághoz be kell jelenteni az adózó könyvvizsgálójának nevét, lakcímét, adóazonosítóját, holott ez az adatkezelés céljához nem elengedhetetlen

Állásfoglalás: MÁV Rt. a „menetjegyrendelés” elnevezésű formanyomtatványon jogellenesen kezel olyan adatokat, melyek a jegy igényléséhez és kiállításához nem szükségesek, valamint cél nélkül, „készletre” gyűjt személyes adatokat „az utólagos viták elkerülése érdekében” az igénylőlapok jegyváltást követő tárolásával

Állásfoglalás: az ügyintéző és az ügyfél közötti telefonbeszélgetésekbe történő tetszőleges belehallgatás aggályos; a személyes adatok megismerése nem lehet indok egy alkotmányos alapjog korlátozására, még akkor sem, ha ahhoz az érintett előzőleg hozzájárulását adta

Állásfoglalás: az SMS, illetve az azzal összefüggő egyéb adat (küldő és címzett száma, küldés ideje) akkor minősül személyes adatnak, ha meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható

Állásfoglalás: személyes adat az országból harmadik országban lévő adatkezelő vagy adatfeldolgozó részére csak akkor továbbítható, ha ahhoz az érintett hozzájárul, ha azt törvény lehetővé teszi, vagy ha arról nemzetközi szerződés rendelkezik, feltéve, hogy a harmadik ország joga – az Európai Unió által meghatározott – megfelelő védelmet biztosít az átadott adatok kezelése során

Állásfoglalás: az anyakönyvvezető a férj hibás anyakönyvi kivonatának javítása után írta át a feleség házassági anyakönyvi kivonatát is, az eljárás adatvédelmi szempontból nem kifogásolható

Állásfoglalás: a hivatalos helyről érkező küldeményeket a 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet szabályai szerinti jegyzőkönyv felvétele mellett, a fogvatartott jelenlétében lehet felbontani

Állásfoglalás: a pozitív listás, központi, lakossági adósnilvántartás a személyes adatok védelme szempontjából azért igen aggályos, mert egy olyan központi nyilvántartás létrehozásával járna, amely a hitelkérelmezők vagyoni viszonyait is nagy mértékben átláthatóvá tenné a hitelkérelmet elbíráló hitelintézet számára

Állásfoglalás: az állami horgászjegyek értékesítése egyesületenként és szövetségenként eltérő adatkezelési gyakorlatot hívott életre, mely sok esetben ellentétes az adatvédelmi előírásokkal

Állásfoglalás: az önkormányzat nem kérhet személyes adatokat a honlapon való regisztrálás feltételeként

Állásfoglalás: az egyházi intézmény alkalmazottainak vallásos meggyőződésére vonatkozó különleges adatok kötelező szolgáltatására törvényes úton az érintett alkalmazottak nem kényszeríthetők

Állásfoglalás: a Simon Wiesenthal Központ „Utolsó Esély Művelet” elnevezésű magyarországi akciójának adatvédelmi kérdéseiről

Állásfoglalás: ha valaki az interneten üzemeltetett fórumon (chaten) személyes adatokat hoz nyilvánosságra az érintett hozzájárulása nélkül, akkor az, az adatvédelmi törvény aspektusából személyes adatok jogellenes nyilvánosságra hozatalának minősül

Állásfoglalás: a kártérítésre jogosultak, az érintettek önkéntességét nem csorbítja az a tény, hogy anonimitásukat nem megőrizve élhetnek igényükkel, ha az adatkezelő az adatvédelmi előírásoknak megfelelően részletesen és egyértelműen tájékoztatja őket az adatkezeléssel kapcsolatos minden körülményről

Állásfoglalás: a spammerek adatbázisa adatvédelmi szempontból kizárólag az érintettek hozzájárulása nélkül nyilvánosságra hozott személyes adatok kapcsán kifogásolható

Állásfoglalás: az információszabadságot, és ezzel összefüggésben a tudományos kutatás szabadságát a személyes adatok védelmét biztosító alkotmányos alapjog – mind az adatok megismerését, mind a nyilvánosságra hozatalát illetően – korlátozhatja ugyan, a korlátozásnak azonban meg kell felelnie az alapjogi korlátozásokkal szemben általában támasztott alkotmányos követelményeknek

Állásfoglalás: adatvédelmi szempontból kifogástalan a Magyarországi Zsidó Örökség Közalapítvány gyakorlata, mely szerint a Holocaust magyarországi túlélőit a sajtóban közzétett felhívás útján értesítik jogaikról és így – az érintett által kezdeményezett eljárás során – a személyes és különleges adatok kezeléséhez szükséges hozzájárulást közvetlen módon szerzi be az adatkezelő az érintettektől

Állásfoglalás: az alvállalkozó adatainak továbbítása a többi alvállalkozó felé nem jogellenes

Állásfoglalás: egységesen, valamennyi fekvőbeteg az ellátás teljes időtartamára vonatkozóan, de önkéntes jelleggel viselné az azonosításra szolgáló karszalagot, melyen a következő azonosító adatok szerepelnének: név, születés ideje és taj-szám

Állásfoglalás: a fizetési kedvezmény engedélyezéséhez kidolgozott adatlapon az adóhatóság a kérelmező személyes adatain túl a vele közös háztartásban élő személyekről is kér adatokat, e személyekről személyes adatok csak önkéntes, tájékozott és határozott hozzájárulásukkal, gyermekek esetén pedig törvényes képviselőik hozzájárulásával szolgáltatathatók

Állásfoglalás: ha a zaklató személy a telefont nemcsak kicsengetné, hanem fenyegetne is, akkor elkövetné a kényszerítés bűntettét indulhatna büntetőeljárás, amelyek alapján jogszerűen megtörténhetne a telefonszám átadása

Állásfoglalás: a gyógyszerek forgalmát, nyilvántartását ellenőrizendő a vényen nemcsak az orvos, hanem a beteg személyes adatait is fel kell tüntetni, függetlenül attól, hogy az adott gyógyszer tb-támogatással rendelkezik-e vagy sem

Állásfoglalás: a bank a szerződések eredeti példányának pótlását kívánta összekapcsolni a Pmt. által előírt azonosítással anélkül, hogy az ügyfeleknek írt levélben az adatkérés céljáról és okáról egyértelmű tájékoztatást adott volna

Állásfoglalás: kétség esetén vélelmezni kell, hogy az érintett nem járult hozzá a levelében foglalt adatainak nyilvánosságra hozásához; az újságíró akkor járt volna el helyesen, ha a levélíró egyértelmű hozzájárulását kéri a levél anonimizált vagy kivonatos közléséhez is

Állásfoglalás: a bankok áruvásárlási kölcsönszerződéséhez kért személyes adatok kezelésével kapcsolatos vizsgálatokról

Állásfoglalás: az adatvédelmi biztosnak nincs hatásköre arra nézve, hogy a bíróságnak olyan adatkezelésével kapcsolatban foglaljon állást, amely annak eljárásához, ítélező tevékenységéhez kapcsolódik

Állásfoglalás: egy alapítvány népszerűsítéséhez, megismertetéséhez nem alkalmas és nem megengedhető eszköz a kiskorúak különlegesen védett személyes adatainak nyilvánosságra hozatala

Állásfoglalás: a nyomozó hatóság adatszolgáltatását az eljárás megszüntetése esetén, a határozat jogerőre emelkedésétől számított három napon belül köteles teljesíteni

Állásfoglalás: a bíróságok adatkezelésének szabályait minden szereplő jogaira és kötelezettségeire kiterjedően törvényben indokolt szabályozni

Állásfoglalás: a jelenlegi törvényi szabályozás szerint a Gazdasági Versenyhivatalnak nincs felhatalmazása arra, hogy kezelje – tehát tárolja – a személyes adatokat, főleg pedig olyanokat nem, amelyek nem is állnak összefüggésben a vizsgálat tárgyával

Állásfoglalás: a szolgáltatók az adatátadási nyilvántartásban szereplő adatokat az adatátadást követő öt évig kötelesek megőrizni

Állásfoglalás: egy eltűnt személy felkutatása során az érintett fizikai cselekvőképtelensége esetén akkor van lehetőség az adatok kezelésére, ha az érintett, vagy más személy létfontosságú érdekeinek a védelme érdekében vagy sürgősségi helyzet/katasztrófa elhárításához szükséges, és csak az elhárításhoz szükséges mértékben

Állásfoglalás: csak a rendeletben meghatározott adatok körét lehet kezelni, a Nemzeti Hírközlési Hatóság részére továbbított kérelmekről és mellékleteiről fénymásolatot nem lehet készíteni és nem lehet tárolni

Állásfoglalás: a hívást bonyolító operátor az ügyfélszám utolsó három számjegyének a beolvasásával bizonyítja a szolgáltatói minőségét, az ügyfélszám ugyanis tipikusan olyan információ, amelyet kizárólag az előfizető és a távközlési szolgáltató ismerhet

Állásfoglalás: az SMS-ek mobilszolgáltatók általi megőrzéséről

Állásfoglalás: a külső adatfeldolgozó igénybevételénél olyan megoldást kell találni, amely az adatfeldolgozást, vagyis a menetlevelek kitöltését követően a beteghez kapcsolható szenzitív adatokat kizárólag az Országos Mentőszolgálat kezelésében „tartja” és a külső vállalkozó saját nyilvántartásában már csak anonimizált nyilvántartásokat kezel

Állásfoglalás: a Liga csupán az általa szervezett sportrendezvények tekintetében jogosult a nézők egyedi azonosítására alkalmas biztonsági beléptetési és ellenőrzési rendszert működtetni

Állásfoglalás: a kijelzőn megjelenő adatokat az érintett taxis is csak a szerződés teljesítéséhez, azaz a személyszállításához használhatja fel, ennek megfelelően a már teljesített személyszállításokra vonatkozó adatokat az érintett taxis birtokában levő kijelző készülék csak annyiban tárolhatja, amennyiben ez az esetleges későbbi utas panaszok, bejelentések megfelelő kezelhetősége érdekében elengedhetetlenül szükséges

B. Közérdekű adatok nyilvánosságával, valamint az információs jogok ütközésével kapcsolatos esetek

Állásfoglalás: nincs akadálya annak, hogy a honlapon megjelenítsék a képviselő-testületi, bizottsági ülések nyilvános részén tárgyal/tárgyalandó ügyek előterjesztéseit valamennyi mellékletével, függelékével együtt már a testületi ülést megelőzően is, valamint a nyilvános képviselő-testületi, bizottsági ülések jegyzőkönyveit

Állásfoglalás: az önkormányzati képviselők és polgármesterek vagyonnyilatkozatának nyilvánossága nem jelenti azt, hogy ingatlanjaik tulajdoni lap szerinti adatai csoportosítva is közzétehetőek

Állásfoglalás: az Országgyűlés tevékenységének átláthatósága biztosított, az információs szabadságnak nem feltétele, hogy az üléseket valamennyi televíziós csatorna saját kamerával közvetíthesse

Állásfoglalás: az önkormányzati képviselőnek a nyilvános ülésen leadott szavazata az érintett közszereplése során általa közölt személyes adatnak tekintendő, melyet bárki megismerhet

Állásfoglalás: az Országgyűlés Mentelmi bizottsága kezdeményezze a vagyonnyilatkozatokkal kapcsolatos törvények átfogó felülvizsgálatát

Állásfoglalás: a közbeszerzési eljárás egyik alapelve a nyilvánosság, ezért a törvény a döntéshozatali eljárás számos dokumentumát is nyilvánossá teszi

Állásfoglalás: a képviselő-testület akkor tarthat zárt ülést állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor, ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele

Állásfoglalás: a közterületeken felszerelt megfigyelőrendszerek működésével kapcsolatos közérdekű adatok megismerését a lehető legszélesebb körben indokolt biztosítani

Állásfoglalás: a fogyasztói panaszok számával és a bírságokkal kapcsolatos adatok közérdekű adatok, melyek megismerését a felügyelőség az egyesület kérelmére köteles biztosítani

Állásfoglalás: a környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció védett adatokat nem tartalmazó része közérdekű adat

Állásfoglalás: a Paksi Atomerőmű 2. blokkjának újraindításával kapcsolatos egyes adatok a környezettel kapcsolatos adatnak, és így közérdekű adatnak minősülnek, a 2. blokk újraindításának engedélyezése azonban nem környezetvédelmi hatósági ügy

Állásfoglalás: az önkormányzat pénzügyeiről bárki tájékozódhat az önkormányzatnál, az önkormányzat pénztárgykönyvének bevételi/kiadási adatai, illetve bizonylatai nincsenek elzárva a nyilvánosság elől

Állásfoglalás: a Dél-alföldi Regionális Ifjúsági Tanács nyilvános működése azt is jelenti, hogy mindazok az iratok, tervezetek, javaslatok, amelyek a napirenden szereplő témák tárgyalásához készültek, szintén nyilvánosak, ebbe a körbe tartoznak a szakértői vélemények is

Állásfoglalás: a bírósági iratok nyilvánosságát, és interneten való közzétételét indokolt külön törvényben szabályozni

Állásfoglalás: egy beruházás engedélyezése törvényességi felülvizsgálati eljárás során keletkezett adatok megismerése

Állásfoglalás: építésügyi hatósági ügyben csak az ügyfelek hozzájárulása után adható felvilágosítás

Állásfoglalás: összegző kimutatást a rendőrség nem köteles készíteni, a rendelkezésükre álló napi statisztikákat – az eltulajdonított gépjárművek rendszámait leszámítva – az újságírók rendelkezésére kell bocsátani

Állásfoglalás: a Magyar Nemzeti Bank vezetőinek vagyonynyilatkozatával kapcsolatos jelenlegi szabályokat módosítani szükséges

Állásfoglalás: a pályázat meghirdetése és a támogatások odaítélése nyilvános, a bizottság e döntéseket előkészítő munkájára vonatkozó adatok viszont nem

Állásfoglalás: az ORTT döntéseinek felülvizsgálata során hozott bírósági határozatok hozzáférhetővé tétele az ORTT-nek nemcsak joga, de kötelessége is

Állásfoglalás: egy kisebbségi önkormányzat a működésével kapcsolatos valamennyi közérdekű információt elektronikusan is megismerhetővé tehető

Állásfoglalás: meg kell teremteni a meteorológiai adatok nyilvánosságának finanszírozási feltételeit

Állásfoglalás: a zárt ülés dokumentumainak kezelése során megfelelő eljárást kell biztosítani a védendő adatok megóvása érdekében

FÜGGELÉK

Az iroda szervezete és gazdálkodása

A 2003. évi beszámoló parlamenti fogadtatása

Peter Schaar, a Német Szövetségi Köztársaság adatvédelmi biztosának levele

Az adatvédelmi biztos az elektronikus médiában és a nyomtatott sajtóban 2004. január 1. és december 31. között

A Nagy Testvér Díj jelöléssel kapcsolatos körülmények, a díj elnyerése

Az adatvédelmi biztos által 2004-ben véleményezett jogszabálytervezetek

Előadások, konzultációk 2004-ben

Publikációk 2004-ben

BEVEZETŐ

2004. január 1-jével új korszak indult a hazai adatvédelemben: miután hatályba lépett a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény Európai Unióhoz történő csatlakozásunkkal kapcsolatos jogharmonizációs módosítása, megváltozott a személyes adatok védelme területén a korábbi klasszikus ombudsmani szerep – ezzel az adatvédelmi biztos intézménye is történetének új szakaszába lépett. Az adatvédelmi biztos megnövelt hatáskörének tapasztalatait a Személyes adatok című fejezet tartalmazza.

2004. május 1-jével teljes jogú tagjai lettünk az Európai Parlament és a Tanács „*az egyénnek a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelméről és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról*” szóló Irányelve 29. cikkelyével létrehozott Munkacsoportnak (az Unió Bizottsága mellett működő független tanácsadó szerv, melyet a tagállamok adatvédelmi biztosai/hatóságai alkotnak). Az adatvédelmi Munkacsoport elnöke, Peter Schaar német szövetségi adatvédelmi biztos gratuláló levelének magyar nyelvű fordítását a Függelék tartalmazza.

Ebben az évben a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos ügyek száma is rekordot döntött. Jóllehet a korábbi évekhez hasonlóan a személyes adatok kezelését érintő beadványok száma ezúttal is jócskán felülmúlta az információszabadságét, érzékelhetően fokozódik a társadalom kíváncsisága a közügyek iránt. Így ebben az évben a közérdekű adatokkal kapcsolatos ügyeink aránya megközelítette a 14 százalékot. Az „*Információszabadság ma és holnap*” címmel 2004 novemberében szervezett másfél napos konferenciánk a hazai szakértők örvendetesen széles körét vonzotta. Élénk érdeklődés kísérte az uniós, a brit és a hazai tapasztalatokról beszámoló előadásokat.

2004-ben számos kihívással is szembe kellett néznünk a pozitívumok mellett. Ezek közül első helyen említeném azt, hogy a korábbi évek tendenciája tovább folytatódott, sőt, erősödött: egyre több olyan új törekvéssel kellett szembenéznünk, amely a polgárok ellenőrzésére, adataik új módszerekkel vagy új struktúrában történő nyilvántartására irányult, a „*biztonságra törekvés*” jegyében.

Az adatvédelem és biztonság fogalmáról azt gondolhatnánk, hogy azok két különböző területhez kapcsolódnak, és – bár kétségtől van átfedések – leginkább egymástól függetlenül érvényesülnek. Az elmúlt években azonban kezdetét vette egy folyamat, amely ennek ellenkezőjét mutatja. A 2001. szeptember 11-i terrortámadások után az egész világon előtérbe került a terrorizmus, a szervezett bűnözés elleni harc, amely először az Amerikai Egyesült Államokban, majd később az Európai Unióban és hazánkban is sajátos eredménnyel járt. Azt ma senki sem vitatja, hogy a terrorizmus és a szervezett bűnözés olyan veszéllyel jár a polgárokra nézve, amely mindenképpen indokolja, sőt, elengedhetetlenné teszi azt, hogy az állam erőteljesebben fellépjen a jelenségek ellen, új, hatékonyabb módszereket alkalmazzon, és ezt a „*harcot*” ne csak nemzeti szinten, hanem a nemzetközi összefogások útján is folytassa. Valójában a bűnüldözés és a bűnmegelőzés állami feladatainak újraértelmezéséről van szó, amely szükségképpen együtt jár bizonyos szabadságjogok korlátozásával. A célok mögött álló érdeket senki sem kérdőjelezi meg: a polgárok biztonsága, biztonságérzete fontos. Kérdés, hogy milyen áron?

A folyamat jellemzője, hogy a bűnüldözéssel foglalkozó szervek új hatásköröket kaptak, és új módszereket alkalmaztak munkájuk során. Ezek egyik lényeges eleme, hogy a polgárok ellenőrzésével járnak együtt. Ez egyúttal adatkezelést is jelent: új nyilvántartási rendszerek felállítását, már meglévőkhöz összekapcsolását, újabb azonosítási rendszerek alkalmazását. E folyamatok kedvező hatása a terrorizmus, bűnözés elleni harcra egyelőre kétséges; az viszont bizonyos, hogy számottevően korlátozzák a polgárok magánszféráját, személyes adataik védelméhez való jogát.

Súlyos adatvédelmi aggályokról kell beszélnünk, hiszen az elmúlt néhány évben – döntően a terrorizmus veszélyére való hivatkozással – olyan helyzet alakult ki, amelyben csak a deklarációk szintjén lett fontos a polgárok jogainak érvényesítése. Erre bizonyítékként elegendő az úgynevezett „*utaslista*” ügyet említeni: az Európai Unió Bizottsága elfogadta az USA repülési hatóságának követelését azt illetően, hogy az Egyesült Államokba induló repülőgépek utasainak adatait már a felszállást megelőzően továbbítsák úgy, hogy az adatkezelés részletei nem világosak. Ezt még az Európai Parlament képviselői is döbbenetben fogadták, és a tagállamok adatvédelmi biztosaiból, hatóságaiból álló 29-es Munkacsoport állásfoglalást volt kénytelen kiadni. Meg kell említeni, hogy ez az állásfoglalás fél évvel a témában kiadott közleményem után, annak szellemében született. Legalább ennyire aggályosak azok – az uniós polgárok biztonságára hivatkozó – tervek is, amelyek szerint minél több azonosítóval ellátott okmányokat kell kiadni, és nagy központi nyilvántartásokat kell létrehozni, holott sokan tudják, hogy a világban bekövetkezett nagy terrortámadásokat a legtökéletesebb azonosítási módok mellett sem lehetett volna megakadályozni.

Az Unió nagy ívű bel- és igazságügyi programja – melynek számos lényeges elemét az Európai Tanács 2004 novemberében elfogadott „*hátsó programja*” tartalmazza – a bevándorlás, a menekültügy, a határvédelem és a vízümpolitika fontosabb kérdéseiben új megoldásokat javasol. A tervek közül több adatvédelmi szempontból figyelmet érdemel. Az egyik elképzelés szerint biometrikus azonosítókkal ellátott útleveleket vezetnének be; egy másik, a bűnüldözés szempontjából „*elengedhetetlenül fontos*” adatkezelés a mobil távközlő hálózatokon továbbított szöveges és képzene-tek (sms-ek, mms-ek) egy évig tartó tárolása.

A fentiek alapján az „*adatvédelem és biztonság*” fogalompár kérdésként is megjelenhet: adatvédelem és biztonság? Lehetséges-e a személyes adatok védelméhez való jog érvényesülése, vagy fel kell azt áldozni a biztonság miatt?

Közhely, hogy a nemzetközi bűnözés ellen nemzetközi bűnüldözési összefogásra van szükség; ehhez fontos a gyors és pontos információszerzés, információcsere. Ugyanakkor valószínű, hogy a deklarált célok megvalósítására – elsősorban műszaki és technikai okok miatt – az elképzeltnél lassabban kerül sor. Az erőltetett, az eredménytelenséget sokszor utólag megmutató nagy lépésekkel szemben a lassúbb előrehaladás lehetővé tenné, hogy tisztázódjanak mindazok a lényegi kérdések, amelyek a tagállamok különböző bűnüldözési stratégiája, eltérő jogi – közte adatvédelmi – szabályozottsága, és az informatikai ellátottság különbözősége miatt jelentkeznek.

Az eddig jellemzett nemzetközi folyamatok a hazai szabályozást éppúgy befolyásolják, mint a folyamatosan változó gyakorlatot. A szervezett bűnözés, valamint a terrorveszély alapján a szabadságjogokat folyamatosan, rendszeresen korlátozzák látszatra teljesen jogszerűen (például egyre több az igazoltatás; egyre több a „*felírás*”; egyre több a motozás és a csomagátvizsgálás; egyre több a telefonlehallgatás; egyre több kamera működik). A jogszabályi előírások figyelmen kívül hagyásával vagy sajátos értelmezésével járnak el egyes szervezetek, hatóságok. Erre példaként szolgálnak az olyan vezetők, akik a tevékenységüket szabályzó jogszabályok kereteit átlépve vesznek részt különféle eljárásokban, gyűjtenek, tárolnak minősített információkat; titkos kormányhatározat alapján folytatnak olyan felderítő tevékenységet a nemzetbiztonsági szolgálatok, amelyet csak törvényi felhatalmazással végezhetnének. Számos állami szervezet, állami tulajdonú gazdasági társaság vezetője pedig azt gondolja, hogy az általa irányított szervezet, dologkerülőkkel, bűnözőkkel van tele, ezért – személyiségi jogokat, illetve adatvédelmi elveket sértő – megalázó ellenőrzési módszerekkel kísérletezik. Ezt jól mutatják a következő példák: az internet és az e-mail forgalom ellenőrzése; a minden számítógépes leütés ellenőrzését lehetővé tevő rendszer bevezetésének terve; kamerákkal figyelni a kamerákat figyelő rendőröket; hangrögzítésre is képes kamerák felszerelése a rendőrautókra, hogy az intézkedő rendőrt szemmel lehessen tartani, kamerák felszerelésének terve a Volán buszokban a sofőrök és az utasok megfigyelésére. Az elmúlt év végén pedig – egy biztonsági szolgálatnak „*köszönhetően*” – elérhetővé vált egy új szolgáltatás: elég egy telefon, és a társaság munkatársai állnak a megrendelő szolgálatára, és gyors drogtesztet végeznek az alkalmazotton, tanulón vagy az aggódó szülő gyermekén.

Látható, hogy a biztonságos környezetre törekvés maga után vonta a személyes adatok védelméhez való jog korlátozását. A folyamatot kétségkívül kedvezőtlenül értékelik az adatvédők, különösen azért, mert az alapjog korlátozása egyelőre nem eredményezte a bűnözés méreteinek csökkenését. Egyelőre tehát nincs előnye a magánszféra korlátozásának. Az még kérdéses, hogy mennyiben fogják elijeszteni a terroristákat, bűnözőket az egy évig tárolt sms-ek és mms-ek vagy éppen az Unió polgárainak biometrikus azonosítókat tartalmazó útlevelei. Reméljük mindenesetre azt, hogy az ismertett folyamatok a jövőben olyan irányt vesznek, melynek a hasznait elsősorban a polgár – akinek a szabadsága éppolyan fontos, mint a biztonsága – fogja élvezni, nem pedig a különböző biometrikus azonosítókat forgalmazó társaságok részvényesei.

A jelzett folyamatok jelentősen befolyásolják a munkánkat. Ez megjelenik a jogalkotással kapcsolatos feladatokban éppúgy, mint az egyes panaszügyek, vizsgálatok kapcsán is. Az előzőre példaként szolgálnak a rendészeti területhez kapcsolódó, véleményezésre megküldött jogszabály-tervezetek. A mindennapi életben pedig a biztonságra hivatkozással olyan adatkezelésekkel találkozhatunk, melyek jól mutatják a fent jelzett tendenciát: új adatkezelési módszerek, a modern technika vívmányainak alkalmazása szolgál a polgárok ellenőrzésére. Ennek tipikus példája a közoktatási intézményekben működtetett beléptető rendszer (egy ilyen vizsgálat ismertetése olvasható az oktatásügyről szóló fejezetben) vagy a „*szurkolói kártya*” kérdése. Ez utóbbi ügy – melynek lényege, hogy a labdarúgó mérkőzések látogatását egy központosított nyilvántartáshoz kapcsolódó igazolványhoz kötnék – jól mutatja azt, hogy milyen, nem kellően átgondolt és a hatályos jogszabályokkal is ellentétes adatkezelési törekvésekkel találkozhatunk a biztonságra törekvés jegyében. Az ügyben született állásfoglalás a Mellékletben olvasható.

Az ilyen ügyekben elengedhetetlen az érdekek óvatos, minden részletre kiterjedő mérlegelése, az adatvédelmi biztosnak ugyanakkor határozottan a polgárok oldalán kell állnia a saját céljait érvényesíteni kívánó szervezetekkel szemben.

A fentiek mellett az adatvédelemre jelentős hatással volt a számítástechnika, a telekommunikáció, az internet technikai fejlődése és elterjedése is. Az informatika rohamos fejlődése a leglényegesebb eleme annak a korszaknak, amely most kezdődik – vagy már el is kezdődött – és amelyben tanúi lehetünk a rendelkezésre álló adatok bőségének, világméretű terjedésének. Egyre gyakrabban találkozhatunk egy új fogalommal is: „*információs társadalom*”. Ez a kifejezés meglehetősen gazdag tartalommal bír. Mögötte áll az informatikai és hírközlési technológia, amely az elmúlt években elképesztő léptékkal fejlődött; de jelenti a kommunikációs lehetőségek bővülését is. Mindezek alapján azt gondolhatnánk, hogy az „*információs társadalom*” jót jelent, és olyan cél, melynek elérésére törekednünk kell. Kérdés, hogy milyen veszéllyel jár?

Az információs társadalom jegyében elindult az elektronikus közigazgatás kialakítása. Kétségkívül hasznos, és a „*szolgáltató*” államhoz illő, ha a közigazgatási szolgáltatásokat a polgárok – és egyéb jogalanyok – egyszerűbben, gyorsabban, olcsóbban tudják igénybe venni, akár otthonról vagy bármely más helyről, ahol van számítógép és megfelelő

kapcsolat. Ezt a törekvést igazolja az Európai Unió ajánlása is, melynek megfelelően meg kell teremteni a húszt leginkább keresett szolgáltatás on-line elérhetővé tételét. Ez minden bizonnyal nagyon sok kihívással fog járni. Részben azért, mert az információs társadalom kiteljesítése igen sok pénzbe kerül, részben azért, mert a folyamatot már most, kezdeti szakaszban érdekek összeütközése jellemzi. Elegendő csak arra utalni, hogy az információs társadalom kialakításának feladatát három központi szervezet – a Miniszterelnöki Hivatal, az Informatikai és Hírközlési Minisztérium, a Belügyminisztérium – is magáénak érzi.

Az információs társadalom ugyanakkor komoly kihívásokat jelent az adatvédelem oldaláról is. Fontos kérdés a felhasználók hiteles, minél kevesebb adattal történő azonosítása, az információk hatékony védelme és az adatállományok összekapcsolhatóságának kérdése. A mai informatikai viszonyok mellett aligha létezik olyan rendszer, amely teljes biztonsággal képes kizárni a visszaéléseket, márpedig a hibás azonosítás, az adatvesztés, hibás adatfeldolgozás, illetéktelen hozzáférés, adatok illetéktelen megváltoztatása olyan veszélyek, melyekkel számolni kell. Ez meghatározza az adatvédelmi biztos feladatait is: kritikusan kell szemlélni minden kezdeményezést, az előnyök mellett alaposan vizsgálva annak hátrányait is. Nem véletlen, hogy több esetben hangsúlyoztuk: a rohamléptekkel erőltetett fejlődés nagy veszélyeket rejt magában, ezért az információs társadalom rendszerének kialakítása során lassan, megfontoltan kell előre haladni. Azért is, mert nem egyszerűen egy új eszközről van szó, hanem az állam jövőjéről.

Az informatika oldaláról természetesen nem az információs társadalom az egyetlen kihívás. Az informatika fejlődése ugyanis olyan új eszközöket hívott életre, melyek helytelen alkalmazása fokozott veszéllyel jár a polgárok magán-szférájára nézve. Lehetne említeni a biometrikus azonosítókat, a különböző beléptető rendszereket, az adatok tömegét tároló chip-kártyákat, a rádióhullámokkal működő azonosító címkéket. De veszélyt jelenthet a ma már mindennapos mobiltelefon is, amely által birtokosa földrajzi helyzete könnyen meghatározható, vagy amellyel birtokosa úgy készíthet képet másokról, hogy az érintettnek lehetősége sincs információs önrendelkezési joga gyakorlására.

A leírtak mindenképpen szükségessé teszik, hogy az adatvédelmi biztos a személyes adatok védelméhez való joggal összefüggésben ne csak jogvédő legyen, hanem olyan szereplő, aki elősegíti azt, hogy az informatika fejlődésével, az információs társadalommal járó előnyök kihasználása során a polgárok jogait csak a szükséges és elkerülhetetlen mértékben korlátozzák. Ennek érdekében igyekeztem konstruktívan közreműködni az információs társadalom elterjedését segítő jogszabályi háttér kialakításában, másrészt konzultációval, szakmai tanácsokkal segítettem az új technológiai eljárások, technikai megoldások kialakítását.

2004. december 11-ével biztosi tevékenységem a félidejéhez érkezett. Nem gondoltam, hogy az Adatvédelmi Biztos Irodája ügyiratai számának növekedési üteme ebben az évben minden eddigi rekordot megdönt majd (összesen 5689 irat került iktatásra, ebből az új iktatott ügyek száma 2015 volt), és ezzel az eltelt három év ügyszáma megközelítette az azt megelőző hat és fél év ügyszámát. Nem gondoltam azt sem, hogy benyújtják az első keresetlevelet az adatvédelmi biztossal mint alperessel szemben, és akkor még nem is említettem a Nagy Testvér-díjat. A díj odaítélésének kronológiáját – különösképpen a sajtóvisszhangra tekintettel – a Függelékben ismertetem.

Dr. Péterfalvi Attila

I. TEVÉKENYSÉGÜNK FŐBB ADATAI

Az Adatvédelmi Biztos Irodájához 2004 során összesen 5689 irat/levél/elektronikus levél érkezett. Az intézkedést igénylő új iratok száma összesen 3233 volt. Ebből – a minden korábbi évet messze meghaladó számú – összesen 2015 iratot ügyként iktattunk. Az adatvédelmi nyilvántartásba 708 bejelentkezés érkezett, az elutasított kérelmek nyilvántartásába 510 bejelentést küldtek az adatkezelők. A már korábban iktatott ügyekhez 1213 további irat érkezett, melyek általában a megkeresésekre adott érdemi válaszokat, az ügyekhez küldött kiegészítéseket tartalmazzák, 300 iratot főosztályvezetői gyűjtőszámra iktattunk.

Összesen 24706 e-mail érkezett az adatved@obh.hu hivatalos postafiókba, melyek közül 440 elektronikus levelet ügyként iktattunk. A jogszabály előkészítések során a tervezetek alkotói 276 jogszabálytervezet szövegét villámpostán is elküldtek véleményezésre az adatvédelmi biztoshoz. Ez volt az első olyan év az adatvédelmi biztosi intézmény történetében, amikor a jogszabály-veleményezések nagyobb számban érkeztek elektronikus formában (is), mint hagyományos postai vagy egyéb úton. A már folyamatban levő vagy lezárt ügyekhez 311 – közöttük számos köszönetnyilvánítást tartalmazó – e-mail érkezett, az egyéb tárgyú megkeresések, tájékoztatók, hírlevelek száma 130 volt. Külföldről 813 e-mail érkezett, ezek uniós állásfoglalások, irányelvek, a biztos nemzetközi kötelezettségeinek ellátását és a külföldi konferenciákon való részvétel megszervezését szolgáló küldemények voltak. A „levélszemét-áradat” a korábbi évhez képest megtízszereződött, az Adatvédelmi Biztos Irodájához 22.716 kéretlen, üzleti vagy egyéb célú üzenet, „spam” érkezett.

Az iroda által ügyként kezelt és iktatott iratok száma (2015) – az előző évhez viszonyítva – több mint 25 százalékkal emelkedett, ezen belül a jogszabály-veleményezések (352-ről 450-re), a panaszügyek (703–909), valamint a konzultációs ügyek (401–482) száma emelkedett jelentős mértékben.

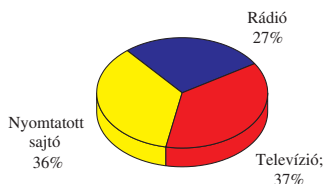
Az ügyszámnövekedés mértéke az előző évi beszámolási időszakban, azaz 2003 során 58 százalék volt, ez a folyamat 2004-ben sem változott, az ügyek száma 25 százalékkal tovább növekedett. Bár a növekedés üteme mérséklődött, megállapítható, hogy az adatvédelmi biztosi intézmény létrejöttét követő első hét év során ez állandóan növekvő, de az ezer alatt maradó éves ügyszám 2003-as jelentős mértékű átlépése után az ügyek száma 2004-ben egy újabb lélektani határt, nevezetesen a kétezres számot is elérte, sőt meghaladta. Az ügyszámnövekedés ilyen, rövid időn belül bekövetkező, már-már robbanásszerű mértékét nehéz pontosan megmagyarázni. Valószínű, hogy több társadalmi jelenség, esemény, tény egyszerre ható, egymást felerősítő hatása válthatja ki és fokozza évről évre az indítványozói kedvet. Megfigyelhető, hogy a már lezárt ügyek között – mint arról később szó lesz – az egyértelműen nem jogos panaszok aránya, száma nőtt, a nem eldönthető vagy kérdéses panaszok aránya viszont csökkent.

Az elmúlt évi beszámolóban már jeleztem, hogy az állampolgárok egyre szélesebb körében tudatosul, hogy személyes adataik törvénytelen kezelésének eltűrésével hátránnyal fenyegető következményeknek tehetik ki magukat. Az indítványok alapján általánosságban megfigyelhető az a társadalmi jelenség, hogy az egyén egyre inkább érzékenyebbé válik a magánszféra védelmére. Egyre inkább elterjed, és reflexszerűvé válik a személyiség védelmét, az egyén integritását előtérbe helyező szemlélet, amely szerint a személyes adataink védelméhez való jog, másképpen az információs önrendelkezési jog, mindenkinek a maga számára és ebből fakadóan mások számára is fontos, megőrizendő és tiszteletben tartandó érték. Emelkedik az olyan beadványok száma is, amelyekben az indítványozó nem kér vizsgálatot, csupán arra a kérdésre vár választ, hogy az általa leírt esetben történt-e, történhetett-e valamilyen jogsértés, illetve tájékoztatást vár a biztostól a vonatkozó jogszabályok köréről és tartalmáról. Az adatkezelők ellenben sok esetben arra várnak, hogy előzetes iránymutatást adjunk az általuk folytatott adatkezeléseket miként lehetne jogszerűen, az információs jogok tiszteletben tartásával végezni. A vizsgálatot igénylő panaszok esetében is előfordul, hogy az ügy az információs jogokat csak átételes, illetve nem elsődlegesen érinti, de az érintett felismeri az adatvédelmi anomáliákat is, és kéri az őt ért visszaállítás adatvédelmi szempontú „külön biztosi” kivizsgálását is.

Az adatvédelmi biztos és hivatala munkatársai média- és közszerepléseinek intenzitása 2004-ben sem lankadt, sőt fokozódott. E jelenség kialakulása nem kizárólag rajtunk múlik, és nem csupán a biztosi szerepfelfogás egyik megnyilvánulása, mivel a közéletben, a politikában vagy a sajtóban nap nap után terítékre kerülő, visszatérően megjelenő társadalmi kérdések, közéleti események legtöbbször valamilyen formában érinti az adatvédelmet vagy az információs szabadságot. Ezért természetes a média szereplőinek és rajtuk keresztül a nyilvánosságnak az információéhsége. A sajtó heves érdeklődése esetenként érezhető nyomásnak teszi ki a hivatalt. Mindezek mellett minden felkérésnek igyekeztünk eleget tenni. Az EU-csatlakozás évében a biztos egyre terebélyesedő hivatali teendői és külföldi útjai mellett gyakran vett részt személyesen konferenciákon, vizsgálatokon, konzultációkon, illetve televízió-, rádióműsorokban vagy telefonon keresztül állt az érdeklődő újságírók rendelkezésére. Az adatvédelmi biztos 2004-ben összesen 343-szor nyilatkozott az írott és az elektronikus médiában. A rádióban 93-szor (27%), a televízióban 127-szer (37%), a nyomtatott sajtóban 123-szor (36%) találkozhattak vele a hallgatók, nézők, olvasók. A felmérés szerint a biztos legtöbbször általános adatvédelmi és információs szabadság ügyekben nyilatkozott. Az elmúlt év során 517 alkalommal hivatkoztak a médiában a biztos személyére, hivatalára a vizsgált ügyekkel, illetve az általa kiadott állásfoglalásokkal kapcsolatban.

Az alábbi grafikonon mutatjuk be a biztos médiaszerepléseit, a hazai sajtóban napvilágot látott, a nyilvánosságot és az adatvédelmi ismeretek terjedését szolgáló, jellemzően az újságírók kezdeményezésére készült nyilatkozatokat, interjúkat. A Függelékben részletesebb tájékoztató és elemzés olvasható a sajtófigyelés statisztikai adatairól.

*Az adatvédelmi biztos nyilatkozatai a médiában
2004*



Az iroda munkatársai is tartottak előadásokat, és képviselték az adatvédelmi biztost a konzultációkon, értekezleteken, sőt már-már hagyományosan 2004-ben is sor került egy konferencia megszervezésére az információs szabadságról. Minderről a Mellékletekben bővebb tájékoztatás található. A közéleti eseményekből fakadó fokozott médiaérdeklődés és az emiatt megnövekedő nyilvános szereplések, megjelenések visszahatnak a biztosi intézmény és az információs jogok ismertségére. A két egymásra ható tényező egymást erősítő hatása mutatkozhat meg az ügyszám meredek emelkedésében, vagyis a biztos tevékenysége, ismertsége következtében intenzívebben és szélesebb körben terjednek az adatvédelemre és információs szabadságra vonatkozó információk, így a magánszféra megóvása, és a közérdekű adatokhoz való hozzáférés igénye, lehetősége visszahat a panaszok és konzultációk számosságára.

Az ismertséggel együtt megfigyelhetően elismertség, de néha bírálat is együtt jár. Sokszor kapunk visszajelzéseként elismerő, köszönő leveleket az indítványozóktól. Az állampolgárok megtisztelnak bennünket véleményükkel, javaslatokkal és nemegyszer kritikájukkal. Mindez jelzi, hogy sokan viselik szívükön a „külön biztosi intézmény” létezését és hatékony működését. A társadalmi elismertség másik jele, hogy olyan ügyekben is bizalommal fordulnak az adatvédelmi biztoshoz, amelyekben nyilvánvalóan nincs hatásköre, de tőle várnak megoldást, javaslatot, segítséget problémák megoldására. Ekkor is igyekszünk, a biztosi hatáskör keretein belül, a lehetőségekhez képest jogi tanácsot vagy a rendelkezésre álló lehetőségekről felvilágosítást adni.

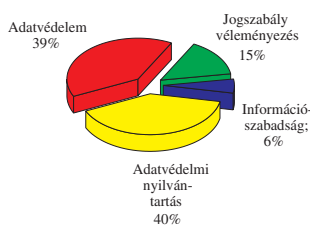
Az információs társadalom, az e-társadalom és -közigazgatás térhódítása is új kihívásokat, igényeket támaszt a hivattal szemben. Az ügyszámok emelkedésével párhuzamosan növekedik az e-mail forgalom, az adatvédelmi biztos honlapja tartalmilag és formailag is megújult, és az adatvédelmi nyilvántartás az interneten is bárki számára hozzáférhető. A telefonon felvilágosítást, tanácsot, információt kérők száma is jelentősen növekedett.

Az Adatvédelmi Biztos Irodájába érkezett ügyek megoszlása

Ebben az évben is a tavaly bevezetett, lényegre törőbb, egyszerűsített, a megelőző évekhez képest kevesebb ábrát magában foglaló tartalommal és formával ismertetjük az ügyforgalmat.

Az adatvédelmi nyilvántartás, az elutasított kérelmek nyilvántartása idén is önálló fejezetben szerepel. Az adatvédelmi ügyek száma 1211 (1062), az adatvédelmi nyilvántartási ügyek száma 1218 (1105), a jogszabály-véleményezéseké 450 (352), az információs szabadságot érintő ügyek száma 169 (138) volt. A zárójelben feltüntetett adatok minden esetben az előző évre vonatkoznak. Az információs szabadságot érintő ügyek 21 százalékkal nőttek. Ha az adatvédelmi biztos feladatkörébe tartozó két információs jogot érintő beadványok arányát vesszük szemügyre, akkor megállapíthatjuk, hogy az információs szabadság ügyek aránya az adatvédelemhez képest közel 14 százalékra nőtt. Ez az arány 2003-ban még 13 százalék alatt volt. Ez, az ügyszámemelkedés mértékét is figyelembe véve, kiemelendő adat.

*Az Adatvédelmi Biztos Irodájába érkezett ügyiratok és nyilvántartási kérelmek
2004 (%)*

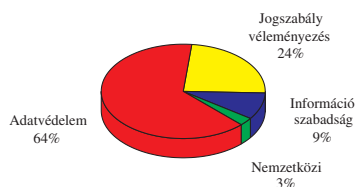


A vizsgálatok általános jellemzői

A főbb ügytípusok

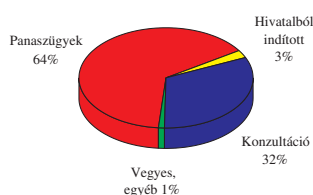
A vizsgálatok általános jellemzőinek ismertetése során az ügyszámok minden esetben az adatvédelmi nyilvántartásba érkezett bejelentkezések és az elutasított kérelmek nyilvántartásába érkezett jelentések nélkül értendők. A tavalyi évben 745, ebben az évben 850 adatvédelemmel és információszabadsággal kapcsolatos panaszügy érkezett. A konzultációs beadványok száma 20 százalékkal: 401-ről 482-re emelkedett. A jogszabály-véleményezések száma 352-ről 450-re változott. A nemzetközi ügyek – 54 volt – 1 százalékról 3 százalékra emelkedtek. Az ügyek aránya számának emelkedése az EU-tagságunkból is fakadó nemzetközi kötelezettségeinkkel áll összefüggésben. A nemzetközi ügyeket információs ágak szerint nem csoportosítjuk, túlnyomórészt a személyes adatok védelmét érintő ügyekről van szó, amelyek részletes ismertetése a beszámoló Nemzetközi Ügyek című fejezetében olvasható.

*A beérkezett ügyiratok megoszlása
2004 (%)*



Az 1211 adatvédelmi ügy megoszlása a következőképpen alakult: részben vagy egészben adatvédelmi panaszügy 779, adatvédelemmel kapcsolatos konzultációs ügy 386, hivatalból indított adatvédelmi vizsgálat 33 volt. A 13 egyéb, illetve vegyes ügyek körébe a személyes adatok védelmével kapcsolatos levelezések, hivatalos intézkedést igénylő kiadványok, tájékoztatók, előadások, értekezletek tartoznak.

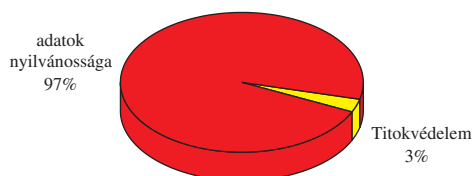
*Az adatvédelmi ügyek megoszlása
2004 (%)*



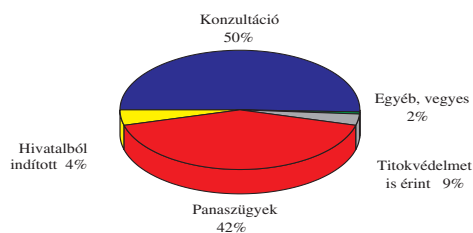
A jogszabály-véleményezések (450 ügy) megoszlásáról ettől a beszámólótól kezdve nem készül diagram, mivel a tervezetek szakértői megítélése alapján az információs jogok valamelyikét, mindegyikét érintheti, vagy ami a leggyakrabban jellemző, egyiket sem. Az adatvédelmi biztos jogszabály-véleményezési tevékenysége ismertetésének külön alfejezetet szentel a beszámoló.

Az információszabadságot érintő beadványok száma 169. Ebből 86 konzultációs, 71 panaszügy, 7 hivatalból indított vizsgálat volt, 13 beadvány érintette a titokvédelmet is.

*Az információszabadság ügyek megoszlása
2004 (%)*

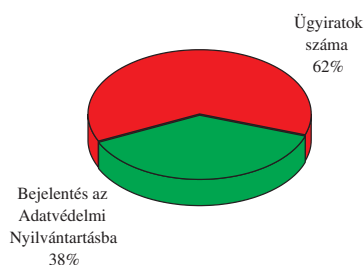


*Közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyiratok megoszlása
2004(%)*



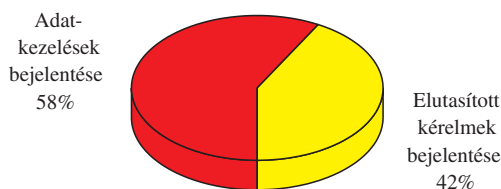
Az adatvédelmi nyilvántartásba beküldött adatkezelési bejelentkezéseket és a szintén az adatvédelmi nyilvántartás körében feldolgozott elutasított kérelmekről adott jelentéseket az Adatvédelmi Nyilvántartási Főosztály külön iktatási rendszerben, a többi ügytől elkülönítetten tartja nyilván. Az itt feldolgozott ügyiratok száma 1218. A következő ábra az Adatvédelmi Biztos Irodájában működő két iktatási rendszer ügyforgalmának adatait, arányait összesítve ábrázolja.

*Az Adatvédelmi Biztos Irodájának tevékenysége az összes
beérkezett ügyirat és nyilvántartási kérelmek alapján
2004 (%)*



A nyilvántartási ügyiratok megoszlása és száma kismértékben változott az előző évhez képest. Az adatkezelések bejelentéseinek száma nőtt, 708 bejelentés történt. Az adatvédelmi törvény 13. §-ának (3) bekezdése, valamint a 20. §-ának (4) bekezdése alapján az adatkezelők az érintettek személyes adataik kezelésére vonatkozó tájékoztatási kérelmének, valamint közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmek elutasításáról és annak indokairól évente értesítik az adatvédelmi biztost. A beszámoló elkészítéséig 2004. évre vonatkozó bejelentés összesen 510 érkezett. Az adatok szolgáltatására felhívó közlemény a Mellékletekben és a honlapunkon is olvasható.

*Az adatvédelmi nyilvántartás ügyiratainak megoszlása
2004 (%)*



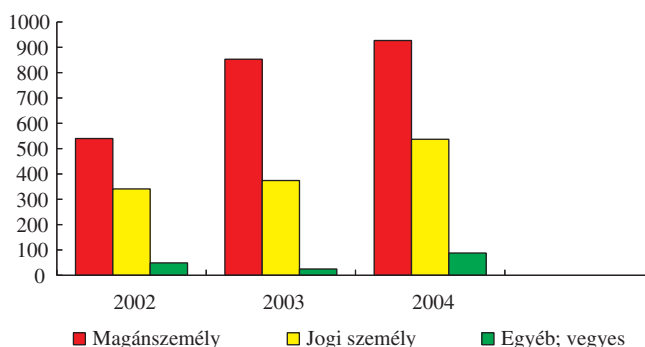
Az indítványozók aránya

Az idei évben jelentősen növekedett azon beadványok száma, amelyeknek indítványozói magánszemélyek/átlampolgárok voltak (927). A növekedés lehetséges okairól a bevezetőben már szó esett. Az indítványozók összetétele, aránya a korábbi évekhez képest nem változott számottevően. Megfigyelhető, hogy a jogi személyiséggel rendelkező indítványozók száma is nőtt. Ez a konzultációs beadványok számának emelkedésével van összefüggésben.

*Az indítványozók aránya
2004 (%)*



*A jogi és a magánszemély indítványozók aránya
2002-2004*

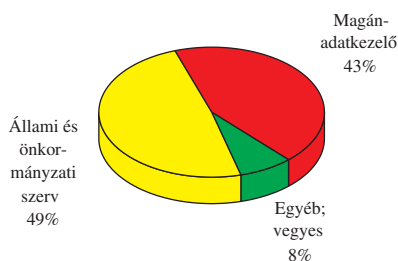


A vizsgált adatkezelők típusai

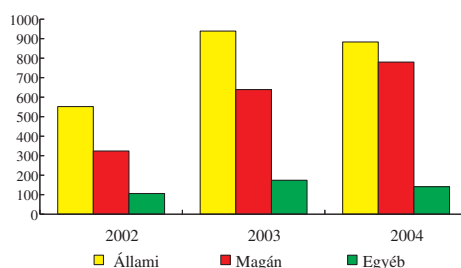
Az adatvédelmi biztos és irodája 2004-ben 1804 adatkezelő tevékenységét vizsgálta (volt olyan vizsgálat, amelyben több adatkezelő is érintett volt, illetve volt olyan adatkezelő, amellyel szemben több vizsgálat is folyt). A legutóbbi három év adatait összehasonlítva megállapítható, hogy a vizsgált állami-önkormányzati adatkezelők száma csökkent, a

magán adatkezelőké viszont 141-el, vagyis 780-ra nőtt, valamint ugyancsak 141 egyéb adatkezelőt is vizsgáltunk. A már leírt folyamatokból következő változás iránya és mértéke ebben az adatsorban is jól megfigyelhető.

*A vizsgált adatkezelők típusai
2004 (%)*



*A vizsgált adatkezelők típusai
2002-2004*

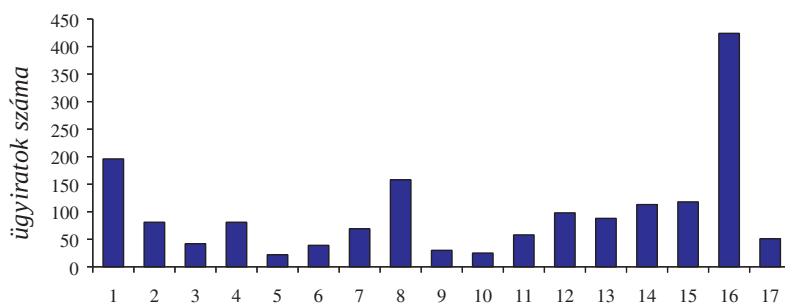


A vizsgált adatkezelők kategóriái

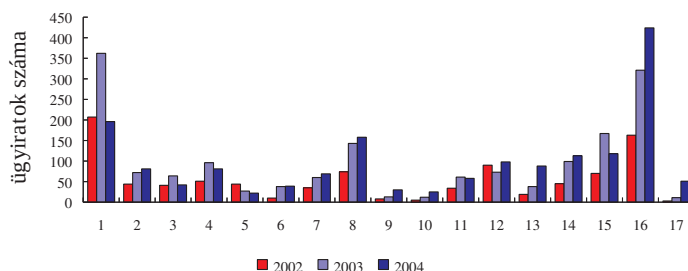
A vizsgált adatkezelők kategóriájánál a központi közigazgatási szervek körében a korábbi évekhez képest jelentős visszaesés tapasztalható. Ennek oka, hogy 2004-től a véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek előterjesztői itt adatkezelőként már nem szerepelnek. A vizsgált adatkezelők között – legmagasabb számát tekintve – meg kell említeni az egyéb adatkezelők közé sorolt munkáltatókat, a különböző szolgáltatásokat nyújtó gazdasági társaságokat, áruküldőket, társasházakat: 424 ügy. Kiemelendő, hogy a köz és magánszféra munkáltatóit érintő vizsgálatok száma 2004-ben több mint száz volt. A sajtót és a médiát érintő vizsgálatok száma jelentősen, 38-ról 88-ra emelkedett. A közüzemi szolgáltatókat érintő vizsgálatok száma csökkent 167-ről 118-ra.

A vizsgált adatkezelők kategóriájának összehasonlítása során az idősből kitűnik, hogy 2004. évben növekedtek a fegyveres és rendvédelmi szerveket, a helyi önkormányzatokat, az oktatási intézményeket, valamint nagyobb mértékben a társadalmi szervezeteket és a külföldi adatkezelőket érintő vizsgálatok.

*A vizsgált adatkezelők kategóriái
2004*



*A vizsgált adatkezelők kategóriái
2002 – 2004*

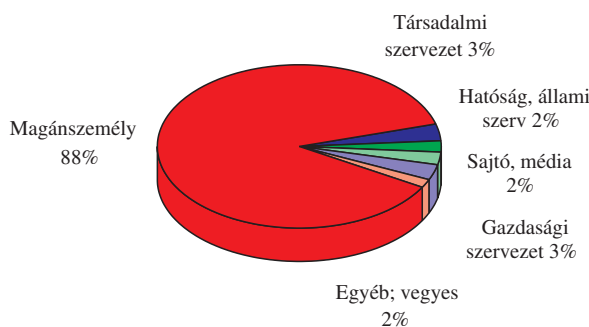


1 Központi közigazgatási szerv	10 Szakosított felügyeleti szerv
2 Egyéb közhatalmi szerv	11 Oktatási intézmény/kutatóintézet
3 Nemzeti adatbázis, nagy adatkezelő	12 Társadalmi szervezet
4 Fegyveres és rendvédelmi szerv	13 Sajtó/média
5 Társadalombiztosítás/munkaügy	14 Pénzügyintézet
6 Adóhivatal, pénzügyőrség	15 Közütemi szolgáltató
7 Egészségügyi intézmény	16 Egyéb adatkezelő
8 Helyi önkormányzat és szervei	17 Külföldi adatkezelő
9 Államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv	

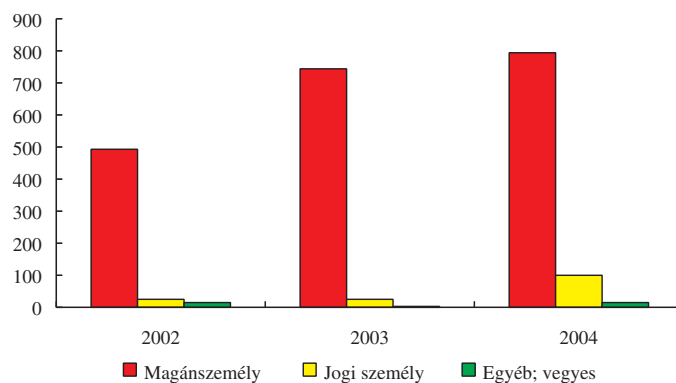
Panaszügyek

Mint arról korábban szó volt, az összes ügyet tekintve nőtt a magánszemély beadványozók száma. Ennek oka, hogy számos esetben fordultak magánszemélyek is az adatvédelmi biztoshoz konzultációs kérdéssel. Abban az esetben, ha a magánszemély indítványozó semmilyen konkrét adatkezelést nem kifogásol, hanem csak általánosságban, az információs jogok valamelyik ágát érintő kérdésben kér tájékoztatást, vagy tesz fel kérdést, a beadványt konzultációs ügyként kezeljük. Ezzel szemben 2004-ben a konkrét esetet leíró és kifogásoló, vagyis panaszügyként kezelt indítványok tekintetében kismértékben csökkent a magánszemély panaszosok aránya, bár a számuk 2003-hoz képest emelkedett (2004-ben 87%: 794 ügy, 2003-ban 95 %: 744 ügy), 100 esetben volt jogi személy a panaszt előterjesztő. A média képviselői a panasztételben aktívabbak lettek: a tavalyi három panaszbeadványt követően 2004-ben huszonkettőt nyújtottak be.

*A panaszosok aránya
a 2004. év panaszügyeiben (%)*



*A jogi és magánszemély panaszosok aránya
Panaszügyek 2002 – 2004*

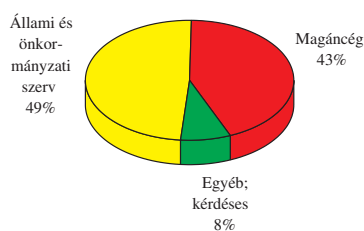


A bepanaszolt adatkezelők típusai

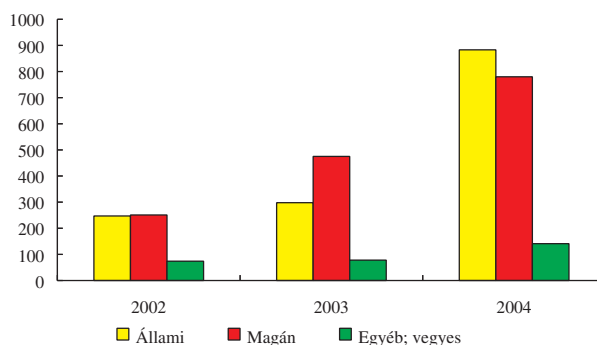
Az adatvédelmi biztosi intézmény működése során soha nem panaszoltak be annyi adatkezelést, mint 2004-ben, összesen: 1804-et. Ennek oka, hogy egy-egy panaszbeadványban egyszerre több, különböző adatkezelőt és adatkezelést is kifogásolnak az indítványozók. A 2003-as év 35 százalékával szemben 2004-ben az összes bepanaszolt adatkezelések 48 százalékában állami, önkormányzati adatkezelő tevékenységét is sérelmezték a panaszosok. Számszerűségében a növekedés több mint 300 százalékos: a 2003-as 291 esethez képest 883 adatkezelést, illetve adatkezelőt érint. A magán-adatkezelők tevékenységével szemben 780 esetben érkezett kifogás.

Az idősor ábra is egyértelműen szemlélteti, hogy a bepanaszolt adatkezelések száma jelentős mértékben növekedett. Ebből következik, hogy egy-egy panaszügy kivizsgálása – mivel több szálon folyhat, illetve több jogterületet érint – sokkal összetettebbé válik, ezért a lezárásukra csak hosszabb idő elteltével kerülhet sor.

*A bepanaszolt adatkezelők típusai
a 2004. év panaszügyeiben (%)*



*A bepanaszolt adatkezelők típusai
Panaszügyek 2002 – 2004*

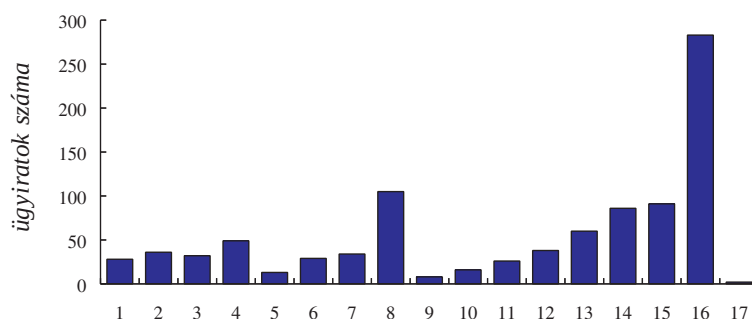


A bepanaszolt adatkezelők kategóriái

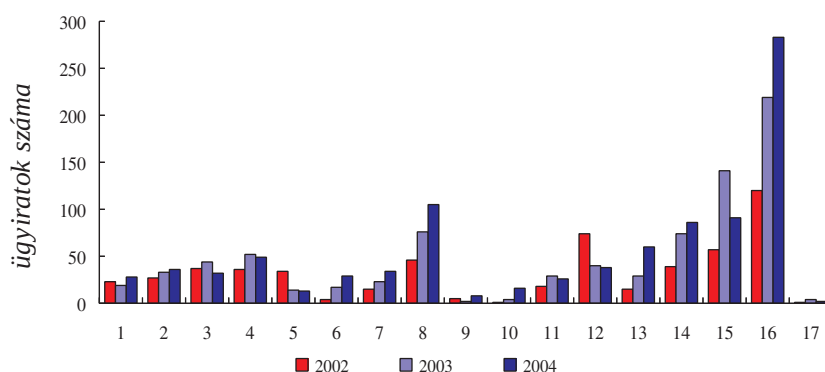
A 2004-es év folyamán is a panaszbeadványok túlnyomó többségében, 283 esetben (szemben a tavalyi 219 esettel) az egyéb adatkezelők (áruküldők, munkáltatók, gazdasági társaságok, társasházak), 105 ízben (76) a helyi önkormányzatok és szerveik, 86 alkalommal (74) a pénzintézetek, és 60 esetben (29) a sajtó adatkezelését sérelmezték a panaszosok. A felsorolt adatkezelőkkel szemben érkezett panaszok száma nőtt a legszembeötlőbben 2004-ben.

Az időszoron jól látható, hogy a bepanaszolt adatkezelők többségénél évről-évre közel azonos vagy csökkenő tendencia állapítható meg (mint például a nemzeti adatbázisok, nagy adatkezelők vagy a társadalombiztosítási adatkezelők esetében). A közüzemi szolgáltatókat érintő panaszok száma, bár csökkent, továbbra is igen magas. A fegyveres és rendvédelmi szervek esetében sem tapasztalható a tavalyihoz képest jelentős csökkenés, a panaszok száma továbbra is szokatlanul sok.

*A bepanaszolt adatkezelők kategóriái
a 2004. év panaszügyeiben*



*A bepanaszolt adatkezelők kategóriái
Panaszügyek 2002 – 2004*

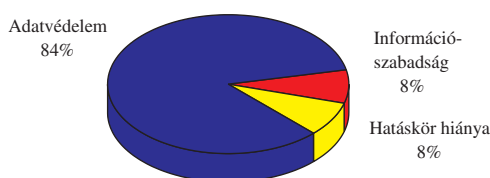


1 Központi közigazgatási szerv	10 Szakosított felügyeleti szerv
2 Egyéb közhatalmi szerv	11 Oktatási intézmény/kutatóintézet
3 Nemzeti adatbázis, nagy adatkezelő	12 Társadalmi szervezet
4 Fegyveres és rendvédelmi szerv	13 Sajtó/média
5 Társadalombiztosítás/munkaügy	14 Pénzintézet
6 Adóhivatal, pénzügyőrség	15 Közüzemi szolgáltató
7 Egészségügyi intézmény	16 Egyéb adatkezelő
8 Helyi önkormányzat és szervei	17 Külföldi adatkezelő
9 Államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv	

Információs ágak a panaszügyekben

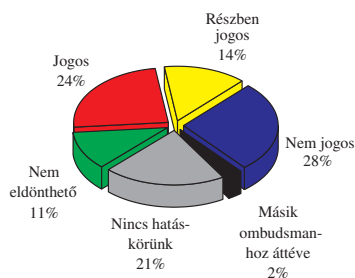
Személyes adataik kezelése miatt 2004-ben 779-en (2003–647) tettek panaszt, a közérdekű adatok kezelésének gyakorlata okán 71 esetben (42) fordultak az adatvédelmi biztoshoz. Az információs ágak megoszlását tekintve továbbra is nagyon magas az adatvédelem aránya. A korábbi években a megoszlási állandó jellemzője volt, hogy az adatvédelmi panaszok hányada évről-évre tovább emelkedett. Ez a folyamat 2004-ben megfordult, mivel a közérdekű információk kezelését kifogásoló panaszbeadványok száma több mint 8 százalékot tesz ki, szemben a korábbi 6 százalékkal. Összehasonlítva a korábbi évek adataival kijelenthető, hogy az ügyszámemelkedés számszerűen és arányaiban is jelentős. Örvendetes tény, hogy a közérdekű adatok iránti érdeklődés érezhetően fokozódik. A közérdekű adatok nyilvánossága tárgyában kiadott biztosítási állásfoglalás az adatkezelő számára főszabály szerint továbbra sem kötelező, szemben a személyes adatok védelmére vonatkozó állásfoglalásokkal.

*Információs ágak aránya a panaszügyekben
a 2004. év panaszügyeiben (%)*

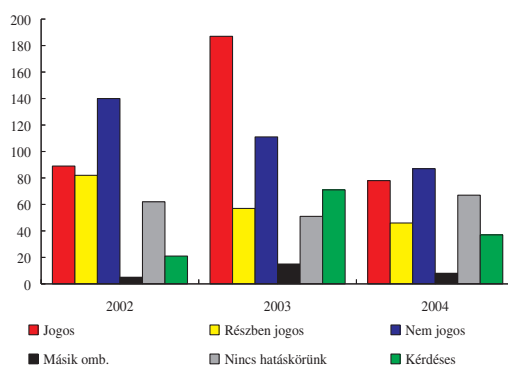
*A panaszok jogossága*

A már lezárt panaszügyek (323) közel 40 százalékában – 124 esetben – állapítottuk meg, hogy jogos vagy részben jogos volt az indítványozó panasza. Az előző év arányait tekintve átalakult, 38-ról 24 százalékra csökkent a jogos, 12-ről 14 százalékra emelkedett a részben jogosnak bizonyuló beadványok aránya. A jogsértés hiányát megállapító, nem jogos indítványok száma 23-ról 28 százalékra nőtt, számuk 87 volt. A nem eldönthető panaszok száma 37, arányuk jelentősen csökkent. Másik ombudsmanhoz 8 ügyet tettünk át részben vagy teljes egészében. Hatáskörünk hiányát 75 panasz esetében állapítottuk meg.

*A panaszok jogossága
a 2004. év panaszügyeiben (%)*



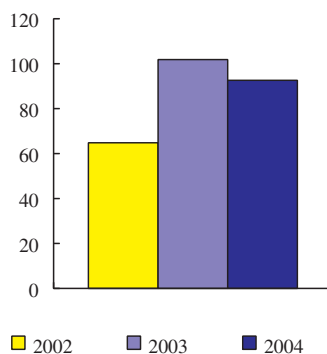
A panaszok jogossága
Panaszügyek 2002 – 2004



Átlagos ügyintézési idő

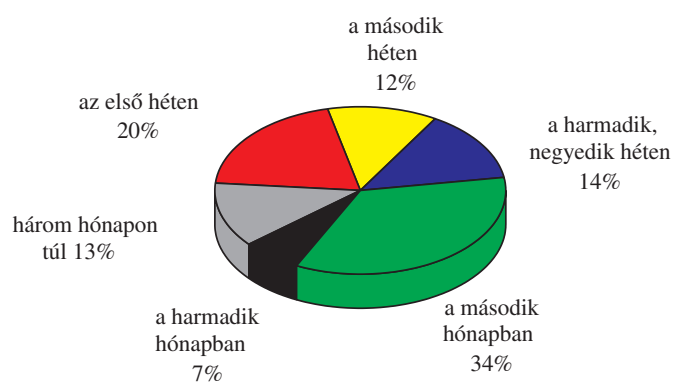
A három éves időszor adatainak összehasonlítása után látható, hogy a panaszügyek átlagos ügyintézési ideje 102 napról 92 napra csökkent. A 2004-ben sem apadó, sőt tovább növekvő panaszáradatot, ügyszámot 2004-ben csökkenő, de még mindig magas átlagos ügyintézési idővel sikerült kivizsgálni. A vizsgálatokat végző munkatársak létszáma 2003-ban 23 fő volt, 2004-ben pedig 29. Az ügyek torlódása – mivel a növekvő számú ügylezárásokkal egyidejűleg még több ügy érkezett, érkezik – továbbra is jellemző. Igyekezünk a panaszügyeket beérkezésük sorrendjében kivizsgálni, és a konzultációt kérők előtt a panaszosoknak elsőbbséget adni. A jogszabály-véleményezések esetében a határidők sokkal rövidebbek (egy-két nap, esetleg egy hét), melyeket túlnyomó többségben tartani tudunk.

Átlagos ügyintézési idő
Panaszügyek 2002 – 2004



Az ügyintézés időtartama a 2004-es évben az alábbiak szerint alakult. A „hány ügyre válaszoltunk érdemben, az első hónapban?” kérdésre az a válasz adható, hogy: 928-ra, ez a szám az összes ügy (2015) közel 46 százaléka, amely a tavalyi évhez képest öröndetes javulást jelent. Az ügytorlódás jelei igazán a második és a harmadik hónapban adott érdemi válaszok számában mutatkoznak meg (699, illetve 131). Három hónapon túl 252 esetben válaszoltunk (13%), ez az arány 2003-ban 14 százalék volt. Az átlagos ügyintézési időben összességében javulás tapasztalható.

*Az ügyintézés időtartama a 2004-es évben
(„Hány ügyre válaszoltunk érdemben”) (%)*



II. A VIZSGÁLATOK

A. SZEMÉLYES ADATOK

Az elmúlt évben a beszámoló ugyanezen fejezete azzal kezdődött, hogy 2003-ban az adatvédelmi biztosnak számos új kihívással kellett szembenéznie. Nos, ez a megállapítás igaz a 2004. évre is. A legjellemzőbb tendencia 2003-ban az ügyiratok számának ugrásszerű növekedése volt – ez 2004-ben is folytatódott, aminek köszönhetően az ügyszám átlépte a 2000-es határt. Az ügyek megoszlása hasonló volt az elmúlt évekhez. A panaszok nagyobb része a magánszektor adatkezelőit érintette, és ebben a körben egyre inkább megfigyelhető egyfajta állandóság: a legtöbb panasz továbbra is a munkáltatók, a pénzügyi szervezetek, távközlési szolgáltatók, közüzemi szolgáltatók ellen irányul, és a panaszok tartalmukat tekintve is hasonlóak. A munkáltató továbbra is megfigyel, pszichológiai tesztek alkalmaz, a bankok és távközlési szolgáltatók a törvényes kereteken túllépve gyűjtenek adatokat, míg a közüzemi szolgáltatók a jogi szabályozás hiányosságait kihasználva nehezen átlátható módon kezelik, továbbítják ügyfeleik adatait.

Hasonló állandóság figyelhető meg az állami szervek adatkezelését illetően is. Az adatvédelmi biztos vizsgálatainak jelentős része továbbra is a fegyveres szervek, a társadalombiztosítás szervei, az önkormányzatok adatkezeléséhez, vagy az egyes minisztériumok kezelésében lévő nyilvántartásokhoz kapcsolódik. Emellett több esetben nehéz munkával látják el a biztost az új nyilvántartási rendszerek létrehozására irányuló törekvések: elegendő csak az irányított betegellátási rendszerre utalni.

Hiba lenne azt gondolni, hogy az ügyszám növekedése csupán a jogellenes adatkezelések számának növekedését jelenti; bár kétségtelen, hogy az adatvédők tizenhárom évvel a törvény elfogadása után sem maradnak munka nélkül. De bizonyítja azt is, hogy az állampolgárok egyre jobban tudatában vannak annak, hogy a velük „szemben álló” adatkezelőkkel szemben az adatvédelmi biztos útján (is) érvényesíthetik jogukat. Arról sem szabad elfeledkezni, hogy nemcsak a panaszügyek száma emelkedett: hasonló folyamat figyelhető meg a konzultációs ügyeket illetően is. Vannak, akik úgy gondolják: a biztos feladata a polgárok jogainak védelme, így ne foglalkozzon a hozzá forduló adatkezelők kérdéseivel. Nem szabad elfeledkezni azonban arról, hogy ezek a megkeresések minden esetben olyan adatkezeléseket előznek meg, melyek számos polgárt érinthetnek. Így a konzultációs jellegű beadványok megválaszolása – azon túl, hogy a panaszok elmaradása miatt a biztos munkáját is könnyebbé teszi – elsősorban a polgárok érdekeit szolgálja. Nos, ezt alighanem tudják az adatkezelők is, hiszen egyre gyakrabban kérnek segítséget.

Az elmúlt évvel kapcsolatban mindenképpen külön ki kell emelni, hogy 2004. január 1-jén hatályba lépett a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) 2003-ban elfogadott új rendelkezéseinek többsége, míg május 1-jén a fennmaradó, kifejezetten az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő rendelkezések is. Az elmúlt évben már utaltunk arra, hogy az új rendelkezések közül több egyúttal új kihívást is jelent az adatvédelmi biztosnak. Már a hatályba lépés előtt tudni lehetett, hogy az „átalakult” adatvédelmi törvény alkalmazása több esetben nehézkes lesz a nem egyértelmű, esetenként egymásnak ellentmondó rendelkezések miatt.

Az értelmezési problémák – melyek megoldása egyes esetekben csak törvénymódosítással lehetséges – kifejtése meghaladná e fejezet korlátait. Ehelyütt csak utalnánk azokra az új szabályokra, melyek számottevően kihatottak az adatvédelmi biztos munkájára.

Az adatvédelmi biztos új feladat- és hatáskörei

Az adatvédelmi biztos egyik új jogosítványa az előzetes ellenőrzés. Habár korábban is volt arra példa, hogy az adatkezelők még tevékenységük megkezdése előtt kikérték a biztos véleményét, 2004. január 1. után az Avtv. 31. §-ában meghatározott esetekben ez kötelező. A törvény egyes nagy adatkezelők számára előírja, hogy új adatállomány feldolgozása, vagy új adatfeldolgozási technológia alkalmazása előtt 30 nappal ezt be kell jelenteni az adatvédelmi biztosnak, aki – ha úgy dönt – ellenőrizheti az adatkezelést, annak tényleges megkezdése előtt. Az előzetes ellenőrzések tapasztalatai vegyesek. Kétségtelenül hasznos, hogy az adatbázis „feltöltése” előtt lehet orvosolni az esetleges jogsértéseket, és az érintettek jogait nem utólag kell védeni. Az előzetes ellenőrzéseknek azonban van egy akadálya: a legtöbb esetben 30 nappal a tényleges adatkezelés előtt a rendszer még nem áll készen, sokszor a fejlesztők az utolsó napokban is módosítanak az alkalmazott technológián, vagy eljárási szabályokon éppúgy, mint az adatkezelés tartalmi elemein. Az elmúlt évben az adatvédelmi biztos előzetes ellenőrzést végzett például a határőrségnél, illetve az Egységes Munkaügyi Nyilvántartásnál, melynek tapasztalatait a megfelelő fejezetben ismertetjük.

A törvény nem határoz meg kötelezettségeket az adatvédelmi biztos számára a belső adatvédelmi felelőssel és szabályzattal (Avtv. 31/A. §) kapcsolatban, ezen új rendelkezések mégis többletterhet jelentenek. 2004. január 1-jét követően az országos hatósági, munkaügyi vagy bünyügyi adatállományt kezelő, illetőleg feldolgozó adatkezelők és adat-

feldolgozók, pénzügyi szervezetek, távközlési és közüzemi szolgáltatók kötelesek belső adatvédelmi felelőst kinevezni és adatvédelmi szabályzatot készíteni. A felsorolt szervek közül többnél – pénzügyi szervezetek, távközlési szolgáltatók – már korábban létrehozták az adatvédelmi felelősi munkakört, és megalkották az adatvédelmi szabályzatot, nagy részük számára azonban nehézségekbe ütközött a törvény rendelkezéseinek értelmezése.

Kérdésként merült fel az, hogy az adatvédelmi felelős elláthatja-e feladatát külső személyként, megbízási szerződés alapján, vagy kötelező az adatkezelővel munkaviszonyban álló személyt kinevezni. Az adatvédelmi biztos úgy foglalt állást, hogy a törvény rendelkezéseiből nem vezethető le a külső felelős tilalma, vagyis amennyiben az egyéb követelmények – végzettség, felügyelet – teljesülnek, megbízási szerződéssel is lehet adatvédelmi felelőst alkalmazni. Az adatvédelmi biztos álláspontja kialakításakor gyakorlati szempontokat is figyelembe vett. Egyes adatkezelők ugyanis – például a takarékszövetkezetek, kisebb közüzemi szolgáltatók – nem tudták volna a megfelelő személyt szervezeten belül megtalálni. A külső megbízott mellett szól az is, hogy nincs függőségi viszonyban az adatkezelővel, esetenként hatékonyabban tudja érvényesíteni az adatvédelmi szempontokat, mint egy munkaviszonyban álló felelős.

A másik jellemző kérdés a szabályzat tartalmával kapcsolatos: a törvény semmilyen iránymutatást nem ad arra nézve, hogy az adatvédelmi szabályzatnak milyen kérdéseket kell rendeznie. Habár az adatvédelmi biztos mintaszabályzat elkészítésére nem vállalkozhatott, és az Iroda leterheltsége miatt a már elkészült szabályzatok véleményezését sem mindig vállalta, a hozzá forduló adatkezelőket minden esetben tájékoztatta arról, hogy melyek azok a főbb szempontok, amelyek köré a szabályzatot fel kell építeni.

Az adatvédelmi biztos hatáskörében a legnagyobb változást kétségtől az jelentette, hogy 2004. január 1. után elrendelheti a jogosulatlanul kezelt adatok zárolását, törlését vagy megsemmisítését, illetve megtilthatja a jogosulatlan adatkezelést vagy adatfeldolgozást, továbbá felfüggesztheti az adatok külföldre továbbítását. Az érintett adatkezelő vagy adatfeldolgozó a biztos döntése ellen bírósághoz fordulhat, a bíróság döntéséig az adatkezelést fel kell függeszteni, és az adatokat zárolni kell. A törvény azonban több fontos kérdést megválaszolatlanul hagy. Ezek közül az egyik, hogy mi történik abban az esetben, ha az adatkezelő nem szünteti meg a jogellenes adatkezelést, és nem is fordul bírósághoz: az „*elrendelésen*” túl ugyanis a biztosnak semmilyen jogosítványa – bírság kiszabása, végrehajtás elrendelése – nincs.

A másik kérdés a bíróság eljárásával kapcsolatos: a törvény nem rendelkezik arról, hogy a bíróság milyen eljárás keretében tárgyalja az ügyet. 2004-ben két esetben fordult az adatkezelő bírósághoz. Az egyik esetben a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal vezető államtitkár kérte a bíróságtól a biztos vadászati naplókkal kapcsolatos állásfoglalásának felülvizsgálatát, a másik esetben az RTL Klub televízió fordult bírósághoz az adatvédelmi biztos „*Anyacsavar*” című műsor jogellenességét megállapító állásfoglalása miatt. Míg az államtitkár a keresetétől utóbb elállt, a másik ügyben az eljárás folyamatban van. Tekintettel ugyanakkor a hiányos szabályokra, a per a polgári perrendtartásról (továbbiakban: Pp.) szóló 1952. évi III. törvény általános szabályai szerint, személyhez fűződő jogok megsértése miatt indult meg, az adatkezelővel a felperesi, míg az érintettek jogait védő biztossal az alperesi pozícióban. Remélhetőleg hamarosan sor kerül az Avtv. újabb módosítására, amely az ilyen perekre a Pp. XX. fejezetének (közigazgatási perek) szabályait rendeli alkalmazni.

Nagy állami (önkormányzati) adatkezelések

Az Egységes Munkaügyi Nyilvántartás

Az Egységes Munkaügyi Nyilvántartás (továbbiakban: EMNY) létrehozására vonatkozó törvényi előírás, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (továbbiakban: Flt.) módosításának országgyűlési vitája során – képviselői módosító indítvánnyal – olyan adatfajtákkal is bővült az EMNY adatköre, amelyek az adatkezelés céljának megvalósításához nem szükségesek. („*Az európai közösségi jog alapján fennálló statisztikai adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése feltételeinek megteremtése, a munkaviszonyra vonatkozó információs önrendelkezési jog érvényesülésének elősegítése, a munkaügyi ellenőrzés hatékonyságának növelése*”).

Miután a személyi alaprre, az iskolai végzettségre és a szakképzettségre vonatkozó adatkörök gyűjtéséről, tárolásáról rendelkező módosításokról az adatvédelmi biztos nem tudta kifejteni véleményét, ezért az adatvédelmi törvény felhatalmazása alapján – 2004. január 27-én – arra kérte a minisztérium vezetését, hogy kezdeményezzék az Flt. 57/B. § (3) A) pont d) és f) pontjainak módosítását.

Az adatvédelmi biztos február 24-én kapta meg az Flt. – Egységes Munkaügyi Nyilvántartásra vonatkozó – rendelkezései módosításáról szóló törvénytervezetet, amelyből az tűnt ki, hogy a minisztérium az adatvédelmi jellegű kifogásokat, aggályokat csak részben osztja. Ugyanakkor – személyes megbeszélésekkel is – megpróbálták arról meggyőzni a biztost, hogy az általa kifogásolt adatköröket csak statisztikai célra kívánják felhasználni. Másnapi válaszlevelében – miközben a minisztérium néhány újabb (például a nyilvántartás induló adatainak összegyűjtésére vonatkozó) adatkezelési kérését támogatta – továbbra is elfogadhatatlannak tartotta, hogy az EMNY-ba kerüljenek a kifogásolt adatok.

Mivel az Országgyűlés soron kívüli eljárással hozzákezdett a foglalkoztatással összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat tárgyalásához, az adatvédelmi biztos az alábbiakról értesítette a Miniszterelnöki Hivatal irányító minisztert: „a leveleimben kifejtett álláspontomat továbbra is fenntartom, és azt az országgyűlési szakban a jogalkotóval is ismertetni kívánom”, másfelől az Országgyűlés Foglalkoztatási és munkaügyi bizottsága, Gazdasági bizottsága, Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága, Informatikai és távközlési bizottsága, valamint Egészségügyi bizottsága elnökének levelet küldött, amelyben összefoglalta a nyilvántartással kapcsolatos adatvédelmi aggályokat. Az E-kormányzati operatív bizottság pedig írásban és szóban kapott tájékoztatást a kialakult helyzetről.

Az adatvédelmi biztos a leveleiben részletes kifejtette, hogy miért ragaszkodik a fentiekben említett adatkörök gyűjtésének megtiltásához. Például:

„Ezen adatköröknek, ebben a nyilvántartásban, és csak statisztikai célú gyűjtése nem felel meg az adatvédelem alkotmányos követelményeinek (az információs önrendelkezési jog korlátozására nem kényszerítő okból, nem arányosan, és nem elkerülhetetlenül kerül sor). [...]

Szeretném elkerülni, hogy egy esetleges alkotmánybírói eljárás során a teljes nyilvántartás alkotmányossága megkérdőjeleződjön. Minderre sajnos nagy az „esély”, hiszen sem az uniós adatszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez, sem pedig az érintettek jogainak érvényesítéséhez nem elkerülhetetlen a központi munkaügyi nyilvántartás működtetése, és alkotmányosan megkérdőjelezhető az is, hogy a munkaügyi ellenőrzés hatékonyabbá tételének célja elégséges okot adna polgárok milliói információs önrendelkezési jogának korlátozására.”

Az ügy lezárásának menetében az adatvédelmi biztos arról tájékoztatta a minisztérium közigazgatási államtitkárát, hogy:

„Tanulmányozva a „zárószavazás előtti módosító javaslatot”, tudomásul veszem, hogy az EMNY a személyi alaphérré vonatkozó adatokat csak statisztikai célra (és az érintett munkavállaló általi megismerhetőségre), míg az iskolai végzettségre, illetve szakképzettségre vonatkozó adatokat csak akkor kezeli, ha azok összefüggésben állnak a betöltendő munkakörrel, azaz azok betöltéséhez szükségesek.

Tájékoztatom, hogy – munkatársaink megállapodása alapján – április 20-23. között kerül sor az EMNY előzetes ellenőrzésére. Abban bízom, hogy ez a vizsgálat a vonatkozó törvényi előírásoknak megfelelő adatkezelést és adatfeldolgozást tár fel, így nem lesz jogi akadálya annak, hogy május 3-án meginduljon a nyilvántartás.”

A Foglalkoztatási Hivatalban, a Munkaügyi Nyilvántartó Központban (a kialakítás alatt álló számítógépközpontban), és a MARKETLINK Kft.-nél az előzetes ellenőrzést a – nyilvántartás kialakításban részt vevő, felügyeletében és üzemeltetésében feladatokat ellátó – vezetők és munkatársak szóbeli tájékoztatói, a kérdéseinkre kapott válaszok, valamint a rendelkezésünkre bocsátott dokumentációk alapján folytattuk le.

Az ellenőrzés során nem volt lehetőségünk működés közben megismerni a nyilvántartás egyetlen funkcióját sem, mivel a rendszer valamennyi fontos eleme ekkor még kiépítés alatt állt. A rendszer néhány működési funkciója (például a statisztikai adatfeldolgozási modul) az ellenőrzéskor még fejlesztési állapotban volt.

A tájékoztatók és a dokumentációk tanulmányozása alapján ugyanakkor azt állapítottuk meg, hogy az EMNY képes lehet arra, hogy a vonatkozó törvény előírása szerinti célok érdekében, valamint – az ellenőrzés idején még módosulásra váró – törvényben meghatározott adattartalommal a jogszabályok által egyértelműen szabályozott adatkapcsolatokkal, és megfelelő adatbiztonsággal működjön.

Az előzetes ellenőrzés néhány további tapasztalatáról is tájékoztatta a biztos a minisztériumot:

„1/ A vizsgálat idején a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.) EMNY-t érintő szabályozását érintő módosító javaslatokban az Országgyűlés csak a napokban döntött, ezért a végrehajtásra kiadott – egyébként általam előzetesen nem véleményezett – 67/2004. (IV. 15.) Korm. rendeletet (a kötelezően bejelentendő adatkörök vonatkozásában) pontosítani szükséges.

2/ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 31. §-a alapján az országos munkaügyi adatállományt kezelő Munkaügyi Nyilvántartó Központban egyfelől – a törvényben meghatározott feladatok ellátására – belső adatvédelmi felelőst kell kinevezni, másfelől adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot kell készíteni.

3/ Miután a Foglalkoztatási Hivatal számítógépközpontjában az EMNY mellett más munkaügyi jellegű adatállományokat is üzemeltetnek, az Avtv. 28. §-a alapján ezeket is be kell jelenteni a hivatalomban működő adatvédelmi nyilvántartásba.” (321/J/2004)

A Belügyminisztérium és központi adatkezelő szervezete

A Belügyminisztérium (továbbiakban: BM) Központi Adatkezelő, Nyilvántartó és Választási Hivatala (továbbiakban: Központi Hivatal) adatkezelését érintő panaszok száma a nyilvántartásokban tárolt hatalmas mennyiségű személyes adathoz képest kedvező tendenciát mutat. A panaszosok közül az elmúlt évben is többen kifogásolták a név- és lakcímadatok direkt marketing célú felhasználását. Az információs önrendelkezési jog érvényesítésének előmozdítása

érdekében az adatvédelmi biztos közleményt adott ki arról, hogy az állampolgárok miként korlátozhatják a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban, illetve a közúti közlekedési nyilvántartásban kezelt adataik kiadását. A biztos az önkormányzati jegyzők aktív közreműködését kérte a polgárok tájékoztatásában. A közlemény teljes szövege a Mellékletekben olvasható. (322/H/2004)

Egy beadványozó lakásvásárlása után szembesült azzal, hogy a tulajdonába került ingatlan – tulajdoni lapjának előzményi adatai között nem szereplő, és számára is – ismeretlen személyek lakcímeiként is be van jelentve a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásba. Az ismeretlen személyek „*kijelentése*” érdekében a lakhelye szerint illetékes jegyzőhöz fordult.

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (továbbiakban: Nytv.) végrehajtási rendeletének 35. § (3) bekezdése értelmében a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásba bejelentett személy lakcíme a lakástulajdonos kérelmére akkor minősíthető fiktívvé, ha a polgár igazolja, hogy a lakásába bejelentkezett személy ténylegesen nem lakik ott. Erre a jegyzőnek akkor van módja, ha bizonyítottan látja, hogy a harmadik személy a lakást véglegesen elhagyta. Az eljárásra az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (továbbiakban: Áe.) rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Áe. szabályai alapján a jegyző felszólította a lakástulajdonost a szomszédok nyilatkozatainak benyújtására, mert a lakókörnyezetében élők nagy valószínűséggel tanúsítani tudják, hogy ki, kik laknak szomszédságukban. A szomszédok azonban a tulajdonos kérésére nem kötelesek nyilatkozni és személyes adataikat átadni, így a bizonyítás ilyen módon meghiúsulhat.

Az adatvédelmi biztos – a panaszos kérésére kialakított – elvi álláspontja szerint abban az esetben, ha a kért nyilatkozatokat a tulajdonos nem tudja beszerezni, a hivatalnak módjában áll az Áe.-ben szabályozott más bizonyítási eszközöket igénybe venni. A jegyző dönthet úgy, hogy az adásvételi szerződés bemutatása és a tulajdonos nyilatkozata is elégséges a bejegyzés fiktívvé nyilvánításához. Megnyugtatóan a biztos arra is felhívta a panaszos figyelmét, hogy a lakcímbjelentés ténye önmagában a lakás használatához fűződő, valamint egyéb vagyoni jogot nem keletkeztet, és nem szünteti meg. (1647/A/2004)

Egy beadványozó arról tájékoztatta a biztost, hogy megítélése szerint személyes adatait jogellenesen kérdezte le egy okmányirodai dolgozó a közúti közlekedési nyilvántartásból. Az okmányirodában az adott időszakban valóban adatigényléseket foganasítottak, és a lekérdezés célja pontos törvényi jogalappal nem volt igazolható.

A panaszos esete kapcsán a biztos felhívta az okmányiroda vezetőjének figyelmét arra, hogy az okmányirodák működésének személyi és technikai feltételeiről szóló 58/1999. (XII. 30.) BM rendelet 1. számú mellékletének 4. pontjában előírt biztonsági előírások betartására fokozottan ügyelni kell. A hozzáférésre jogosult a hozzáférési kártyát más személynek nem engedheti át, az azonosítókat (jelszó, PIN-kód, felhasználói azonosító) más személynek nem hozhatja tudomására. A rendeletben előírtakon kívül is meg kell tenni minden olyan intézkedést, amely biztosítja, hogy jogosulatlan személyek a nyilvántartáshoz ne férhessenek hozzá, a lekérdezéseket pedig az ügyintézőnek dokumentálnia kell. Így utólag pontosan megállapítható a korábban foganasított lekérdezések célja és jogalapja. (888/A/2004)

Panaszbeadványok kapcsán derült fény arra, hogy egyes esetekben a bűnügyi nyilvántartásból történő adatszolgáltatást érintően a Központi Hivatal nem tud eleget tenni tájékoztatási kötelezettségének az Avtv. alapján előírt 30 napos ügyintézési határidőn belül. Ennek oka az, hogy az adattovábbításokról való tájékoztatás megadása előtt az adatkezelőnek számos alkalommal más, az adatigénylésekben érintett szervet (nyomozó hatóságok, nemzetbiztonsági szolgálatok) is meg kell keresnie. Ha a megkeresett hatóságok késéssel válaszolnak, a Központi Hivatal sem tudja tartani a határidőt. Tekintettel az Avtv. szabályaira, az adatvédelmi biztos arra kérte a Központi Hivatal vezetőjét, hogy ilyen esetekben a megkeresett szervek figyelmét is hívják fel a gyors ügyintézés szükségességére.

Az adatszolgáltatások határidőn belüli teljesítése más aspektusból is fontos a bűnügyi nyilvántartás számára. Az adatok pontosságának és időszerűségének Avtv.-ben megfogalmazott követelménye csak úgy érvényesíthető, ha az érintett szervek az előírt határidőn belül eleget tesznek a központi nyilvántartás számára előírt adatszolgáltatási kötelezettségüknek. Az adatközlést a büntetőügyben eljáró szerveknek a nyilvántartásba vételt megalapozó határozat jogerőre emelkedésétől számított három munkanapon belül kell teljesíteniük az erre a célra rendszeresített adatlapokon. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az egyes szervek csak jelentős késéssel küldik meg az adatokat a nyilvántartás részére.

Egy esetben a nyomozó hatóság azután kívánta felvenni az érintett ujjnyomatát és fényképét, miután az ellene folytatott bűnvádi eljárást már hónapokkal korábban megszüntette. Az adatfelvételt a hatóság azért szerette volna elvégezni, hogy ezzel a korábban technikailag sikertelen mintavételt pótolja, és az adatokról értesítse a daktiloszkópiai- és fényképnnyilvántartást. Az adatkezelés gyanúsított, illetve jogerősen elítélt érintett vonatkozásában jogszerű, a büntetőeljárás megszüntetése után azonban a kérdéses adatok felvételére és továbbítására nem kerülhet sor. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásában arról tájékoztatta a nyomozó hatóság vezetőjét, hogy a büntetőeljárás megszüntetésével a nyilvántartás jogalapja is megszűnik, az adatokat a bűnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény (továbbiakban: Bnyt.) 48. § (2) bekezdése szerint az adatkezelőnek, illetve az adatfeldolgozással megbízott Bűnügyi Szakértői- és Kutatóintézetnek (to-

vábbiakban: BSZKI) törölnie kell a számítógép adatbázisából, az egyéb adathordozókat pedig fizikailag meg kell semmisítenie. Az adattörlés fogatosítása érdekében a nyomozó hatóság a daktiloszkópiái és fényképnilyvántartás részére a 7/2000. (II. 16.) BM-IM együttes rendelet 18. § (2) bekezdésében foglaltak szerinti adatszolgáltatást köteles teljesíteni, a szolgáltatandó adatkörbe pedig az érintett ujj- és tenyérynymata valamint fényképe nem tartozik bele. A Központi Hivatal a BSZKI útján természetesen csak akkor tud eleget tenni törvényi kötelezettségének és tudja a tárolt adatokat törölni, ha a nyomozó hatóság intézkedéséről időben értesül. (1747/K/2004)

A BM Központi Hivatal a büntettek nyilyvántartásának adattartalma alapján állítja ki a hatósági erkölcsi bizonyítványt. A közokirat a kérelmező büntetlensége, mentesítésben részesülése, továbbá a vádemelés elhalasztása esetén tartalmazza a „büntettek nyilyvántartásában nem szerepel” közlést. Ez a közlés ugyanakkor azoknak az érintetteknek a vonatkozásában nem helytálló, akik a büntető törvénykönyvben meghatározottak szerint már mentesültek ugyan a büntetett előlethez fűződő hátrányok alól, de adataikra nézve még nem telt el a törvényben előírt nyilyvántartási idő, így adataik még szerepelnek a büntettek nyilyvántartásában. Az ellentmondás megszüntetése érdekében az adatvédelmi biztos kezdeményezte a Bnyt., illetőleg a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 6/2000. (II. 11.) BM rendelet módosítását. A jogszabályok pontosítását a belügyi és az igazságügyi tárca is indokoltnak tartja.

Az adatvédelmi biztos vizsgálatot indított annak tisztázására, hogy a hatályos jogszabályok alapján vagyonynyilatkozat-tételre kötelezettek hozzátartozói esetében érvényesül-e és miként az Avtv. 2004. január 1-jei módosításával kiterjesztett hozzájárulás fogalma, mely az érintett kívánságának önkéntes és határozott akaratnyilyvánítását feltételezi. A biztos a vizsgálat keretében elsőként a BM Közigazgatásszervezési és Közszolgáltatati Hivatal vezetőjétől kérte annak közlését, hogy a jogszabályi felhatalmazások alapján összesen mennyi vagyonynyilatkozatot kezelnek, ebből milyen arányt képviselnek a hozzátartozói vagyonynyilatkozatok és hány esetben került sor ellenőrzési eljárás lefolytatására. A hivatalvezető által megküldött kimutatások adatai szerint, a számítógépes rendszer 2004. október 31-i adatállományának megfelelően összesen 290149 vagyoni részre vonatkozó vagyonynyilatkozatot kezeltek a nyilyvántartásukban, ebből 174632 volt a hozzátartozói vagyonynyilatkozat. A nagyszámú nyilatkozat és a tömeges adatkezelés mellett 2002-ben egy, 2003-ban két, 2004-ben két ellenőrzési eljárást folytatott le a hivatal.

Rendőrség

A korábbi éveknél jóval magasabb volt azon ügyek száma, amelyek 2004-ben a rendőrség adatkezelését érintették. A különböző szervezeti szinten tevékenykedő rendőrségi vezetőktől érkezett 6 konzultációs kérdés mellett 12 beadványban érdeklődtek általánosságban a rendőrség jogairól, lehetőségeiről, kértek tájékoztatást egyes rendőrségi eljárások jogszerűségéről, és 26 beadványban kifogásoltak rendőrségi adatkezeléseket, intézkedéseket.

Az adatkezeléseket kifogásoló beadványok vizsgálata során a legtöbb esetben jogszerű eljárást állapított meg a biztos. Így például azokban az ügyekben, amelyekben a panaszosok kifogásolták: a közúti ellenőrzés során történő igazoltatást és a vezető adatainak és a gépjármű rendszámának felírását; a közlekedési baleset miatt indult eljárás során az érintett adatainak kiadását a vétlen jármű tulajdonosának; a zaklató telefonhívásokat kezdeményező adatai kiszolgáltatásának megtagadását; a büntetőeljárás során a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilyvántartásából származó fényképek felhasználását; nyomozó hatóság házkutatását, iratlefoglalását. (185/A/2004, 986/A/2004, 1367/A/2004, 1526/A/2004, 1761/A/2004)

A beadványok egy részében a biztos megállapíthatta, hogy a rendőrséggel kapcsolatban megfogalmazott panaszok jogosak, illetve a jogellenes vagy kifogásolható eljárást megszüntették.

Egy beadvány szerint, a Tolna Megyei Rendőr-főkapitányságon a hivatali telefonok használatát az ellenőrzési szolgálat bevonásával kontroll alatt tartják, és ez az ellenőrzés a szakszervezeti tisztségviselőknek azon telefonvonalaira is kiterjed, amelyen az érdekképviselési munka ellátásával összefüggő ügyeket intézik.

A vizsgálatot lezárva a biztos arról tájékoztatta a panaszost, hogy „beadványa óta megszületett főkapitányi intézkedés az Ön által kifogásolt kérdések többségét rendezte. A telefonvonalak takarékos használatára kialakított, általam megismert rendszer jogilag megfelelően szabályozott, annak működése, az érintetteket érintő előírásai a főkapitányi intézkedésből megismerhetők. Amennyiben pedig a magánjellegű hívások részletes kimutatását (azaz a hívást kezdeményező dolgozó nevét, a hívott előfizetői számot, a telefonálás időpontját és hosszát tartalmazó híváslistát) a rendőr-főkapitányság nem gyűjti, tárolja, és nem ellenőrzi, hanem azt csak az érintettnek adja át a kifizetendő összeg bizonylataként, akkor az üzemeltetett rendszer adatvédelmi szempontból nem kifogásolható”. (103/A/2004)

Egy panaszos véleménye szerint az ellenzéki demonstrációk során történt intézkedések alapján a rendőrség egy bizonyos ellenzéki nyilyvántartást alakított ki. Véleményét többek között azzal támasztotta alá, hogy egy bizonyos demonstrációval kapcsolatosan olyan személyeket is kihallgattak, akik azon – ismeretei szerint – részt sem vettek, valamint hogy egy másik demonstráció alkalmával a rendőrök már előre várták a tüntetőket. Válaszában a biztos – egyebek mellett – kifejtette, hogy „a rendőrség nyilyvántartást ugyan nem vezethet egy demonstráció résztvevőiről, de az igazoltatás adatait két évig, az ott rögzített

felvételeket pedig hat hónapig megőrizheti, és amennyiben szükségessé válik, ezen időkorlátokon belül fel is használhatja, ha azok büntető- vagy szabálysértési eljárás során szükségessé válnak, akár később beszerzett bizonyítékokkal együtt is”. (413/A/2004)

Levélben azt kifogásolták, hogy a Balatonon a vízrendőrség tagjai igazoltatáskor felírják a horgászok adatait, aláírják velük a feljegyzést, de másolatot az érintettek nem kapnak. Az eljárást alapvetően jogszerűnek minősítő válaszában a biztos – egyebek mellett – arra is kitért, hogy „a későbbi szabálysértési eljárásban jelentőséggel bíró személyes adatok felvétele nem jogellenes, azonban [...] az eljáró rendőrnek tehát minden esetben tájékoztatnia kell a horgászokat arról, hogy milyen célból igényli a kérdéses adatkört, valamint fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy a szabálysértő az adatszolgáltatást megtagadhatja”. (822/A/2004)

Jogosan kifogásolta egy panaszos a rendőrség eljárását, melynek során személyazonosító igazolványt vagy lakcímkártyát kérnek az újfajta jogosítvány mellé. Leszögezve, hogy a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) felhatalmazza a rendőrt, hogy feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát meg kell állapítania, továbbá az igazoltatott köteles a személyazonosító adatait hitelt érdemlően igazolni, figyelembe kell venni, hogy a személyazonosság igazolására elsősorban a személyi igazolvány szolgál, elfogadható továbbá minden olyan okmány, amelyből az igazoltatott kiléte hitelt érdemlően megállapítható. Az Rtv. az igazoltatott személy kötelezettségét egyértelműen határozza meg: személyazonosító adatainak hitelt érdemlő igazolása. Erre a célra alkalmas hatósági igazolvány – a jogszabály szóhasználata szerint is – elsősorban a személyazonosító igazolvány, másrészt az útlevél, valamint az új típusú jogosítvány.

A biztos válaszában kifejtette: „A nevezett hatósági igazolványok mindegyikében szerepel a személyazonosításhoz szükséges adatkör, azonos adatminőségűek, érvényességük és adattartalmuk hasonlóképp ellenőrizhető, és lényegében okmánybiztonsági szempontból sem különböznek, így nem hiszem, hogy volna olyan gyakorlati megfontolás, amely a kifogásolt rendőri magatartást alátámaszthatná.

Az igazoltatás során az újfajta gépjárművezetői jogosítvány helyett azért sem lehet a személyazonosító igazolvány bemutatását megkövetelni, mert a Nytv. 29. §-ának (7) bekezdése értelmében a személyazonosító igazolvány kiváltása nem kötelező, amennyiben az érintett rendelkezik más érvényes, a személyazonosságát igazoló hatósági igazolvánnyal.

Álláspontom szerint tehát az intézkedő rendőrnek a fent megjelölt hatósági igazolványok bármelyikének bemutatását el kell fogadnia a személyazonosság igazolására.” (124/A/2004)

Arról értesült egy beadványból a biztos, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság III. kerületi kapitányságán fogvatartott állampolgár részére érkező leveleket a postakezelő részleg bontott állapotban továbbítja a fogdaörségnek, majd az örök szintén átnézve adják át azt az érintettnek. A vizsgálat helytelen adatkezelési gyakorlatot állapított meg, amelynek megszüntetésére az adatvédelmi biztos felhívta a kapitányságvezető figyelmét. Az állásfoglalás a Mellékletekben olvasható. (529/A/2004)

Egy panaszos azt kifogásolta, hogy közúti ellenőrzés során a járőr személyi adatait statisztikai célokra hivatkozva rögzítette. Válaszában a biztos arra utalt, hogy „a rendőrség statisztikai célból nem rögzíthet adatokat, illetve – a fonyódi rendőrkapitányság ügyeletésének tájékoztatásával ellentétben – a rendőrfőkapitányság arra sincsen joga, hogy ok nélkül bárkinek az adatait rögzítse. A statisztikai jellegű adatgyűjtésekkel kapcsolatban csak megjegyezni kívánom, hogy azoknak éppen az a lényege, hogy a begyűjtött illetve rögzített adatokat ne lehessen egy meghatározott személyhez kötni”. (1182/A/2004)

Beadványában a panaszos azt kifogásolta, hogy munkahelyén, a Budapest-Ferencváros Nyugati Rendező Pályaudvaron, 2004. október 14-én este rendőrök jelentek meg, és minden ott dolgozót lefényképeztek, illetve a fényképezés előtt egy nyomtatványra saját kezűleg kellett a dolgozóknak leírniuk nevüket, születési helyüket és születési idejüket. Kérdésükre a rendőrök csak annyit mondtak, hogy egy ismeretlen tettes ellen indult nyomozásban van erre szükség.

A lefolytatott vizsgálat nyomán kiderült, hogy a fenti módon elkészített fényképekre egy sajátos módon végrehajtott felismerésre bemutatási eljárás során volt szüksége a rendőrségnek.

Az ügygel kapcsolatban – a jogi előírások bemutatása mellett – a biztos megállapította, hogy jogellenes adatkezelést eredményezett a nyomozó hatóság panaszos által kifogásolt eljárása, mivel arra a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.) nem ad felhatalmazást, az érintettek rendőri ráhatással „kikényszerített” hozzájárulása pedig korántsem felel meg az adatvédelmi törvény által megkövetelt önkéntes hozzájárulás fogalmának.

A jogellenes adatkezelés megszüntetése érdekében az adatvédelmi biztos felszólította a IX. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a nyomozás során jogellenesen beszerzett fényképeket és más személyes adatokat semmisítsék meg. A budapesti rendőrfőkapitányt pedig felkérte, hogy „illetékességi területén a jövőben fokozottan ügyeljen arra, hogy a rendőrkapitányságok tartózkodjanak az eljárásokat ugyan kétségtelenül leegyszerűsítő, de a törvényi rendelkezésekkel össze nem egyeztethető nyomozati cselekmények foganatosításától”. (1717/A/2004)

A konzultációs jellegű beadványok egy részében a rendőrség adatkerési, adatigénylési jogosultságáról, illetve az esetleges megkeresések teljesítési kötelezettségéről érdeklődtek.

A jogi szabályozás bemutatásával tártta fel a biztos például azt, hogy büntetőügyben, a nyomozó hatóság írásbeli megkeresésére, az adatkezelés pontos céljának és a kért adatok körének megjelölésével átadhatja a kezelést végző orvos az érintett beteg egészségügyi és személyazonosító adatait; egy – ismeretlen személy ellen indított – büntetőeljárásban. Miképpen lehet jogszerűen a nyomozó hatóság kérésére bemutatni a szakszervezet tagnyilvántartását; miért nem adhatja át a helyszínre érkező rendőr az érvényes menetjegy vagy bérlet nélkül utazó személy adatait az akkor szolgálatot teljesítő BKV-ellenőrnek. (401/K/2004, 702/K/2004, 1039/K/2004, 1200/K/2004)

Egy beadványban az után érdeklődtek, hogy adhat-e az orvos vagy más egészségügyi dolgozó felvilágosítást a rendőrségnek arra vonatkozóan, hogy egy adott személy megjelent a kérdéses egészségügyi intézményben, valószínűsíthetően abból a célból, hogy a rendőrség elfoghassa az érintettet.

A biztos válaszában kifejtette, hogy a vonatkozó jogszabályok nem tartalmaznak olyan rendelkezéseket, amelyek felhatalmaznák a rendőrséget arra, hogy ilyen formában megkeresést intézzenek egy orvoshoz vagy egy egészségügyi intézményhez. A jogszabályok alapján a rendőrség a körözés végrehajtása során az ismeretlen helyen lévő személy felkutatása érdekében adatgyűjtést végezhet, amelynek keretében – kórházak esetében – tájékoztatást kérhet arról, hogy a körözött személy szerepel-e a kórházi fekvőbetegek, továbbá a mentőszolgálat, valamint más mentésre, illetve betegszállításra jogosult által szállított személyek nyilvántartásában. (1848/K/2004)

Több konzultációs kérdés érkezett rendőrségi érdekképviselői szervektől, így például arról, hogy: a rendőr személyes adatai közül melyeket és mikor lehet nyilvánosságra hozni; az egyes rendőrök jutalmazására vonatkozó adatokat megismerheti-e a szakszervezet; egy másik érdekképviselői szervezetbe történő átlépés esetén milyen adatokat lehet és kell átadni a munkáltatónak; a tagdíjlevonáshoz szükséges névjegyzéket kiadhatja-e a munkáltató a szakszervezetnek. (101/K/2004, 102/K/2004, 312/K/2004)

A rendőrség adatkezelésével kapcsolatos konzultációk sorában említendő a Rendőrség Adatvédelmi és Adatbiztonsági Szabályzatáról szóló ORFK utasítás tervezetéhez kapcsolódó egyeztetések, vagy a térfüggetlenségi rendszerekről folytatott szakmai megbeszélések. (421/K/2004, 943/K/2004)

Egy kerületi rendőrkapitányság négy szolgálati gépjárműbe, konzolra szerelt digitális kamera beépítését tervezi vezeték nélküli mikrofonnal, melyek a rendőri intézkedéseket kívánják rögzíteni, meghatározott személy által ellenőrizve, elemelve, célhoz és időhöz kötve az adatkezelést. Az elképzeléssel kapcsolatban – a BRFK kérésére – az adatvédelmi biztos az alábbi álláspontot fejtette ki: „az intézkedő rendőrök ellenőrzésére kidolgozott VIII. kerületi rendőrkapitánysági megoldással – adatvédelmi szempontból – nem értek egyet. A kamerák üzemeltetésének sem a céljával, sem a szervezeti, illetve technikai megoldásaival nem értek egyet, mert az a vonatkozó törvényi előírásoknak nem felel meg. A jövőre nézve annak leszögezését is fontosnak tartom, hogy a rendőrökre vonatkozó – alkotmányos jogokat érintő – korlátozást tartalmazó rendelkezéseket egyetlen rendőri vezető sem hozhat. Bármilyen jogkorlátozást – így az információs önrendelkezési jog korlátozását, azaz személyes adatok kötelező kezelését – csak törvény írhatja elő.” (273/K/2004)

Határőrség

Mindössze egy állampolgár fordult az adatvédelmi biztoshoz, aki – ugyan saját kedvezőtlen tapasztalatát felidézve, de – általánosságban érdeklődött a határőrség adatkezeléséről, egy-egy határőr személyes adatokhoz történő hozzáféréséről, valamint az adatok felhasználhatóságának jogszerűségéről. (88/A/2004)

A Határőrség Országos Parancsnoka 2004 nyarán – eleget téve bejelentési kötelezettségének – levélben jelezte: a 2002 márciusától fejlesztés alatt álló Határrendészeti Tevékenységet Támogató Rendszert (továbbiakban: HTTR) 2004. szeptember 1-jével üzembe kívánják állítani. A rendszer bevezetésére vonatkozó, az adatvédelmi biztosnak megküldött dokumentumból kitűnt, hogy a HTTR bevezetésére – egyebek mellett – azért van szükség, hogy a korábbi ügyeleti, bevetési-irányítási, és készenléti szolgálatok egységbe rendezésével növekedjen a határőrség reagáló képessége, illetve a feladatok végrehajtása összehangoltabbá, áttekinthetőbbé váljék.

Figyelemmel arra, hogy egyrészt a HTTR személyes adatok kezelését is végezné, másrészt a rendszert a későbbiekben a határőrség más területein is bevezetni szándékoznak, az adatvédelmi törvény 31. §-a alapján előzetes ellenőrzésre került sor.

A rendelkezésünkre bocsátott, illetve a korábban, majd – a személyes részvételével – a helyszínen folytatott ellenőrzés során beszerzett információk alapján azt állapította meg az adatvédelmi biztos, hogy a Határrendészeti Tevékenységet Támogató Rendszer a vonatkozó törvényi előírásoknak megfelel: a működéshez szükséges személyes adatok kezelésére a szolgálati törvény megfelelő jogi alapot biztosít. A bevetés- és műveletirányítási tevékenység hatékony támogatására, a szükséges erők meghatározása, kiválasztása érdekében a HTTR tartalmazza a határőrség hivatásos állományá-

nak számos, a rendszer működéséhez szükséges és elégséges személyes adatát, amelyet a hivatásos állomány alapnyilvántartásából vesznek át. E személyes adatok átvétele kizárólag szolgálatsszervezési és műveletirányítási célból történik, ezt a kiadásra kerülő országos parancsnoki intézkedés rendelkezései is garantálják.

A vizsgálat végén jelezte a biztos, hogy – miután a rendszer szélesebb körű bevezetésére a tapasztalatok alapján kerül majd sor – a HTTR bevezetésének, működésének adatvédelmi tapasztalatait néhány hónap múlva át szeretné tekinteni. (1218/K/2004)

Vám- és Pénzügyőrség

A nyár közepén a sajtóból arról lehetett értesülni, hogy a Pénzügyminisztérium tervei szerint a vámhatóság egy olyan adatbázist kíván felállítani, amelynek segítségével a beutazók által kitöltött írásbeli nyilatkozatok alapján nyomon lehet követni, hogy évente hányszor lép ki valaki az országból, illetve mennyi cukrot hoz be.

Az adatvédelmi biztos – e hírekre reagálva – 2004. év közepén levélben jelezte a pénzügyminiszternek, hogy megítélése szerint a Vám- és Pénzügyőrség (továbbiakban: VP) a jelenlegi jogi szabályozás alapján nem vezethet „*határtárlépesi és cukorbehozatali*” nyilvántartást. Levelében arra is kitért, hogy miközben a közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXVI. törvény, illetve a Vám- és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX. törvény számtalan személyes (első látásra talán indokolatlanul sok) adat kezelésére ad felhatalmazást a vámhatóságnak, e törvények, illetve a hozzájuk kapcsolódó rendeletek néhány előírása adatvédelmi szempontból kifogásolható. Arra is felhívta a miniszter figyelmét, hogy az adatkezelő rendszerek bejelentési kötelezettségét a VP vonatkozásában még nem teljesítették. Tájékoztatotta a minisztert, hogy a VP adatkezelésének teljes körű megismerése, a működtetett nyilvántartások adatvédelmi szempontból történő ellenőrzése céljából – az Avtv. felhatalmazása alapján – vizsgálatot indít. (1211/H/2004)

Megemlítendő, hogy néhány héttel később egy parlamenti képviselő, az Országgyűlés Informatikai és távközlési bizottságának elnöke – az Állami Számvevőszéknek a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló jelentésében megfogalmazott kifogásokra tekintettel, és a testületnél található adatvagyron biztonságos kezelésének fontosságára történő figyelemfelhívással – kezdeményezte, hogy a biztos folytasson vizsgálatot a Vám- és Pénzügyőrség informatikai rendszerével kapcsolatban. (1518/A/2004)

A lefolytatott vizsgálat során áttekintettük a vámhatóság adatkezelésének jogi és működési szabályozottságát; a személyes adatokat kezelő rendszereket, a különféle (igazgatási, nyomozati) céllal létrejött rendszerek elkülönültségét; más szervezetek adataihoz való hozzáférés módját; az adatok felvételének, számítógépre vitelének, felhasználásának, törlésének folyamatát; az adatkezelés ellenőrzöttségét; a külföldi szervezetekkel való adatkapcsolatokat; az adatkezelő és adatfeldolgozó szerepeket a vámhatóságnál.

Az adatkezelések jogi és technikai kérdéseinek megismerésére, a tényleges adatkezelések ellenőrzésére a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnokságán, néhány irányított szervezeti egységénél, valamint a Kopint-Datorg Rt.-nél került sor. A helyszíni vizsgálatok során vezetőkkal, parancsnokokkal, jogászokkal és informatikusokkal, valamint a számítógépes rendszereket üzemeltető, használó vámosokkal, mintegy 25 fővel találkoztunk, folytattunk megbeszélést.

A vizsgálat zárásának időszakában a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnoka a biztos állásfoglalását kérte, hogy az APEH és a VP között május elején megkötött adat- és információcserére vonatkozó megállapodás – döntően az ügyfelek teljes körét érintő adatátadásra vonatkozó része – adatvédelmi szempontból nem aggályos-e. (1748/K/2004)

A kibővített vizsgálat néhány tapasztalata:

- a testület működésére vonatkozó mindkét törvény tartalmaz adatkezelési rendelkezéseket, így nehezen követhető, hogy mikor melyik szabályozás alapján kell egy-egy adatkezelést megítélni; indokolt ezért a közösségi vámjogról és a VP-ről szóló törvények összhangjának megteremtése;
- a közösségi vámjog végrehajtását szolgáló törvény bevezeti a „*vámaazonosító szám*” [VPID] alkalmazását, és előírja az adóazonosító jel használatát is, holott az Alkotmánybíróság már kimondta, hogy ugyanazon célra két azonosító használata alkotmányellenes;
- a különféle (igazgatási, nyomozati) céllal létrejött rendszerek jól elkülönültek; a más szervezetekkel való adatkapcsolatok jól szabályozottak;
- miközben jól szabályozott, hogy a különféle céllal létrejött és működő nyilvántartási rendszerekbe hogyan kerülhetnek be adatok, és azokhoz ki, mikor, milyen céllal, és hogyan juthat hozzá, azokat miképpen, mire használhatja fel, célszerű lenne áttekinthetőbb informatikai szervezet létrehozása;
- a rendszerekhez való hozzáférések jelszóval védettek, az adatkezelési folyamatok ellenőrzöttsége, naplózása biztosított;

- a szervezetileg és helyileg is igen szétagolt, számtalan nyilvántartást működtető szervezetben kiemelten fontos szerepet tölthet be az adatvédelmi felelős, akinek munkakörét a vizsgálat indításakor hozták létre;
- annak ellenére, hogy általában ügyfeladatokat kezelnek a VP adatkezelő rendszereiben, ezeket a nyilvántartásokat be kell jelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba;
- a személyes adatát tartalmazó, bonyolult felépítésű Egységes Vámokmány kitöltéséhez több segítséget kell nyújtani a magánügyfeleknek.

Állami adóhatóság

A panaszok ebben az évben is az állami adóhatóság tevékenységének több területét érintették, kifogásolva az adóellenőrzés lefolytatását, az adózás rendjére vonatkozó és az eljárási szabályok betartását, az adóhatóságnak más szervek által történő adatszolgáltatását, adattovábbítását. A biztos megvizsgálva a vonatkozó jogi szabályozást és az adóhatóság gyakorlatát, az esetek egy részében megfelelőnek tartotta az APEH adatkezelését, más részében pedig alaposnak találta a panaszokat, továbbá jogszabály-módosítást is kezdeményezett. Ez a módosítás iránti javaslat az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (továbbiakban: Art.) 91. §-ában szabályozott, a bevallás kiegészítésére történő felhívásra vonatkozott. Ez a szakasz előírja, hogy akinek a bevallott jövedelme egymást követő két éves bevallási időszak tekintetében nem éri el a mindenkor minimálbért, nyilatkozzon az adóévben szerzett összes jövedelméről, annak forrásairól és a jövedelem felhasználásáról. A magánszemélynek – az adóhatóság külön felhívására – hitelt érdemlően igazolnia kell a nyilatkozatában foglaltakat, vagyis az adóévben szerzett összes jövedelmét és annak felhasználását, és amennyiben ez nem történik meg, az adóhatóság az adózót bevallás utólagos ellenőrzésére kijelöli. Ezen szabályok közül az adatok hitelt érdemlő igazolására vonatkozó előírás okoz problémát, mivel a törvény olyan kötelezettséget ír elő az adózók meghatározott köre számára, amely életszerűtlen és teljesíthetetlen, hiszen nem lehet hitelt érdemlően dokumentálni az adóév során felmerült, napi életvitelszerű költségeket is tartalmazó kiadások teljes körét. A biztos kezdeményezte a vonatkozó rendelkezések pontosítását, módosítását. Az adóhatóság egyébként figyelemmel volt a magánszemélyek korlátozott bizonylatmegőrzési kötelezettségére a bizonyítékok értékelésekor, továbbá a biztos véleménye kapcsán módosította az alkalmazott formanyomtatványt. Az állásfoglalás a Mellékletben olvasható. (528/A/2004)

Az APEH egyes igazgatóságai eljárásának módosítására tett javaslatot a biztos a fizetési kedvezményekre irányuló kérelmekkel kapcsolatban, mivel több panaszos szerint a mulasztási bírság elengedése iránti kérelmükre az adóhatóság felszólította őket a „*Magánszemély fizetési könnyítésre és mérséklésre irányuló kérelmének elbírálásához*” megnevezésű adatlap kitöltésére és ők, valamint családtagjaik jövedelmi, vagyoni viszonyaira vonatkozó adatok közlésére. Az Art. alapján a bírság csak abban az esetben mérsékelhető vagy elengedhető, ha megfizetése az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti. Viszont az eset összes körülményét (adózói magatartás, mulasztás jellege, súlya) a szankciók alkalmazásánál, a határozat meghozatalánál figyelembe kell venni. Amennyiben az adózó arra hivatkozik, hogy mulasztásának súlyához képest a szankció túlzott mértékű, akkor nincs szükség arra, hogy az adózó a jövedelmi és vagyoni viszonyairól nyilatkozzon, mert nem kell vizsgálni a megélhetés veszélyeztetettségét. Amennyiben az adóhatóság e célból is igényli a jövedelmi, vagyoni viszonyokra vonatkozó adatok igénylését, akkor ez ellenkezik a célhoz kötöttség elvével. Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletekben található. (1408/A/2003, 856/A/2004)

Nem találta kifogásolhatónak az APEH eljárását a biztos azokban az ügyekben, melyek a taxizással foglalkozó egyéni vállalkozók nyugta-kibocsátási kötelezettsége miatt érkeztek.

A nyugtán fel kell tüntetni a nyugta kibocsátójának címét, és ez a személyszállítással foglalkozó egyéni vállalkozóknak azért sérelmes, mert nem tartanak fenn külön telephelyet, tehát a cím azonos a lakcímmel, és ezt a szolgáltatást igénybe vevők tudomására kell hozniuk. A törvény korábban is előírta a kibocsátó címének a nyugtán való feltüntetését, de vagylagos lehetőségként használható volt az adóhatóság által jóváhagyott más azonosító is. Az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény (továbbiakban: áfa-törvény) módosítása azonban megszüntette más azonosító használatának lehetőségét. A nyugta adattartalmának korábban hatályos szabályozása jobban elősegítette a magánszféra védelmét és az azonosító adatok kíméletesebb kezelését tette lehetővé, azonban a személyes adatok védelméhez fűződő jognak az áfa-törvény általi korlátozását a biztos a jelenlegi szabályozással sem tartotta túlzottnak vagy aránytalannak. A személyszállítási szolgáltatás igénybevételével ugyanis szerződéses jogviszony jön létre, és a gazdasági forgalom biztonsága megköveteli azt, hogy a szolgáltatást nyújtó vállalkozás azonosító adatai megismerhetők legyenek a szolgáltatás igénybe vevője számára. Egyébként az egyéni vállalkozói igazolvánnyal rendelkező egyéni vállalkozók nyilvántartása – mely egyebek mellett tartalmazza a vállalkozó címét is – nyilvános. (1608/A/2004, 1668/A/2004, 1672/A/2004)

Szintén megfelelőnek tartotta a biztos az adóhatóság eljárását azokban az ügyekben, melyekben adatszolgáltatással kapcsolatos megkeresést küldött az ellenőrzött magánszemélyek számláit vezető pénzintézeteknek.

A panaszosok szerint a pénzintézetek csak a vállalkozói elszámolási számláról adhattak volna felvilágosítást az adóhatóságnak, mivel az adatkérés során az adóhatóság az ellenőrzöttet nem mint magánszemélyt, hanem mint vállalkozót jelölte meg. A megkeresések azonban nem szűkítették le az adatkérést kizárólag a vállalkozás kapcsán nyitott bankszámlákra, mivel a személyi jövedelemadó kötelezettség vizsgálata során az adóhatóság mind a vállalkozásból származó jövedelmek, mind az egyéb, vállalkozáson kívüli jövedelmek adókötelezettségét ellenőrzi. A személyi jövedelemadó bevallásban fel kell tüntetni a vállalkozói kivétet és az egyéb, összevont adóalapba beletartozó jövedelmeket is, ennél fogva a bevallás vizsgálata során szükséges mind a vállalkozói tevékenységből, mind az egyéb jellegű tevékenységből származó jövedelmek vizsgálata. A banktitok megtartásának kötelezettsége nem áll fenn – többek között – az adókötelezettség teljesítésének ellenőrzése érdekében eljáró adóhatósággal szemben, vagyis a megkeresett pénzintézetet a törvény feljogosítja az adatok adóhatóságnak való továbbítására. Azonban az írásbeli megkeresésben meg kell jelölni azt az ügyfelet vagy bankszámlát, akiről vagy amelyről a hatóság a banktitok kiadását kéri, és meg kell jelölni a kért adatok fajtáját és az adatkérés célját is. Amennyiben az adóhatóság nyilatkozattételre való felhívása nem felel meg a fenti törvényi követelményeknek, a pénzintézet nem tehet eleget a megkeresésnek. (58/A/2004, 59/A/2004)

A fentiekkel ellentétben nem fogadható el az adóhatósági gyakorlat azon megkeresések esetén, amikor olyan szervezetektől kér információt, melyeket a törvény nem jogosít fel az adatok átadására. Az Art. 52. §-a hatóság, közfeladatot ellátó szerv nyilvántartásában szereplő adat felhasználására jogosítja fel az adóhatóságot, 48. §-a alapján pedig az adóhatóság nyilatkozattételre kötelezheti az adózóval szerződéses kapcsolatban álló szervet az általa ismert, illetve nyilvántartásában szereplő adatról, tényről, körülményről. Ezen szabályok alapján az adóhatóságnak nincs lehetősége arra, hogy egyesületeknek küldött megkereséssel adatszolgáltatást kérjen.

Egy ebtenyészteséssel foglalkozó egyesület nem teljesítette az APEH arra vonatkozó adatkérését, hogy az egyik egyesületi tag mióta tagja az egyesületnek, mennyi szaporulatot jelentett be, mennyi törzskönyvet állítottak ki részére. A biztos megállapította, hogy a hatályos joganyag nem tartalmaz olyan rendelkezést, mely egyesületek esetében az adatkérés teljesítését lehetővé tenné. Nem volt kifogásolható viszont az a rendőrségi adatkérés, mely adócsalás miatti eljáráshoz kért származási lapok kiváltásával kapcsolatos adatokat, mivel a nyomozó hatóság társadalmi szervezetet is megkereshet tájékoztatás adása, adatok közlése, átadása, illetőleg iratok rendelkezésre bocsátása végett. (449/A/2004)

Olyan beadványok is érkeztek, melyek a vámhivatal mint adóhatóság adatkezelésére vonatkoztak. Az esetek többségében megállapítható volt, hogy a vámhivatalok megfelelő jogalap, vagyis törvényi felhatalmazás alapján használták fel a magánszemélyek adatait.

Egy állampolgár a biztos tájékoztatását kérte arról, jogszerűnek tekinthető-e az, hogy a pálinkafőzde csak abban az esetben főzi meg a gyümölcscefrét pálinkának, ha a bérfőzési lapra rávezetik a bérfőzető személyi adatait. Pálinkafőzés esetén törvény rendel el a bérfőzető személyes adatainak felvételét, nyilvántartását, mivel a bérfőzött pálinka után adófizetési kötelezettség áll fenn. A bérfőzött pálinka adóját bérfőzetőnként, évente meghatározott mennyiség alapján kell kiszámolni. Ehhez szükséges a bérfőző természetes személyazonosító adatainak, adóazonosító jelének a kezelése mind a szeszfőzde, mind az illetékes vámhatóság által, mivel a bérfőzött pálinka utáni adó összegét a szeszfőzde állapítja meg és szedi be a bérfőzetőtől. A szeszfőzdeknek havonta el kell számolnia a hatósági felügyeletet ellátó vámhivatal felé, és bérfőzetőnkénti bontásban meg kell adnia a bérfőzető részére átadott pálinka mennyiségét. Ezen szabályok kétségtelenül korlátozzák a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot, azonban tekintettel kell lenni más alkotmányos jogokra és kötelezettségekre, így az adóztatásra is. Az e területet szabályozó rendelettel szemben különféle adatvédelmi aggályok merültek fel, amelyek miatt a biztos kezdeményezte a rendelet módosítását a pénzügyminiszternél, aki a biztos álláspontját elfogadva intézkedett a módosítás iránt. (484/A/2004, 1657/A/2004)

A társadalombiztosítás szervei

Amint arról korábbi beszámolóinkban már említést tettünk, mind az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnál (továbbiakban: OEP), mind az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságon (továbbiakban: ONYF) kinevezésre kerültek az adatvédelemért felelős munkatársak, akik munkájuk révén igyekeznek elősegíteni az Avtv. szabályainak érvényesülését. Az élet azonban számos alkalommal produkál újabb és újabb, az adatvédelem és az egészségügy területét érintő kérdéseket, melyek ismételt konzultációk szükségességét vetik fel, bebizonyítva azt, hogy a jogalkotás messze elmarad a jogalkalmazás igényei mögött. Az egészségügyi adatkezelés fontosságához nem kell különösebb magyarázatot fűzni, azért sem, mert az egészségügyi adatok a különleges adatok kategóriájába tartoznak az Avtv.-n belül. Ennek megfelelően a két nagy társadalombiztosítási adatbázist kezelő állami szervet az egészségügyi adatkezeléstől függetlenül is meg kell említenünk.

Országos Egészségbiztosítási Pénztár

Még 2003-ban fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához egy beadványozó azzal a problémával, hogy gyermeke 2001-ben történt titkos örökbefogadása során az új taj-szám igénylésénél derült ki, hogy a Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztárnak az új taj-szám generálásához szüksége van többek között fénymásolat formájában a gyámhivatal örökbefogadásról szóló határozatára is. Az ügyben vizsgálat indult, melyet az idei évben zártunk le.

A biztos megkeresését követően az OEP munkatársai megerősítették, hogy az OEP kezeli (felveszi és tárolja) a titkos örökbefogadásra vonatkozó személyes adatokat, és fénymásolatot készít a titkos örökbefogadásról szóló határozatokról. Az OEP álláspontja szerint erre azért van szükség, hogy a „rég” és az „új” személy közötti kapcsolat helyreállítható maradjon, amely bizonyos kezelések, egészségügyi beavatkozások alkalmával a beteg érdekében szükséges lehet. Az OEP saját nyilvántartásának átláthatósága, valamint a biztosított érdeke védelmében tartja elkerülhetetlennek, hogy a titkos örökbefogadásról szóló adatokat kezelje.

Hosszas levélváltás után végül az a – mindkét fél által elfogadható – megoldás körvonalazódott, hogy a régi taj-számhoz kapcsolódóan feltüntetik, hogy titkos örökbefogadás történt, de nem indokolt a régi és az új adatok közötti kapcsolatot lehetővé tenni. Így az ügyintézés során nem kerül sor a titkos örökbefogadásról szóló határozat lefénymásolására, a titkos örökbefogadásra vonatkozó adat rögzítésére, kezelésére, és az egészségbiztosítási pénztár csak a „rég” személyiséggel kapcsolatban tartja nyilván e tényt, az összekapcsolhatóság kiküszöbölésére pedig az OEP megteszi a szükséges lépéseket. Amennyiben később mégis szükségessé válik az adatok összekapcsolása, ez a gyámhatóság közreműködésével megoldható. (9/A/2003)

Fenti ügy kapcsán a felek egyetértettek azzal a megállapítással, hogy mind az örökbefogadás gyakorlatát, mind a törvényi szabályozást egy későbbi, részletesebb felülvizsgálat tárgyává kell tenni, melyben az adatvédelmi biztos egészségügyi adatkezeléssel kapcsolatos esetleges aggályai remélhetőleg hangsúlyosabb szerephez jutnak.

Az OEP adatkezelését kifogásolta az a beadványozó is, aki a parlagfű-allergia kezelésére szolgáló gyógyszerek igényléséhez szükséges jövedelemigazolást kifogásolta. Panaszleveléből kitűnt, hogy az OEP az általa méltányosságból engedélyezett gyógyszer támogatáshoz jövedelemigazolás benyújtását kéri. Az ügy kapcsán megállapítást nyert, hogy az OEP nem jövedelemigazolást, hanem nyilatkozatot kért az érintettektől a jövedelmükről, tekintettel arra, hogy a parlagfű-allergia kezelésére szolgáló gyógyszerek méltányossági alapon igényelhetők. A két fogalom közti különbség, valamint a nyilatkozat valóságtartalma vizsgálatának hiánya miatt az ügy nem vetett fel adatvédelmi aggályokat. (131/A/2004)

Állampolgári beadvánnyal fordult az adatvédelmi biztoshoz az a panaszos is, aki az egészségügyi szolgáltatások kapcsán igénybe vehető utazási költségtérítéssel kapcsolatban fogalmazta meg az OEP-pel kapcsolatos kifogásait. Levelében előadta, hogy lánya veleszületett szívfejlődési rendellenessége folytán 2003 óta havi rendszerességgel járnak fel személygépkocsival különféle orvosi vizsgálatokra vidékről Budapestre. A panaszos azt kifogásolta, hogy az utazási utalvány hátoldalán szereplő négy ellenőrző szelvény előírás szerű igazolásán túl az OEP egyéb igazolásokat is kért. Az OEP-pel történt levélváltás során áttekintettük az utazáshoz nyújtott költségtérítés szabályozását és megállapítást nyert, hogy pótlólagos – számos különleges adatot is tartalmazó – igazolást kizárólag abban az esetben jogosult az OEP bekérni, ha az utalványok hiányosan, illetve egy másnak ellentmondó adattartalommal lettek kitöltve. (1225/A/2004)

Fontosnak tartjuk továbbá röviden összefoglalni azt az esetet, amikor az állampolgári beadványban arra kerestek választ, hogy a háziorvos kaphat-e tájékoztatást az OEP-től a beteg tényleges gyógyszerfogyasztásáról (vagyis, hogy mely gyógyszereket váltotta ki a beteg a vényre felírt gyógyszerek közül). Az ügy során ismételt hangsúly került az egészségügyi állapotra vonatkozó adatok fokozottabb törvényi védelmére, vagyis annak megállapítására, hogy törvényi felhatalmazás hiányában az OEP kizárólag olyan esetekben szolgáltathat a beteg gyógyszerfogyasztásáról adatokat, ha ahhoz a beteg előzetes írásbeli hozzájárulását adta. (267/A/2004)

Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság

Az egészségügyi adatkezelés másik nagy állami szerve az ONYF, mely adatkezelésével kapcsolatban az idei évben – az előző évekhez hasonlóan – számos panasz érkezett, ezen ügyek döntő többsége azonban nem vetett fel komolyabb adatvédelmi aggályokat. Az ONYF adatkezelésével kapcsolatban egyetlen ügyet kívánunk kiemelni, mely hűen tükrözi az állampolgári beadványok fontosságát. Ebben az ügyben ugyanis egy panasz kapcsán indult vizsgálat világított rá arra, hogy az ONYF törvényi alapot nélkülözve kér be bizonyos bűnügyi személyes adatokat.

Állampolgári beadvány alapján indult a vizsgálat, melyben a panaszos leírta, hogy 18 évvel ezelőtt súlyos testi sértést okozó ittas vezetés elkövetése miatt egy év letöltendő szabadságvesztésre ítélték. Büntetését letöltötte és azóta is folyamatos munkaviszonyban állt. Egészségi állapota időközben olyannyira megromlott, hogy rokkantsági nyugdíjjogosultság megállapítása iránti igényt nyújtott be a lakóhelye szerint illetékes területi nyugdíjbiztosító igazgatósághoz. A panaszos azonban kifogá-

solta, hogy az igény elbírálásához szükséges igénybejelentő lap az alábbi kérdéseket tartalmazta: „előzetes letartóztatásban volt-e; szabadságvesztés büntetést töltött-e, ha igen mikortól meddig?”.

A vizsgálat során megállapítást nyert, hogy a szolgálati idő kiszámítására vonatkozó jogszabályi rendelkezések – különös tekintettel a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (továbbiakban: Tny.) 96. § (2) bekezdésére – nem adnak egyértelmű felhatalmazást a nyugdíjbiztosító számára bűnügyi személyes adatok kezelésre, valamint az is kimondható, hogy a szolgálati idő számításánál az előzetes letartóztatás, illetve a szabadságvesztés időtartamát – a Tny. 42 § (2) bekezdésében foglaltak kivételével – nem lehet figyelembe venni.

Tekintettel arra, hogy szolgálati idő igazolásánál a bizonyítási teher az igénybejelentőt terheli, ezért megállapítottuk, hogy a kifogásolt kérdések akkori formájukban történő feltevése adatvédelmi szempontból aggályos, hiszen az igénybejelentő számára kell annak a lehetőségét biztosítani, hogy minél hosszabb időre szóló szolgálati időt igazoljon, a nyugdíjbiztosító viszont nem jogosult annak vizsgálatára, hogy az „igazolatlan időt” a bejelentő hol, mivel töltötte.

Szintén nem elhanyagolható tény – bár ez némiképp már túlmutat az adatvédelem körén –, hogy az a személy, aki büntetését kitöltötte és a Btk. alapján mentesül a büntetett előélethez fűződő hátrányok alól, ne tartozzon számot adni olyan elítélésről, amelyre nézve mentesítésben részesült.

Összegezve tehát az ONYF nem jogosult olyan személyre vonatkozóan bűnügyi személyes adat kezelésére, aki büntetését már kitöltötte, ezért a forgalomban lévő – hibás tartalommal szereplő – nyugdíj igénybejelentő lapok visszavonását és új, a fenti kérdések mellőzésével készített nyomtatványok kibocsátását kérte a biztos, mely azóta meg is történt. (347/A/2004)

Önkormányzatok

Az önkormányzati adatkezeléseket érintő ügyek száma és aránya a korábbi évhez viszonyítva nem változott számottevően, az Adatvédelmi Biztos Irodájához érkezett összes ügyszám képest kismértékben csökkent. 2004-ben 156 önkormányzatokat érintő beadvány érkezett, ezek közül adatvédelmi tárgyú 115 volt. Az adatvédelmi ügyek közül panaszügy 75, konzultációs ügy 40 volt. Az elutasított ügyek száma 14, ezek közül másik ombudsmanhoz három beadványt tettünk át.

A vizsgált ügyek – a korábbi évekhez hasonlóan – az önkormányzatok működésének szinte valamennyi, adatkezeléssel is járó területét érintették. Az önkormányzatoknál adatkezelést végzők – konzultációs beadványok formájában – gyakorta előzetesen kikérlik az adatvédelmi biztos állásfoglalását, mielőtt valamilyen kétséges jogi alapon álló adatkezelésbe kezdenének, vagy ha a jogszabályok helyes értelmezése bizonytalan. Előfordul, hogy a jegyző mint a törvényesség helyi, első számú őre szembe kerül az őt kinevező testülettel és a jogi álláspontjának nyomatékosításához, „külső megerősítéséhez” segítséget, tanácsot kér a biztostól. Az ilyen esetekben sokszor kell megismételnünk a korábbi beszámolóinkban már kifejtett biztos álláspontot. Ilyen kérdések például a képviselő-testület tagjainak betekintési joga egyedi hatósági ügyekben, a számukra továbbítható személyes adatok köre, hozzáférés a helyi nyilvántartásokhoz, a fenntartó önkormányzat és az intézményei közötti adattovábbítások.

Szociális ellátás

Egy önkormányzati képviselő levélben fordult a biztoshoz, mivel településük polgármestere szociális felmérést végeztetett a lakosság körében, melynek során adatokat gyűjtöttek – többek között – a lakosok munkahelyéről, jövedelméről, a családban egy főre jutó jövedelemről. A jegyző az adatgyűjtéssel nem értett egyet, és ezt jelezte a polgármester felé. Az adatgyűjtést felfüggesztették, a begyűjtött adatokat megsemmisítették.

A beadványozó által kifogásolt szociális felmérés esetében nem lehetett megállapítani, hogy mi volt az adatkezelés célja. A települési önkormányzat feladata a szociális ellátásról való gondoskodás, és az önkormányzat meghatározhatja, hogy mely feladatokat milyen mértékben és módon lát el, azonban ezt csak a törvények, így a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szt.) szabályainak betartásával teheti meg. Amennyiben az önkormányzat valamilyen kérdésben kérdőíves felmérést, közvélemény-kutatást szeretne végezni, akkor az ennek során végzett adatkezelés akkor nem kifogásolható, ha a kérdőívek kitöltése önkéntes, és a kérdőívek összegyűjtése és a kérdésekre adott válaszok alapján a válaszadó személye nem azonosítható. (195/A/2004)

Egy állampolgár a 2004. július 1-jétől bevezetett új parkolási igazolványok adattartalmát sérelmezte, mivel azon a mozgásában korlátozott jogosult arcképe is szerepel. Véleménye szerint a személyiségi jogok megilletik a mozgássérültet is, és néhány csaló ember miatt méltánytalannak érezte, hogy az autó szélvédőjén látható legyen a fényképe.

A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény, az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. törvény módosításáról szóló 2003. évi XIX. törvény felhatalmazást ad a kormánynak arra, hogy a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványának kiadásával és nyilvántartásával kapcsolatos részletes eljárási szabályokat meghatározza. A személyes adatok kezelésére vonatkozó törvényi felhatalmazás tehát létezik, a részletes szabályokat pedig a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló 218/2003. (XII. 11.) kormányrendelet (továbbiakban: Rendelet) tartalmazza, amely 2004. július 1-jén lépett hatályba. Az igazolványon a Rendelet 3. számú mellékletében felsorolt adatfajták szerepelnek. Az előlapon a kerekesszék-szimbólum, az igazolvány sorszáma, az érvényesség lejártának dátuma és az igazolványt kiállító hatóság neve szerepel. Ezek az adatok az Avtv. szerint önmagukban nem minősülnek személyes adatnak mindaddig, amíg egy természetes személlyel összefüggésbe nem hozhatók. Ha a parkolás során csak ezek az adatok válnak megismerhetővé egy külső szemlélődő számára, akkor ez nem jelenti a személyes adatok védelméhez fűződő jog sérelmét, hiszen ezen adatok alapján nem állapítható meg a parkolási kedvezményre jogosult mozgássérült személy kiléte.

A kártya hátoldalán található a jogosult neve, törvényes képviselőjének a neve, az aláírások, a jogosult arcképmása és a kiállítás dátuma. Ezek az adatok személyes adatok, melyek kezelése a hivatkozott törvények és a Rendelet alapján jogszerűen történhet. Az adatkezelés során az érintett arcképmását, de egyéb személyes adatait is védeni kell a jogosulatlan hozzáférésektől. A parkolási igazolvány jelenlegi kártya formájában megfelel az adatbiztonság követelményének, hiszen a szélvédőre, műszerfalra helyezve a hátoldalán található személyes adatokat fizikailag védi attól, hogy jogosulatlan személyek számára megismerhetővé váljanak. A parkolási jogosultság megállapításához szükséges adatokról a kártya előlapján található. Az új, kártya formájú parkolási igazolvány az adatvédelmi követelményeknek megfelel, és nem sérti az érintettek személyiségi jogait. (1123/A/2004, 1248/A/2004)

Egy körjegyző állásfoglalást kért arról, hogyan szerezhetnek jogszerűen tudomást a Roma Holocaust Megbékélési Program keretében kárpótlásban részesültek személyes adatairól, a kárpótlás tényéről, összecszerűségéről. Az adatkezelés céljaként azt jelölte meg, hogy a megítélt és kifizetett kárpótlás összegét figyelembe akarják venni a szociális rászorultság megállapításánál, mivel a településen, a méltányosság címen megállapítható közgyógyellátási igazolvány iránti kérelmezők között volt több olyan személy, akiről „nem hivatalos információ” szerint a képviselő-testület egyes tagjai tudják, hogy a Roma Holocaust Megbékélési Program keretében kárpótlásban részesültek.

Abból, hogy az érintett a Roma Holocaust Megbékélési Program keretében kárpótlásban részesült, az etnikai kisebbséghez tartozására vonatkozó különleges adata lehet következtetni. Ha az érintett ezzel kapcsolatban nyilatkozik, és írásbeli hozzájárulását adja különleges adatainak kezeléséhez, még önmagában nem jelenti azt, hogy a kárpótlás címen kapott összeget szociális helyzetének, rászorultságának megállapításakor figyelembe lehet venni. A kárpótlás egyszeri juttatás, mely nem tartozik a rendszeres jövedelmek közé. Nincs olyan hatályos törvény, amely előírja, hogy a közgyógyellátásra jogosultság megállapításakor a szociális rászorultság szempontjából figyelembe vehető a kárpótlás jogcímen juttatott egyszeri jövedelem, melyből esetleg következtetni lehet az érintett különleges adatára. Az Szt. egyértelműen meghatározza, hogy kik jogosultak közgyógyellátásra, és ezen túl, a méltányosság címen megállapítható – a képviselő-testület döntési jogkörébe tartozó – közgyógyellátásra való jogosultság megállapításakor milyen szempontokat kell figyelembe venni. (950/K/2004)

Helyi adóhatóság

A helyi adózással összefüggő beadványok különféle panaszokat fogalmaztak meg mind a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (továbbiakban: Hatv.), mind az adózási tárgyú önkormányzati rendeletek szabályaival, azok alkalmazásával kapcsolatban, és több esetben valóban kifogásolandó volt vagy maga a szabályozás, vagy annak végrehajtása. Az egyes adófajták közül a magánszemélyek kommunális adója és az idegenforgalmi adó vonatkozásában merült fel a legtöbb probléma.

Az idegenforgalmi adónál az tűnt ki a panaszokból, hogy a helyi adóhatóság számára nehézséget okoz az adóbeszedésre kötelezettek (például: szállásadó), illetve rajtuk keresztül az adó alanyainak (vendégéjszakát eltöltő magánszemély) ellenőrzése, különösen az adómentességre való jogosultság vizsgálata. Mivel a Hatv. felhatalmazza az önkormányzatokat rendelet alkotására a törvényben nem szabályozott eljárási kérdésekben, ezért kívánatos lenne az adózási viszonyokat egyértelműen szabályozottá tenni az eljárási normák tekintetében is.

A kommunális adónál főként az adóalanyok azonosításához szükséges adatok köre és az adótárggyal kapcsolatos adatok tekintetében merültek fel kételyek, vagyis vizsgálandó volt, hogy ezen adatokat milyen részletezettséggel kell a bevallásnak tartalmaznia ahhoz, hogy az adó megállapítható legyen.

Az adó alanya az, aki az év első napján az építmény tulajdonosa. Több tulajdonos esetén a tulajdonosok megállapodhatnak arról, hogy melyikük vállalja az adózást, ki válik adóalannyá. A megállapodás létrejötte tartalmazza a további tulajdonosok és hasznélvezők személyes adatainak teljes körű felsorolását a bevallásban. Az adó megállapítása mint törvényben meghatározott cél megvalósulásához minimálisan szükséges adatok kezelése fogadható el. Az adótárgy vonatko-

zásában, amennyiben a hasznos alapterület összesített értékének közlése lehetővé teszi az adó mértékének megállapítását, ezen túl további adatok (például: a szobák nagysága) gyűjtése adatvédelmi szempontból nem fogadható el. Az adóalany telefonszáma, munkahelyének neve és címe, a nyugdíjas törzsszám kezelésére nincs törvényi felhatalmazása a helyi adóhatóságnak, és ezen adatok ismerete szükségtelen az adó megállapításához. A vitatott adatok hiánya szankciót nem vonhat maga után, az adó mértékének megállapítását nem befolyásolhatja. Ha adómentességre jogosító körülményt kell igazolni, ennek szabályait az önkormányzat rendeletben meghatározhatja (például: nyugdíjszelvény bemutatása). (345/A/2003, 1283/A/2003)

Az egyik beadványozó kérdése az volt, hogy az ingatlan társtulajdonosa megtudhatja-e a helyi adóhatóságtól, hogy a másik tulajdonos fizetett-e adót. A biztos állásfoglalás szerint az adónyilvántartás nem ingatlanok szerint áll fel, hanem adózónként, bár az adóhatóság által kezelt, jogszerűen felhasználható, telekkel kapcsolatos adatok megléte az adóztatás feltétele. Valamennyi adózó minden adózással kapcsolatos adata adótitoknak minősül, és az adóhatóságot titoktartási kötelezettség terheli. Azonban ha az adózó az adót nem fizette meg, és azt tőle nem lehet behajtani, az adó megfizetésére határozattal kötelezhető a vagyontárgy minden tulajdonosa a közös tulajdont terhelő adó tekintetében. Ebben az esetben a kötelezett megismerhet minden olyan iratot, amely jogainak érvényesítéséhez szükséges. (381/A/2004)

Az adatvédelmi követelmények betartásával biztosítani kell annak lehetőségét, hogy az önkormányzatok az adóztatási feladataiknak eleget tudjanak tenni. Az önkormányzatok részéről problémaként vetődött fel, hogy a magánszemélyek kommunális adója vonatkozásában az önkormányzati adóhatóságnak nem állnak a rendelkezésére olyan adatok, melyek alapján az adóalanyok személyét meg tudná állapítani, mivel jelenleg csak a bevallást benyújtó személyeket tudják felvenni az adózói nyilvántartásba.

A Hatv.-ben a kezelendő adatok köre és megismerhetősége sok esetben nem vagy nem megfelelően szabályozott. Szükség van a jogi szabályozás pontosítására, kiegészítésére, illetve az adatkezelésre vonatkozó egyértelmű felhatalmazás megalkotására. Például nem fogadható el a Hatv. azon előírása, hogy egy felhívásban kell meghatározni az önkormányzatnak az adómegállapításhoz szükséges, az adóalanyok által szolgáltatandó adatokat, ugyanis erről mindenképpen törvényben vagy önkormányzati rendeletben kell rendelkezni. A felvetődött problémák rendezése érdekében a biztos kezdeményezte a Hatv. rendelkezéseinek felülvizsgálatát, módosítását.

A biztos állásfoglalását kérték a környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. törvény módosítása kapcsán, ugyanis 2004. július 1-jétől talajterhelési díjat köteles fizetni az a kibocsátó, aki közcsatornára nem köt rá, és engedély alapján szennyvízelhelyezést alkalmaz.

Az egyik önkormányzat – tulajdonosként – azzal a kéréssel kereste meg a víz- és szennyvízszolgáltatást végző gazdasági társaságot, hogy az adóztatási feladatok ellátásához szükséges adatokat (vízóraállást, a közcsatornára rákötött-e az adott ingatlan vagy sem) adják ki az önkormányzat számára. A biztos álláspontja szerint, mivel az adatszolgáltatás iránti kérelemben az adatot igénylő nem hivatkozott megfelelő törvényi, illetve önkormányzati rendeleti felhatalmazásra, a szolgáltatónak meg kell tagadnia az adatszolgáltatást. A helyi önkormányzatoknak rendeletalkotási kötelezettségük van, mert a törvény szerint a helyi vízgazdálkodási jogkörbe tartozó szennyvízelhelyezéshez kapcsolódó talajterhelési díjjal kapcsolatos adatszolgáltatási és eljárási szabályokat a települési önkormányzat rendeletben állapítja meg. E törvény azonban nem rögzíti a szükséges személyes adatok forrását. A szolgáltatók a környezetterhelési díj megállapítása szempontjából nélkülözhetetlen adatoknak nem minden esetben vannak birtokában, az adott kérdésekre csak következtetéseken alapuló, a valós helyzetet csupán vélelmező tájékoztatást nyújthatnának. Az olyan eljárás tekinthető megfelelőnek, ha a helyi önkormányzatok közvetlenül a kibocsátóknak írnak elő adatszolgáltatási kötelezettséget. A talajterhelési díj mértékét a szolgáltatott vízmennyiség alapján kell kiszámítani, az adatok forrása erre a személyes adatra nézve is a fogyasztó kell, hogy legyen, így a biztos nem támogatta azt az eljárást, mely szerint a fogyasztó birtokában lévő személyes adatot a helyi adóhatóság „kerülő úton” szerezze meg. Lehetőség van azonban arra, hogy a víz- és szennyvízszolgáltatást végző társaság egy település, településrész átlagfogyasztási adataival (melyek nem minősülnek személyes adatnak) segítse az adóhatóság törekvését arra, hogy a feltűnően alacsony fogyasztási adatokat kiszűrhesse, és ezen fogyasztókat az adóhatóság ellenőrizze. (1472/K/2004)

Önkormányzatok által kezelt személyes adatok felvétele, gyűjtése, felhasználása, továbbítása

Egy újságíró arról tájékoztatta a biztost, hogy egy önkormányzat felhívás alapján adatgyűjtést végez három gazdálkodó szervezet megszűnésének körülményeiről és állásfoglalást, illetve vizsgálatot kért az adatgyűjtéssel kapcsolatban.

A képviselő-testület határozatában vizsgálat indításáról döntött a munkahelyek megszűnése ügyében, majd e határozatát visszavonta, és egy másik határozattal megalakított munkacsoport feladatául jelölte meg a munkahelyek megszűnése okainak feltárását, tekintettel a képviselő-testület által korábban kiadott felhívásra. Eszerint a képviselő-testület felhívással fordult mindazokhoz, akik a témával kapcsolatos szóbeli információkkal, írott dokumentumokkal rendelkeztek, és kérte ezen információk rendelkezésre bocsátását. A biztos megkeresésére adott tájékoztatás szerint a képviselő-testület egy monográfia megírása tárgyában hozott döntést, azonban ez sem az említett határozatokban, sem a felhívásban nem szerepel. Egy monográfia,

helytörténet megírásához nem szükséges a képviselő-testület, illetve az alpolgármester információgyűjtése, adatkezelése, helytörténet írása általában nem „*testületileg*” történik. A polgármester ezen kívül arról is tájékoztatta a biztost, hogy egy, az esettel összefüggésben a településükön terjesztett, nagy nyilvánosságot kapott szórólap a képviselő-testület jó hírnevét rontotta, mivel megkérdőjelezte a testület becsületességét. Az adatkezelés jogalapjaként az Avtv. 5. §-ának (4) bekezdésében foglalt, „*érintett létfontosságú érdekei*” miatt elfogadott képviselő-testületi határozatot jelölte meg, mely határozatot – a fentiek szerint – később hatályon kívül helyezték, és új határozatot fogadtak el. Az „*érintett létfontosságú érdekeinek védelme*” nem fogadható el jogalként, hiszen az Avtv. csak természetes személyek adatait védi, és nem lehet a képviselő-testület érdekei védelmére alkalmazni (egyébként sem értelmezhető, hogy mi a képviselő-testület létfontosságú érdeke). (783/K/2004)

Egy szokatlan szabálysértési eljárási adatkezelés érintette volt egy vidéki indítványozó, aki panaszolta, hogy a helyi önkormányzat közterület-felügyelői fényképfelvételt készítettek róla, mivel nem tett eleget az igazoltatási felkérésnek, és a helyszínről gépjárművével el akart távozni. Az elkészült felvételt a későbbi eljárás során felhasználták.

A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Kttfv.) 12. §-a alapján a felügyelet feladatkörébe tartozó szabálysértési és államigazgatási eljárásokkal összefüggő személyes adatok kezelésére a külön törvények rendelkezései az irányadók. A Kttfv. 15. § alapján a felügyelő feljelentés megtevése vagy egyéb jogszerű intézkedés céljából az érintettet személyazonosságának megállapítása érdekében igazoltathatja. A Kttfv. alapján a felügyelő eljárására – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az ügy jellegétől függően az Áe., illetőleg a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (továbbiakban: Szabstv.) törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. A Szabstv. szerint a szabálysértési eljárásban szabadon felhasználható minden olyan bizonyítási eszköz, amely a tényállás megállapítására alkalmas lehet. A törvényi szabályok alapján a közterület-felügyelet munkatársának, csak annyiban van – a személyes adatok kezelését is magában foglaló – felvételek készítése jogosultsága, amennyiben az a szabálysértési tényállás megállapítására alkalmas bizonyítási eszközül szolgálhat, és az adatkezelés során maradéktalanul érvényesülnek a személyes adatok célhoz kötött kezelésére vonatkozó alapvető szabályok. A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a fényképfelvétel akkor készült, amikor az eljáró közterület-felügyelőnek még nem sikerült a panaszos személyazonosságát megállapítania. Tekintettel arra, hogy a Szabstv. szerint a szabálysértési felelősségre vonás szempontjából a szabálysértés elkövetésével terhelt személy azonosítása jelentős tény, adat, így a személyazonosság megállapításáig jogszerűen készíthettek az érintettől fényképfelvételt. (306/A/2004)

Egy állampolgár a hivatalunkhoz fordult, mivel az egyik bizottsági ülés meghívója megjelent az önkormányzat honlapján. A meghívón a napirendi javaslatok között egy olyan javaslat is szerepelt, amelyet zárt tárgyaláson kellett tárgyalni. E napirendi pont érintettjét név szerint megnevezték, így a meghívó interneten való közzétételével nyilvánosságra került, hogy vele szemben kilakoltatási eljárás van folyamatban.

Akkor is fennáll a személyes adatok védelméhez való jog sérelme, ha – bár a zárt ülésen elhangzottakról csak az arra jogosultak értesülnek – a nyilvánosságot tájékoztatják a tárgyalt napirendi pontról, hiszen a név és az a tény, hogy kilakoltatási eljárás van folyamatban az adott személlyel szemben, személyes adatnak minősül, tehát az érintett hozzájárulása nélkül nem közölhetőek az arra jogosultakon kívül másokkal. Nemcsak az eljárás részleteiről való tájékoztatás, hanem csupán az eljárás folyamatban léteének ténye, annak nyilvánosságra hozatala is okozhat az eljárás alanyának személyiségi jogi sérelmet. (1229/A/2003)

2004. május 1-jén az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény hatályon kívül helyezte a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvényt, s egyúttal új szabályozást léptetett hatályba, amely összhangban van az adatvédelmi biztos 2000 decemberében kiadott ajánlásában foglaltakkal. A közérdekű bejelentés ténye a bejelentő személyes adata, és ennek továbbítása, a bejelentő kilétének felfedése kizárólag akkor lehetséges, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy nyilvánvalóvá vált, hogy a bejelentő rosszhiszeműen járt el, és ezzel bűncselekményt vagy szabálysértést követetett el; másnak kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott.

Egy állampolgár beadványában állásfoglalást kért arról, hogy az egyik kerületi önkormányzat jogosult volt-e – az önkormányzatnak hóeltakarítás miatt írt levelével kapcsolatban – nevének és címének az ügyben érdekelték részére való kiadására. A közérdekű bejelentő személyes adatainak továbbítására, nyilvánosságra hozatalára csak abban az esetben van lehetőség, ha rosszhiszeműen járt el, és ezzel bűncselekményt, szabálysértést követett el vagy egyéb jogsérelmet okozott. Azonban ekkor is csak a törvényben meghatározott szerv vagy személy részére adhatók tovább a bejelentő adatai. Egyéb esetekben a közigazgatási szerv a bejelentő személyét védve nem továbbíthatja személyes adatait. (420/A/2004)

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (továbbiakban: Htv.) 23. §-ában felhatalmazza a települési önkormányzat képviselő-testületét arra, hogy önkormányzati rendeletben állapítsa meg – többek között – a helyi közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlantulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, a szolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit, az elvégzett szolgáltatás alapján az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget. A személyes adatok kezelésére vonatkozóan a Htv. 23. §-ának a)-f) pontjaiban általános jelleggel korábban is felhatalmazást adott, a bekezdés módosítása, a 2003. évi CXX. törvénnyel beiktatott g) pont azonban kifejezetten rendelkezik arról, hogy önkormányzati rendeletben kell meghatározni az adatkezelés részletszabályait. Az önkormányzatoknak az általános felhatalmazás keretén belül lehetőségük van arra, hogy maguk határozzák meg, a közszolgáltató hogyan kapja meg a szolgáltatás elvégzéséhez szükséges adatokat.

További kérdést vet fel a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok körének megállapítása. Az adatkezelés részletszabályait az önkormányzati rendeletnek kell tartalmaznia, az Avtv.-ben foglalt adatkezelési elvek figyelembevételével. Amennyiben önkormányzati rendelet nem ad felhatalmazást és nem szabályozza az adatkezelést, akkor a szolgáltatást végző szervezet részére az Avtv. szabályai szerint, az ott meghatározott feltételekkel és korlátok között adható tájékoztatás, ami többek között az adatok felhasználása céljának és jogalapjának igazolásával, díjfizetési kötelezettséggel jár együtt. (371/K/2004)

Egy beadványozó azzal a kérdéssel fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy építésügyi hatósági ellenőrzés során joga van-e az eljáró hatóságnak az előzetes bejelentkezés nélküli ellenőrzésre, a magánterületre belépni a tulajdonos jelenléte nélkül, továbbá fényképfelvételeket készíteni az építkezésről és azt bizonyítékként felhasználni.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (továbbiakban: Éptv.) 45. § (1) bekezdése szerint az első fokú építésügyi hatóság köteles az engedélyhez kötött építési munka végzését a helyszínen ellenőrizni, ennek keretében vizsgálnia kell – többek között – az építési engedély és az engedélyezési tervek alkalmazását, az építmény szerkezeteinek a megvalósulását, továbbá az állékonyságra, az életre és egészségre, a köz- és vagyonbiztonságra vonatkozó követelmények megtartását. A tulajdonos, a hasznélvező és a használó, valamint az építető és a kivitelező a hatósági ellenőrzést túrni kötelesek. Az építésügyi hatóság megfelelő törvényi felhatalmazás alapján kérheti és kezelheti az ellenőrzési feladatok elvégzéséhez szükséges adatokat. Az eljáró szerv kötelessége a tényállás tisztázása és szükség esetén bizonyítási eljárás lefolytatása, melynek során bizonyítási eszköz lehet a fényképfelvétel is, ezért az építményekről fényképfelvételek készítése és az adott ügyben való felhasználása nem kifogásolható és nem ellentétes a célhoz kötöttség elvével.

Az a kérdés, hogy a hatóság végezheti-e az ellenőrzést előzetes bejelentkezés nélkül és beléphet-e a magánterületre a tulajdonos engedélye nélkül, nem kifejezetten adatvédelmi kérdés. Általánosságban elmondható azonban, hogy az Áe. 56. §-a úgy rendelkezik, hogy a hatósági ellenőrzésről az ügyfelet előzetesen értesíteni kell, kivéve, ha az előzetes értesítés az ellenőrzés eredményességét veszélyeztetné, ilyen esetben a jelenlévő ügyfelet az ellenőrzés megkezdésekor szóban kell értesíteni. (143/A/2004)

Egy önkormányzati jegyző azzal a kérdéssel fordult a biztoshoz, hogy mely esetekben kell teljesíteni a különféle szervezetek – elsősorban az APEH, a társadalombiztosítás, illetve hitelintézetek – hagyatéki eljárásra, az örökhatályú és az örökösök adataira vonatkozó adatkéréseit.

Az Art. meghatározza, hogy az adóhatóság mely más hatóság által vezetett nyilvántartásokat használhat fel: személyi adat- és lakcímnnyilvántartást, cégnyilvántartást, ingatlan-nyilvántartást, gépjármű-nyilvántartást. Ez a kimerítő felsorolás nem adott lehetőséget a hagyatéki eljárás adatainak az adóhatóság részére való továbbítására. Tehát sem a hagyatéki leltár, sem a hozzátartozó adatai nem voltak továbbíthatók az adóhatóság részére, mert hiányoztak az adattovábbítás törvényi feltételei. Az adóhatóság felé történő adattovábbítást az Art. 2005. január 1-jén hatályba lépett új rendelkezései lehetővé teszik.

A hitelintézetek, illetve a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek részére azonban továbbra sem lehetséges a kérdéses adatszolgáltatás, mivel annak törvényi feltételei hiányoznak. (379/A/2004)

Betekintési jog

Az egyik megyei gyámhivatal vezetője arról kért állásfoglalást, hogy a gyámügyi eljárások során készített szakvélemények miként ismertethetők meg az ügyfelekkel. Az elmúlt években már többször találkoztunk azzal a problémával, hogy a keletkezett iratok az ügyfelek, vagy egyéb érintettek olyan különleges – legtöbbször egészségi állapotra vagy kóros szenvedélyre vonatkozó – adatait tartalmazzák, melyek megismerése az eljárásban részt vevő ügyfelek, illetve más betekintésre jogosultak számára jogaik érvényesítése érdekében nem fontos, a megismerés ugyanakkor súlyos sérelmet okozhat az érintettnek. Ez a kérdés elsősorban a gyámügyi és a szociális ellátásokhoz kapcsolódó eljárásokban merül fel. A korábbi adatvédelmi biztos 2000-ben megkereste az Igazságügyi Minisztériumot, és javasolta az Áe. módosítását oly módon, hogy az iratbetekintési jog korlátozható legyen az érintettek különleges adatainak védelme érdekében. A közigazgatási eljárási törvény tervezete tartalmazza azt a rendelkezést, melynek alapján az ügyfél személyes adatainak

védelme érdekében kérheti az ellenérdekű ügyfél iratbetekintési jogának kizárását. A leírt esetben egyéb mód is van az érintettek jogainak védelmére.

A szakértő feladata az Áe. alapján az, hogy olyan tényeket, körülményeket állapítson meg, melyek megítéléséhez különleges szakértelem szükséges. Feladatainak ellátása érdekében a szakértő megtekintheti az ügy iratait, egyes eljárási cselekményeknél jelen lehet, az ügyfélhez, tanúhoz kérdéseket intézhet. A szakértő ezen eszközökkel alakítja ki szakvéleményét, amely – kissé leegyszerűsítve – válasz olyan kérdésekre, melyek az ügy eldöntéséhez fontosak, és amelyek megválaszolására az eljáró szerv nem képes. Vagyis a szakértő szakvéleménye az, amire az eljárás során szükség van. A leírtak alapján a szakértő akkor jár el helyesen, ha csak a szakvéleményt nyújtja be, a közigazgatási szerv pedig akkor, ha csak a szakvéleményt fogadja el, és teszi az eljárás iratanyagának részévé. A szakvéleménynek pedig nem szükségszerűen képezik részét azok az iratok, előzetes vélemények, meghallgatásról készült jegyzőkönyvek, amelyek a szakvélemény elkészítése során keletkeztek. (437/K/2004)

Egy megyei jogú város jegyzője állásfoglalást kért arról, hogy az önkormányzat belső vizsgálata eredményeképpen kezdeményezett büntetőeljárással kapcsolatos iratokat megismertetheti-e az ügyben érintett önkormányzati képviselővel. Az Avtv. 12. §-a alapján az adatkezelő az érintett adatalany kérelmére köteles az adatkezelésről tájékoztatást adni. Az Avtv. 13. és 16. §-a azonban lehetővé teszi, hogy az adatkezelő az érintett tájékoztatását törvényben meghatározott esetekben – így különösen a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében – megtagadja.

Az Avtv. 16. §-a szerinti korlátozás értelemszerűen olyan adatokra vonatkozik, amelyeket az érintett még nem tud. A korlátozás célja, hogy azokat ne, vagy csak különleges szabályok szerint tudhassa meg, a korlátozás tartalmát más törvények határozzák meg. A büntetőügygyel kapcsolatban ez a törvény a Be., amely differenciált szabályokat tartalmaz arra nézve, hogy az eljárás folyamán az egyes szereplők mikor és milyen terjedelemben ismerhetik meg a büntetőeljárás során keletkezett iratokat. A terhelt a nyomozás befejezését követően majdnem korlátlan iratbetekintési jogot gyakorolhat, az Avtv. szerinti jogai java részét tehát csak időlegesen korlátozottak.

A büntetőeljárás során vagy azzal összefüggésben nemcsak a büntetőeljárást folytató szerveknél keletkeznek iratok, hanem e körbe tartoznak a más szerveknél a büntetőeljárással szoros összefüggésben keletkezett iratok, adatok is, mint például a büntetőeljárás megindítását jelentő iratok, az abban szereplő adatok, valamint a hatóság megkeresésére (Be. 71. §) teljesített adat szolgáltatás, illetve az ehhez kapcsolódó más adatok. A Be. alapján büntetőeljárásban részt vevő személyek jogainak gyakorlása felől a büntetőeljárást folytató szervek dönthetnek. Hatáskörük elvonását jelentené (és adott esetben veszélyeztetné a nyomozás érdekeit is), ha más szervek (különösen a közigazgatási szervek) nem tartanák be a Be. rendelkezéseit. (1513/K/2004)

Egy szabálysértést elszenvető állampolgár kifogásolta, hogy a városi szabálysértési hatóság megtagadta tőle a betekintést az elkövető szabálysértési ügyében hozott határozatba. Beadványában kifogásolta, hogy az eljáró szabálysértési hatóság kizárólag az eljárást megszüntető határozatot kézbesíti másolatban a sértettnek, ellenben a felelősséget megállapító határozatot nem.

A szabálysértési hatóság adatkezelését a Szabstv. rendelkezései határozzák meg. A törvény 51. §-ának (2) bekezdése értelmében a sértett bármikor kezdeményezheti az iratokba történő betekintést, azonban az eljárás alá vont személy nevét kivéve, az egyéb személyes adatokhoz nem férhet hozzá. A Szabstv. 75. §-ának (1) bekezdése alapján az eljárás során hozott határozatot azzal kell közölni, akire az rendelkezést tartalmaz. Tehát a szabálysértési felelősséget megállapító határozatot a sértettnek csak akkor lehet és kell kézbesíteni, amennyiben az reá nézve valamilyen rendelkezést tartalmaz, vagyis valamilyen jogot vagy kötelezettséget állapít meg. Amennyiben ilyen rendelkezést nem tartalmaz, akkor a határozat nem kézbesíthető a sértett számára. Ha a sértett az eljárás során eredményesen érvényesíti a kártérítési igényét, akkor mint jogosult áll szemben az eljárás alá vont személlyel mint kötelezettel, vagyis rá nézve is tartalmaz rendelkezést a szabálysértési hatóság határozata, ilyenkor a szabálysértési határozat kézbesítésnek adatvédelmi szempontból már nincs akadálya. (897/A/2004)

Bíróságok

Az elmúlt évi beadványok közül több panasz irányította rá a figyelmet arra, hogy egyre nő az igény a bíróságok tevékenységét tükröző határozatok megismerésére, és ezzel párhuzamosan számos esetben kifogásolják az iratok egészét érintő, az akták teljes nyilvánosságát főszabályként tiltó rendelkezést, illetve az egyes eljárásokban az adatvédelem nem megfelelő szintjét. Ez az a terület, ahol elkerülhetetlennek látszik az információs önrendelkezési jog két ágát alkotó adatvédelemnek, illetve a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jognak egységes és önálló szabályozása a bírósági adatkezelésben. A bírósági iratokból teljesíthető adattovábbításokkal összefüggésben ezt a beadványozók különböző szempontokból indokolható érvei támasztották alá azzal, hogy a bíróság mint adatkezelő is több esetben kérte az adatvédelmi biztos útmutatását elsősorban a sajtó tájékoztatásával kapcsolatban.

Az egyik panaszban azt kifogásolták, hogy egy társasház lakóival úgy közölték azt, hogy az egyik lakótársat jogerősen elmarasztalták egy másik lakó sérelmére elkövetett becsületsértés miatt, hogy az ezt kimondó ítéletet teljes terjedelmében fénymásolva valamennyi lakó postaládájába bedobták. Az ítélet indoklása tartalmazott a terhelt személyével, körülményeivel összefüggő olyan adatokat is, amiket a bíróság a büntetés kiszabásánál szükségképpen figyelembe vett, de a cselekmény elkövetésének megállapításában nem volt jelentőségük. A panaszossal szemben – ezekre az adatokra nézve – ugyanazzal a módszerrel követték el a jogosulatlan adatkezelést, mint amilyenről a szóban forgó ítéletben a bíróság megállapította, hogy az alkalmas volt a sértett becsületének csorbítására a teljes, száznál nagyobb létszámú lakónyilvánosság előtt. A Be. 262. § szabályozza azt, hogy kivel kell közölni a határozatot, és azt is előírja, hogy a közlésnek mi a módja. A döntés tartalmának megismerése szempontjából lényeges szabályt állapít meg a 262. § (3) bekezdése, amely kimondja, hogy a határozat kihirdetésekor a rendelkező részt kell felolvasni, és az indoklás lényegét szükség szerint megmagyarázva kell ismertetni. Ebből az következik, hogy a bíróság adott ügyben hozott ítéletének megismeréséhez szükséges, de egyben elegendő a rendelkező résznek és a cselekményt röviden leíró, illetve a megfelelő jogszabályi hivatkozásokat felsoroló indoklásnak a közlése. Ebből a célból az egyes határozatokról kivonat készítését, és annak közzétételét azonban nem írja elő törvény, a bíróság felelőssége ezért nem állapítható meg. (271/A/2004)

Kiemelten foglalkozik a törvény a folyamatban lévő ügyekben sajtó útján adható nyilvános tájékoztatással, ez azonban nem jelenti azt, hogy az Avtv. hatálya alól a sajtó adatkezelése kivételt képez. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 29. § (2) bekezdése szerint a bíróság előtt folyamatban lévő vagy befejezett ügyről a sajtó, a rádió és a televízió részére a bíróság elnöke vagy az általa megbízott személy adhat tájékoztatást. A Be. 74/B. § (5) bekezdése az egyéb jogi érdeken alapuló felvilágosítást eseti engedély megadásához köti, aminek végrehajtásáról a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (röviden BÜSZ) 10. §-a alapján az iroda gondoskodik. A fenti esetekben mindig kérelemre, az abban foglalt célt mérlegelve teszik lehetővé a tájékoztatást. Ettől elkülönül az ügydöntő határozatok ismertetése, ugyanis azt mindig nyilvánosan kell kihirdetni akkor is, ha azt megelőzően a bíróság a nyilvánosság kizárásáról döntött [Be. 239. § (2) bekezdése]. Ennek oka éppen abban az igényben fogalmazódik meg, hogy az egyes ítéleteken keresztül nemcsak az igazságszolgáltatás jogalkalmazói gyakorlata, hanem mint önálló hatalmi ág is átlátható, működése megismerhető és ellenőrizhető legyen. Ennek a célnak megfelelő adatkezelést éppen ezért nem az egyes eljárási szabályok közé bújtatva, hanem önállóan és valamennyi ítélező szervre egységesen alkalmazva külön törvényben kell szabályozni. Ez a jog az eljárás rendjébe illeszkedő iratbetekintési jogtól független, közvetlenül az információs önrendelkezési jogból mint alkotmányos alapjogból következik, ezért csak olyan mértékben korlátozható, amin keresztül más alkotmányos alapjog lényeges tartalma érvényesül.

Két évvel korábbi beadványra utalt vissza a Fővárosi Bíróság elnökének kérdése az elektronikus úton elérhető tárgyalási jegyzék adattartalmával kapcsolatban. Akkor a biztos arra hívta fel a figyelmet, hogy elegendő az ügyszám alapján biztosított keresés. A bíróságon működő sajtótitkárság feladata azonban elsősorban az, hogy a fontosabb, nyilvánosságot érdeklő ügyekben a felek neve alapján is segítség a tájékozódást kiegészítve a per tárgyának ismertetésével, illetve a vádindítvány tartalmával. Ehhez a bíróság honlapjáról jelszavas belépéssel akarnak önálló hozzáférést biztosítani az újságírók számára. Azonban sem a sajtó érdeklődése, sem a bíróság eseti mérlegelése nem megfelelő alap a közérdekből megismerhető ügyek, illetve ügycsoportok kiválasztására. (1259/A/2004)

Erre figyelemmel azokban az ügyekben, ahol ugyanez a kérdés úgy vetődik fel, hogy van-e alkotmányos jogot érintő akadály annak, hogy meghatározott időszakra vetítve teljesítsenek olyan adatkéréseket, amelyek meghatározott tárgyban (elmeállapot megfigyelésének bírósági felülvizsgálata nem peres eljárásban) vagy meghatározott ügyféltypus (gazdálkodó szervezetek és gazdasági társaságok) ügyeiben hozott bírósági határozatok gyűjtésére irányulnak, nincs egzakttörvényi szabályozás. (659/A/2004, 896/A/2004) Ezt pedig olyan előremutató kezdeményezések sem pótolják, mint a Fővárosi Bíróságon bevezetésre szánt külön sajtószabályzat, vagy az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának intézkedési terve az úgynevezett „*üvegseb törvény*” hatékonyabb végrehajtásához közzétenni kívánt, a bíróságok működésével összefüggő közérdeklő adatok meghatározásáról. (451/K/2004, 1300/K/2004)

Két különböző beadvány is érintette a bírák személyes adatainak kezelését. Az egyik esetben a Fővárosi Bíróság elnöke kért állásfoglalást azzal kapcsolatban, hogyan lehet megakadályozni azt, hogy az egyes ügyekben eljáró bírót a nyilvánosságra hozott ítélete miatt személyes támadás érje. A jelenlegi adatvédelmi előírások nem határoznak meg különleges szabályt a bírót mint az adott ügyben eljáró közfeladatot ellátó személy védelmére. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság közszereplők adatainak kezelésével összefüggésben tett megállapításait a bírák ítélező tevékenységével szemben megfogalmazott véleményeknél is megfelelően alkalmazni kell. Ebből a szempontból az adatvédelmet sem korlátozná az, ha az egyes nyilvánosságot kapott ügyekben az eljáró bírót is megkapná a lehetőséget, hogy a saját döntéséről nyilatkozzon. (345/A/2004)

A másik esetben éppen a sajtó közvetítésével került reflektorfénybe egy bírót ügyvédi kérdésre adott, különleges személyes adatát érintő válasza. Az Avtv. 2. § 1. pontja alapján a biztos megállapította, hogy a jogi képviselő a bírót, mint magánszemélyre vonatkozó személyes adat közlését kérte, de a bírót zsidó származását firtató kérdés még nem minősül az Avtv. 2 § 9. pontja szerint adatkezelésnek. A bírót a származásáról önként nyilatkozott az adott eljárásban, ezért önmagában ennek az adatnak a megismerése nem volt jogellenes. Azonban a célhoz kötöttség szigorú szabályai szerint ez az adat jogszerű cél nélkül ke-

ült felhasználásra a lefolytatott büntető ügyben. Arról, hogy a tartalma szerint a bírósághoz feltehető tájékoztató kérdéssel egyébként milyen más, nem adatvédelembe ütköző szabályt sértett a jogi képviselő, a biztos hatáskör hiányában nem foglaltatott állást. (52/K/2004)

A bíróságok adatkezelésének problémakörét tárgyalta a Fővárosi Bíróság elnökének beadványa. A Bíróság elnöke a sajtó tájékoztatásával, a vonatkozó jogszabályok értelmezésével kapcsolatban tizenegy kérdésben kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását. Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletekben olvasható. (1300/K/2004)

Szektorális adatkezelések

Egészségügy

Az egészségi állapotra vonatkozó különleges adatokat az adatkezelés során – az adattartalom szenzitív jellege miatt – a védelemnek magasabb szintje illeti meg, mint a személyes adatokat általában. Az adatvédelmi törvényben, az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvényben (továbbiakban: Eütk.) és más jogszabályokban a jogi védelem már régóta garantált, a nehézség inkább a szabályok gyakorlati alkalmazásában rejlik.

A 2004. évben az egészségügyi adatkezeléseket érintően a legnagyobb jelentőségű ügy az irányított betegellátás rendszerének modellkísérletével volt kapcsolatos. Az Országos Egészségügyi Pénztár (OEP) égisze alatt évek óta folyó modellkísérlet lényege, hogy a háziorvosok és az egészségügyi ellátásokat finanszírozó OEP közé egy új szereplő, a „szervező” élkelődik, akinek feladatköre kettős: a betegellátás „gazdaságosabb” megszervezése utólagos elemzések alapján, és az egészségügyi prevenciók lakossághoz való hatékonyabb közvetítése. A szervező a betegutak követését táj-szám és a gyógyszer- illetve az egészségügyi ellátások igénybevételének pontos adatai alapján végzi. A 2004. évi költségvetésről szóló törvény alapján a modellkísérlet már 2 millió, a 2005. évi költségvetésről szóló törvényben 2,5 millió lakosra terjedne ki. Az érintett lakosokat (betegeket) a modellkísérletben részt vevő háziorvosok a rendelőben kifüggesztett tájékoztatóval arról tájékoztatják csak, hogy ez a rendelő érintett az irányított betegellátás rendszerének modellkísérletében.

A modellkísérlet több szempontból is súlyos adatvédelmi aggályokat vet fel. A több millió beteg személyes és különleges adatainak kezelésére kiterjedő adatkezelést törvényben, de nem a költségvetési törvényekben „elbújtatva” kell szabályozni. A szabályozásnak ki kell terjednie az adatszolgáltatás kötelező vagy önkéntes jellegére, utóbbi esetben a tájékozott beleegyezés részleteire, az adatkezelés céljára, meg kell nevezni az adatkezelőt és az adatkezelés pontos folyamatát, ki kell térni az érintettek jogaira és jogérvényesítési lehetőségeire. Ezen kívül az adatkezelés – vagyis az egész rendszer – célja sem kellően tisztázott. Az OEP illetékeseivel folytatott megbeszélés sem volt meggyőző a tekintetben, hogy a betegút-szervezés gazdaságosabb megvalósításához feltétlenül szükséges-e az új szereplők beiktatása a rendszerbe olyan feladatok elvégzésére, melyek mostanáig – és részben ezután is – állami szervek (OEP, ÁNTSZ) hatáskörébe tartoztak.

Az adatvédelmi biztos – mivel az Egészségügyi Minisztérium (továbbiakban: EüM) nem vett tudomást észrevételeiről, kifogásairól – kénytelen volt az ügyben az Alkotmánybírósághoz fordulni és utólagos normakontrollt kezdeményezve a modellkísérlet jogi alapját jelentő költségvetési törvény, és a vonatkozó kormányrendelet megsemmisítését kezdeményezni. Egy decemberi szóbeli konzultáció során a minisztérium vezetése ígéretet tett a modellkísérlet jelenlegi jogi keretek alapján történő működésének leállítására. (1336/J/2004)

Az elmúlt évben történt tragikus szegedi „betegcsere” reagálva az EüM kidolgozott egy újfajta betegazonosító rendszert, melyet a köznyelv egyszerűsítve „karszalagnak” nevez. A minisztériummal folytatott egyeztetés után megszületett a kompromisszum a karszalag használatára és adattartalmára vonatkozóan.

Az azonosító a lehető legszűkebb körben tartalmazhat csak személyes adatot, így a betegségre utaló különleges adat vagy erre utaló adattartalom (például kórházi osztályt jelző forma vagy szín) nem megengedett. Biztosítani kell azt is, hogy a beteg személyét az egészségügyi ellátó hálózaton kívüli személy (például betegtárs vagy látogató) ne azonosíthassa. Azonosító elemként használható például valamilyen számsor vagy kód (betegfelvétel dátuma megkülönböztető számsorral, a beteg nevének kezdőbetűi, a szervezeti egység kódja stb.).

Kommunikációképtelen vagy a kommunikációban akadályozott beteget minden esetben indokolt ellátni az azonosítóval, a teljes cselekvőképességgel rendelkező beteg esetében pedig lehetővé kell tenni, hogy az azonosítóról való részletes tájékoztatást követően írásos nyilatkozatával a betegazonosító alkalmazását maga kérje. Az adott intézmény – a helyi sajátosságokat, illetve igényeket figyelembe véve – szabadon dönthet az azonosítás módjáról és a használat részletes szabályairól, de a beteg-

azonosító intézményi szabályozásának kötelezően ki kell terjednie többek között a betegazonosító képzésének módjára, az azonosító felhelyezésének idejére, módjára, a felelősök megnevezésére, az azonosításnál észlelt esetleges hibák esetében előírt eljárásra.

Az Egészségügyi Minisztérium arról tájékoztatta a biztost, hogy az új betegazonosító alkalmazásáról – a fentieknek megfelelően – irányelvet bocsát ki. (1206/K/2004, 1274/K/2004)

Gyakorlati fontosságú problémával kereste meg az adatvédelmi biztost a Magyar Szervátültetettek Szövetségének elnöke. A beadványozó kérdése arra irányult, hogy milyen módon vehetik fel a kapcsolatot a szervátültetésen átesett személyekkel. Válaszában a biztos kifejtette, hogy adatvédelmi szempontból az minősülne elfogadható eljárásnak, ha a szervátültetettekkel nem a Szövetség, hanem a szervátültető központok mint adatkezelők vennék fel a kapcsolatot. Az érintettek ezután maguk dönthetnek arról, hogy kapcsolatba lépnek-e a Szövetséggel, és hozzájárulnak-e adataik kezeléséhez. (901/K/2004)

Felmerült az igény arra is, hogy egészségügyi szűrővizsgálatok körében az ÁNTSZ nyilvántartásának és a fogyatékosok érdekképviselőt ellátó civil szervezetek – melyek önkéntes alapon szerveződnek – taglistájának összevetésével külön célcsoportként lehetne kezelni a fogyatékos embereket. Az adatvédelmi biztos korábbi gyakorlatában már előfordultak olyan ügyek, melyekben civil szervezetek állami, önkormányzati névjegyzékek kiadását kezdeményezték karitatív célból. Az érintettek hozzájárulása, illetve megfelelő törvényi felhatalmazás hiányában azonban állami nyilvántartások nem szolgáltathatnak személyes adatokat társadalmi szervezeteknek. (1048/K/2004)

Foglalkozás-egészségügyi, pályaalkalmassági körben merült fel az a kérdés, hogy a foglalkozás-egészségügyi és háziiorvosi hivatás egyidejű végzése a munkavállaló szempontjából mennyire elfogadható. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a vonatkozó jogszabályok megfelelő garanciákat tartalmaznak, így nem kifogásolható, ha a két pozíciót egy személy tölti be. (1462/K/2004, 398/A/2004)

Egy panaszos a Belügyminisztérium hivatásos állományába kívánt felvételt nyerni, ezért egészségügyi alkalmassági vizsgálatra jelentkezett. A vizsgálatok elvégzése során a „folyosón átkiáltva” közölte a nővér a vizsgálatok eredményeit, illetve véleményét arra vonatkozóan, hogy ilyen zárójelentéssel nem sok esélyt lát a megfelelésre. Ezután a panaszos úgy döntött, hogy eláll eredeti szándékától és kérte, hogy adják vissza orvosi dokumentációit, melyek korábbi vizsgálatok eredményeit is tartalmazták. A BM Kórház illetékes orvosa azonban megtagadta a kérést, mondván, hogy a panaszos aláírt egy nyilatkozatot, melyben hozzájárulását adta adatai kezeléséhez. A kórház főigazgatója a biztos megkeresésére adott válaszában a belügyminiszter egy utasítására hivatkozott. A vizsgálat az ügyben még nem zárult le. (1478/A/2004)

A „jogutódlással” kapcsolatos konfliktusok – így a betegnyilvántartások visszatartásának problémája is – jellemzően a területi ellátási kötelezettségű szolgálatoknál merül fel abban az esetben, ha a praxist ellátó háziorvos elhagyja a szolgálatot, és helyette egy másik orvos érkezik, vagy betöltetlené válik a szolgálat, és így az önkormányzat kénytelen azt saját maga működtetni. Ezekben az esetekben a gyógyítás folyamatosságának biztosításához szükséges, hogy a „rég” orvos átadja a betegdokumentációkat „új” kollégájának.

Amikor egy biztosított bejelentkezik egy adott háziorvoshoz, akkor az orvos kiállítja a „Beteg törzskartonja” elnevezésű nyomtatványt. Az érintett személy bejegyzése nélkül a törzskartont más háziorvosnak hozzájárulása nélkül átadni nem lehet, de hozzájárulását vélelmezik abban az esetben, ha a választott orvos feladatait annak rendelőjében ideiglenesen vagy véglegesen más háziorvos látja el. A szabad orvosválasztás elvének megfelelően természetesen a beteg bármikor „kikérheti” törzskartonját, és átviheti választott orvosához, de a gyakorlat szerint egy orvosváltás esetén a betegek többsége a gyógyító „helyhez” ragaszkodik.

A háziiorvosi ellátás mindenkor szolgáltatója jogosult a betegek egészségügyi dokumentációjának kezelésére, a „jogelőd” háziorvos nem teremthet olyan helyzetet, hogy a betegnyilvántartások visszatartásával a praxis „kiüresedjék”, és a háziiorvosi ellátás ellehetetlenüljön. A nyilvántartások vezetésének részletkérdéseiben (papíralapú vagy gépi feldolgozás stb.), az érintett feleknek kell megegyezniük. Az adatok átadásának kikényszerítésére, a visszatartásból fakadó esetleges kárigények elbírálására megegyezés hiányában a bíróság illetékes. (36/K/2004)

A büntető ügyben eljáró hatóságok „készletező adatgyűjtése” továbbra is sok gondot okoz a kórházaknak. Egy konkrét ügyben „elmeorvos szakértő részére kellett átadni” egy beteg teljes orvosi dokumentációját; máskor lopás vétsége miatt kérték a „keletkezett iratok” megküldését; egy harmadik megkeresésben közokirat-hamisítás miatt kérte a teljes orvosi dokumentációt a bűnügyi osztályvezető. Egyik megkeresés sem felel meg az adatvédelmi követelményeknek. Az Rtv. szerint a rendőrség különleges adatot kizárólag meghatározott bűncselekmények elkövetésével gyanúsított személyek esetében kezelhet, ezek között nem szerepel a megkeresésekben megjelölt lopás vétsége, de a közokirat-hamisí-

tás sem. Ha pedig elmeorvos szakértői munka elvégzése a megkeresés célja, az e munka elvégzéséhez szükséges adatokat a szakértőnek kell kérnie – meghatározott szabályok szerint –, nem az őt kirendelő hatóságnak. (1039/K/2004)

Egy civil szervezet kezdeményezése alapján megkerestük a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét mint a biztosítók felett felügyeletet gyakorló hatóságot az utasbiztosítási szerződések azon klauzulájával kapcsolatban, mely a biztosított személy betegségével összefüggésben általános felmentést ír elő a beteg kezelőorvosának a biztosítók felé.

Egy 1998-as ügyben az adatvédelmi biztos már megtámadta ezt az általános szerződési feltételt, mert a feleknek a szerződésből eredő jogosultságait és kötelezettségeit egyoldalúan és indokolatlanul az egyik fél hátrányára állapítja meg. Ez a szabály vonatkozik a szerződő felek információs jogai érvényesülésének arányosságára is. A Felügyeleti Tanács elnöke egyetértett abban, hogy az orvosi titoktartási kötelezettség alóli felmentést a biztosítók a szerződés megkötésével, fenntartásával és a biztosító szolgáltatásával közvetlenül összefüggő adatokra korlátozzák, más esetekben a káresemény bekövetkezése után, annak elbírálásához szükséges adatok körére szűkítsek. (1026/K/2004)

Az országos tisztí főgyógyszerész kért állásfoglalást az adatvédelmi biztostól azzal kapcsolatban, hogy a fekvőbeteg-gyógyintézetben működő intézeti gyógyszerár milyen módon vizsgálhatja a vényt beváltó kórházi dolgozóvénybeváltási jogosultságát.

Mivel az intézeti gyógyszerár – sürgős szükség esetét kivéve – csak az ott ápolt, kezelt betegek ellátása céljából, a fekvőbeteg-gyógyintézetben történő felhasználásra, valamint a fekvőbeteg-gyógyintézet dolgozói részére szolgáltatathat ki gyógyszert, a kórházi dolgozónak jogosultságát valamilyen formában igazolnia kell, ellenkező esetben számára gyógyszer nem szolgáltatható ki. A munkavégzésre irányuló jogviszony igazolása különböző módszerek igénybevételével történhet; az ellenőrizendő adatok köre a személyazonosságra és a dolgozói jogviszonyra együttesen vonatkozik. A konkrét módszer kiválasztása a gyógyintézet hatáskörébe tartozik. (1396/K/2004)

Miskolci orvosoknak, védőnőknek helyi kisebbségi vezetők felajánlották, hogy szívesen elkísérik az egészségügyi dolgozót a beteg lakóhelyéhez, ha előzőleg erről értesítést kapnak. Ez a helyi lakosok ellátásban komoly segítséget jelentene, és adatvédelmi szempontból sem okoz problémát, amennyiben a segítségnyújtás során a kisebbségi önkormányzat képviselői, munkatársai nem ismernek meg személyes vagy az egészségi állapotra vonatkozó különleges adatokat. (278/K/2004)

E fejezetben csak utalunk az anonim HIV-szűrővizsgálatok eljárását érintő adatvédelmi biztosi vizsgálatra, amelyben a kiadott részletes ajánlás a Mellékletekben található.

Munkáltatók

A 2004. évben az előző évhez képest tovább nőtt a munka világával kapcsolatos iktatott ügyek száma, először érve el a százas ügyszámot. Ez a növekvő tendencia jórészt azzal magyarázható, hogy az állampolgárok érzékenysége a személyes adataik kezelése iránt, különösen pedig a munkáltatói adatkezelésekkel kapcsolatban tovább nőtt.

A munkavállalói érzékenységet a beérkező beadványok alapján elsősorban az fokozta, hogy a munkáltatók igen gyakran visszaélnék a munkajogi jogviszonyból fakadó erőfölényükkel, az alájuk rendelték egzisztenciálisan kiszolgáltatott helyzetével, és igyekeznek minél több adatot gyűjteni munkavállalóik munkahelyi magánéletéről és a munkahelyen kívüli életéről. Ehhez megfelelő eszközöket szolgáltatnak számukra a különböző új technológiák. Példa erre napjaink egyik újonnan felbukkanó munkáltatói ellenőrzési formája, az úgynevezett informális ellenőrző rendszer, hétköznapi nevén a „besúgó rendszer”. Ennek lényege, hogy a munkáltató egy telefonszámot – „zöld számot” –, e-mail címet vagy más bejelentési módot ad meg a munkavállalóinak, amelyen keresztül a munkavállaló bejelentést tehet, ha azt észleli, hogy egy másik munkavállaló – megítélése szerint – nem a megfelelő módon végzi a rábízott munkát, vagy a munkahelyen más gyanús körülményt észlel. Gyakori az is, hogy a munkáltatók a bejelentéseket egyenesen a munkavállalóik kötelezettségeivé teszik. Az ilyen jellegű adatkezelések működtetése mind a személyes adatok védelméhez való jogot, mind pedig más, az alkotmányban rögzített jogokat – mindenekelőtt az emberi méltósághoz való jogot – is sérthetik.

A beadványok túlnyomó többségét az adatkezelésben érintett munkavállalók nyújtották be, de előfordultak olyan beadványok is, amelyekben az adatkezelők fordultak az adatvédelmi biztoshoz tájékoztatást kérve a konkrét adatkezelés jogszerűségét illetően.

Egy nagyvállalat adatkezelője beadvánnyal fordult az adatvédelmi biztoshoz, és azt az eljárást kifogásolta, miszerint az Egyesült Munkaügyi Nyilvántartás az adatkezelő címére küldött levélen – mely visszaigazolás volt a nyilvántartásba vett adatokról – nem tüntette fel azt a tényt, hogy a levél olyan, a munkaviszonnyal kapcsolatos adatokat tartalmazott, amelyek személyes adatoknak minősülnek, és ezért csak az arra jogosult személy bonthatná azt fel. A beadványozó munkáltatónál központi levélfelbontó rendszer működött, ahol a nem névre szóló leveleket automatikusan felbontják, így az egyes munkáltatók személyes adatait harmadik személyek is megismerhették.

Az Avtv. rendelkezései alapján az adatkezelőnek – jelen esetben a feladónak – kötelessége mindazon intézkedések megtétele, melyek védik az adatokat a jogosulatlan hozzáféréstől. E rendelkezés alapján a feladónak olyan módon kell megcímeznie, mi-nősíteni a postai küldeményt, hogy az közvetlenül az érintett személyhez jusson el. Megfelelő gyakorlat lehet az, ha az érintett személy nevét a borítékon feltüntetik, vagy pedig ha szükséges, akkor a „*saját kezű felbontás*” megjelöléssel látják el a küldeményt. (1390/A/2004)

A munkaviszony létesítésekor felmerülő adatkezelésekkel kapcsolatos ügyek között továbbra is tipikusnak tekinthetők az írásbeli felvételen, interjúkon, meghallgatásokon feltett kérdések, továbbá a pszichológiai és grafológiai tesztek jogszerűsége. A Mellékletekben több, ezzel kapcsolatos állásfoglalás is olvasható, melyek közül a Nagymaros Város Önkormányzata által kiírt jegyzői pályázattal kapcsolatos vizsgálat összegzése mutatja be átfogóan az ilyen felmérések adatvédelmi kérdéseit.

Egy pénzügyi intézetnél az összes munkaviszonyban lévő alkalmazottal kívántak különböző kérdéssorokat, köztük a személyiség vizsgálatára alkalmas tesztlapokat kitölteni. A lefolytatott vizsgálat eredményeként a biztos megállapította, hogy az ilyen jellegű tesztet csak akkor lehet kitölteni a munkavállalókkal, ha ahhoz az érintettek előzőleg – a megfelelő tájékoztatás után – önként hozzájárultak. Az önkéntesség megléte a munkaviszony fennállása alatt azonban kétséges, ezért a munkaviszonyban álló személyekkel főszabály szerint úgy kell kitölteni a tesztet, hogy azok az egyes személyekkel a későbbiekben ne lehessenek kapcsolatba hozhatók.

A pszichológiai adatlapok kitöltése előtt a kitöltővel közölni kell azt, hogy milyen kérdésekre vár választ az adatlapok elemzését elvégzett személy, illetve azt is, hogy ezeknek az adatoknak a kezelése milyen célból történik. Meg kell jelölni továbbá azt a személyt is, aki a tesztlapok elemzését végzi, csak ez a személy jogosult ugyanis az érintett által megadott válaszokat megismerni. A pszichológiai tesztlap kitöltésének végétével, ha az elemzését végző szakértő nincs jelen – tehát nem tudja közvetlenül átvenni a tesztlapot –, a tesztet olyan módon kell tárolni, hogy azok tartalmához csak az elemzést végző szakember juthasson hozzá. Az elemzést ezt követően az érintettnek kell megmutatni, aki dönthet annak a munkáltatóhoz való továbbításáról. Az Avtv. szabályainak megtartásáért, a megfelelő adatbiztonságot szolgáló szervezési technikai intézkedések megtételéért a munkáltató is felelős. (814/A/2004)

A munkaviszonyban is gondot okoz az Avtv. 2004. január 1-je óta hatályos rendelkezése, melynek értelmében személyes adat harmadik országban lévő adatkezelő vagy adatfeldolgozó részére csak akkor továbbítható, ha ahhoz az érintett hozzájárul, ha azt törvény lehetővé teszi, vagy ha arról nemzetközi szerződés rendelkezik, feltéve, hogy a harmadik ország joga – az Európai Unió által meghatározott – megfelelő védelmet biztosít az átdadott adatok kezelése során. Ebből következően olyan országba, amely a megfelelő védelmet nem biztosítja, az adatkezelő a munkavállaló vagy a munkát kereső személy adatait nem továbbíthatja. Ez a rendelkezés számos esetben súlyosan sérti a munkavállaló jogait és jogos érdekeit. A kérdést a „*Nemzetközi ügyek*” fejezetben részletesen tárgyaljuk.

Példa erre a munkaerő-közvetítők esete: a törvény szabályai alapján nem továbbíthatnak személyes adatokat például az Amerikai Egyesült Államokba vagy a Távol-Keletre akkor sem, ha ahhoz az érintett hozzájárult, és az munkaviszony létesítését, így az érintett érdekeit szolgálja. Az Avtv. várható módosítása remélhetőleg rendezi a kérdést. (469/K/2004, 604/A/2004)

Továbbra is számos beadvány érkezik a munkavállaló rendelkezésére bocsátott eszközök használatát illetően. Ebben a körben tipikus kérdés a számítógépek használata, ezen belül az internet és az e-mailek ellenőrzése. Ezekben az esetekben a biztos leszögezte: tekintettel a munkáltató ellenőrzési jogosultságára, illetve arra, hogy a munkavállaló a munkáltató eszközeit (számítógépet, hozzáférést) használja, nem kifogásolható, ha a munkáltató a használatot ellenőrzi. Ezt azonban csak a munkavállalók előzetes tájékoztatását követően teheti meg, vagyis a munkavállaló figyelmét fel kell hívni arra, hogy a munkáltató az internet használatát, illetve a számítógép adathordozóinak tartalmát ellenőrizheti. Azonban még ebben az esetben sem lehetnek korlátlanok a munkáltató jogosítványai: bármilyen ellenőrzési módszer mellett dönt, az adatvédelmi követelményeket be kell tartania. Ha az ellenőrzés során a munkavégzéshez nem köthető személyes adatokat talál a számítógép adathordozóján – amelyeket egyébként a munkáltató utasítása szerint nem lehetne ott tárolni – a munkáltató felhívhatja a munkavállaló figyelmét erre a tényre, de saját maga, a munkavállaló tudta nélkül nem törölheti azt. A munkáltató az ellenőrzésről a munkavállalót értesíteni köteles. Az ellenőrzés során tudomására jutott személyes adatokat a munkáltató nem kezelheti, azokat nem használhatja fel.

A BM debreceni Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Menekülteket Befogadó Állomásának (továbbiakban: Állomás) eljárásával kapcsolatban a beadványozók azzal a panasszal fordultak az adatvédelmi biztoshoz, hogy a munkahely vezetői megsértették a munkavállalók személyes adatainak védelméhez való jogát. A beadvány szerint a munkaidő lejárta után az intézmény vezetői a munkavállalók számítógépeit az érintettek tudta és beleegyezése nélkül, az internethasználat ellenőrzése céljára

ből átvizsgálták. A vizsgálat kapcsán a munkavállalók által látogatott oldalakat megnyitották, a számítógépen lévő dokumentumokat átvizsgálták. A lefolytatott ellenőrzésről a munkavállalók előzetes tájékoztatás nem kaptak.

A Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalának vezetője által megküldött válaszlévlé szerint az internet belügyi igénybevitelével kapcsolatos feladatokról szóló 36/2001. (BK 15.) BM utasítás (továbbiakban: utasítás) 3. pontja alapján a munkahelyen a rendelkezésre bocsátott internet-hozzáférést csak munkaköri feladatok ellátása céljából használhatják a munkavállalók, ebből az utasításból pedig az következik, hogy a munkavállalók internet felhasználásának céljából a gépeken tárolt adatok ellenőrizhetők. A beadvány szerint azonban az állomáson dolgozó munkavállalók nem tudtak az utasításról. Az utasítás alapján viszont csak akkor lehet az ellenőrzést elvégezni, ha arról a megfelelő tájékoztatást az érintettek megkapták. Ennek a tájékoztatásnak olyan formában kell történnie, hogy alkalmas legyen arra, hogy a későbbiekben bizonyítani lehessen annak megtörténtét.

Pusztán magának az utasításnak a megléte tehát nem szolgáltathat jogalapot ahhoz, hogy a munkáltató a munkavállalója tudta és előzetes hozzájárulása nélkül a rendelkezésére bocsátott internethasználatot ellenőrizze, ahhoz pedig végképp nem szolgáltathat jogalapot, hogy a számítógépen tárolt teljes adatállományokat a munkavállalók tudta nélkül átvizsgálhassák. (531/A/2004)

Jelentős számban érkeztek beadványok a munkahelyi e-mail használat ellenőrzésének kérdésében is. A kialakult adatvédelmi gyakorlat szerint abban az esetben, ha a munkáltató a munkavállaló munkahelyi e-mail levelezését kívánja ellenőrizni, azt csak akkor teheti meg, ha felhívja a munkavállaló figyelmét arra, hogy a rendelkezésére bocsátott e-mail cím forgalmát ellenőrizheti. Különbséget kell azonban tenni az e-mailek tartalmának átvizsgálásakor a beérkező, illetve a munkavállaló által megírt e-mailek között.

A beérkező magánleveleket – melyek tartalmát a címzett munkavállaló nem tudja kontrollálni – a munkáltató nem ismerheti meg. A munkáltatónak ekkor csupán arra van lehetősége, hogy utasítsa a munkavállalóját, hogy a hivatalos levelezésre szolgáló e-mail címen magánjellegű levelezést ne folytasson. Amennyiben a beérkező levél tartalma a tárgya alapján nem egyértelmű, vagy nincs megadva, és a munkáltató alapos okból szükségesnek tartja azt, hogy a levél tartalmát megismerje, elsősorban a címzett munkavállalótól kell tájékoztatást kérnie. Ha ez nem lehetséges – például a munkavállaló tartós távolléte miatt – a levelet az érintett munkavállaló által erre felhatalmazott másik munkavállaló tekintheti meg. Ha ilyen személyt az érintett munkavállaló nem jelölt ki, a munkáltató betekinthez a levelekbe. Az ellenőrzés során megismert személyes adatokat a munkáltató nem kezelheti, nem használhatja fel. A munkavállaló által megírt e-mailek ellenőrzésénél a munkáltatói jogosítványok jóval szélesebbek, mint a bejövő e-mailek esetében, mivel ekkor az érintett – vagyis a munkavállaló – az e-mail elküldésével hozzájárulását adja a saját személyes adatainak megismeréséhez és kezeléséhez. (120/A/2004, 1543/A/2004)

Az elmúlt évben a munka világát érintő ügyek között kiugróan magas volt a munkahelyi kamerázásokkal kapcsolatos beadványok száma. Az adatvédelmi biztos az ilyen jellegű vizsgálatok kapcsán leszögezte, hogy kamera munkahelyen csak bizonyos célok érdekében működtethető, és csak akkor, ha a cél más módon nem érhető el. A munkáltatók gyakran jelölik meg az adatkezelés céljaként a munkavállalók ellenőrzését. Kétségtelen, hogy a kamerák felszerelése és működtetése a munkáltató számára egyszerű megoldás, a munkavégzés vagy a munkavállaló munkahelyi viselkedésének a megfigyelése, ellenőrzése azonban nem szolgáltathat megfelelő jogalapot az adatkezeléshez – ennek elsődleges oka az, hogy az elérni kívánt cél megvalósításához más eszközök is rendelkezésére állnak. A munkáltatónak olyan ellenőrzési formát kell találnia – így a személyes, közvetlen ellenőrzést, a munkatükör könyv vezetését vagy más alkalmas eszközt –, amely nem korlátozza aránytalanul az érintett munkavállaló alapjogait. A munkahelyi kamerákkal kapcsolatban az Európai Unió tagállamainak adatvédelmi biztosaiból álló 29. számú munkacsoport is leszögezte: a munkavégzés ellenőrzésére nem lehet alkalmazni képfelvétőt, rögzítőt berendezéseket. Hasonlóképpen döntött a Német Szövetségi Munkaügyi Bíróság is, amely ítéletben mondta ki, hogy a munkavégzés ellenőrzésére kamerák használata súlyosan és aránytalanul sérti a dolgozók jogait.

A munkáltató a munkavállaló megfigyelése, illetve munkahelyi magatartásának ellenőrzése céljából nem működtethet munkahelyen kamerát, más célokból, így például vagyoni védelmi vagy élet és testi épség védelme céljából, igen. Erre azonban csak akkor kerülhet sor, ha a cél – testi épség védelme, nagy értékű anyagi javak védelme – azt indokolttá teszi, és az érintetteket a megfigyelésről, a felvételek rögzítéséről megfelelően tájékoztatják. Nem lehet ugyanakkor kamerát működtetni olyan helyiségekben, ahol a munkavállalók munkaközi pihenőjüket töltik, így például az ebédlőben vagy a külön erre kijelölt helyiségekben sem. (1627/A/2004, 892/A/2004, 1280/K/2004)

Több esetben az érdekképviselői szervezetek kértek véleményt arról, hogy milyen esetekben tagadhatja meg tőlük a munkáltató a munkavállalók személyes adatainak átadását. Az Avtv. 2004. január 1-je óta hatályos új rendelkezései szerint különleges adat az „érdekképviselői szervezeti tagságra” vonatkozó adat, mely csak az érintett írásbeli hozzájárulása vagy törvény felhatalmazása alapján kezelhető. Miután olyan törvényi előírás nincs, amely az érdekképviselői szervezeti tagságra vonat-

kozó adatok kezelését elrendelné, azaz például a munkáltató számára lehetővé tenné ezen adatok nyilvántartását, egyértelmű, hogy csak az érintettek írásos hozzájárulása alapján lehet jogszerűnek tekinteni a szóban forgó adatok kezelését. (358/K/2004)

Az érdekképviselői szervezeti tagságra vonatkozó adat megváltozott minősége a tagdíjak munkabérből való levonásával összefüggésben is nehézséget okozott. Általános gyakorlat ugyanis, hogy a munkáltatók kezelik a munkavállalók tagságára vonatkozó adatot, és a tagdíjat meghatározott időközönként levonják a munkabérből és átutalják a szakszervezetnek. Az adatvédelmi biztos az üggyel kapcsolatban leszögezte: a munkáltató akkor kezelheti az érdekképviselői szervezeti tagságra vonatkozó adatot, ha ahhoz az érintett munkavállaló írásban hozzájárult. A hozzájárulásban meg kell határozni, hogy mi az adatkezelés célja, és a munkáltató szervezetén belül csak azok a személyek férhetnek hozzá az adatokhoz, akiknek azokra feladataik ellátása érdekében szükségük van. Az állásfoglalás a Mellékletekben olvasható. (314/H/2004)

Oktatásügy

A technika és az informatika fejlődése az oktatásügy szereplőinek adatkezelését is elérte. A különböző digitális eszközökkel való ellenőrzés, a kamerás megfigyelés egyre jobban terjed már a közoktatási és felsőoktatási intézményekben is. Ennek első – nagyobb visszhangot kiváltó – megjelenése volt egy nagykanizsai középiskolában bevezetett chip-kártyás beléptető rendszer, melyről értesülve az adatvédelmi biztos az év elején hivatalból indított vizsgálatot.

A két épületből álló középiskolába csak egy terelőkarral ellátott, számítógéppel összekapcsolt kártyaleolvasó használatával lehet be- és kilépni. A rendszer a tanuló azonosítása mellett az napi tanrendjét is nyilvántartja, és ennek megfelelően „engedi ki” az iskolából. Az intézmény dolgozóit is kártyával látták el, az ő be- és kilépésüket is rögzíti a rendszer. A helyszíni vizsgálat során megállapítottuk azt is, hogy az iskolában kamerás megfigyelő rendszer működik, melynek felvételeit az igazgató őrzi.

A biztos tájékoztatta álláspontjáról az igazgatót: ennek értelmében a célhoz kötött adatkezelés követelményének érvényesülése érdekében csak a be- és kilépés tényét, illetve az esetleges késés időpontját szabad nyilvántartani.

A kamerarendszerről a biztos kifejtette, hogy a kamerák csak úgy üzemeltethetők, hogy a képeket nem rögzítik, hanem az azok által közvetített képet közvetlenül a monitoron keresztül kísérik figyelemmel. A kamerák által végzett megfigyelés csak azokban az esetekben fogadható el, ahol a tulajdon védelme mint alkotmányos alapjog érvényesülése ezt szükségessé teszi. Más célból az iskolában tartózkodók folyamatos megfigyelése az érintettek jogainak indokolatlan korlátozását jelenti. Meg kell tehát szüntetni azokat a kamerákat (megfigyelési pontokat), amelyek olyan területek megfigyelésére irányulnak, ahol a fokozott vagyonvédelem azt nem indokolja. Nincs annak akadály, hogy a teljes megfigyelőrendszer abban az időszakban működjék, amikor a szabályok szerint diák nem tartózkodhat az iskola területén. (29/H/2004)

Egy művészeti iskola igazgatója azzal a kérdéssel fordult a biztoshoz, hogy a művészetoktatásban részt vevő tanulókról létrehozható-e olyan megyei nyilvántartás, melynek alapján a több intézménybe járó tanuló tandíjfizetési kötelezettsége megállapítható és nyilvántartható.

A biztos tájékoztatta az igazgatót, hogy lehetőség van arra, hogy az érintettek tájékozott beleegyezésével ilyen nyilvántartást felállítsanak, de a nyilatkozat megtétele nem lehet a felvétel feltétele. Ily módon azonban a nyilatkozat nem alkalmas arra, hogy a rosszhiszeműen nyilatkozókat kiszűrje. Ugyanakkor ez a nyilvántartás nem használható arra, hogy a tanulókat abban a szakban sorolják a nem támogatott (tandíjköteles) képzésbe, amelyiknek magasabb a tandíja.

Ha az iskolák pénzügyi ellenőrzésére hivatott szervek megállapítják a finanszírozás jogosulatlan igénybe vételét, a büntető jogszabály alkalmazásán túl a polgári jog általános eszközeinek igénybe vételével az iskola követelheti az okozott kár megtérítését. (685/K/2004)

Több panaszbeadvány érkezett a biztoshoz az óvodák adatkezelését kifogásolva. A panaszosok szerint a gyermeküket gondozó óvodában egy adatgyűjtő lap kitöltésével olyan, a szülőkre és a családi körülményekre vonatkozó részletes adatokat kérnek, amelyek az óvodai nevelési munkához egyáltalán nem szükségesek.

A kérdések egyebek mellett az alábbiakra irányultak: a házasság hányadik évében született a gyermek, az anya hányadik terhessége volt, milyen gyógyszert szedett az anya a terhessége alatt, szülők születési éve, testvérek foglalkozása.

A kifogásolt adatlapokon írásbeli hozzájáruló nyilatkozat és az adatkezelésre vonatkozó tájékoztatás nem található, illetve nem elegendő, így az óvodák adatkezelése nem tekinthető jogszerűnek, mivel a hozzájárulásra vonatkozó követelmények nem érvényesülnek. A biztos álláspontja szerint megfelel a célhoz kötöttség elvének az, ha az óvoda a családi szokásrendszerre, a gyermek beszédfejlődésére, a családi nevelésre vonatkozó kérdéseket tesz fel, azonban az óvodai neveléshez kapcsolódó adatkezelés a szükséges mértéket meghaladja több kérdés esetében, mivel a gyermek óvodai fejlődésével nem vagy csak nagyon áttételesen hozhatóak összefüggésbe. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény is előírja, hogy a közoktatási intéz-

ményben a gyermekek, szülők emberi méltóságát, személyiségi jogait, ezen belül családi élethez és magánélethez való jogát tiszteletben kell tartani. (1529/K/2004)

Az oktatási azonosító és kártyacsatlád rendszerének kidolgozásával kapcsolatos indítvánnyal az oktatási miniszter fordult a biztoshoz.

A rendszer szolgáltatási körébe a személynyilvántartás, adatszolgáltatás és az információs rendszer kialakítása tartozna. Ennek során folyamatban van a diákigazolvány formai és technológiai megújítása, valamint új igazolványok (pedagógus és oktatói igazolvány) kibocsátása. A kártyacsatlád bevezetésének célja, hogy az oktatásban szereplő személyek és intézmények egyértelműen azonosíthatók legyenek, és ezzel különböző szolgáltatásokhoz való hozzáférésüket is igazolhassák.

A biztos felhívta a miniszter figyelmét arra, hogy a chipkártya-technológia által nyújtott szinte végtelen technikai lehetőségeket a személyes adatok védelméhez való alkotmányos jog érvényesülése érdekében csak nagyon óvatosan és korlátozott módon indokolt igénybe venni. (1611/K/2004)

Távközlési szolgáltatók

A 2003-as évhez hasonlóan a távközlési szektort érintő beadványok kiemelt hányada a mobil távközlési szolgáltatók adatkezelési gyakorlatára vonatkozott. A panaszosok – akárcsak az elmúlt években – jellemzően a személyazonosító okmányok fénymásolásához kötött értékesítést kifogásolták. Bár az elmúlt évek során az adatvédelmi biztos több ízben is a nyilvánosságához fordult az okmánymásolás adatvédelmi aggályaival összefüggésben, a szolgáltatók ilyen irányú gyakorlata nem vagy alig változott. A számos panasz nyomán egy átfogó vizsgálat indult, melynek célja az volt, hogy kiderítse, a szerződéskötéskor alkalmazott eljárás (adatfelvétel) mennyiben elégíti ki az Avtv., valamint az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (továbbiakban Eht.) adatvédelmi jellegű előírásait. A vizsgálat mindhárom hazai mobilszolgáltató ilyen irányú gyakorlatára kiterjed.

A vizsgálat során a biztos felvilágosítást kért az okmányok fénymásolásának gyakorlatáról, illetve a szerződéskötéshez kapcsolódó adatkezelésről. A fénymásolást illetően a szolgáltatók több adatkezelési célt is megjelöltek: hitelképesség vizsgálata, személyazonosság megállapítása, okmányokkal való visszaélések kizárása, adatok ellenőrzése, értékesítők ellenőrzése. A vizsgálat jelenleg folyamatban van. (619/H/2004)

A személyazonosító okmányok másolásán túl több beadvány is érkezett, melyben az Eht. valamely rendelkezésének az értelmezését kérték az adatvédelmi biztostól. Az egész távközlési szektort érintő jogértelmezési problémára világított rá beadványában az egyik szolgáltató. A kérdés lényege annyiban összegezzhető, hogy azokban az esetekben, amikor a rendőrség nem mint nyomozó hatóság jár el (például eltűnt személyek felkutatása), a törvényes feladatuk teljesítése során igényelt adatszolgáltatási megkeresést a mobilszolgáltatók kötelesek-e jogszabály szerint teljesíteni, az adatátadáshoz – az érintett előzetes hozzájárulásának a hiányában – rendelkezésre áll-e megfelelő törvényes jogcím. A kérdés igen életszerű volt, melynek speciális adatvédelmi érzékenységet az adja, hogy olyan élethelyzetekről van szó, amikor az ismeretlen helyen tartózkodó, önmagáról életjelt nem adó személlyel kapcsolatban nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy nem képes vagy nem kíván élni információs önrendelkezési jogával. Ilyen lehet az, amikor egy hegymászó bizonyos időtartam elteltével nem ad magáról életjelet, vagy egy olyan kiskorú tűnik el, akinek a korábbi életvitele, szüleivel fennálló kapcsolata, illetve életkörülményei ismeretében alapos okkal feltételezhető, hogy az eltűnése valamilyen rajta kívül álló okra vezethető vissza, azaz fizikai értelemben – ha átmenetileg is, de – cselekvőképtelen. Ekkor az ismeretlen helyen tartózkodó személy felkutatását nagymértékben segíthetik a helymeghatározást lehetővé tevő cellainformációk.

Ezekben az esetekben az adatok kezelésére megfelelő jogcím lehet az Avtv. 2004. január 1-jétől hatályos 3. § (8) bekezdésében foglalt azon rendelkezés, amelynek értelmében „ha az érintett fizikai cselekvőképtelensége folytán nem képes hozzájárulását adni adatai kezeléséhez, akkor a saját vagy más személy létfontosságú érdekeinek védelméhez, valamint katasztrófa- vagy szükséghelyzet elhárításához vagy megelőzéséhez szükséges mértékben sor kerülhet személyes adatainak, beleértve különleges adatait is, kezelésére”. A rendelkezés gyakorlati alkalmazását nehezíti, hogy a cselekvőképtelenség az esetek nagy részében csak feltételezett. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásának kialakításakor tekintettel volt – az Avtv., az Eht., az Rtv., valamint a személy- és tárgykörözésről szóló törvény szabályain túl – a kérdés gyakorlati jelentőségére is. Az állásfoglalásban a biztos kifejtette: amikor a cselekvőképtelenség valószínűsíthető, az adatokat a szolgáltató továbbíthatja. Nincs azonban iránymutatás arra vonatkozóan, hogy mikor lehet a cselekvőképtelenséget feltételezni, vagyis minden esetben egyedileg kell azt elbírálni. Az állásfoglalás teljes terjedelemben a Mellékletekben olvasható. (1321/K/2004)

A fentihez hasonló jogértelmezési kérdést intézett az adatvédelmi biztoshoz az egyik hazai mobilszolgáltató, melyben azzal kapcsolatban kérte a biztos állásfoglalását, hogy a nyomozó hatóságok, bíróságok számára továbbított adatokat, valamint az adatok kiadásának az alapjául szolgáló hatósági megkereséseket a mobilszolgáltatók (elektronikus hírközlési szolgáltatók) mennyi ideig kötelesek megőrizni annak érdekében, hogy igazolni tudják az adattovábbítás tör-

vényességét. E kérdés gyakorlati jelentőségét az adja, hogy az Avtv. úgy teszi az adatkezelő kötelességévé azt, hogy az érintettet kérésére tájékoztatni kell az adatok továbbításáról, hogy annak időhatárt nem állít. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy az érintett érdekeit sem szolgálja az, ha az adatkezelő korlátozás nélkül őrzi az adatszolgáltatások dokumentációját. Az Avtv. és az Eht. értelmezése alapján az adatvédelmi biztos úgy foglalt állást, hogy a szolgáltatók az adatátadási nyilvántartásban szereplő adatokat az adatátadást követő 5 évig kötelesek megőrizni. Az állásfoglalás a Mellékletekben olvasható. (1322/K/2004)

Számos panasz érkezett az adatvédelmi biztoshoz, melyben az állampolgárok a Matáv Rt. telefonos adategyeztetését kifogásolták. A telefontársaság országos adategyeztető kampányt indított, melynek a keretében a telefonos ügyintéző munkatársak az ügyfeleket felhívták, és bizonyos – törvény alapján kezelhető – adatokat kértek tőlük (lakcím, anyja neve, születési hely és idő). Az utóbbi időben elszaporodó telefonos visszaélések az ügyfeleket a telefonon bejelentkező operátorokkal szemben bizalmatlanná tették. A beérkezett panaszokban az ügyfelek kifogásolták, hogy telefonon keresztül nem megoldott a hívó operátor azonosítása, az ügyfelek nem tudják biztosan megállapítani, hogy valóban a telefontársaság munkatársával vagy csak a társaság nevével visszaélő személlyel van dolguk. A panaszosok kifogásolták azt is, hogy az adategyeztető kampánnyal párhuzamosan a társaság egy telefonos nyereményakciót is szervezett, amelyben a részvételt bizonyos személyes adatok megadásához kötötte a szolgáltató. A kampányban megkeresett előfizetők számára nem volt világos, hogy az adataikat jogszabály szerint kötelesek-e megadni, vagy a hozzájárulástól függ a szolgáltató adatkezelése.

A telefontársaság az adatvédelmi biztos megkeresését követően arról tájékoztatta a biztost, hogy az operátorok azonosításával összefüggésben az eljárásukat felülvizsgálták. Ennek keretében a hívást bonyolító operátoruk az ügyfélszám utolsó három számjegyének a beolvasásával bizonyítja a szolgáltatói minőségét. Az ügyfélszám tipikusan olyan információ, amelyet kizárólag az előfizető és a távközlési szolgáltató ismerhet. Amennyiben az ügyfélnek további kétségei maradnak a hívó kilétére vonatkozóan, a szolgáltató az ügyféllel további, a nyilvántartásából kinyerhető olyan adatokat is közöl, amelyeknek az ismerete a hívó szolgáltatói minőségét igazolja (műszaki adatok, esetleges korábbi áthelyezési igények, választott díjsomagok stb.).

A társaság vonatkozó belső és külső kommunikációs anyagainak az áttanulmányozását követően megállapítást nyert, hogy a szolgáltató az adatkérés jogcímét világosan megjelölte mind az adategyeztető kampány, mind a telefonos nyereményakció során elkért adatok vonatkozásában. A kommunikációs anyagokból az is kiderült, hogy az akcióban történő részvétel esetében az adatkezelésre csak az előfizető önkéntes hozzájárulása alapján kerül sor. Az előfizetők részéről tapasztalt bizonytalanság valószínűleg ezen anyagok ismeretének a hiányára vezethető vissza. (807/A/2004, 885/A/2004, 1053/A/2004, 1080/A/2004, 1217/A/2004)

A fentiekben túl több, igen életszerű problémával fordultak az Adatvédelmi Biztos Irodájához. Egy esetben a beadványozó azzal kapcsolatban kérte a biztos állásfoglalását, hogy az sms-t a szolgáltatók jogszerűen mennyi ideig tárolhatják. Sok esetben egy elküldött sms egy bírósági eljárás során kiemelt jelentőséget kaphat, amennyiben vagy maga az sms elküldésének a ténye, vagy a küldés bizonyos körülményei valamely kérdés eldöntésében bizonyító erővel rendelkeznek.

Jogi megközelítésben mindenekelőtt különbséget kellett tenni az sms elküldésével kapcsolatos műszaki, illetve számlázási adatok (küldő és címzett előfizetői száma, a küldés ideje, stb.), és az sms tartalma 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. Az időtartam tekintetében a törvény közelebbi eligazítást nem tartalmaz, tekintettel arra, hogy az elektronikus hírközlés ennél nagyobb mélységű szabályozását a gyorsan változó technológiai háttér nem teszi lehetővé.

Más a helyzet akkor, ha nem magát az sms-t, hanem az azzal összefüggő egyéb adatokat vizsgáljuk (például adott telefonról küldtek-e sms-t, és ha igen, mikor és milyen számra, stb.). Ezen adatok az Eht. 157. § (3) bekezdése szerint az előfizetői szerződésből eredő igények elévüléséig kezelhetők, kivéve, ha más törvény az adatkezelésre eltérő határidőt ír elő. A szolgáltató ezeket az adatokat – melyeket a rendszerében keletkezett fájlok tárolnak – az azok alapján kiállított számlára vonatkozó elévülést követő 1 év után, 30 napon belül törölni köteles (ez alapesetben, ha az elévülést semmi sem szakítja meg, 25 hónap). Fontos hangsúlyozni, hogy ebből az adatbázisból a továbbított közlés tartalma nem ismerhető meg.

Ettől eltérő időtartamot állapít meg az Eht. 157. § (7) bekezdése, mely szerint az adatokat a nemzetbiztonság, a honvédelem és a közbiztonság védelme, a közvédelmi 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 történő adatátadás teljesítése céljából a szolgáltatók kötelesek a keletkezéstől számított három évig megőrizni.

Összefoglalva megállapítható, hogy a közlést (magát az sms tartalmát) a szolgáltatók csak a szolgáltatás teljesítésének időtartamáig kezelhetik (tárolhatják), ezt követően minden, a rendszerükből továbbított üzenet törölni kell. Eltérő a helyzet jogi megítélése az adott sms szolgáltatás küldésének és díjazásának a körülményeit illetően, az ezzel kapcsolatos adatokat a díjak beszedése és az előfizetői szerződés figyelemmel kísérése céljából az sms küldésétől számított minimum 25 hónapig, a fent hivatkozott hatóságok részére történő esetleges adatátadás céljából 3 évig tárolhatják a szolgáltatók. (966/K/2004)

Posta

2004-ben mind a beadványok száma, mind pedig az ügyek tárgyi súlya indokolja, hogy a postai szolgáltatók adatkezelésével külön fejezetben foglalkozzunk. Postai szolgáltatást ugyan számos piaci szereplő nyújt Magyarországon, a beadványok alapján, illetve a hivatalból indított vizsgálatok kizárólag az egyetemes postai szolgáltatást nyújtó Magyar Posta Részvénytársasággal álltak kapcsolatban.

Az Országgyűlés Informatikai és távközlési bizottságának 2004. május 5-i ülése után hivatalból indított vizsgálatot az adatvédelmi biztos annak megállapítására, hogy a Posta Országos Logisztikai Központjában (továbbiakban: OLK) a küldemények válogatása során sérül-e a személyes adatok védelméhez való jog. A vizsgálat legfontosabb megállapításai a következők voltak: az OLK által alkalmazott technológia elektronikus felvételt készít a küldemények első oldalának egészéről. Ez a kép, valamint a rajta látható adatok – amelyek természetes személy feladó vagy címzett esetén személyes adatnak minősülnek – törölődnek a rendszerből, amennyiben a feltüntetett irányítószám és utcanév, illetve házszám egyértelműen leolvasható. Ha nem olvasható le egyértelműen, a rendszer átmenetileg tárolja a készített felvételeket, és ezzel együtt a személyes adatokat is. Tekintettel arra, hogy ez a művelet az Avtv. fogalom-meghatározása szerint adatkezelésnek minősül, amelyre a Postát – az érintettek hozzájárulásának hiányában – csak törvény hatalmazhatja fel, a biztos javasolta az informatikai és hírközlési miniszternek, hogy kezdeményezze a postáról szóló 2003. évi CI. törvény (továbbiakban: Ptv.) módosítását, jelenlegi formájában ugyanis nem megfelelően szabályozza a Posta adatkezelését. Az ügyben a biztos által az Országgyűlés Informatikai és távközlési bizottsága elnökének írott levél a Mellékletekben olvasható. (743/H/2004)

Több beadvány érkezett az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben a beadványt tevők a küldemények átvételére adott meghatalmazás adattartalmával kapcsolatban vetettek fel kérdéseket, illetve fogalmaztak meg panaszt.

Az adatvédelmi biztos vizsgálat tárgyává tette, hogy a meghatalmazás tartalmára vonatkozó kormányrendeleti szintű szabályok megfelelnek-e az Avtv. 5. §-ában meghatározott célhoz kötött adatkezelés követelményének. A Posta gyakorlata az, hogy csak olyan személynek a meghatalmazását fogadja el, ahol mind a meghatalmazó, mind a meghatalmazott egyértelműen azonosítható. Ez az eljárás – összhangban a vonatkozó kormányrendelettel – adatvédelmi szempontból megfelelő, hiszen így elkerülhető, hogy a küldeményeket olyanok ismerjék meg, akik arra nem jogosultak. A beadványok mindazonáltal rámutattak arra, hogy a Posta által rendszeresített nyomtatvány hiányos. A biztos a Posta illetékes vezetőjének javasolta, hogy a nyomtatvány legközelebbi újranyomtatása során a kormányrendeletben felsorolt adatok mindegyike számára külön rovatot alakítsanak ki, hogy a félreértések elkerülhetők legyenek. A Posta illetékese válaszában azt a tájékoztatást adta, hogy megteszi a szükséges intézkedéseket. (1032/A/2004)

2004 nyarán abban kérték az adatvédelmi biztos állásfoglalását, hogy a Posta és a távközlési szolgáltató az aláírási címpéldány mellé jogosan kéri-e a meghatalmazáson feltüntetni az érintett azon személyes adatát, amely a cégjegyzékben nem szerepel. A Ptv., a postai szolgáltatások ellátásáról és minőségi követelményeiről szóló 79/2004. (IV. 19.) kormányrendelet vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése alapján megállapítható, hogy a cégvezető által aláírt meghatalmazáson nem kell szerepelnie a meghatalmazást adó vezető személyazonosító igazolványa számának. (1133/K/2004)

A könyvelt küldemények kézbesítésének módját kifogásolta egy panaszos. Leírta, többször előfordult, hogy kapott értesítést ugyan könyvelt küldemény érkezéséről, mivel azonban a feladó nevét és címét a kézbesítő nem tüntette fel az értesítésen, hosszabb távolléte után nem tudta a feladót megtalálni. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásában leírta, hogy az ilyen esetekben megoldást jelentene, ha a Posta alkalmazottja a kézbesítési értesítőn feltüntetné a feladó pontos nevét és címét. Ez kétségtelenül jelentős többletterhet jelentene a kézbesítők munkájában, ezért nem várható el, hogy a Posta minden értesítőn feltüntesse ezeket az adatokat. Ha azonban az adatok feltüntetését az érintett kéri, az Avtv. 12. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésre tekintettel a Posta nem utasíthatja el a kérelmet. Az ügy kapcsán meg kell jegyezni, hogy az Avtv. szabályozásával nem lenne ellentétes, ha a Posta jogszabályi kötelezettsége lenne a kézbesítési okiraton a feladó nevének és címének feltüntetése. (1614/A/2004)

Internet

Az elmúlt évben az internetet érintő beadványok gyarapodása nemcsak számbeli növekedést jelentett, hanem azt is mutatta, hogy a hazai információs társadalom adatvédelmi kultúrája is kedvező fejlődésnek indult. Ennek jele, hogy a már hagyományosnak számító spamekkel kapcsolatos beadványok állandósulása mellett a palettát színesítették a fórumüzemeltetés adatvédelmi elveit körvonalazó beadványok, valamint újat hoztak azok az állampolgári indítványok is, me-

lyek a különböző nyereményjátékok sajátos marketingpolitikája által felvetett adatvédelmi kérdésekre várták a választ. Az elektronikus információszabadság jegyében születő kezdeményezések szaporodását jelzik azok a többnyire konzultációs megkeresések, amelyek a bírósági tárgyalások, önkormányzati ülések jegyzőkönyveinek, valamint egyéb szervezetek előterjesztéseinek, határozatainak internetes közegben történő nyilvánosságra hozatalával foglalkoznak. Ez utóbbiak ismertetésére a közérdekű adatokról szóló fejezetben kerül sor.

Az elmúlt év elején nagy visszhangot keltett a www.halapenz.hu honlapon található országos szülészorvosi adatbázis hivatalból indított adatvédelmi vizsgálata. A vita középpontjában annak a kérdésnek a megválaszolása állott, hogy közfeladatot ellátó személy-e a szülészorvos, és ennek következtében közérdekű adat-e az az orvos által elvárt, előre kért összeg, amelyet a térítésmentesen igénybe vehető, és az egészségbiztosítási alaphól finanszírozott ellátások „ellenértékeként” kap. A biztos álláspontja szerint a hálapénzzel kapcsolatban nyilvánosságra hozott adatok a szülészorvos személyes adatai, melyeket a közérdeklődés sem minősít át közérdekű adattá. Ezeknek az adatoknak egy adatbázisba rendezése az érintett hozzájárulása vagy törvényi rendelkezés hiányában jogellenes.

Az egészségügyi szolgáltatást az egészségügyi intézmény nyújtja, így a kezelésében lévő, valamint a tevékenységre vonatkozó közérdekű adatokról csak az intézmény vonatkozásában beszélhetünk, mégpedig az általa ellátott közfeladattal összefüggésben. Noha a szülészeti ellátást ténylegesen a kezelőorvos nyújtja, ez nem tesz lehetővé kiterjesztő értelmezést. A hálapénzzel összefüggő adatok nem az intézmény közfeladatának ellátásához kapcsolódnak, hanem egy meghatározott, természetes személyhez, a kezelőorvoshoz. Ebben az értelmezésben ezek az orvos személyes adatai.

Sok olyan észrevétel érkezett az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyek azzal a kritikával illették a biztost, hogy korlátozza a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát azáltal, hogy a fórum működését kifogásolja. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a honlapon a vélemények és a hálapénzhez kötődő adatok kezelése és gyűjtése kifejezetten egy adatbázis összerendezésének szándékával történt, így az adatvédelmi vizsgálat tárgya a honlap és a rajta található adatbázis adatvédelmi visszasságainak feltárása volt és nem egy fórum működése során tett felhasználói hozzászólások, tartalmak „cenzúrázása” az adatvédelem köntösében. (2/H/2004, 28/K/2004)

Egy konzultációs beadvány a vírusmarketing adatvédelmi vonatkozásaira hívta fel az adatvédelmi biztos figyelmét. A vírusmarketing sajátosan értelmezett spamek alkalmazását jelenti, melynek lényege, hogy a kéréstlen üzenetekhez hasonlóan az internet szereplői körében e-mailek „vírusként” terjednek egy vállalkozás, illetve termék, szolgáltatás reklámozása érdekében. Ugyanakkor az e-maileket jellemzően a magánszféra szereplői továbbítják egymásnak nyereménylehetőségért cserébe. Ez valójában önmagától terjedő üzenetek célzatos útjára indítását és terjesztését jelenti annak érdekében, hogy a reklám minél több szereplőhöz eljusson.

A regisztrált játékosok adatállományán kívül a vírusmarketinget alkalmazó cég létrehoz egy címzett adatbázist is, ahová az érintettek e-mail címe a játékban regisztrált felhasználókon keresztül kerül be. Ez egy kontrollnyilvántartás, melynek az a funkciója, hogy segítségével elkerülhető legyen egy-egy címzett többszöri értesítése az ajánlatról. A jogalap tekintetében egyértelmű, hogy a kontrollnyilvántartásban az érintettek önkéntes hozzájárulásuk nélkül szerepelnek, hiszen a bekerülés a feladók tevékenységének a függvénye. A vírusmarketing tehát kizárja az előzetes értesítés és a hozzájárulás beszerzésének lehetőségét, hiszen barátról barátra, ismerősről ismerőse terjednek ezek az üzenetek.

Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (továbbiakban: Ekt.) hatálya alól kivette a jogalkotó a magánjellegű kommunikációt, az elektronikus levelezésre vagy azzal egyenértékű szolgáltatás útján történő önkéntes és kölcsönös üzenetváltást és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás felhasználásával közzétett információt. Ha az információ közzététele mégis kapcsolódik üzleti, gazdasági, kereskedelmi vagy közhasznú tevékenységhez, illetve közfeladat ellátásához, akkor az Ekt. rendelkezéseit alkalmazni kell. A fentiek szerint az ismerősök közti e-mail forgalom első megközelítésben az Ekt. hatályán kívül esik, azonban a promócióban az e-mail elküldésének nem kizárólag az önkéntes és kölcsönös üzenetváltás a célja, hanem minél több ismerős értesítése a kedvező ajánlatról nyeremény érdekében. A biztos az ügyben megállapította, hogy a vírusmarketing promócióban – a jogalap hiánya miatt – nem valósíthatók meg maradéktalanul az adatvédelmi előírások. (89/K/2004)

Szintén nyereményjátékkal összefüggő adatkezelés a tárgya azoknak a beadványoknak, melyek a www.nyeremenyjatekok.hu honlap marketingpolitikáját kifogásolták.

A honlapon található adatlap kitöltésével az érintettek különböző személyes adataikat bocsátják a marketinggel foglalkozó cég részére abból a célból, hogy a későbbiekben különböző vállalkozások üzleti ajánlatokkal felkeressék őket, valamint adataik további marketingcélokra felhasználhatók legyenek. Az adatszolgáltatásért cserébe nyereménytárgyat sorsolnak ki a regisztrált játékosok között. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy adatvédelmi szempontból a nyereménnyel való motiválás nem kifogásolható, amennyiben az önkéntes hozzájárulás minden – törvényben meghatározott – eleme biztosított. A vizsgált ügyben a megfelelő tájékoztatás hiányzott, az adatkezelő a motivációs tényezőre nagyobb hangsúlyt helyezett, így az adatkezelés valódi célja háttérbe szorult. Az adatszolgáltatás önkéntessége ennek következtében a teljes körű tájékoztatás hiánya miatt vitatottá vált. (132/A/2004, 794/A/2004)

Az elmúlt évben számos beadvány érkezett az internetes fórumokkal kapcsolatosan, ezek egy része arra a kérdésre kereste a választ, hogy miféle személyes adatok megadására kötelezhető a felhasználó, ha a fórumot szeretné igénybe venni, illetve ennek az internetes szolgáltatásnak az igénybevétele köthető-e személyes adatok szolgáltatásához. A panaszok másik része a fórumokon tett hozzászólásokkal függ össze, a legtöbb probléma a már beírt véleményekkel kapcsolatos, hiszen ezek nemcsak hordozói lehetnek személyes adatoknak, hanem önmagukban is összefüggésbe hozhatók egy természetes személlyel. (230/A/2004, 731/A/2004, 1040/A/2004, 1088/A/2004)

A beadványozó azzal a panasszal fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy egy honlap fórumán valótlan információk jelentek meg róla. Álláspontja szerint a honlap rendszergazdája az adatkezelő, aki a panaszos tudta és beleegyezése nélkül továbbította és hozta nyilvánosságra a személyes adatokat. A biztos állásfoglalásában kifejtette, hogy az internetes fórumok tekintetében adatkezelő a véleményt közlétező hozzászóló, mert az adatkezelés célját ő határozza meg, és ő az, aki az adatokat felhasználja, továbbítja, illetőleg nyilvánosságra hozza. Tevékenysége ennek értelmében akkor jogszerű, ha megfelel az Avtv. 3. § (1) bekezdésében foglaltaknak.

Az interneten bárki közzéteheti véleményét, ennek során azonban ügyelni kell az egyén személyiségi jogainak, így becsületének, magántitkainak és személyes adatainak védelmére. E jogok megsértése esetén az érintett bírósághoz fordulhat. (1370/A/2004)

Az egyik megyei jogú város önkormányzata a hivatalos honlapján történő fórumozást kétszintű regisztrációhoz kötötte. A hozzászólás előzetes moderálás alóli mentességét biztosította volna az a regisztráció, amellyel a személyazonosító igazolvány számát és a bejelentett lakcímet kellett megadni, a hozzászóló személyazonosságának ellenőrzése céljából. Az önkormányzat terve az volt, hogy a megadott adatokat összevetik a személyi adat és lakcímnnyilvántartásban szereplő személyes adatokkal a jogsértő tartalmak és hozzászólások kiszűrése érdekében.

A biztos álláspontja kialakításakor figyelembe vette az interneten kialakult gyakorlatot a fórumozás tekintetében, ennek alapján pedig az önkormányzatnak mint tartalomszolgáltatónak nem kötelessége felelősséget vállalni a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásával elkövetett jogsértésekért. Ennek következtében a felhasználók személyazonosságának megállapítása nem tartozik a tartalomszolgáltatói feladatkörbe. Az önkormányzat által meghatározott cél megvalósulását egyébként sem szolgálja az olyan személyes adatok kezelése, mint lakcím- és személyazonosító igazolvány szám, mert az internetes közegben ezen adatok alapján nem lehetséges a hozzászóló személyazonosságát minden kétséget kizáróan megállapítani, hiszen az azonosításnak elengedhetetlen feltétele a személyes jelenlét.

Az önkormányzat ezzel az eljárással egyéb vonatkozásban is sértette volna az adatkezelés előírásait. Ugyanis azt a nyilvántartást használta volna fel az internetezők adatainak az ellenőrzésére, melyet az Nytv.-ben meghatározott célok érdekében vezet. A fórumon hozzászólók személyazonosságának ellenőrzésével azonban ettől a céltól eltérő adatkezelést folytatott volna. (126/A/2004, 253/A/2004, 881/A/2004)

A kéretlen elektronikus reklámok („spamek”) továbbra is bosszúságot okoznak az internet szereplőinek, két beadvány is érkezett olyan adatbázis jogszerűségének vizsgálata céljából, amelyek ezt orvosolandó a spam-küldők leveleit tartalmazzák.

A beadványozók egyfajta szégyentáblaként funkcionáló adatállományt kívántak létrehozni, amely az Interneten bárki számára elérhető lenne. A honlapon a kéretlen levél küldőjének a neve és e-mail címe, illetve maga a levél jelenne meg. A biztos álláspontja szerint a honlapon szereplő e-mail címek személyes adatnak minősülhetnek, ha a cím és természetes személy között helyreállítható kapcsolat van. Az a tény, hogy a cím birtokosa a kéretlen levél küldésével jogellenesen jár el, még nem jelenti azt, hogy az adatok nyilvánosságra hozhatóak. Ezek az adatok – törvényi felhatalmazás hiányában – csak az érintett hozzájárulásával jeleníthetők meg.

Nincs azonban akadálya az e-mail közzétételének, ha a cím nem személyes adat – például az egy gazdasági társaság címe –, és közzétehető a levél tartalma is, amennyiben az személyes adatot nem tartalmaz. (750/A/2004, 1598/K/2004)

A Magyar Hivatalos Közlönykiadó ingyenes, on-line szolgáltatást nyújtó honlapjával kapcsolatosan több panasz is érkezett, ugyanis a kiadó szolgáltatása kizárólag előzetes regisztrációval vehető igénybe. Az adatvédelmi biztos megkeresésére adott válaszlevelében a Magyar Hivatalos Közlönykiadó az adatfelvétel több célját is megjelölte, így a kapcsolattartás céljára szolgáló adatgyűjtést, valamint a statisztikai célú adatgyűjtést. A biztos állásfoglalásában megállapította, hogy nem kifogásolható, ha a Közlönykiadó ingyenes szolgáltatásának igénybevételét a regisztrációhoz mint a személyes adatok kezeléséhez való hozzájáruláshoz köti. Az adatszolgáltatás önkéntességéhez azonban elengedhetetlen a megfelelő tájékoztatás. Ez utóbbi az adatkezelés célhoz kötöttsége elvének maradéktalan érvényesüléséhez is szükséges, ezért a biztos javasolta a Közlönykiadónak, hogy a regisztrációs űrlap módosításával tegyen eleget tájékoztatási kötelezettségének. A regisztráció során megadott adatokat egyébként nem ellenőrizték. Az ügy kapcsán említésre méltó, hogy

a jogalkotásról szóló törvényjavaslat, melynek 55. §-a rendelkezik a Magyar Közlönyről, még részletes vitára vár. (71/K/2004, 752/K/2004, 1768/K/2004)

Az év végén az adatvédelmi biztos hivatalból vizsgálatot indított a www.magyarorszag.hu domain néven elérhető Kormányzati Portál adatkezeléseivel kapcsolatban. A portál jelenleg számos közérdekű adatnak biztosít nyilvánosságot, ugyanakkor olyan szolgáltatást is tartalmaz, melyek a felhasználó személyes adatainak kezelésével jár. A vizsgálat az adatvédelmi biztos célja, hogy olyan egységes adatvédelmi elveket, adatkezelési szabályokat állapítson meg, amelyeket ajánlásként követhetnek a köz- és magánszférához tartozó portálok üzemeltetői, szerkesztői a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog maradéktalan érvényesülése érdekében.

Hitelintézetek

Ebben az évben a hitelintézetek adatkezelésének legérzékenyebb területe ismét a központi hitelinformációs rendszer keretei közt folytatott adatkezelések, illetve adattovábbítások jogi megítélése volt. Újra felmerült többek között a kezesek adatai továbbításának kérdése; ezzel kapcsolatban több megbeszélés is zajlott az év folyamán a hitelintézetek, az Igazságügyi Minisztérium (továbbiakban: IM), valamint az adatvédelmi biztos között.

A központi hitelinformációs rendszer működését érintő indítványok száma az elmúlt évben tovább növekedett, ennek hátterében részben a lakossági hitelállomány, és ezzel párhuzamosan a „rossz” adósok számának fokozatos növekedése áll. Az indítványokból egyértelműen megállapítható, hogy a központi hitelinformációs rendszer szabályait – a lakossági hitelmulasztások nyilvántartásával összefüggésben – a jogalkotónak a közeljövőben pontosítani szükséges. Az adatvédelmi biztos a szabályozás gyakorlati megvalósulása során több hiányosságot is feltárt, melyek közül csak néhányat emelünk ki.

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (továbbiakban: Hpt.) alapján a hiteladat-szolgáltató a Bankközi Adósnylvántartó Rendszerbe (továbbiakban: BAR) történő adatszolgáltatásról, illetve annak lehetőségéről, az adatközlés céljának, valamint a közlendő adatok körének megjelölésével – a hitel- és hiteljellegű szerződés megkötésével egyidejűleg – köteles a természetes személy hiteladást írásban tájékoztatni. A bank tájékoztatási kötelezettsége két esetre vonatkozik. Egyrészt a hitel- és hiteljellegű szerződés megkötésével egyidejűleg tájékoztatást kell adnia a központi hitelinformációs rendszerbe való bekerülés lehetőségéről (értelmszerűen a bekerülés tényéről ekkor még nem adhat tájékoztatást), másrészt köteles értesíteni a hiteladást az adatszolgáltatás tényéről. Az elsőként említett tájékoztatás nem pótolja az utóbbit, ugyanis a hiteladat-szolgáltató ezen kötelezettségét a Hpt. konjunktív módon határozza meg. Néhány hitelintézet esetében viszont a biztos azt tapasztalta, hogy a bekerülés tényéről nem tájékoztatták ügyfeleiket, illetőleg a bekerülés lehetőségéről szóló tájékoztatás nem tett eleget a Hpt. 57. § (7) bekezdésében foglalt tartalmi követelményeknek. A szabályozást indokolt lenne kiegészíteni oly módon, hogy közvetlenül a nyilvántartásba vétel előtt írásban kapjon az adós tájékoztatást arról, hogy bekövetkeztek azok a feltételek, amelyek alapján a nyilvántartásba vételére sor fog kerülni. Az adóst olyan időpontban kellene értesíteni, hogy módja legyen azon intézkedések megtételére, melyekkel elkerülheti a BAR-ba való bekerülést. (55/A/2004, 177/A/2004)

Emellett, akárcsak a korábbi években, a jogalkalmazói gyakorlat továbbra is bizonytalan, hogy a nyilvántartásba vétel előfeltételeit meghatározó törvényi rendelkezéseket hogyan kell értelmezni.

A jelenlegi szabályozást az alanyi kör pontos meghatározásával is egyértelművé kell tenni. A biztos korábbi álláspontját továbbra is fenntartja, mely szerint a kezesek személyes adatai – mivel a kezes nem hiteladós – a Hpt. hatályos rendelkezései alapján jogszerűen nem továbbíthatók a központi hitelinformációs rendszerbe. A kezes és egyéb szerződéses biztosíték nyújtójára vonatkozó adatszolgáltatás a központi hitelinformációs rendszerbe alkotmányos keretek között tehát csak törvénymódosítás útján képzelhető el.

Több beadvány is érkezett az év folyamán a biztoshoz, amelyben állampolgárok azt sérelmezték, hogy annak ellenére nyilvántartják őket a BAR-rendszerben, hogy ők kizárólag kezesként vettek részt a hitelszerződésekben. A fentiekre tekintettel a biztos felszólította a rendszert üzemeltető Bankközi Informatika Szolgáltató Rt.-t, hogy töröljék a nyilvántartásból a kezesek adatait, és tájékoztatta az érintett bankokat az adattovábbítás jogellenességéről. Válaszukban a bankok leírták, hogy nem értenek egyet a biztos álláspontjával, a Bankközi Informatika Szolgáltató Rt. pedig – amellett, hogy szintén nem fogadta el a biztos állásfoglalását – azt a tájékoztatást adta, hogy nyilvántartásában nincsenek megkülönböztetve a „főadósok”, illetve a kezesek, ennél fogva törölni sem tudják a kezesek adatait a nyilvántartásból. A megfelelő törvényi szabályozás kialakítása érdekében a tárgyalások még továbbra is folyamatban vannak, az azonban már most látható, hogy a jelenleg nyilvántartott kezesek adatainak esetleges törlése kizárólag oly módon valósítható meg, hogyha a bankok minden egyes kezes esetében külön tájékoztatják a Bankközi Informatika Szolgáltató Rt.-t az érintett kezesi mivoltáról, ennek hiányában ugyanis a BAR-rendszerben nyilvántartottak adatai nem válogathatók szét.

A biztos álláspontjáról valamennyi panaszost tájékoztatta, és azt javasolta, hogy jogaik érvényesítése érdekében forduljanak bírósághoz. (1305/K/2004)

Kifogásolható az is, hogy a Hpt. alapján a szerződésszegés nagyságától függetlenül a BAR minden ügyfeladatát öt évig tartalmaz. A nyilvántartási idő differenciált meghatározásával, illetve a jogkövetkezmények arányosításával az adósnilyvántartás – információtartalmát tekintve – hatékonyabbá, egyszersmind az ügyfelek szempontjából igazságosabbá tehető. Az információs önrendelkezési jog korlátozását jelenti a hitelintézetek azon gyakorlata is, mely szerint a BAR-ral kapcsolatos tájékoztatásért külön ügyleti díjat számítanak fel. Az Avtv. szerint az ügyfél – ha a folyó évben azonos területre vonatkozó tájékoztatás kérelmet még nem nyújtott be – a betekintési jogát ingyenesen gyakorolhatja.

Az IM 2004 októberében javaslatot tett a központi hitelinformációs rendszerre vonatkozó jogi szabályozás továbbfejlesztésére, és a Pénzügyminisztérium, a Magyar Bankszövetség, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (továbbiakban: PSZÁF), valamint az adatvédelmi biztos bevonásával megkezdte az egyeztető tárgyalásokat. A törvénymódosítás előkészítése során a biztos minden olyan megoldást támogatott, mely a hiteladósok információs önrendelkezési jogának fokozottabb érvényesülését garantálta. (1716/K/2004)

Az adósnilyvántartás működését kifogásoló beadványokon túl a legnagyobb számban olyan panaszok érkeztek, melyeknek tárgya az volt, hogy bankkártyával történő fizetéskor az elfogadóhely pénztárosa ellenőrzés céljából elkéri a vásárló személyazonosító igazolványát.

A bankkártyával történő fizetés esetén a kártyaelfogadó hely egy jogszabályba ugyan nem foglalt, de bírósági döntésben már kimondott elv alapján jár el, amikor ellenőrzi a kártyával fizető személyazonosságát. A BH 2003. 426 szerint ugyanis „*a bankkártya elfogadójának a bankkal kötött kártyaelfogadási szerződésben írtakat ellenőriznie kell*”. Amennyiben tehát a bank olyan szerződést köt az elfogadóhelyel, amelyben szerepel az, hogy bizonyos feltételek esetén – vagy akár minden esetben – az elfogadóhely köteles ellenőrizni a kártyával fizető személy valamilyen fényképes igazolványát, úgy az esetleges visszaélésekből eredő károkat a bank átháríthatja az elfogadóhelyre, amennyiben az nem teljesítette szerződésben foglalt ellenőrzési kötelezettségét. A pénztáros eljárása tehát adatvédelmi szempontból nem kifogásolható, azonban a biztos felhívta az ügyben érintett áruház figyelmét, hogy az ügyfelek tájékoztatására nagyobb figyelmet kell fordítani. (1043/A/2004)

Az adatkezelésekről történő tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatosan több beadványt is intéztek a biztoshoz az év folyamán, gyakran előfordul ugyanis, hogy a bankok indokolatlanul elutasítják az érintettek kérelmét, vagy az általuk adott tájékoztatás felületes, nem felel meg az érintett tájékoztatására vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek.

Egy panaszos tájékoztatást kért személyes adatai kezeléséről, a bank belső adatvédelmi felelőse a kérelemre adott válaszában azonban csak annyit közölt, hogy az érintettől a bank a „*Kártya rendszerben*” tart nyilván személyes adatot. Az adatvédelmi törvény pontosan meghatározza, hogy az érintettet az adatkezelő milyen módon köteles tájékoztatni, egyúttal meghatározza a tájékoztatás tartalmi elemeit is. A vizsgált ügyben az adatkezelő által adott felvilágosítás nem volt érdemi tájékoztatás, a bank válasza nem volt alkalmas arra, hogy az érintett megfelelő módon tájékozódjék személyes adatai kezeléséről. A bank tehát ezen válaszával nem tett eleget az Avtv. 12. §-ában foglalt tájékoztatási kötelezettség tartalmi feltételeinek. A biztos az adatkezelőt felszólította arra, hogy a jövőben a tájékoztatást az Avtv. által előírt módon és tartalommal adja meg. (1417/A/2004)

Utólagos jogszabály-módosítást kezdeményezve, hivatalból indított vizsgálatot a biztos annak megállapítására, hogy a Hpt., a törkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény és a biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről szóló 1995. évi XCVI. törvény kiszervezésre vonatkozó rendelkezései összeegyeztethetők-e a személyes adatok védelmének szabályaival.

Az Országgyűlés által elfogadott módosítások értelmében a hitelintézeti, biztosítási stb. szervek az adatkezelést, az adatfeldolgozást és az adattovábbítást szervezhetik ki, azaz végeztethetik mással. Ez nem egyeztethető össze az Avtv. adatkezelést és adatfeldolgozást értelmező rendelkezéseivel, tekintettel arra, hogy az adatfeldolgozás az Avtv. értelmében eleve olyan tevékenység, amelyet az adatkezelő mással végeztet, ezért az adatfeldolgozás kiszervezése az Avtv. szabályai alapján nem értelmezhető. Felhívta továbbá a biztos a figyelmet arra is, hogy ha a tervezet az adatfeldolgozás kiszervezésével arra kíván lehetőséget biztosítani, hogy az adatfeldolgozó más adatfeldolgozót vehessen igénybe, ez ellentétes az Avtv. 4/A. §-ának (2) bekezdésével, mely ezt kifejezetten tiltja. Az adatfeldolgozó az adatkezelési műveletek, technikai feladatok végzéséhez nem vehet igénybe alvállalkozót.

Ha az adatkezelés kiszervezése miatt nem ugyanaz a szerv minősül adatkezelőnek, amellyel az adatalany szerződéses kapcsolatba lépett, továbbá nincs előírva az érintett tájékoztatása a kiszervezés folytán adatkezelőnek minősülő szervről, akkor sérül az adatalany joga arra, hogy adatai kezelésének, feldolgozásának útját nyomon kísérje. Alapvetően már az is kétséges, hogy az adatkezelés olyan tevékenység-e, amely jellegénél fogva alkalmas lenne a kiszervezésre, hiszen a hitelintézet, biztosítóintézet stb. által ellátott adatkezelés általában olyan szoros összefüggésben van a nevezett szervek alaptevékenységével, hogy az adatkezelés kiszervezése magának a hitelintézeti, biztosítóintézeti tevékenységnek a kiszervezése nélkül szinte elképzelhetetlen. Ha pedig csak egyes adatkezelési műveletek, tevékenységek kiszervezésére kerül sor, akkor ez nem az adatkezelés kiszervezésének, hanem az Avtv. 2. § 4. b) pontjában meghatározott adatfeldolgozásnak minősül. (1660/J/2004)

Igaz, hogy az alábbi ügytípusban csak egyetlen beadvány érkezett az év folyamán, mivel azonban hitelintézeteknél eddig még nem fordult elő hasonló, „beajánlásos” eset, mindenképpen szükséges megemlíteni, hogy egy panaszos azért fordult a biztoshoz, mivel egy bank munkatársai – termékek, szolgáltatások ajánlása céljából – keresték fel munkahelyén. Kérdésére – mely arra irányult, hogy nevét és munkahelyi telefonszámát milyen forrásból szerezték – először azt a választ kapta, hogy a bank valamelyik ügyfele egy erre rendszeresített űrlapon adta meg adatait. A bank később azt is közölte a panaszossal, hogy adatait „munkahelyének internetes honlapjáról is vehették”.

Amennyiben az adatokat a bank ügyfele szolgáltatta, úgy az ajánló adatkezelőnek minősül, aki személyes adatok továbbítását végzi harmadik személy (bank) részére. Az ajánló az érintett személyes adatát az Avtv. alapján csak abban az esetben továbbíthatja, ha ahhoz az érintett hozzájárult. A panaszos levelében utalt arra, hogy a hitelintézet által rendszeresített űrlapon az ajánló nyilatkozik arra nézve, hogy az ajánlott személyt tájékoztatta, és előzetes hozzájárulását kérte személyes adatai továbbításához. Egy ilyen tartalmú nyilatkozat megfelelő jogalapot teremthet az adattovábbítás címzettjének. A bizonyítási teher azonban az adatkezelőt terheli, és minden olyan esetben, amikor kétség merül fel a hozzájárulást illetően, az Avtv. 3. § (4) bekezdése szerint azt kell vélelmezni, hogy az érintett hozzájárulását nem adta meg.

A második lehetőség, mely szerint a hitelintézet az érintett személyes adatait (név, munkahely, munkahelyi telefonszám) munkahelyének internetes honlapja segítségével szerezte meg, adatvédelmi szempontból szintén aggályos. A bárki által megismerhető adatok nyilvánosságra kerülésének ténye – adott esetben az interneten való megjelenítés – önmagában nem jár azzal, hogy az adatkezelő mentesül a célhoz kötött adatkezelés követelménye alól. A nyilvánosságra hozott személyes adatokat is csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet felhasználni, és az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Így a munkáltató honlapján nyilvánosságra hozott személyes adatok – a biztos álláspontja szerint – nem használhatók fel közvetlen üzletszerzési célra. (294/A/2004)

Az adatvédelmi biztos és a PSZÁF sikeres együttműködését példázza a következő eset. Állampolgári beadvány nyomán vizsgálta a biztos egy bank által rendszeresített, a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény (a továbbiakban: Pmt.) rendelkezéseinek végrehajtását célzó formanyomtatvány adattartalmát. A vizsgálat során megállapítást nyert, hogy az adatszolgáltatásra felhívó levél és az adatlap adattartalma nem felel meg az Avtv. rendelkezéseinek.

A bank az adatszolgáltatásra felhívó levelében – a fenti törvényre hivatkozva – tájékoztatta ügyfeleit, hogy a bank nyilvántartásaiban ügyfeleit a törvénynek megfelelő adattartalommal kell azonosítani. A levélhez mellékelt formanyomtatványon („Szerződés bankszámla megnyitására és lakossági banki szolgáltatások nyújtására”) azonban olyan személyes adatok is megtalálhatók voltak (például adóazonosító jel, munkahely, foglalkozás, munkaviszony kezdete, családi állapot, eltartottak száma, telefonszámok, iskolai végzettség), amelyek nem szerepeltek sem a fenti tájékoztatóban, sem pedig a Pmt. 5. §-ában. Ezen adatok vonatkozásában a bank levele nem adott semmilyen tájékoztatást az adatkezelés céljáról, és ezen adatok kitöltése tekintetében az önkéntességre sem hívta fel ügyfelei figyelmét. A bank csak a kérdőív teljes kitöltését fogadta el az adatszolgáltatás teljesítéseként, mely megkérdőjelezte annak tényleges önkéntességét.

A fentiekre tekintettel a biztos felszólította a bankot, hogy a már kitöltött és bankhoz eljuttatott adatlapok kifogásolt rovataiban szereplő ügyfeladatokat mind a nyomtatványon, mind pedig elektronikus adatbázisukból töröljék, és a jövőben rendszeresítsenek új adatlapokat, amelyeken kizárólag a törvény által meghatározott adatok közlését kérik. Mivel a bank nem tett eleget a biztos felszólításának, ezért a biztos a PSZÁF elnökéhez fordult és kérte, hogy felügyeleti jogkörében eljárva tegye meg a szükséges intézkedéseket. A PSZÁF a megkeresés alapján a banknál célvizsgálatot folytatott le, melynek végzetével megállapította, hogy a bank valóban jogellenesen végezte a leírt „adatgyűjtést”. (1536/A/2003)

Biztosítók

Az elmúlt évi beszámoló nem tartalmazott külön fejezetet a biztosítók adatkezelésével kapcsolatban, ez a 2004. évről szóló beszámolóban azonban elkerülhetetlenné vált.

Mind a tavalyi, mind az idei évben többen kifogásolták az útlemondási biztosításokkal kapcsolatos ügyintézés menetét. A nyári időszakban azért fordultak az adatvédelmi biztoshoz, mert sérelmesnek találták a biztosítótársaságok azon eljárását, mely szerint a teljesítés feltételül olyan adatok, dokumentumok szolgáltatását szabják, amelyek nem szükségesek ahhoz, hogy a biztosítási esemény bekövetkezését bizonyítani lehessen.

A két vizsgált biztosító megkövetelte például a kezelőkarton (ambuláns lap), illetve a hagyatékátadó végzés csatolását. Az ambuláns lapon a biztosítási esemény bizonyításához szükségtelen személyes adatok is szerepelnek (például gyógyszerérzékenység, vérzékenység, transzfúzió, korábbi műtétek, abortusz, a beteg HIV-pozitív-e). A hagyatékátadó végzésben feltüntetett adatok többsége (például az örökös, valamint örököstársai által örökölt dolgok megnevezése, értéke) szintén nem elengedhetetlen a biztosítási esemény bizonyításához. A biztosítók említett gyakorlata sértette a célhoz kötött adatkezelés követelményét, ezért az adatvédelmi biztos arra szólította fel a biztosítókat, hogy hívják fel ügyfeleik figyelmét arra, hogy a becsato-

landó dokumentumokon a biztosítási esemény bizonyításához nem szükséges adatokat olvashatatlanná tehetik, és ez nem befolyásolhatja a kárigény elbírálását. Szintén a célhoz kötött adatkezelés elvét sértette a szolgáltatási igénybejelentő azon fordulata, melyben az ügyfél úgy nyilatkozik, hogy „*egyúttal felmentem a személyes és egészségügyi adataimat kezelő intézményeket, illetve személyeket a titoktartási kötelezettség alól*”. Az egészségügyi adatok szélesebb körű feltárását lehetővé tevő nyilatkozat az eredeti célon túlmutató adatkezelésre adott felhatalmazást, ezért a nyilatkozat ezen részét a nyomtatványról indokoltnak tartotta törölni az adatvédelmi biztos. (1194/A/2003, 1102/A/2004)

A biztosítók esetében is visszatérő probléma az okmányok fénymásolásának gyakorlata. Egy állampolgár azért juttatott el beadványt a biztoshoz, mert az egyik biztosítónál azt tapasztalta, hogy nemcsak személyazonosító igazolványát, hanem forgalmi engedélyét, új típusú jogosítványát, gépjármű törzskönyvét hozzájárulása nélkül lefénymásolták, és az ügyintézéshez kapcsolódó dokumentumokhoz csatolták. Az adatvédelmi biztos az ügy kapcsán úgy foglalt állást, hogy az ügymenet oldalán megjelenő célszerűségi szempontok nem korlátozhatják az érintettek információs önrendelkezési jogát, ennek megfelelően az okmánymásolások gyakorlata nem lehet automatikus, független az ügyfelek szándékától és hozzájárulásától. Az ügyben született állásfoglalás a mellékletekben olvasható. (8/A/2004)

Az okmányok fénymásolása nemcsak a célhoz kötött adatkezelés elvét sérti, hanem a képmás kezelése miatt az adatkör tekintetében is jogellenessé teszi az adatkezelést: a képmás is személyes adat, mely törvényi felhatalmazás hiányában csak az érintett beleegyezésével kezelhető. Az okmányok hitelességének ellenőrzése sem teszi szükségessé a másolatok készítését: a BM Központi Hivatala ugyanis a személyazonosító igazolvány száma alapján, a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén az igazolvány érvényességének, elvesztésének, ellopásának, megsemmisülésének, találásának, megkerülésének tényéről adatot szolgáltat.

A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (a továbbiakban: Bit.) 107. §-ának (4) bekezdése arról rendelkezik, hogy az eredeti tulajdonos (üzemben tartó) köteles a gépjármű forgalomból való kivonását, illetve a tulajdonjog átruházását igazoló okiratokat a biztosítónál bemutatni. A biztosító az érdekmúlással megszűnt szerződésről haladéktalanul köteles a Belügyminisztérium Központi Hivatalát értesíteni. A Bit. okiratok bemutatásáról rendelkezik, az említett jogszabályhely nem ad felhatalmazást arra, hogy a biztosító a tulajdonjog átruházását igazoló okiratok másolatait (melyek olyan személyes adatokat is tartalmazhatnak, amelyek a biztosítótársaság törvényben meghatározott feladatai ellátásához nem szükségesek) tárolja. Az ügyben a vizsgálat 2004 decemberében még nem zárult le. (1655/A/2004)

A biztosító iratok kiadásával kapcsolatos álláspontját kifogásolta egy állampolgár. Sérelmezte, hogy ügyfélként nem férhet hozzá a kárügyintézéshez összefüggésben álló dokumentumokhoz. A biztosító bizonyos iratok kiadását azért tagadta meg, mert azon munkatársainak neve, beosztása is szerepel.

Az adatvédelmi biztos felhívta a biztosító figyelmét, hogy önmagában az a tény, hogy egy irat tartalmazza egy munkatárs személyes adatait, még nem jelentheti azt, hogy az a továbbiakban ne lenne kiadható az érdekelt részére. Amennyiben a kérdéses iratok nem tartalmaznak olyan „*belső információkat*” vagy üzleti titkokat, amelyek kiadása ellentétes lenne a biztosító érdekeivel, úgy a munkatársak adatait felismerhetetlenné téve ki lehet és ki kell adni a másolatot az érintettnek. Javasoltuk azonban a beadványt tevőnek, hogy ha nem ért egyet a biztosító döntésével, az iratok beszerzésére való törekvés helyett célravezetőbb polgári peres úton fellépni a biztosítóval szemben, a per során ugyanis a bíróság minden olyan irat bemutatására kötelezheti a biztosítót, amely a kárügyben született döntést megalapozta. (402/A/2004)

Több beadvány is érintette azt a kérdést, hogy a biztosítók a kárügyintézés során mely harmadik személyeknek és milyen feltételekkel adhatják ki az ügyfelek adatait. Főszabály szerint biztosítási titok minden olyan adat, amely az ügyfél személyi körülményeire, vagyoni helyzetére, illetve gazdálkodására vagy a biztosítóval kötött szerződéseire vonatkozik. A Bit. meghatározza azokat az adattovábbításokat, amelyek nem tekintendők a biztosítási titok generális szabályába ütköző adatkezeléseknek. A biztosító – az adatvédelmi követelmények betartása mellett – tevékenységének (bizonyos kivételektől eltekintve) bármely elemét kiszervezheti, a biztosítási titok megtartásának kötelezettsége nem áll fenn a kiszervezett tevékenység végzéséhez szükséges adatok tekintetében a kiszervezett tevékenységet végzőkkel szemben. A Bit. a biztosítási szerződés minimális tartalmi követelményei között említi a személyes adatok kezelésére vonatkozó elvi és gyakorlati tudnivalókat, amennyiben a szerződő vagy a biztosított természetes személy, illetve azok csoportja. A Bit. lehetőséget ad tehát a biztosítási titok harmadik személy felé történő továbbításához, de ezt csak a törvény szabta keretek között teheti meg. Az adatvédelmi biztos az ügyel kapcsolatban állásfoglalásában rámutatott arra, hogy nem megfelelő eljárás az, ha a biztosító az ügyfeleknek nyújtott tájékoztatásában csak gyűjtőkategóriában említi a kiszervezett tevékenységben részt vevőket, azokat név szerint fel kell sorolni, ennek hiányában az adatkezelés nem felel meg a Bit. előírásainak. A kiszervezés emellett a biztosítók vonatkozásában is ugyanazokat az aggályokat veti fel, amelyekről az előző fejezetben (Hitelintézetek) szóltunk. (448/A/2004)

Szintén a Bit. 153. §-ában meghatározott biztosítási titok fogalmával volt összefüggésben az a beadvány, melyben egy állampolgár azt sérelmezte, hogy az elhunyt gyermeke által kötött gépjármű-felelősségbiztosítás keretében a biztosító által kifizetett kártérítés körülményeiről a biztosító biztosítási titokra hivatkozva megtagadta a tájékoztatást. A Bit. 161. § (4) bekezdése szerint az elhunyt személlyel kapcsolatba hozható adatok tekintetében az érintett jogait az elhunyt örököse, illetve a biztosítási szerződésben nevesített jogosult is gyakorolhatja. E jogszabályhely alapján azonban az örökösnek csak azon adatoknak a megismerésére van lehetősége, amelyek az örökhagyóval kapcsolatba hozhatóak. Az ügy sajátossága volt, hogy az ügyfél örökhagyóját képviselte a folyó büntetőeljárásban. Mivel a felelősségbiztosítási jogviszonyban az örökös nem válik automatikusan biztosítottá, a biztosítási jogviszonnyal összefüggő adatok teljes köre nem ismerhető meg számára. Az ügyben eljáró büntetőbíró a Bit. 157. §-a alapján megfelelő formájú és tartalmú megkeresés esetén az ügyfélnél szélesebb körben követhet adatokat a biztosítótól. (916/A/2004)

A biztosítási esemény bizonyításához kapcsolódott az a beadvány is, melyben az iránt érdeklődött egy állampolgár, hogy a biztosítótársaság jogszerűen kéri-e az ügyféltől a biztosítási eseménnyel összefüggésben indult szabálysértési eljárás során hozott érdemi, felelősséget megállapító határozat másolatát.

Adatvédelmi szempontból a kérdés megítélésében egyrészt az Avtv. főszabályát, másrészt a célhoz kötött adatkezelés követelményét kell alapul venni. Felelősségbiztosítás esetén a biztosító törvényes érdeke, hogy a biztosítási esemény hátterében húzódó felelősségi viszonyok tisztázottak legyenek. Amennyiben a felelősséget valamely fél vitatja, a biztosító nem tud meggyőződni arról, hogy a Ptk. 559. §-ában foglaltakra tekintettel milyen kötelezettség terheli, követelheti-e a biztosított a kár megtérítését a biztosítótól. Az adatvédelmi biztos az ügy kapcsán kifejtette, hogy miután a felelősségbiztosítás esetében helytállási kötelezettség terheli a biztosítót, joga van a károsult követelésének mind jogalapját, mind összecszerűségét vitatni, joga van tehát ahhoz, hogy a felelősség megállapítását illetően a szabálysértési hatóság határozatát – a célhoz kötött adatkezelés követelményének keretei között – olyan mértékben megismerje, amelyhez a biztosítónak jogszerű érdeke fűződik. Az állásfoglalás a mellékletekben olvasható. (883/K/2004)

Az adatvédelmi biztos az év tavaszán véleményezte a Humán Genetikai Bizottság által készített törvénykonceptiót, mely a személyes genetikai adatok védelméről, a genetikai kutatásokról, teszt- és szűrővizsgálatokról, valamint a biobankokról szól. A koncepció véleményezése során a biztos az Európai Unió tagállamai adatvédelmi biztosaiból álló független tanácsadó testületnek a genetikai adatokról szóló állásfoglalására is tekintettel hangsúlyozta, hogy a majdan megszületendő törvényben rögzíteni kell: genetikai adatokat se munkáltatók, se biztosítók ne kezelhessenek, sem „önkéntes” hozzájárulás, sem egyéb, törvényben meghatározott esetben. Leszögezte, hogy a jogalkotónak különösen nagy felelőssége van ezen a területen: nem engedhet „kiskapukat”, kivételeket. Kiállt amellett, hogy a munkáltatókat, biztosítókat, gyógyszeripari és kereskedelmi cégeket és egyéb nem gyógyító intézményeket távol kell tartani a genetikai adatoktól. (651/K/2004)

Sajtó

2003 decemberében még úgy tűnt, hogy a sajtószabadság értékeinek és a személyiségi jogok védelmének összhangját figyelembe vevő, helyes újságírói gyakorlat kereteinek kialakítása érdekében az Adatvédelmi Biztos Irodája által szervezett konferencián az írott és elektronikus sajtóban dolgozó újságírók és jogász kollégák új alapokra helyezik működésüket, és az ügyfeleink által sok esetben sérelmezett jogsértő gyakorlatukat megszüntetik. Ennek ellenkezőjét sajnos igen hamar tapasztalhattuk: 2004 januárjában a Blikk című napilap Fehér Miklós válogatott labdarúgó tragikus haláltusájáról készült fényképet közölt az újság címlapján, megsértve ezzel a szerencsétlenül járt sportoló emberi méltóságát.

Az adatvédelmi biztos 2004. január 28-án kiadott közleményében nyomatékosan leszögezte, hogy az ilyen sokkoló hatású fényképek bemutatása a személyiségi jogok lábbal tiprását jelenti, és felhívta a „bulvárujságírásban” dolgozó újságírók figyelmét a mértékletesség, a nagyobb empátia és a személyiségi jogok tiszteletének fontosságára. A közlemény teljes szövege a mellékletekben olvasható.

A sajtóval kapcsolatos közel 40 ügyünk jelentős hányadát 2004-ben is a bulvársajtó cikkei (fotói), illetve a kereskedelmi televíziók műsorait kifogásoló panaszok tették ki. Az ügyek tartalmi megoszlását tekintve megfigyelhető, hogy a beadványozók továbbra is elsősorban a nevek, címek és egyéb személyes – esetenként különleges – adatok sajtó általi nyilvánosságra hozatalát kifogásolják.

A panaszosok a helyi újságban nyilvánosságra hozott születési és halálozási adatok megjelentetését kifogásolták. Az újság „Gólyahír”, illetve „Örökre eltávoztak” című rovataiban nyilvánosságra hozták a kiadást megelőző hónapban születettek nevét, a születés pontos dátumát és a szülők nevét, illetve az elhunytak nevét, haláluk napját, valamint az elért korukat. Megkere-

sésünk után a helyi önkormányzat jegyzője elrendelte, hogy az Avtv. előírásainak megfelelően az adatokat a továbbiakban csak egy írásos nyilatkozat kitöltése után hozzák nyilvánosságra az újságban. (860/A/2004, 1069/A/2004)

A Magyar Távirati Iroda hírigazgatója levelében arról kért tájékoztatást, hogy közterületen közfeladatot ellátó személyek – így rendőrök, tűzoltók, mentősök – valóban megtilthatják-e, hogy a sajtó számára készülő fotókon őket munkájuk végzése közben felismerhetően ábrázolják, mivel más országokban nincs olyan gyakorlat, hogy a rendőröket ne lehetne felismerhetően fotózni.

Az eldöntendő kérdés ebben az esetben az volt, hogy ki tekintendő közszereplőnek, és mi számít közszereplésnek. A jogszabályok nem határozzák meg, hogy kiket kell közfeladatot ellátó személynek, illetve közszereplőnek tekinteni, és nincsenek jogszabályban lefektetett pontos határok annak megállapítására, hogy a közfeladatot ellátó személyek mely adataik nyilvánosságra kerülését kötelesek tûrni. Az adatvédelmi biztos, az Alkotmánybíróság jogértelmezése és az Avtv. szabályai alapján kialakított álláspontja értelmében (és az előző adatvédelmi biztos gyakorlata szerint is) közszereplőnek tekintendő minden olyan személy, aki közhatalmat gyakorol, és aki közpénzek felhasználásáról dönt. Mivel nem homogén személyi körről van szó, ezért esetenként kell dönteni, de az megállapítható, hogy amikor a rendőr az utcán feladatát végzi, az nem közszereplés, és ez a rendőr nem is közszereplő, ha nincs döntési jogköre közpénzek felhasználásával vagy közhatalom gyakorlásával kapcsolatban. Ezt erősíti meg a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 18. § (2) bekezdése, mely úgy rendelkezik, hogy a hivatásos állomány tagja közszereplést nem vállalhat.

Tehát összefoglalva megállapítható, hogy nincs olyan törvényi rendelkezés, mely lehetővé tenné a közterületen intézkedő rendőrökről képmás készítését és felhasználását, ehhez az érintett hozzájárulását kell kérni. (671/K/2004)

Több panaszos azt sérelmezte beadványában, hogy róluk készült fotó jelent meg a beleegyezésük nélkül az újságokban, és ezért a lapokkal szembeni jogorvoslati lehetőségekről kértek felvilágosítást.

Ügyfelünkről egy piactéren készült fényképfelvétel jelent meg beleegyezése nélkül az egyik napilapban, és az újsággal szembeni fellépés lehetőségeiről érdeklődött. Az Avtv. szabályai összhangban vannak a Ptk. 80. §-ában foglaltakkal: „*A személyhez fűződő jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés. Képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához – a nyilvános közszereplés kivételével – az érintett személy hozzájárulása szükséges.*” A Legfelsőbb Bíróság egyik határozata szerint a képmás nyilvánosságra hozatalának tilalma nem vonatkozik a nyilvános eseményekről, rendezvényekről, táj- és utcarészletekről készült felvételekre, amikor tehát az ábrázolás módja nem egyéni, amikor a felvétel összehatásában örökít meg a nyilvánosság előtt lezajlott eseményeket. A nyilvánosságra hozatalhoz a felvételelen ábrázolt személy hozzájárulására van viszont szükség, ha megállapítható a felvétel egyedisége, egyéni képmás jellege. Mivel a panaszos esetében a felvétel egyedi jellegű volt, az adatvédelmi biztos álláspontja szerint az adatkezelő újság megsértette a panaszos jogait. (1397/A/2004)

A bulvár újságírás a világon mindenütt keskeny mezsgyén mozog a személyes adatok védelméhez való jog tiszteltetben tartása, illetve megsértése között. Ez Magyarországon sincs másképp, ami persze nem mentesíti sem a szerkesztőt, sem pedig az újságíró felelőssége alól. A személyhez fűződő jogok védelmének és elsőbbségének garanciája megtalálható a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény 3. § (1) bekezdésében is, mely azt tartalmazza, hogy „*a sajtószabadság gyakorlása nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével*”.

A „*Nők Lapja*” című hetilap egyik újságírója ellen érkezett az a panasz, hogy egy magánlevelet közölt le a lap hasábjain a panaszos hozzájárulása nélkül, és ezzel megsértette személyes adatok védelméhez fűződő jogát. Az ügy kivizsgálása után az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a panaszosnak az újságíróhoz írt leveléből kiderül, hogy nem nyilvánosságra hozatal céljából írta meg azt, sőt nyilvánvaló a leírtak titokban maradásához fűződő érdeke. Az újság mindezekre tekintettel volt annyiban, hogy nem közölte a nevet, címet és kisebb változtatásokat vezetett át a szövegen. Nem egyértelmű viszont, hogy az újságíró munkahelyi e-mail címére írt levél olvasói levélnek vagy magánlevélnek tekintendő-e. Az újságírói munka gyakorlatában az ilyen levelek olvasói levélnek minősülnek, melyeknél számolni kell azzal a lehetőséggel, hogy azt közlik. Nem egyértelmű továbbá az sem, hogy olvasói levél küldése esetén eleve feltételezni kell-e a nyilvánosságra hozatal lehetőségét. Adatvédelmi szempontból az adatkezeléshez, a nyilvánosságra hozatalhoz való hozzájárulásnak határozottnak és tájékoztottnak kell lennie. A hetilap viszont nem ad tájékoztatást arra vonatkozóan, hogy az újságíróknak címzett leveleket leközlilik az újság-cikkben. Tehát nem tisztázott, hogy a panaszos határozott és megfelelő tájékoztatáson alapuló hozzájárulásának tekintendő-e az, hogy az olvasó saját maga közölte az élettörténetével kapcsolatos adatait. Mivel kétség esetén vélelmezni kell, hogy az érintett nem járult hozzá a levelében foglalt adatainak nyilvánosságra hozásához, az újságíró akkor jár el helyesen, ha a levélíró egyértelmű hozzájárulását kéri a levél anonimizált vagy kivonatos közléséhez is. (1017/K/2004)

Ugyancsak előszeretettel foglalkozik a bulvársajtó a nyilvános közszereplést rendszeresen és hivatásszerűen vállaló személyek magánéleti kérdéseivel, problémáival. Ennek során nem egy esetben a közszereplő hozzátartozói kerülnek az érdeklődés középpontjába.

Egy nyilvános közszereplést rendszeresen vállaló személy rokona beadványában azt sérelmezte, hogy a házasságával, magánéletével, egészségi állapotával, vagyoni helyzetével, illetve egy folyamatban lévő, zárt bírósági peres eljárás perbeli adataival kapcsolatos személyes adatait nyilvánosságra hozták különböző újságokban. (Blikk, Napi Ász, Színes Mai Lap, Mai nap, Képes Bulvár, Best Magazin és a Story Magazin.)

A panaszos levelében hangsúlyozta, hogy a házáról és a róla készült felvételek elkészítéséhez, valamint megjelentetéséhez nem adott hozzájárulást, és mivel nem közszereplő, ezért a nyilvánosságra hozatalra nem volt „*legális mód*”. Az adatvédelmi biztos válaszában kifejtette, hogy a hozzátartozó esetében nem lehet automatikusan alkalmazni azt a szabályt, amely szerint a közszereplők magánszférája a közszereplésükkel kapcsolatban szűkebb, mint az átlagembereké, mivel a közszereplést vállaló személy hozzátartozója nem válik automatikusan közszereplővé. Ő nem köteles eltérni a magánéletébe beavatkozó, különleges személyes adatait törvényes jogalap nélkül nyilvánosságra hozó vagy az érintettet egyébként is sértő cikkek leközlését. Ezért mindazon személyes adatainak vonatkozásában, amelyek kezeléséhez a panaszos nem járult hozzá, az adatkezelést végző újságíró, illetve kiadó megsértette a személyes adatai védelméhez való (információs önrendelkezési) jogát. (1194/A/2004)

Az írott és az elektronikus sajtószervek napi gyakorlata tehát továbbra is azt mutatja, hogy jelentős előrelépés még mindig nem történt. Ez különösen igaz azokra a szinte mindennapos esetekre, amikor a különféle hírközlő szervek a közvélemény fokozott érdeklődésére való hivatkozással rendszeresen mutatnak be olyan sokkoló élethelyzeteket, melyekben bűncselekmények, balesetek áldozatai, elesett, hátrányos helyzetű vagy különféle egészségügyi problémákkal küszködő emberek szerepelnek.

Az adatvédelmi biztos a 2004. évi sajtóügyekből levonható általános tapasztalataira is figyelemmel – állásfoglalásokkal, jogszabály-módosítási kezdeményezésekkel – folytatni kívánja korábban megkezdett „*harcát*”. Csak így biztosítható, hogy az állampolgárok személyes adatok védelméhez való alkotmányos joga ne sérüljön egyéb érdekek – nézettség, példányszám növelése – miatt.

A fentiekben túl számos beadvány érintette a bíróságok és a sajtó kapcsolatát. Ezeket az ügyeket a bíróságokról szóló fejezet tárgyalja.

A múlt feltárása, tudományos kutatás

Váratlanul nagy vihart hozott az év vége a diktatúra mindennapjainak megismerését érintő kérdésben. A közélet szereplőinek átvilágítását célzó – újra előtérbe kerülő – szándék először a korábban már elvetett törvényjavaslat betervezését hozta magával; az ebből az ötletből keletkező politikai versengés miatt azonban az információs jogok szempontjából jelentős tanulságokat kell megfogalmazni. A miniszterelnök azon bejelentése, mely szerint minden, az egykori állambiztonsági szolgálat által keletkeztetett iratot nyilvánosságra kell hozni, több ponton alkotmányossági kérdést vet fel. Az adatvédelmi biztos sajtónyilatkozataiban a védelmére bízott alapjogok érvényesülése érdekében többször kifejtette, hogy különbséget kell tenni az iratok érintettek általi megismerhetősége, kutathatósága és a nyilvánosságra hozatal között. Az egykori megfigyelték információs önrendelkezési jogának (újabb) korlátozására nincs alkotmányos érv, ezen információk megismeréséhez nem fűződik alkotmányosan értékelhető közérdek.

Az év folyamán több alkalommal került nyilvánosságra közismert személyekről korábbi ügynökmúltjuk, mely ugyan indokolhatja a téma iránti érdeklődés növekedését, azonban nem adhat alapot arra, hogy erre való hivatkozással ismét az egykori megfigyelték jogai csorbuljanak.

Félő ugyanakkor az is, hogy a nem eléggé megfontolt cél, és a szükséges körültekintés nélkül készülő javaslat az információs alapjogok érvényesülését sodorja veszélybe.

Az 1956-os Intézet Közalapítvány munkatársa azzal az indítvánnyal fordult a biztoshoz, hogy az 1956-os forradalmat követő megtorlás során a forradalomban való részvételükért halálra ítélték és kivégeztek névsorának kutatása alapján indokoltnak tartja a névsor tudományos alapú feldolgozásának megtörténtét követően a névsor „*átvilágítását*”, mivel megítélése szerint több személy „*illetéktelenül*” szerepel a mártírok listáján.

A biztos álláspontja szerint azon személyek, akiknél a kutatás eredményeképp megállapítható, hogy eddig „*tévedésből*” szerepeltek a forradalom mártírjai között, a törvény alapján nem feltétlenül minősülnek közszereplőnek.

Közszereplők esetében nincs akadálya annak, hogy a cáfolat bizonyítékát nyilvánosságra hozzák, vagyis tényekkel alátámasztva publikálják, hogy az adott személy miért nem szerepelhet az 1956-os cselekményükért kivégezettek listáján.

Nem közszereplők esetében viszont méltánytalan lenne ennyi évvel a haláluk után „*pellengérre*” állítani őket, vagyis részletesen a nyilvánosság elé tárni, hogy miért kell nevüket eltávolítani a mártírok listájáról. Az ő esetükben elegendő lenne egy rövid utalás arra vonatkozóan, hogy X.Y. neve adminisztratív tévedés folytán szerepelt mostanáig ebben a körben. (1238/K/2004)

A Simon Wiesenthal Központ „*Utolsó esély művelet*” elnevezésű akciója keretében háborús bűnösök felkutatására tesz kísérletet, mellyel kapcsolatban indítvány érkezett a biztoshoz kifogásolva a külföldi alapítvány adatkezelését.

A bejelentők számára ingyenes „*zöld*” vonalat hoznak létre. Bárki anonim módon is információt szolgáltathat a Wiesenthal Központnak, a helyi zsidó közösségeknek vagy az ügyészségnek. A beérkező információkat nem nyilvánosan kezelik, hanem a már meglévő adatokkal vetik össze, mint egy mozaikot. Amennyiben a feldolgozás alapján ez indokolt, az információkat büntetőeljárás lefolytatása céljából átadják a helyi igazságszolgáltatási szerveknek.

A hatályos jogi szabályozás értelmében a Holocausttal összefüggő, emberiség elleni bűncselekmények el nem évülő bűncselekményi kategóriába tartoznak, melyek miatt bárki tehet bejelentést formai kötöttség nélkül, de a bűncselekmények felderítése kizárólag a Be. alapján arra feljogosított szervek hatáskörébe tartozik.

A biztos kifejtette, hogy az Avtv. rendelkezései szerint kizárólag állami vagy önkormányzati szerv kezelheti az állam bűnüldözési és bűnmegelőzési, valamint közigazgatási és igazságszolgáltatási feladatainak ellátása céljából kezelt bűnügyi személyes adatokat. Az Avtv. hatálya alá tartozik valamennyi Magyarországon folytatott adatkezelés, adatfeldolgozás, így a magán-személyek adatkezelése is, kivéve „*a természetes személynek a kizárólag saját személyes céljait szolgáló*” adatkezelését.

E törvényben foglaltakat kell alkalmazni, ha az Európai Unió területén kívül személyes adatok kezelését folytató adatkezelő az adatfeldolgozással a Magyar Köztársaság területén székhellyel, telephellyel (fiókteleppel) vagy lakóhellyel (tartózkodási hellyel) rendelkező adatfeldolgozót bíz meg, vagy itt lévő eszközt használ fel, kivéve, ha ez az eszköz csak az Európai Unió területén átmenő adatforgalom célját szolgálja. Az ilyen adatkezelőnek ki kell jelölnie egy képviselőt a Magyar Köztársaság területén.

Személyes adat (beleértve a különleges adatot is) az országból – az adathordozótól vagy az adatátvitel módjától függetlenül – harmadik országban lévő adatkezelő vagy adatfeldolgozó részére csak akkor továbbítható, ha ahhoz az érintett hozzájárul, ha azt törvény lehetővé teszi, vagy ha arról nemzetközi szerződés rendelkezik, feltéve, hogy a harmadik ország joga – az Európai Unió által meghatározott – megfelelő védelmet biztosít az átadott adatok kezelése során. Az Európai Unió tagállamaiba irányuló adattovábbítást úgy kell tekinteni, mintha a Magyar Köztársaság területén belüli adattovábbításra kerülne sor.

A fentiek alapján a Központ képviseletében Magyarországon eljáró szerv vagy személy nem rendelkezik törvényes felhatalmazással arra, hogy a gyanúba került személyek azonosítható adatait (név, lakcím, vézskorszak idején feltételezhető tevékenység, esetleges tanúk adatai) kezelje, azokat gyűjtse, tárolja, feldolgozza vagy továbbítsa.

Különösen aggályos az összegyűjtött adatok külföldre – Izraelbe – történő esetleges továbbítása, hiszen a személyes adatok határokat átlépő áramlásának hiányoznak azok a törvényes feltételei, melyek ezen alkotmányos jog gyakorlásának megfelelő garanciáit jelentenék. (1113/K/2004)

A múlt megismerése mellett azonban a jelen tudományos kérdéseinek kutatása ügyében is többen fordultak adatkezelési kérdéseikkel a biztoshoz.

Egy egyetem orvostudományi kara kutatóintézetének munkatársa kért útmutatást a tervezett kutatás adatkezelési tervének kialakításához. A biztos tájékoztatta az indítványozót arról, hogy a személyes adatok körén belül különösen érzékeny, szenzitív voltokra tekintettel egyes adatok, így az egészségi állapotra vonatkozó adat különleges adatnak minősül és fokozottabb védelemben részesül. Egészségügyi adatok esetében tudományos kutatás céljából az intézményvezető vagy az adatvédelmi felelős engedélyével a tárolt adatokba be lehet tekinteni, azonban tudományos közleményben nem szerepelhetnek egészségügyi és személyazonosító adatok oly módon, hogy az érintett személyazonossága megállapítható legyen. Tudományos kutatás során a tárolt adatokról nem készíthető személyazonosító adatokat is tartalmazó másolat.

A kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény előírásainak megfelelő kutatási adatkezelési terv alkalmazása biztosíthatja az érintettek adatainak védelmét. (518/K/2004)

Egy másik egyetem jogi karán folyó kutatás vezetője a fogyatékkal élők életkörülményeit feltáró vizsgálathoz szükséges adatok kezelésének kérdésével fordult a biztoshoz.

A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy mivel a kutatásban részt vevők kiválasztása az ellátó intézményeken és egyesületeken keresztül történne, és az intézményeknek nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy a kutatóknak a különleges adatot is jelentő személyes adatot adják, ezt csak az érintettek engedélyével szabad megtenni. A hozzájáruló nyilatkozatot azonban – a teljes névtelenség biztosítása érdekében, a lehető legrövidebb ideig – az intézmények és ne a kutatók kezeljék. (615/K/2004)

Közüzemi szolgáltatók

A lakosság személyes adatainak tömeges kezelése tipikusan ebben a szektorban fordul elő, ahol szükség van a folyamatos kapcsolattartáshoz a kölcsönös adattovábbításra. Ez érinti az ügyfélszolgálatok működését, de a települési önkormányzatok rendeletalkotási jogát is a helyi közfeladatként megszervezett közműszolgáltatással kapcsolatban, továbbá a követeléskezelés céljából erre szakosodott cégeknek átadható személyes adatok továbbításának módját is.

Az ügyfélszolgálat ellátásához meghatározott célból – a szerződés folyamatos teljesítése, illetve az ezért járó díj időszakonkénti rendszeres fizetése érdekében – kezelik a felhasználók adatait. Ezek közül a természetes személyek erre vonatkozó adatai az Avtv. 2. § 1. pontja alapján minősülő személyes adatok. Az egyes szolgáltatóknak az Avtv. 3. § (7) bekezdésére figyelemmel lehetőségük van arra, hogy az írásban megkötött közüzemi szerződésekben kitérjenek ezeknek az adatoknak a kezelésére. Összhangban az egyes közüzemi tevékenységeket szabályozó törvényekkel, továbbá a helyi önkormányzati rendeletekkel, fel kell sorolni, hogy milyen adatokat kell az érintetteknek átadniuk. Ezt ki kell egészíteni azzal a tájékoztatással, hogy a felhasználók saját természetes személyazonosító adataikat és a fogyasztási helyen tartózkodásuk jogcímét hogyan igazolhatják.

Ez vonatkozik az utóbb bejelentett adatváltozásokra is azzal az eltéréssel, hogy a fogyasztásmérő átírása már új szerződés megkötését jelenti a felhasználó személyének megváltozása miatt, amit az ügyfélnyilvántartásban is ekként kell átvezetni. Ilyenkor a személyváltozást igazoló okirat (például adásvételi vagy bérleti szerződés, anyakönyvi kivonat, tulajdoni lap másolat, fogyasztásmérő átadás-átvételi nyilatkozat stb.) és a személyazonosításra alkalmas okmány bemutatása és abból a szerződés tartalmát képező adatok rögzítése szükséges, egyben elegendő a személyesen eljáró ügyféllel kötött szerződéshez. Az egyes okmányazonosítók kezelése – tipikusan ilyen a személyazonosító igazolványszám kérése – felesleges, mert ennek alapján nem kaphatnak felvilágosítást a szolgáltatók azokból a személyi nyilvántartásokból, amelyek ezeket az adatokat is kezelik. (14/A/2004, 1185/A/2004, 1923/A/2004)

Ugyanígy indokolatlan, egyben jogszerűtlen is a bemutatott személyazonosító okmányok fénymásolása, ami elsősorban más, kereskedelmi szolgáltatást nyújtó adatkezelőknél – mobilszolgáltatók, pénzintézetek, biztosítók – fordul elő.

Az Avtv. 3. § (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. Ha alacsonyabb szintű jogszabály rendelkezik személyes adatok kezeléséről, akkor a szabályozás az alkotmányba ütközik. Az adatvédelmi biztos minden olyan esetben, amikor ezt észlelte, az Avtv. 25. § (1) bekezdés alapján kezdeményezte a megfelelő jogforrási szintű jogszabály megalkotását. Erre a múlt évben is sor került, amikor a biztos a gazdasági és közlekedési miniszteren keresztül olyan jogalkotási megoldást javasolt, hogy a közüzemi szolgáltatók egységes törvényi felhatalmazással rendelkezzenek a fogyasztók nevének, anyja leánykori nevének, születési adatainak (röviden: természetes személyazonosító adatainak), továbbá lakcímének kezelésére. (685/A/2003.)

Ezt nem ebben a formában, hanem az egyes közműszolgáltatások közül a távhőszolgáltatásról szóló 1998. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Tszt.) tervezett módosításában vette át a minisztériumi javaslat azzal a kiegészítéssel, hogy felhatalmazást kapna a szolgáltató arra, hogy az érintett felhasználók díjhátralékának beszedésére olyan követeléskezelőt bízson meg, akinek nincs közvetlen kapcsolata az érintettekkel. A kérdés ebben az esetben az, hogy ki és milyen módon egyeztesse a lakcímnnyilvántartással a felsorolt adatokat, mielőtt az érintettekkel szemben alkalmazza a szerződésszegés lehetséges következményeit. A díjhátralék megfizetése céljából az ehhez szükséges személyes adatok továbbítására ugyanis az Avtv. 8. § (1) bekezdése szerint az érintett hozzájárulása vagy törvényi felhatalmazás alapján kerülhet sor. Ez utóbbi felhatalmazást a tervezet megadja, több más részletszabály mellett azonban ennek a végrehajtására nem utal a koncepció. Mivel a helyi jegyzők a távhőszolgáltatók felügyeletét is ellátják, a helyi önkormányzati rendeletalkotás tárgykörét ki kell terjeszteni az adatkezelés rendjének szabályozására is. (1398/A/2004)

Ugyanez a regionális víziközmű társulatokra, illetve társaságokra is fennáll, ahol a szolgáltató a régi és folyamatosan fennálló szerződések név- és lakcímadatait utólag kéri kiegészíteni a hiányzó személyes adatokkal. Erre az elmaradt díjfizetések behajtásához a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) 11. § (2) bekezdésének rendelkezése alapján van szükség, egységes szabályozásukat azonban a közüzemi szolgáltatással összefüggésben is rendezni kell. (1428/A/204, 1675/A/2004)

Hasonló hiányosságot állapított meg a biztos a hulladékkezelési közszolgáltatással összefüggő adatkezeléssel kapcsolatban. Külön tájékoztatóban hívta fel az önkormányzati képviselő-testületek figyelmét arra, hogy a Htv. 23. §-ának kiegészítése a g) ponttal – amely a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok felsorolása mellett a kezelésük módjának meghatározását már a helyi önkormányzati rendeletre bízta – csak félmegoldás. Azt is a Htv.-nek kell kimondania, hogy a hulladékkezelőnek a felsorolt adatokat át kell adni. Ez teremti meg a szolgáltatói adatkezelés jogalapját azzal, hogy ennek a végrehajtását már a helyi rendeletek szabályozzák. Ez utóbbira az egyik lehetséges megoldás az, ha a rendelet az érintetteket kötelezi az adatszolgáltatásra, a másik lehetőség az, ha a jegyző gondoskodik a szükséges adatok továbbításáról. A beadvány alapján megkevert önkormányzat rendeletben írta elő a lakosságnak a törvény szerint meghatározott adataik átadását. (371/K/2004, 1134/A/2004)

Ilyen kötelező adattovábbítás az ügyfélszolgálatok „kiszervezésénél” – törvényi felhatalmazás hiányában – nem lehetséges. Az ügyintézésben előforduló párhuzamosságokat azonban a jövőben csak úgy lehet elkerülni, ha ez egységesen törvényben szabályozott. A múlt évben hivatalból indított vizsgálat is ezt erősítette meg, mert a szolgáltatók gyakorlatában lényeges eltérések mutatkoznak a rendszeres kapcsolattartás módjában. (18/H/2003)

Az ügyfélszolgálati tevékenységet az erre szakosodott cég a szolgáltató megbízása szerint elláthatja úgy is, hogy csak adatfeldolgozást végez, de inkább az a jellemző, hogy a szerződéskötéstől kezdve az egyes adatkezelési műveleteket – számlaegyeztetés, fogyasztásmérő leolvasása és műszaki ellenőrzése, díjbeszedés – egy szolgáltató számára több, egymástól független adatkezelő végzi érdemben teljes ügyintézési jogkörrel. Az Avtv. 4/A. § (4) bekezdésében meghatározott korlátozás nem azt tiltja, hogy egyszerre több ügyintézővel megbízott cég ne kezelhesse a felhasználói adatállományt, hanem a konkurens vállalatokat zárja ki, illetve azt a lehetőséget, hogy a megbízott adatfeldolgozó saját üzleti tevékenységéhez használja fel a tudomására jutott személyes adatokat. Az érintettek a személyes adataik ilyen feltételekkel történő továbbításához a felhatalmazást az Avtv. már hivatkozott 3. § (7) bekezdése alapján a szerződéskötéskor is megadhatják. A közvetlen ügyintézésben az ügyfelet azonosító külön kóddal biztosítható ennek alkalmankénti megerősítése, illetve alkalmazása. Ez ugyanis nem ütközik az Avtv. 7. § (2) bekezdésébe, ami a korábbi személyi szám mint egységes, korlátozás nélküli személyazonosító kód használatát tiltja meg. Ez a rendelkezés a szolgáltatók által használt ügyfél-azonosítóra nem vonatkozik. (148/K/2004, 864/A/2004)

A követeléskezelés céljából továbbított felhasználói adatoknál a fentiekkel ellentétben lényeges különbség az, hogy az érintettek ehhez való utólagos hozzájárulása kizárt, azonban hiányzik ehhez az ilyen szolgáltatást végzők tevékenységének törvényi szabályozása is. Az év végén hivatalból kezdeményezett vizsgálatnak éppen az a célja, hogy az adatkezelésre tekintettel erre megfelelő javaslat készüljön a Magyar Követeléskezelők és Üzleti Információt Szolgáltatók Szövetségével folytatott egyeztetést követően. (1495/H/2004)

A közüzemi szolgáltatók esetében sokszor a hiányos törvényi szabályozás jelent nehézséget, a szolgáltatást szabályozó törvények ugyanis nem, vagy nem elég részletesen szólnak adatkezelési kérdésekről. Az adatvédelmi biztos az elmúlt években többször tett javaslatot a vonatkozó törvények módosítására, hiszen a tapasztalatok – elsősorban az Eht. hatálya alá tartozó szolgáltatók vonatkozásában – azt mutatják, hogy a megfelelően kidolgozott törvényi szabályok egyrészt megkönnyítik a szolgáltató munkáját, másrészt elősegítik az érintettek jogainak érvényesülését. Örömteli, hogy a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium a gáz-, illetve villamosenergia-szolgáltatók vonatkozásában úgy készítette elő a vonatkozó törvények módosítását, hogy azok rendezik az adatkezelések vitás kérdéseit.

További jellemző ügycsoportok

Az állami kezelésű autópályákkal kapcsolatos adatkezelésekről

Az adatvédelmi biztos 2003-ban közleményben tájékoztatta a közvéleményt az autópályák forgalmát megfigyelő kamerákra vonatkozó vizsgálat eredményéről. A biztos úgy ítélte meg, hogy minden adatvédelmi aggály elhárult az Állami Autópálya Kezelő Részvénytársaság Rt. (a továbbiakban: ÁAK) által kezelt Elektronikus Ellenőrzési és Felügyeleti Rendszer (a továbbiakban: EFER) üzembe helyezése elől. Ez év tavaszán azonban hivatalból újabb vizsgálat indult további két kérdés tisztázása végett. Az egyik kérdés arra irányult, hogy milyen mobil berendezésekkel ellenőrzi a forgalmat az ÁAK a kezelésében álló autópályákon, illetve azokkal milyen adatkezelési műveleteket végez, a másik kérdés arra vonatkozott, hogy az ÁAK végezhet-e forgalom-ellenőrzést az M5-ös autópályán.

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) értelmében az ÁAK közútkezelőnek minősül, és jogosult az úthasználati díj megfizetésének ellenőrzése és a pótdíj behajtása, valamint a Kkt.-ban meghatározott feladatai ellátása céljából olyan elektronikus ellenőrzési rendszer működtetésére, amely az érvényes matricával nem rendelkező gépjármű rendszámát, áthaladásának helyét és időpontját, az adatfeldolgozást követően rögzíti. Az EFER működtetésén kívül az ÁAK több különböző módszert, eszközt vesz igénybe a törvényben meghatározott célok elérése érdekében.

Számos esetben az ÁAK munkatársai vizuálisan – az autópálya parkolóiba önként behajtó járművek megállítással – ellenőrzi a matrica meglétét. Emellett az autópálya le- és felhajtó ágain a forgalom lassításával elektronikus ellenőrző eszköz segítségével a rendszám alapján ellenőrzi a használati jogosultságot. A harmadik alkalmazott módszer a gépjárműbe telepített rendszám-azonosításon alapuló videorendszer. Mindhárom módszer alkalmazása jogszerű az Avtv. és a Kkt. rendelkezései alapján.

A másik kérdést illetően az adatvédelmi biztos azt vizsgálta, hogy az ÁAK végezhet-e forgalom-ellenőrzést, valamint a hozzá kapcsolódó adatkezelést olyan autópályán, amelynek nem kezelője, illetve eljárhat-e adatfeldolgozóként az ellenőrzés során.

Az autópályák használatának díjáról szóló 26/2004. (III. 11.) GKM rendelet 1. § (1) bekezdése szerint az M1, az M3, az M30 és az M7 autópálya, továbbá – a kezelő és az Állami Autópálya Kezelő Részvénytársaság közötti megállapodás alapján – az M5 autópálya használatáért díjat, továbbá a díjfizetés elmulasztása esetében pótdíjat kell fizetni, amelyet az ÁAK Rt. szed be. Ez a jogszabályhely a díj és a pótdíj beszedésére jogosítja fel az ÁAK-t. A díj és pótdíj beszedése azonban személyes adatok kezelésével jár, amelyre az Avtv. szerint csak az érintett hozzájárulása vagy törvény felhatalmazása alapján kerülhet sor.

Az adatkezelésre a Kkt. ad felhatalmazást: a „közútkezelők [...] kezelhetik – a követelés elévülésének időpontjáig – az úthasználati díjjal, illetve pótdíjjal összefüggő külön jogszabályban megjelölt személy- és járműazonosító adatokat”. A törvény más helyen rögzíti azt, hogy a közútkezelők olyan elektronikus ellenőrzési rendszer működtetésére is jogosultak, amely az érvényes matricával nem rendelkező gépjármű rendszámát, áthaladásának helyét és időpontját az adatfeldolgozást követően rögzíti. A törvény utaló rendelkezései azonban azt a sajátos helyzetet idézték elő, hogy az adatok kezelésére nem minden közútkezelő jogosult: a felhatalmazásnak ugyanis nem címzettje a Kkt. 33. § (1) bekezdés a) pontja szerinti koncessziós társaság, amely koncessziós szerződés alapján működtet országos közutat.

A fentiek alapján az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az M5 autópályát kezelő koncessziós társaság, az Alföld Koncessziós Autópálya Rt. (a továbbiakban: AKA) nem jogosult az autópálya-használat után járó díjat és pótdíjat beszedni, mivel az ezen műveletekhez kapcsolódó adatkezeléshez szükséges törvényi felhatalmazással nem rendelkezik. A felhatalmazás hiánya miatt az AKA nem adatkezelő, így nem adhat megbízást az adatfeldolgozásra az ÁAK részére sem – amely szintén nem jogosult az adatok kezelésére az M5 autópálya vonatkozásában. A jogszabályi környezet azt a sajátos helyzetet idézte elő, hogy az ÁAK nem tudja utólagosan érvényesíteni pótdíjigényét az M5-ös autópályát jogosulatlanul igénybe vevőkkel szemben, mivel hiányzik a szükséges törvényi felhatalmazás az adatok kezeléséhez.

Az adatvédelmi biztos a helyzet megoldása érdekében javasolta a gazdasági miniszternek a Kkt. módosítását annak érdekében, hogy az adatkezelésre való felhatalmazás kiterjedjen a közutat koncessziós szerződés alapján működtető koncessziós társaságra is. A törvénymódosítás után elhárulna minden akadály az elől, hogy az AKA mint adatkezelő adatfeldolgozással bízta meg az ÁAK-t.

A Közjegyzői Digitális Levéltár

Az adatvédelmi biztos 2004 márciusában hivatalból indított vizsgálatot annak megállapítására, hogy a Közjegyzői Digitális Levéltár (a továbbiakban: KDL) működése megfelel-e az adatvédelmi követelményeknek.

A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 166–171. §-ai rendelkeznek a közjegyzői levéltárról. A törvény alapján a közjegyzői okirat, ennek hiteles kiadmánya és a közjegyzői tanúsítvány – ha törvény eltérően nem rendelkezik – elektronikus úton is elkészíthető. A közjegyző által a törvényben előírt alakszerűségek megtartásával készített, a közjegyző minősített elektronikus aláírásával ellátott közjegyzői okirat, ennek hiteles kiadmánya és a közjegyzői tanúsítvány közokirat. A törvény azt is rögzíti, hogy a közjegyző az elektronikus úton készített másolatot és kivonatot elektronikus aláírással látja el.

A Ktv. 2004. július 1-jén hatályba lépett 166/A. §-a emellett úgy rendelkezik, hogy „a közjegyző köteles az általa készített közjegyzői okiratot és jegyzőkönyvi tanúsítványt, valamint a nemperes eljárásban hozott jogerős határozatát a Magyar Országos Közjegyzői Kamara elektronikus úton vezetett levéltárában elhelyezni”. Ezen törvényi felhatalmazás alapján került sor – 2004. január 1-jével – a KDL létrehozására. A rendszer működését, az adattovábbítás menetét a biztos helyszíni vizsgálat keretében ellenőrizte.

A közjegyző az iratokat számítástechnikai eszközzel elektronikusán rögzíti, majd egy „kulccsal” azt archiválja. Ez a kulcs a Magyar Országos Közjegyzői Kamara (a továbbiakban: MOKK) és az Állami Nyomda együttműködésében létrehozott eszköz, melyet a MOKK bocsát a közjegyzők rendelkezésére. Az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény rendelkezéseit figyelembe véve ez a módszer nem tekinthető minősített elektronikus aláírásnak, így az ilyen módon digitalizált irat – a Ktv. és a Pp. törvény rendelkezéseit is figyelembe véve – nem tekinthető közokiratnak, hiszen a meghatározás egyik fogalmi eleme – a megfelelő elektronikus aláírás – hiányzik. A minősített elektronikus aláírás hiánya miatt azonban nem sérül az adatbiztonság követelménye: a helyszíni vizsgálat és a konzultációk eredményeként bebizonyosodott, hogy mind az adatkezelő, mind az adatfeldolgozó megfelelő módon gondoskodik az adatok biztonságáról, védi azokat a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a véletlen megsemmisülés és sérülés ellen. Az ily módon digitalizált iratokat a közjegyző a KDL-hez továbbítja.

A KDL rendszer központi szerver elemeit a Siemens üzemelteti. A Siemens a MOKK megbízásából fenntartja azt a számítóközpontot, amely fogadja, tárolja azokat a digitalizált dokumentumokat, amelyeket az egyes közjegyzők az archiválás után a KDL-ben elhelyeznek, illetve az arra jogosultak számára biztosítja a hozzáférést. A Siemens nem fér hoz-

zá a MOKK digitális levéltárában elhelyezett dokumentumok adattartalmához, mivel a hozzáférést lehetővé tevő biztonsági kulcsok a MOKK birtokában vannak. Azon biztonságtechnikai intézkedésekről, amelyek az interneten történő adat-továbbítás kockázatait hivatottak kiküszöbölni, a Siemens gondoskodik. A központi szerveren elhelyezett dokumentumokhoz csak az azokat továbbító közjegyző férhet hozzá. Az ismertetett rendszer tekintetében, az Avtv. és a Ktv. szabályai alapján megállapítható, hogy a közjegyzők és a MOKK adatkezelők, míg a Siemens adatfeldolgozónak minősül, amely a MOKK megbízásából lát el adatfeldolgozó feladatokat.

A személyes konzultációk során fény derült arra, hogy a KDL 2004. január eleje óta működik, a MOKK döntése alapján a közjegyzők kötelező jelleggel digitalizálják és juttatják el az általuk készített, a törvényben meghatározott okiratokat az elektronikus levéltárba. 2003 őszén, szeptemberben, illetve novemberben sor került a teszt- és próbaüzemre. A teszt- és próbaüzem ugyan nélkülözhetetlen az alkalmazott technológia zavartalan működésének előkészítése során, azonban a teszt- vagy próbaüzem során sem lehet olyan személyes adatokat felhasználni, amelyek kezelésére az adatkezelőnek nincsen felhatalmazása. A személyes adatok védelmével kapcsolatos jogi szabályozással csupán a valótlan, véletlenszerűen generált adatok vagy az érintettek által e célból átadott adatainak felhasználása egyeztethető össze.

A KDL útján végzett adatkezeléshez – az érintettek hozzájárulásának hiányában – törvényi felhatalmazásra van szükség. Ezt a felhatalmazást a Ktv. 2004. július 1-jén hatályba lépő 166/A. §-a biztosítja; ezen időpont előtt a MOKK a tárolt adatok kezelésére nem rendelkezett felhatalmazással. Jogellenes volt az a gyakorlat, mely szerint a MOKK arra kötelezte tagjait, hogy a 2004. július 1-jén hatályba lépő törvényi kötelezettségüknek már fél évvel korábbi időponttól kezdődően tegyenek eleget. A rendszer működése szempontjából kétségtelenül előnyökkel járhat, ha azt tesztelik, azonban az adatkezelésre jogosító törvény hatálybalépése előtt jogszerűtlen volt a MOKK szóban forgó adatkezelése, ezért a biztos felszólította az illetékeseket annak megszüntetésére, valamint arra, hogy a Közjegyzői Digitális Levéltárban elhelyezett elektronikus dokumentumokat küldjék vissza az azokat készítő közjegyzők számára, a KDL tartalmáról készített biztonsági másolatokat pedig semmisítsék meg.

A MOKK az adatvédelmi biztos felszólításának eleget téve megtette a jogsértő állapot megszüntetésére irányuló intézkedéseket.

B. KÖZÉRDEKŰ ADATOK

A 2004-es esztendő az információszabadságot érintő ügyek számának további mintegy 20%-os emelkedését hozta. A 169 ügyből 71 volt panasz, 86 az ügynevezett konzultációs kérdés, 5 esetben véleményeztünk szolgálati titokkörü jegyzéket, és 7 esetben indítottunk hivatalból eljárást. A számok azt mutatják, hogy jóllehet az idén jóval nagyobb arányt képviseltek a panaszügyek, mint a korábbi években, tovább emelkedett az adatkezelő szervektől érkező kérdések száma, s így ebben az esztendőben is a közérdekű adatot kezelő szerv konzultációs kérdése volt a tipikus beadvány. Az információszabadságot érintő jogszabálytervezetek számáról és véleményezéséről szóló részletes áttekintést a következő fejezet tartalmazza. Itt csak annyit fontos jelezni, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó 2004. évi jogalkotási tevékenység kiemelkedő két területe az elektronikus információszabadságról szóló törvény előkészületi munkálataiban való részvétel, valamint az Avtv. módosítására vonatkozó tervezetek véleményezése volt.

2004-ben két szakmai fórumra invitáltuk a közügyek nyilvánosságával foglalkozó szakértőket. Az információszabadság magyarországi meghonosításának 15. évében, ennek apropóján az Adatvédelmi Biztos Irodája – együtt a Nyílt Társadalom Archívummal – fennállása óta első ízben konferenciát szervezett az információszabadság témájában. Az „Információszabadság ma és holnap” címmel neves külföldi és hazai szakértők részvételével 2004 novemberében megtartott tanácskozás legfontosabb témái a következők voltak:

- információszabadság az Európai Unióban és az Unió ombudsmanjának ezzel kapcsolatos gyakorlata,
- az elektronikus információszabadság bevezetésével kapcsolatos brit és hazai tapasztalatok,
- a közügyek átláthatósága Közép- és Kelet-Európában, közigazgatás és nyilvánosság,
- a közpénzek elköltésének ellenőrizhetősége.

A „szektorális” információszabadság egy izgalmas kérdését tűzte napirendjére a Geopolitikai Tanács Közhasznú Alapítvánnyal közösen „Honvédelem és nyilvánosság” címmel 2004 októberében tartott szakmai tanácskozás, melyen az Állami Számvevőszék, a szaktárca, az Országgyűlés honvédelmi bizottsága szakértőin kívül civil szervezetek, biztonságpolitikai szakértők, újságírók vettek részt.

2004-ben különös súllyal és minden korábbit meghaladó számban vetődött fel a bírósági eljárás nyilvánosságának kérdése. A korábbi évek biztosi beszámolóiban már többször jelzett jogalkalmazói gondok az idei ügyekben is felmerültek. Új jelenséggé kell azonban értékelnünk, hogy idén számos esetben bírósági vezetők kértek a biztostól állásfoglalást. Az adatvédelmi biztos több ízben is megerősítette azt a véleményét, hogy halaszthatatlan a bírósági adatkezelést át-

fogóan szabályozó olyan törvény elfogadása, mely képes az e téren felmerülő valamennyi alkotmányos jog és alkotmányos alapelv összehangolására. A bírói eljárás nyilvánosságát értelmezve biztosítja a személyes adatok védelmét, a közérdekű adatok nyilvánosságát, a bírósági iratok kutathatóságát. Az év ügyeinek ismertetését a „Személyes adatok” című fejezet tartalmazza.

A korábbi évek beszámolóiban a biztos már igyekezett felhívni a figyelmet arra, hogy a jogalkotó sem az Avtv. elfogadásakor, sem azóta nem gondolta végig a közérdekű adatok közlésével felmerülő költségek kérdését. Ez a mulasztás azokban az esetekben különösen súlyos, amikor az adatkezelőnek az adatkérések elbírálása során a költségvetési ellehetetlenülés és az Avtv. – akár büntetőjogi szankciókat is kockáztató – megsértése között kell választania. Nem biztosítható a közérdekű adatokhoz való hozzáférés azoknál az állami szerveknél, melyeknek a működési költségeit a központi költségvetés csak részben fedezi, s a hiányzó forrásokat a szerv részben az általa kezelt közérdekű adatok értékesítésével pótolja. Ebben az évben az Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ) által kezelt környezeti adatok nyilvánossága miatti panasz nyomán az adatvédelmi biztos felkérte a pénzügyminisztert, hogy az információszabadság garanciáinak megteremtése érdekében vizsgálja felül az OMSZ finanszírozására vonatkozó szabályokat. Az ügyben született állásfoglalás a Mellékletekben található. (1584/A/2004)

Az információszabadságot érintő ügyek indítványozók szerinti megoszlása az elmúlt három évben a következő volt:

	2004	2003	2002
Magánszemély	26%	37%	29%
Újságíró	16%	3%	7%
Maga az adatkezelő	31%	34%	28%
Civil szervezet	10%	4%	20%
Hivatalból indított eljárás	4%	6%	–
Önkormányzati képviselő, polgármester	7%	3%	5%
Parlamenti képviselő	3%	3%	4%
Ügyvéd (valamely szervezet képviselőjében)	2%	1%	–
Gazdasági társaság	1%	9%	5%
Egyéb	–	–	2%

Közérdekű adatok az önkormányzatok kezelésében

A 2004. év nem hozott lényeges változást az önkormányzatokat érintő ügyekben, sem azok arányát, sem pedig tárgyukat illetően: az információszabadsággal összefüggő ügyek 28 százaléka érintette az önkormányzatokat, és továbbra is a képviselő-testületek üléseinek, döntéseinek nyilvánossága, az önkormányzati képviselőket megillető tájékoztatói jog határai voltak a jellemző témák.

Úgy tűnik, továbbra sem magától értetődő, hogy az önkormányzati képviselők tájékoztatóshoz való joga nem korlátlan jog, annak határait – többek között – az Avtv. is megszabja. Az adatvédelmi biztos az önkormányzati képviselők jogait illetően következetesen csak annyiban foglalt állást, amennyiben a képviselők jogai a személyes adatok védelmével, illetve a közérdekű adatok nyilvánosságával összefüggnek. Közel féltucatnyi ügyben kellett emlékeztetni az indítványozó önkormányzati képviselőket, tisztségviselőket, hogy a köztisztviselők, közalkalmazottak, munkavállalók e jogviszonyukkal összefüggő adatait csak a törvényben meghatározott személyek, szervek ismerhetik meg, és a költségvetés előkészítése, végrehajtásának ellenőrzése sem szolgálhat indokul e szabályok megkerülésére (295/A/2004, 632/A/2004, 680/A/2004, 1323/K/2004, 1371/A/2004, 1219/K/2004).

Még 2003-ban indult az az ügy, amelyben egy fegyelmi büntetéssel sújtott jegyző kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását. A képviselő-testület azért szabott ki joghátrányt, mert a jegyző nem volt hajlandó átadni a testületnek a polgármesteri hivatal egyes vezető munkatársainak munkaköri leírását (lásd: Az adatvédelmi biztos beszámolója 2003, 156. oldal). Az adatvédelmi biztos – Mellékletekben teljes terjedelemben olvasható – állásfoglalása szerint „a munkaügyi irodalom és gyakorlat (lásd: BH1997. 213., BH1998. 52., és különösen a BH2001. 196.) egységes abban, hogy a 'munkakör' és a 'munkaköri leírás' egymással ugyan (szükségszerűen) összefüggő, de nem azonos intézmények”. Emiatt az Avtv. 19. §-ának (2) bekezdésében a „munkakör” kifejezés „csak a munkakör megnevezésére (például polgármesteri szakreferens, szervezési referens, költségvetési referens, stb.) terjed ki, de nem jelenti a munkaköri leírás nyilvánosságát is. Azokra a továbbiakban is a Ktv. 63. §-a vonatkozik”. (1495/K/2003)

Továbbra is jelentős azon ügyek száma, amelyekben az adatvédelmi biztosnak kell interveniálnia annak érdekében, hogy a képviselő-testület vagy a polgármesteri hivatal működésének dokumentumait az érdeklődők megkaphassák.

Az „érdeklődők” között ez évben önkormányzati képviselő (27/A/2004, 784/A/2004, 893/K/2004), sőt polgármester (1641/A/2004) is akadt.

Egy önkormányzati képviselő azért fordult panasszal az adatvédelmi biztoshoz, mert Hejőpapi község polgármestere nem biztosította számára, hogy az önkormányzat pénztárcönyveibe betekinthesse. A polgármester – a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség álláspontjára is hivatkozva – azzal érvelt, hogy az önkormányzati képviselőt csak önkormányzati ügyben illeti meg a felvilágosításkérés joga, illetve arra is, hogy az önkormányzat gazdálkodásának ellenőrzésére csak az Állami Számvevőszék, az adóhatóság, illetve a belső ellenőr jogosult. „A képviselő irat betekintési jogát a képviselő-testület előterjesztései és üléseinek jegyzőkönyvei tekintetében gyakorolhatja.” – vélte a polgármester. Az adatvédelmi biztos – a Mellékletekben teljes terjedelemben olvasható – állásfoglalásában vitatta a polgármester állításait, és felhívta a figyelmet arra, hogy az Ötv. 90. §-ának (1) bekezdése a helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testületet, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármestert teszi felelőssé. Ha a képviselő csak az előterjesztések és jegyzőkönyvek útján tájékozódhatna az önkormányzat ügyeiben, e szabály értelmét veszthetné: „*lehetővé tenné, hogy a polgármester erre hivatkozva egyoldalúan, egyes tényeknek a képviselők elé tárásának elmulasztásával meghatározza a képviselő-testület döntését. A képviselő informálódási joga nem korlátozódik az előterjesztésekre, képviselői jogain túl természetesen igénybe veheti azokat a lehetőségeket is, amelyek bárki számára nyitva állnak, tehát a közérdekű adatokhoz való hozzáférés (benne a másolat kérésének) lehetőségét is az Ávtv. alapján.*” A polgármester válaszában közölte: nem ért egyet az adatvédelmi biztos álláspontjával és nem tett eleget a képviselő kérésének. Az adatvédelmi biztos tájékoztatta az indítványozót a lehetséges jogi lépésekről. (27/A/2004)

Az adatvédelmi biztos az olyan ügyekben, amelyekben a képviselő-testület zárt ülésére hivatkozással tagadják meg a felvilágosítást, különös gonddal vizsgálja, hogy valóban fennálltak-e a zárt ülés elrendelésének törvényi feltételei. Tapasztalat ugyanis, hogy számos esetben a képviselő-testület az eljárási szabályok megsértésével (akár a zárt ülés tartása feltételeinek hiányában, akár az érintettek jogainak megsértésével) tart zárt ülést. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a jogsértést nem lehet azzal tetézni, hogy az ilyen ülések előterjesztéseit és jegyzőkönyveit elzárják a nyilvánosságtól.

Egy állampolgár indítvánnyal fordult a képviselő-testülethez, hogy az a helyi újságban hozza nyilvánosságra a képviselők vagyonynyilatkozatait. A panaszos azt sérelmezte, hogy ezen indítványa tárgyalásán nem lehetett jelen, mert a képviselő-testület zárt ülést rendelt el. Az adatvédelmi biztos vizsgálata során megállapította, hogy a polgármester „*állásfoglalást igénylő személyi ügy*”-re tekintettel tartotta indokoltnak a zárt ülést. Állásfoglalásában az adatvédelmi biztos kifejtette, hogy az önkormányzati képviselők vagyonynyilatkozatának a helyi újságban történő közzététele nem állásfoglalást igénylő személyi ügy. Az indítványozó a vagyonynyilatkozatok – az egyébként nem aggálytalan szabályozás szerint – nyilvánossága biztosításának egyik lehetséges módjaként kérte az újságban való közzétételt, személytől függetlenül. „*Mivel a képviselő-testületnek nincs döntési kompetenciája abban, hogy egyik vagy másik képviselő vagyonynyilatkozatát nyilvánosságra hozza-e, emiatt nincs is 'személyi ügy': a vagyonynyilatkozatoknak a [helyi újságban] való közzététele (a 'nagy nyilvánosság') egyik képviselő jogi helyzetére sem hatott volna ki, azt nem is befolyásolta volna, de még ennek lehetősége sem volt, illetve most sincs meg (a 'nyilvánosság' és a 'nagy nyilvánosság' minőségileg nem különbözik egymástól). Ennek hiányában pedig személyi ügyről nem beszélhetünk, fel sem merülhet tehát az ülés nyilvánosságának korlátozása.*” A polgármester elfogadta az érvelést és a kérelmező rendelkezésére bocsátotta az érintett napirend jegyzőkönyvét. Az adatvédelmi biztos arra is felhívta az indítványozó figyelmét, hogy „*önmagában az a körülmény, hogy egy állampolgár indítvánnyal él a képviselő-testület felé, nem jelent feltétlen jogot arra, hogy annak az indítványnak a tárgyalásán részt is vehet. Az indítvány tárgya alapján kell ugyanis dönteni abban a kérdésben, hogy az ügyet nyílt vagy zárt ülésen kell-e tárgyalni. Amennyiben az ügyet zárt ülésen kell tárgyalni, de az indítványozót személyesen nem érinti az ügy, a képviselő-testület ülésének adott részén nem lehet jelen [vö. Ötv. 12. § (5) bek.]*”. (146/A/2004)

Az állampolgári indítványok mellett több jegyző is megkereste az adatvédelmi biztost a zárt üléssel összefüggő jogi kérdések tisztázása érdekében. Ezen ügyek, illetve a 2004. november 4-5-én tartott „*Információszabadság ma és holnap*” című konferencián elhangzottak alapján az adatvédelmi biztos – a Mellékletekben teljes terjedelemben olvasható – állásfoglalásban foglalta össze a zárt ülés elrendelésének feltételeivel, illetve az érintettek információs önrendelkezési jogával kapcsolatos álláspontját (350/A/2004, 705/A/2004, 1617/K/2004, 1674/K/2004, 1926/H/2004)

Két önkormányzati tisztségviselő indítványa alapján az adatvédelmi biztosnak állást kellett foglalnia abban a kérdésben, döntéshozókészítőnek minősülnek-e a képviselő-testület ülésére készült előterjesztések, illetve azok az interneten közzétehetőek-e?

Az adatvédelmi biztos – hivatkozva korábbi állásfoglalásaira is – rámutatott arra, hogy különbséget kell tenni „*a 'döntéshozókészítő' és a 'döntés meghozatalához igénybe vett adat' között. Ez utóbbiak jellemző vonása [...], hogy egy másik szerv eljárásában keletkeztek (annak aktusai vagy eljárásának más, végső produktumai), melyeket a közfeladatot ellátó szerv a saját eljárásában 'csak' felhasznál. A polgármesternek (az előterjesztőnek) és a döntés meghozására jogosult testületnek az önkormányzat döntési mechanizmusában betöltött, világosan elhatárolható funkcióira figyelemmel egy előterjesztés (valamint az ahhoz kapcsolt melléklet, függelék, stb.) legfeljebb az előterjesztő általi kiadmányozásig*

tekinthető döntéselőkészítő iratnak. Más értelmezés ugyanis nyilvánvaló ellentmondásba kerülne a nyílt ülésre vonatkozó szabályokkal: a nyílt ülés elvesztené értelmét. ... Mivel a bizottságok egyik feladatukra a képviselő-testület döntéseinek előkészítése [Ötv. 23. § (1) bek.], felmerülhet a kérdés, hogy e feladatkörében eljárva a bizottság jegyzőkönyvei, egyéb dokumentumai döntéselőkészítő iratnak minősülnek-e? Tekintettel azonban arra, hogy a bizottsági ülések nyilvánosságára is az Ötv. 12. § (4) bekezdését kell alkalmazni, az az értelmezés, amely az említett iratokat az Avtv. 19. § (5) bekezdése hatálya alá vonná, ellentmondásba kerülne a nyilvánosságra vonatkozó szabályokkal. Álláspontom szerint tehát a bizottság dokumentumait sem lehet belső használatra készült vagy döntéselőkészítő iratnak tekinteni.” (200/K/2004, 1548/K/2003). Az adatvédelmi biztos emlékeztette továbbá az indítványozókat azoknak az önkormányzatoknak a példájára (például Veszprém, Kecskemét, Szeged), ahol az előterjesztések a honlapon fellelhetők, sőt azokról a választópolgárok még az ülést megelőzően akár „szavazni” is tudnak.

Hasonló ügyben, a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvének megismerhetősége tárgyában fordult az adatvédelmi biztoshoz Tatabánya megyei jogú város jegyzője. A jogalkalmazás során ugyanis többször felmerült már a BH1996. 581. számú jogesetben kifejtett értelmezés, miszerint „a helyi önkormányzat képviselő-testületének üléséről készült jegyzőkönyv nem tekinthető olyan dokumentumnak, amely jellegénél fogva kizárólag közérdekű adatokat tartalmaz. A polgármester a jegyzőkönyv egyes részéről csak akkor köteles – a költségek egyidejű megtérítése ellenében – másolatot készíteni és azt kiadni, ha a kérelmező határozottan és konkrétan megjelöli az igényét.”

Az adatvédelmi biztos – beszerezve az eredeti bírósági iratokat – a következőkben foglalta össze álláspontját: a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok helyes értelmezése után „a Legfelsőbb Bíróság – álláspontom szerint – már megalapozatlanul vonta le azt a további következtetést, miszerint az önkormányzat képviselője 'a képviselőtestület üléséről készült jegyzőkönyv egyes részéről csak akkor köteles másolatot készíteni, ha a kérelmező határozott és konkrét igényt terjeszt elő. Ez legegyszerűbben általában a napirendi téma megjelölésével történhet.' A zárt ülésre vonatkozó jegyzőkönyv kiadását az önkormányzat képviselőjének akkor is kötelessége megtagadni, ha a kérelmező konkrét napirendi pont megjelölése nélkül az egész ülés jegyzőkönyvét kéri. [...] A Legfelsőbb Bíróság által felállított követelménynek tehát pusztán célszerűségi szempontból van jelentősége: ha a kérelmezővel sikerül tisztázni, hogy az ülés mely része, napirendje érdekli, számára is egyszerűbb, ha csak az őt érdeklő részét kapja meg a jegyzőkönyvből. Ha azonban a kérelmező nem kívánja specifikálni kérelmét, vagy a teljes ülés jegyzőkönyvét kéri, számára a nyilvános ülés teljes jegyzőkönyvét rendelkezésre kell bocsátani.” (554/K/2004)

Szintén a képviselő-testület jegyzőkönyveinek nyilvánosságát érintette a Budaörsi Örmény Kisebbségi Önkormányzat elnökének indítványa.

Az elnök azt tartotta aggályosnak, hogy a település jegyzője – a kisebbségi önkormányzat hozzájárulása nélkül – a világhálóra feltette a kisebbségi önkormányzati testület üléseinek jegyzőkönyveit. Az adatvédelmi biztos válaszában leszögezte: „a hatályos jogszabályok alapján a képviselő-testület jegyzőkönyvei közérdekű adatok, a zárt ülés kivételével azok tartalmát bárki megismerheti, arról másolatot kérhet, és azt szabadon – akár az internet segítségével is – terjesztheti. A jegyző tehát nem követt el törvénytételt a közzétételével.” (1273/A/2004)

Közérdekű adatok a hatósági eljárásban

Legutóbb az adatvédelmi biztos 2001. évi beszámolója szentelt külön fejezetet az államigazgatási hatósági eljárás és az információszabadság konfliktusának. Az adatvédelmi biztos 2001-ben felhívta a figyelmet arra, hogy „számos esetben – különösen akkor, amikor az állam szervei korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló erőforrások elosztásáról, felhasználásáról döntenek – indokolt a minél szélesebb társadalmi kontroll. Az államigazgatási ügyek túlnyomó többségében azonban erre nincs szükség. Nehezíti továbbá e kérdés megítélését, hogy az eljárási jogok egyik legfontosabbikát, a felek, ügyfelek egyenlőségét sértheti, ha ugyanazon típusú ügyekben más-más szabályok vonatkoznak a természetes, illetve a jogi személyekre” [az Adatvédelmi Biztos beszámolója 2001., 143. oldal], és arra, hogy a kérdést megnyugtató módon csak törvénymódosítással lehet rendezni. 2004-ben újra számos esetben kellett ezzel a kérdéskörrel foglalkozni. Az önálló fejezetbe foglalást azonban elsősorban az indokolja, hogy – a megváltozott jogszabályi környezet miatt – az adatvédelmi biztos újrafogalmazta az államigazgatási (közigazgatási) hatósági ügyekkel kapcsolatos álláspontját.

2004. január 1-jén lépett hatályba a 2003. évi XLVIII. törvény, amelynek révén az Avtv. szövegébe bekerült a „közérdekből nyilvános adat” fogalma, és módosult a közérdekű adat fogalma is. Közérdekből nyilvános a természetes személyek, jogi személyek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek kezelésében lévő vagy rájuk vonatkozó minden olyan, a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli – mondja ki az Avtv. 2. § 5. pontja. A 2003. évi XLVIII. törvény indokolása szerint: „A közérdekből nyilvános adat fogalmának bevezetésével egyértelműen el lehet határolni a közszféra főszabályként és természeténél fogva nyilvános adatait és a magánszféra kivételes, valamely az adatok bizalmas kezelésénél fonto-

sabb közérdekből nyilvánossá tett adatainak kezelését". Az Avtv. új szabályai alapján az adatvédelmi biztos arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetekre vonatkozó adatok akkor sem válnak (válhatnak) közérdekű adattá, ha közfeladatot ellátó szerv kezelésébe kerülnek. A közérdekből nyilvános adat fogalmában szereplő „törvény” szó nem az Avtv.-t jelenti. A közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat tehát két külön kategória.

Az államigazgatási hatósági ügyeket illetően az adatvédelmi biztos 2004. január 1-jétől úgy ítélte meg, hogy államigazgatási ügyekben az iratokba való betekintést főszabályként az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 41. §-a alapján kell elbírálni, azaz az ügyfélen és képviselőjén kívül más személynek (szerv képviselőjének) akkor engedhető meg az iratokba való betekintés vagy másolat készítése, ha igazolja, hogy az iratok tartalmának ismerete jogának érvényesítése vagy feladatának teljesítése céljából szükséges. Nincs szükség az érdekeltség igazolására olyan adatok esetén, amelyek közérdekű adatnak (például környezettel kapcsolatos adat) vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülnek. Ezek az adatok az irat többi részétől elválasztva, azonosításra alkalmas módon is kiadhatók. Amennyiben a kért iratok kizárólag, vagy túlnyomórészt közérdekű adatot, közérdekből nyilvános adatot vagy az érintett hozzájárulása alapján nyilvános személyes adatot tartalmaznak, az esetleges anonimizálást követően a kérelmező rendelkezésére bocsáthatók az Avtv. szerinti eljárási rendben. (Az érvelést részletesen az 1027/A/2004. számú ügyben kialakított állásfoglalás tartalmazza, amelynek kivonata a Mellékletekben olvasható.)

Közérdekű adatnak minősülnek például – a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény alapján – a környezeti adatok, a környezetvédelmi hatósági ügyekben tehát nincs akadálya annak, hogy a határozatokat bárki megismerhesse (ezt az eljárásra vonatkozó más szabályok is biztosítják). Ezen felül számos szektorális államigazgatási jogi jogszabály is rendelkezik egyes államigazgatási hatósági határozatok megismerhetőségéről. Ez azonban azt a terhet rója a jogalkalmazóra, hogy az adott ügyben releváns jogszabályok tömegét áttekintve döntsön arról, nyilvánosságra hozhatóak-e (vagy „érdekteleneknek” betekintésre átadhatóak-e) az államigazgatási ügy iratai, illetve egyes részei. Annak érdekében azonban, hogy az államigazgatási ügyekben általában is érvényesülhessen a 32/1992. (V. 29.) AB határozatban kifejtett elv – „a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését” – az adatvédelmi biztos kezdeményezte a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényjavaslat módosítását. Az Országgyűlés az adatvédelmi biztos javaslatát elfogadva a 2004. évi CXL. törvény 69. §-ának (6) bekezdésébe iktatta azt a szabályt, miszerint a hatóság bárki számára hozzáférhetővé teszi azokat a döntéseket, amelyeket

- „a) állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy ügyfélnek e tevékenységével kapcsolatban hozott;
b) közérdekű keresetindítással meg lehet támadni;
c) az adott tevékenységgel összefüggésben a hatásterületen élő lakosság jelentős részét érintő ügyben hozott;
d) a fogyasztók, illetve a munkavállalók munkavédelmi, munkabiztonsági jogait közvetlenül érintő ügyben hozott;
e) az épített és természeti környezet, illetve a kulturális örökség állapotát jelentősen befolyásoló tevékenységgel kapcsolatos ügyben hozott;
f) korlátozottan rendelkezésre álló természeti erőforrások elosztásáról, illetve felhasználásáról hozott;
g) olyan ügyekben hozott, amelyekben az ügyfél számára kizárólagos vagy különleges jogot biztosított;
h) törvény rendelkezései szerint hozzáférhetővé kell tenni.”

A törvényben megfogalmazott kategóriák kialakítása során az adatvédelmi biztos figyelemmel volt a működése során szerzett tapasztalatokra is. 2004-ben több ügy érkezett, amely olyan államigazgatási hatósági ügyre vonatkozott, amely nemcsak az ügyfelek jogait érintette, hanem kihatással volt az ügyfélen kívüli személyek (település lakossága, fogyasztók, munkavállalók) jogaira is (1027/A/2004, 1089/A/2004, 1119/A/2004, 1936/K/2004 stb.).

A környezeti adatok nyilvánosságához, az üzleti titok (illetve a szellemi alkotások) védelméhez fűződő jog, illetve a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak való egyidejű megfelelés hármass problémája több esetben is vizsgálat tárgya volt.

Az egyik ügyben az indítványozótól arra hivatkozással tagadták meg a környezetvédelmi felülvizsgálat dokumentációját, hogy „szerzői jogi védelem alá is esik”, emiatt az „sem teljes terjedelmében, sem részenként nem másolható”. Az adatvédelmi biztos válaszában kifejtette: a környezetvédelmi felülvizsgálat dokumentációja valóban tartalmazhat szellemi alkotásnak minősülő információkat. Ezek nyilvánosságra kerülését a környezeti felülvizsgálati dokumentáció készítésére kötelezett ügy korlátozhatja, hogy megjelöli az üzleti titkának minősülő (benne a szerzői jogi védelemben részesíthető műre vonatkozó) információkat, amelyeket a dokumentáció nyilvánosságra kerülő részétől elkülönítve köteles becsatolni, a nyilvánosságra kerülő dokumentációban pedig olyan információkkal helyettesítenie, amelyek a tevékenység környezeti hatásainak megítélését lehetővé teszik. Önmagában azonban a környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció nem esik szerzői jogi védelem alá, hi-

szen annak tartalma jelentős részben nem „egyéni, eredeti” jellegű, hanem környezethasználatra, annak következményére vonatkozó tényeket, elemzéseket tartalmaz. (504/A/2004)

Egy másik ügyben az indítványozó azt kérte az Országos Atomenergia Hivaltól, hogy küldje meg számára a Paksi Atomerőmű 2. blokkjának teljes engedélykérelmét. A hivatal a betekintést – az Atomerőmű jelzése alapján – egyes dokumentumokba nem engedélyezte. Az Atomerőmű álláspontja szerint a kérdéses iratok, üzleti titkot, illetve szerzői jogi védelem alá eső adatokat tartalmaznak. Az adatvédelmi biztos – Mellékletekben teljes terjedelmében olvasható – állásfoglalásában kifejtette: „Önmagában [...] nem tartom jogellenesnek, hogy az Országos Atomenergia Hivatal – a Paksi Atomerőmű Rt. jelzése alapján – egyes iratokba nem engedélyezte a betekintést, illetve azokról másolat készítését. Az Avtv. 19. §-ának (6) bekezdésére, illetve a Ptk. 81. §-ának (2) bekezdésére figyelemmel az üzleti titok körének meghatározása a gazdálkodó szervezet kompetenciája, azt az Országos Atomenergia Hivatal – [a környezeti adatok kivételével] – nem bírálhatja felül. Annak megállapítása, hogy az adott ügyben valóban helytálló-e az üzleti titokra hivatkozás, az Avtv. 21. §-a szerinti perben tisztázható.” (1122/A/2004)

Szintén környezetvédelmi államigazgatási ügy volt a tárgya egy másik panasznak, amelyben az indítványozótól arra hivatkozással tagadták meg 2004 márciusában egy építkezés előzetes környezeti hatástanulmányának megtekintését, hogy az abban az időben még nem volt a hatóság „kezelésében”: a tanulmányt az építető az engedélyező hatóság mellett az önkormányzatnak is megküldte ugyan, de az államigazgatási hatóság – a vonatkozó kormányrendelet szerinti eljárásban – „hivatalosan” csak később, 2004 júniusában kapta meg az illetékes környezetvédelmi hatóságtól. Az adatvédelmi biztos válaszában hangsúlyozta: az Avtv. „a közérdekű adatok kezelésével összefüggésben nem tartalmaz semmilyen szűkítő kifejezést, ezért az nem értelmezhető másként, mint hogy birtokában van, nála van. Ez azt is jelenti, hogy az önkormányzat attól kezdve, hogy az előzetes hatástanulmány az önkormányzathoz került, az e dokumentum kezelője lett, és az Avtv. szabályai szerint kellett volna eljárnia.” (790/A/2004)

Sajtószabadság vagy információszabadság?

Nem az ügyek számát, hanem az elvi kérdés jelentőségét tekintve kíváncsiak az önálló fejezetbe azok az indítványok, amelyekben az adatvédelmi biztosnak abban a kérdésben kellett döntenie, hogy az adott ügy a közérdekű adatok nyilvánosságát érinti, vagy pedig a sajtószabadság körébe tartozik. Az egyik ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy az Országgyűlés üléseiről kizárólag az Országgyűlés Hivatala televíziós stúdiója által készített úgynevezett, kimenő jel felhasználásával tudnak tudósítani. Emiatt a televízió „nem tudja a nézők számára megmutatni, mi is történik az ülésteremben. [...] Nem látszik, hogy az egyes képviselők miért nem szavaznak, miért nyomnak más gombot, mint amit eredetileg szerettek volna. Az is rejtve marad, ha a képviselők fontos szavazásokról, az általuk kezdeményezett javaslatok tárgyalásáról [...] folyosói beszélgetés miatt maradnak távol.”

Az adatvédelmi biztos – hatáskörére figyelemmel – az indítványok elbírálása során számba vette, a hatályos jog milyen lehetőségeket biztosít arra, hogy az Országgyűlésben történekről a nyilvánosság tájékozódhasson. Ilyen, bárki által megismerhető források: az ülésről készült hiteles jegyzőkönyvek, az irományok, a számítógépes szavazási listák, az Országgyűlés üléséről készült videofelvételek, az Országgyűlés ülésének televíziós (és rádiós) közvetítése. Az említett dokumentumok nyilvánosságáról, hozzáférhetőségéről számos jogszabály (médiatörvény, Házzabály, Avtv.) rendelkezik, az említett dokumentumok az Országgyűlési Könyvtárban, az Országos Széchényi Könyvtárban, illetve az interneten is fellelhetők, a plenáris ülés – bizonyos feltételek mellett – bárki által látogatható. Az adatvédelmi biztos megállapítása szerint az Országgyűlés működésére vonatkozó szabályok, illetve a jogi előírás nélkül is követett gyakorlat (például az internet útján való közvetítés) megfelelően biztosítják az Országgyűlés működésével összefüggő közérdekű adatok nyilvánosságát.

A sajtóra vonatkozó szabályok, illetve az információszabadság elhatárolásának megítéléséhez az adatvédelmi biztos állásfoglalásában az alábbi megfontolásokat vette figyelembe: Az Avtv. elfogadását megelőzően a közügyekben való tájékozódás úgyszólván egyetlen eszköze a sajtó volt, és a „tájékozódáshoz való jogot” a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény tartalmazta. Az Avtv. hatálybalépésével a „tájékozódáshoz való jog”, az Avtv. megfogalmazásában: a közérdekű adatok megismerésének joga, alanyi joggá vált. Az információszabadság törvénybe foglalásával megszűnt a sajtó információszerző és -közvetítő monopóliuma. Noha e jogok: a sajtószabadság, a véleménynyilvánítás szabadsága és az információszabadság rokon jogok, különbségeiket is szem előtt kell tartani: „[A]z Országgyűlés üléseiről való sajtótudósítások technikai feltételeinek meghatározása, valamint az a kérdés, hogy a plenáris és bizottsági ülések eseményeiről egy televíziós társaság milyen módon tudósíthat, – álláspontom szerint – a sajtószabadság körébe esik.” Az adatvédelmi biztos ezért a panaszt az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyetteséhez tette át. (215/A/2004)

Közismert, hogy a tv2 Tények című műsora rejtett kamerás felvételeket készített egyes – az Országház erre ki nem jelölt részén – dohányzó országgyűlési képviselőkről. Az ügy kapcsán a televíziós csatorna panasszal fordult az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyetteséhez, melyben az Országgyűlés elnökének 3/2004. számú rendelkezését kifogásolta. Álláspontja szerint sérti a sajtó- és az információszabadságot e rendelkezésnek az a szabálya, hogy az ülésterem folyosóin

csak az írott sajtó képviselői tartózkodhatnak. A panaszra részben az adatvédelmi biztosnak kellett válaszolnia, aki megállapította, hogy a közérdekű adatok megismerésének jogát a kifogásolt intézkedés nem sérti, továbbá, hogy a képviselőknek a parlamenti folyosókon való tartózkodása nem tekinthető eleve közszereplésnek. (1920/A/2004)

Szintén a sajtószabadság és az információszabadság elhatárolása merült fel a Magyar Távirati Iroda (MTI) gyakorlatát kifogásoló indítvány kapcsán. A hírügynökség 2004 februárjától csak szűkített tartalommal teszi közzé a híreket, illetve számos hír csak előfizetés esetén érhető el. A panaszos állítása szerint mindez sérti a nemzeti hírügynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvényt (a továbbiakban: Nhtv.) is. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint az MTI kifogásolt gyakorlata ütközik az Avtv.-vel: a hivatkozott törvény ugyanis „nem hagy kétséget afelől, hogy az MTI Rt. mint közszolgálati hírügynökség közfeladatot ellátó szerv, amelyre ennél fogva érvényesek az Avtv. [...] rendelkezései, azaz a kezelésében lévő valamennyi nem személyes adat közérdekű adatnak minősül.” A közérdekű adatok megismerésének szabályaival nincs összhangban az Nhtv. azon rendelkezése, amely kimondja, hogy – a választási időszakban, illetőleg a rendkívüli állapot, valamint szükségállapot idején előírt tájékoztatási kötelezettséget leszámítva – közszolgálati tevékenysége keretében az MTI ingyenes szolgáltatásra nem kötelezhető, és a szolgáltatásért járó díjazást vagy költségtérítést az MTI Rt. Tulajdonosi Tanácsadó Testülete állapítja meg. Ez a díjazás jelentősen magasabb, mint az Avtv. szerinti költségtérítés (másolás, postázás költségei). „Az információszabadság szempontjából ez a törvényi ellentmondás azért is aggályos, mert ugyan nincs jogi akadálya, hogy Magyarországon bárki más hírügynökségi tevékenységet folytasson, az MTI a hazai híryanagyok szolgáltatása terén közel monopolhelyzetben van, s jöllehet [...] az információszabadság 1992 óta alanyi jog, azaz a közérdekű adatok megismerésének joga mindenkit megillet, e téren tehát a sajtónak nincsenek előjogai, a közérdekű adatok terjesztésében kiemelkedő szerepe van a nemzeti hírügynökségnek.”

A jogszabályok közötti ellentmondás feloldása érdekében az adatvédelmi biztos megkereste az Országgyűlés elnökét, valamint az igazságügy-minisztert, és kezdeményezte, hogy a jogalkotó a két törvény összhangjának megteremtése érdekében tegye meg a szükséges lépéseket. Az igazságügy-miniszter nem értett egyet az adatvédelmi biztos álláspontjával. Véleménye szerint az Avtv. és az Nhtv. az általános és különös viszonyában áll egymással, és „különös szabályként egyértelműen az Nhtv. rendelkezését kell alkalmazni.” (352/A/2004)

Közügyek – magánügyek A két alkotmányos jog ütközése

Miként az éves beszámolók erről rendre hírt adnak, az adatvédelmi biztos működésének kezdete óta birkózik azal az ellentmondással, hogy az Avtv. és a hatályos egyéb törvények nem tartalmaznak egyértelmű szabályokat a két információs jog ütközésének feloldására. 2004-ben az adatvédelmi biztos 30 olyan beadványt kapott, amelynek tárgya a köz- és a magánszféra határainak kijelölése volt. A vagyonyilatkozatok 1996-ban induló s mindkét eddigi biztos által számtalanszor kifogásolt története az idén is újabb fejezetekkel bővült. Annak ellenére, hogy az Országgyűlés Mentelmi bizottságának elnöke késznek mutatkozott, hogy a bizottság az adatvédelmi biztossal együttműködve áttekinti a vagyonyilatkozatokra vonatkozó, évről évre terebélyesedő törvényi szabályokat, erre mindezidáig nem került sor. Sőt, ebben az esztendőben a biztosnak törvényt módosítást kellett kezdeményeznie a Magyar Nemzeti Bank vezetőinek vagyonyilatkozatával kapcsolatban. (981/K/2004)

A két jog ütközésével kapcsolatos ideai beadványok rendkívül szerteágazóak voltak. Csak néhány jellemző kérdés: közérdekű adat-e a középiskolai tanár iskolai végzettsége, közzétehető-e az újságban az önkormányzati képviselő vagyonyilatkozata, közzétehető-e az interneten az egyetemi oktatók hallgatói véleményezése, megismerhető-e a kormányzati szerveknél alkalmazott politikai tanácsadók névsora, el lehet-e titkolni az állami díjakat odaítélő bizottság tagjainak nevét, közérdekű vagy személyes adatoknak tekintendő az egészségügyi dolgozók nyilvántartása.

Az adatvédelmi biztos a szektorális törvényeket is figyelembe véve esetről esetre igyekezett állást foglalni, téve ezt sok esetben jobb meggyőződése ellenére, hiszen nem tehetett mást, mint sokadszorra elismételte: az adatvédelmi törvény jelenlegi szabályai hiányosak, a két jog ütközésének esetére nem adnak választ. Ezért is képviselte nyomatékkal azt az álláspontot, hogy az Avtv. napirenden lévő módosításakor a jogalkotónak pótolnia kell a jogszabályi űrt, és törvénybe kell iktatnia azt a szabályt, hogy a közfeladatot ellátó személynek a feladatkörével összefüggő adata – ha törvény kivételt nem tesz – nyilvános.

Az állami ellenőrzés nyilvánossága

Már a 2003-ról szóló biztosi beszámoló jelezte, hogy a közszféra ellenőrzésére hivatott állami ellenőrző szervek tevékenységének átláthatósága az információszabadság egyik fontos területe. Ebben az esztendőben megszorodtak a fogyasztóvédelmi felügyelőségek működésével kapcsolatos adatok nyilvánosságát firtató beadványok. A Tudatos Vásárlók Közhasznú Egyesület például azt panaszolta, hogy négy felügyelőség tagadta meg az általuk megbírságolt cégek adatai közlését. Az adatvédelmi biztos a korábbi hasonló ügyekben kialakított álláspontját megerősítve megállapította,

hogy a felügyelőségek adatkezelésére – lévén állami szervek – a fogyasztóvédelemről szóló törvény mellett az Avtv. szabályai is vonatkoznak. A megbírságot cégek adatainak eltitkolásának hiányoznak a jogszabályi alapjai. (1119/A/2004) Hasonló kérdést vetett fel a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség főigazgatója. (1450/K/2004) Ugyancsak a Főfelügyelőség kért állásfoglalást abban a kérdésben, hogy az egyes energiaszolgáltatók elmarasztalásával, a rájuk kiszabott bírsággal kapcsolatos adatok kapcsán lehet-e üzleti titokra hivatkozni. A biztos megismételte korábbi véleményét: az üzleti titok intézménye nem lehet menedék a piac jogsértő szereplői számára. A vállalkozások jogszerű működésének ellenőrzésére hivatott hatóságok elmarasztaló határozata közérdekű adat. A Főfelügyelőség által megállapított jogsértés titokban maradása nem tekinthető jogszerű érdeknek. (1131/K/2004) Az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség elnöke az általa lefolytatott hatósági ellenőrzés keretében kezelt, természetes és jogi személyekre vonatkozó adatok nyilvánossága ügyében kért állásfoglalást. Az ügy még nincs lezárva. (1936/K/2004)

2004-ben egy újabb panasz kapcsán folytatódott a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzéseit összegző jelentések nyilvánosságának vizsgálata. Egy újságíró az orosz államadósság rendezéséről szóló KEHI-jelentés eltitkolását kifogásolta. A vizsgálat még nem zárult le. (1534/A/2004)

Titokfelügyelet

Az adatvédelmi biztos a 2004. évben a következő szolgálati titokkörü jegyzék tervezeteket (a továbbiakban: jegyzék) véleményezte:

- az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, valamint az irányítása alatt álló intézmények és államigazgatási szervek szolgálati titokkörü jegyzékéről szóló közlemény tervezete (385/J/2004),
- a Magyar Nemzeti Bank szolgálati titokkörü jegyzékéről szóló közlemény tervezete (274/T/2004),
- a Magyar Országgyűlés Hivatalának szolgálati titokkörü jegyzékének tervezete – a Magyar Országgyűlés Hivatala Titokvédelmi Szabályzatának melléklete (445/T/2004),
- a Pénzügyminisztérium szolgálati titokkörü jegyzékéről szóló PM rendelet tervezete (603/J/2004),
- a Földművelésügyi Minisztérium szolgálati titokkörü jegyzékének megállapításáról szóló 2/1996. (I. 9.) FM rendelet módosításáról szóló miniszteri rendelet tervezete (1243/T/2004).

A 2004-es tapasztalatokat nem szükséges a jegyzéket közlétevő minisztériumokhoz és országos hatáskörű szervekhez kötni, mert a célunk nem a dicséret vagy az elmarasztalás, hanem az általános érvényű megállapítások ismertetése. Az észrevételeink címzettjeinek megnevezése azért is mellőzhető, mert – ha nem is azonnal, első levélváltásra –, de végül is minden esetben sikerült az információszabadság szempontjait érvényesíteni.

A szolgálati titok meghatározását az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ttv.) 4. §-a tartalmazza. Úgy tűnik, nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy e definíció szerint a szolgálati titok meghatározásában az államérdek nem közvetlenül, hanem közvetve: az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működési rendjének, feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes gyakorlásához fűződő érdeken keresztül jelenik meg. Ezért a szolgálati titok törvényi meghatározásával ellentétes lenne, ha valamely szerv olyan adatfajtával próbálná a szolgálati titokkörét kiegészíteni, melynek nyilvánosságra kerülése közvetlenül sértené ugyan a Magyar Köztársaság külügyi, pénzügyi vagy más, a Ttv. 3. §-ában nevesített érdekét, azonban az adott közfeladatot ellátó szerv működését nem zavarná.

Arra is érdemes rámutatni, hogy a szolgálati titok nem a belső működési, szervezési zavarokkal, hanem az illetéktelen külső behatásokkal szemben védi a közfeladatok ellátását. Nem arra szolgál, hogy a hivatali információkat kiszivárogtató tisztviselőktől védje az adatokat. Ennek megakadályozására és az információáramlás szervezeten belüli szabályozására rendelkezésre állnak egyéb, a közérdekű adatok nyilvánosságát kevésbé korlátozó eszközök. Egyebek mellett adott például a fegyelmi felelősségre vonás lehetősége is.

Hasonló kritika indokolt az olyan törekvéseket illetően is, amelyek a szolgálati titok révén kívánják a nyilvánosság elől elzárni a közfeladatot ellátó szerv működési zavaraira vonatkozó információkat. A működési zavarok eltitkolásához fűződhet érdek, azonban a szolgálati titok nem erre, hanem a közfeladatok ellátáshoz fűződő érdek és közvetve a törvényben nevesített államérdek védelmére szolgál. Ha egy közfeladatot ellátó szerv működésével kapcsolatos információkat pusztán szervezeti érdekből el lehetne titkolni, akkor a közérdekű adatok megismeréséhez való jog illuzórikussá válna. A nyilvánosság korlátozására tehát csak kivételesen kerülhet sor, például adatbiztonsági, titokvédelmi, vagy a közfeladatot ellátó szerv őrzésvédelmi hiányosságait feltáró vizsgálatok adatait illetően.

A szolgálati titokkörü jegyzékeket részint miniszteri rendelet mellékleteként hirdették ki, részint jogszabálynak nem minősülő utasítások, szabályzatok mellékleteiként vagy közleményként. A Ttv. 4. §-ának (4) bekezdése a szolgálati titokkörü jegyzékek esetében nem kihirdetési, hanem közzétételi kötelezettséget ír elő, ezért a törvényalkotói akaratnak formailag leginkább az egyszerű közlemény formájában közzétett szolgálati titokkörü jegyzékek felelnek meg. Az adat-

védelmi biztos a szolgálati titokkörü jegyzéktervezetek véleményezése során nem a jegyzék megjelenési formáját, hanem annak tartalmát vizsgálja. Megítélése szerint az a fontos, hogy a jegyzék tartalmát az állampolgárok megismerhessék. Erre a célra mind a jogszabályban való kihirdetés, mind a közleményben való közzététel megfelelő, sőt, a jogszabály mellékleteként való kihirdetés erősíti a jegyzék normativitását.

Az államtitok és a szolgálati titok törvényi meghatározásából következik, hogy valamely adat csak szabályszerű, az adatokhoz való hozzáférés korlátozásának szükségességét és mértékét egyedileg mérlegelő minősítési eljárásban nyerhet titokminősítést. Ezt azért kell hangsúlyozni, mert az adatvédelmi biztos 2004-ben is véleményezett olyan kormányrendelet-tervezetet, amely a Ttv.-nek ellentmondva olyan adatkört kívánt meghatározni, amely a jogszabály erejénél fogva minősült volna szolgálati titoknak. (323/J/2004)

Végül szót kell ejteni arról, hogy mind az információszabadság, mind a jogbiztonság szempontjából fontos a titokminőség pontos meghatározása. Erre különösen a nemzetközi kötelezettségvállalások belső jogba ültetése során szükséges ügyelni. A magyar jog nem ismeri az adatok „bizalmas kezelésének” intézményét. A nemzetközi jogi aktusokban előforduló, erre irányuló kötelezettségvállalásokat a személyes adatok védelmére és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó alkotmányos követelmények figyelembevételével „le kell fordítani” a hazai jog nyelvére, azaz meg kell teremteni azokat a jogi feltételeket, amelyek révén az eltitkolandó adatok külföldi minősítésű adatként, államtitokként, szolgálati titokként vagy másképpen megvédhetők. (575/J/2004, 1313/J/2004)

Az adatvédelmi biztos a jogszabálytervezetek és a szolgálati titokkörök véleményezésén túl egyedi ügyekben is gyakorolja titokfelügyeleti jogkörét. Ebben az évben a minősített adatok büntetőeljárásokban történő felhasználásáról, a jogszerű titkolódzás hatáiról, az indokolatlan titkosítási, illetve „titokfeloldási” eljárásokról és egyes alkotmányos alapjogok (például a védelemhez, a tárgyalások nyilvánosságához, a közérdekű adatok megismerhetőségéhez vagy a személyes adatok védelméhez való jogok) egymáshoz való viszonyáról fejtette ki a véleményét. Két jellemző ügyben alakított állásfoglalása a Mellékletekben olvasható. (80/A/2001, 196/K/2004)

C. JOGSZABÁLYTERVEZETEK VÉLEMÉNYEZÉSE ÉS JOGALKOTÁSSAL KAPCSOLATOS KEZDEMÉNYEZÉSEK

Jogszabálytervezetek véleményezése

A következő táblázat jogforrásonként, az előző évek adataival összehasonlítva összesíti az adatvédelmi biztos által véleményezett jogszabálytervezetek, valamint a jogalkotással kapcsolatos egyéb tervezetek számának alakulását:

Év	2002	2003	2004
Törvény	32	75	83
Kormányrendelet	42	77	121
Miniszteri rendelet	79	134	179
Önkormányzati rendelet	-	1	-
Kormányhatározat	12	48	58
Egyéb	15	19	34
Összesen	180	354	475

(A véleményezett normák jegyzékét a beszámoló Függeléke tartalmazza.)

A növekvő ügyszámot és a beszámoló változatlan terjedelmi korlátait figyelembe véve idén a korábbi évekenél is nehezebb áttekintő képet adni a jogszabálytervezetek véleményezéséről. A sok tervezetből és a még több szabályozási tárgykörből nem is lehet egyetlen olyan tartalmi ismérvet kiemelni, amely logikai vázként szolgálhatna tevékenységünk leírásakor. Csak arra vállalkozhatunk, hogy a valamilyen szempontból rendkívüli, illetve a joggyakorlatunk oldaláról egyébként fontos ügyek lényegét ismertessük. A statisztikai adatok megadásán túl általánosságban legfeljebb annyi állítható, hogy 2004-et egyszerre jellemezte bőség a tévedésből vagy figyelmetlenségből véleményezésre küldött jogszabálytervezetekből, és hiány olyanokból, amelyeket az adatvédelmi biztosnak joga és kötelezettsége lett volna véleményezni. Előbbiekre példaként említhetők:

- Az állati eredetű élelmiszerekben található peszticid maradék megengedhető mértékéről szóló 34/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet módosításáról szóló egészségügyi miniszteri rendelet tervezete (1954/J/2004),
- Egyes szakirányú továbbképzési szakok képesítési követelményeiről szóló OM rendeletek kiegészítéséről szóló miniszteri rendelet tervezete (1889/J/2004),
- A Professzorok Háza szervezeti átalakításával és a Balassi Bálint Intézet felügyeleti jogának megváltozásával összefüggő jogszabály-módosításokról szóló kormányelöterjesztés tervezete (2874/J/2004),
- Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium Gyógyító Ellátás Információs Központjának megszüntetésével összefüggésben egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló, valamint a kötelező egészségbiztosítás terhére igénybe nem vehető ellátásokról szóló 46/1997. (XII. 17.) NM rendelet módosításának tárgyában készült miniszteri rendeletek tervezetei (160/J/2004).

A megküldeni elmulasztott jogszabálytervezetekkel kapcsolatos ügyeinket lentebb, a jogesetek között ismertetjük.

Noha a felesleges véleménykérés és a véleménykérés elmulasztása egyaránt jogszabály-előkészítési zavarra utal, e két hibának nem azonos a súlya. Meg kell különböztetni az egyszerű eljárási hibát az esetleg nehezen orvosolható következményekkel járó mulasztástól.

Az adatvédelmi biztos jogalkotással kapcsolatos véleményező és kezdeményező jogkörét nem a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény, hanem az Avtv. nevesíti, amely – mint a preambuluma megállapítja – a Magyar Köztársaság Alkotmányában foglaltakkal összhangban a személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető szabályokat tartalmazza. Az, hogy a biztos véleményezési jogkörét az információszabadság és az információs önrendelkezési jog alapvető szabályait meghatározó törvény nevesíti, arra enged következtetni, hogy a jogalkotó ennek kiemelt fontosságot tulajdonított. Az adatvédelmi biztos szakmai véleménye biztosíthatja ugyanis azt, hogy az adatkezelést elrendelő jogszabály megfeleljen az Avtv.-nek, és összhangban legyen az alkotmánnyal is.

A törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak fontosságát az Alkotmánybíróság több határozatában is hangsúlyozta, leszögezve, hogy a súlyos eljárási szabálytalanság – így a külön törvényben nevesített véleményezési jogkörrel rendelkező szerv jogszabály-előkészítés során történő mellőzése – akár a jogszabály érvénytelenségét is eredményezheti.

A jogalkotással kapcsolatos jogkörök fontosságára tekintettel az adatvédelmi biztos 2003 decemberétől minden újonnan kihirdetett jogszabály esetében hivatalból vizsgálja, hogy adatkezeléssel és közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos részt tartalmaz-e, és ha igen, akkor a jogszabály tervezetét megküldték-e hozzá véleményezésre.

Jogszabálytervezetekkel kapcsolatos ügyeink

A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog érvényesülése szempontjából fontos az Alkotmánybíróság 12/2004. (IV. 7.) AB határozata. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg azért, mert a törvényhozó nem biztosította azokat a jogállami garanciákat, amelyek az Avtv. 19. § (5) bekezdésében szabályozott közérdekű adatok megismerését lehetővé teszik. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 2004. december 31-ig tegyen eleget.

Az előzményekhez tartozik, hogy – mint arra az AB határozat indoklása is utal – az Alkotmánybíróság kikérte az akkor hivatalban lévő adatvédelmi biztos állásfoglalását is. A biztos a későbbi AB határozat gondolatmenetéhez hasonlóan, egyebek mellett kifejtette, hogy álláspontja szerint az Avtv. 19. § (5) bekezdése formális szempontok alapján rendeli el a közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozását, hiszen a szabályozás a tartalmi követelményeket mellőzve, mintegy az adatkezelő szándékát emeli törvényerőre.

Az igazságügy-miniszter a 12/2004. (IV. 7.) AB határozattal előírt törvényalkotási kötelezettség teljesítésének előkészítése során kikérte az adatvédelmi biztos véleményét és a biztos kezdeményezésére szakértői szintű egyeztető megbeszélésekre is sor került. Javasoltuk az Avtv.-t módosító törvény tervezetének kiegészítését a határlépő adattovábbítás kisebb, jogharmonizációs célú korrekciójával, illetve az adatvédelmi biztos jogkörének pontosabb szabályozásával. (1628/J/2004)

A jogszabály-tervezetek véleményezése során a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatban tett további észrevételek és javaslatok a beszámoló közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló részében szerepelnek.

Az Avtv. változó szabályainál maradván, a legutóbbi módosítás kapcsán kiemelő, hogy 2004 óta az adatvédelmi biztos jogkörébe tartozik az adatkezelés előzetes ellenőrzése, amelyet jogszabályban elrendelt adatkezelés esetén is végezhet. Ilyen esetben a jogszabály tervezett hatálybalépési időpontjától függően az előzetes ellenőrzés akár az adatkezelést elrendelő jogszabály tervezetének véleményezésével párhuzamosan is történhet. Az adatvédelmi biztos az ésszerű munkaszervezés határain belül arra törekszik, hogy az előzetes ellenőrzést soron kívül, a számára az Avtv. 31. § (3) be-

kezdésében biztosított határidőnél korábban befejezze, ha ezt a jogszabály tervezett hatályba lépésének időpontja szükségessé teszi.

Az Egységes Munkaügyi Nyilvántartás (EMNY) előzetes ellenőrzésére 2004 tavaszán került sor. Az ellenőrzés megállapításairól szóló átiratunk a tapasztalatok alapján javasolta a 67/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet pontosítását, továbbá belső adatvédelmi felelős kinevezését és adatvédelmi, adatbiztonsági szabályzat elfogadását. (321/J/2004) Az adatkezelés módjának, körülményeinek helyszíni megismerése hasznos lehet az adatkezeléssel kapcsolatos későbbi jogszabályok véleményezése során is. Az EMNY kérdésével a „Személyes adatok” fejezetén belül külön alfejezet foglalkozik. (558/J/2004)

Az Avtv. 2004-ben hatályba lépett módosítása kibővítette a különleges adatok körét. A különleges adatok kezelését elrendelő vagy megengedő törvény tervezetének véleményezése során szem előtt kell tartani, hogy különleges védelmet igénylő adatkörrel van szó.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény módosításáról szóló törvény tervezete az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalról szóló 2002. évi LXV. törvény kiegészítése révén feljogosította volna az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) elnökét a közszolgálati jogviszony létesítését megelőző pszichikai vizsgálat szabályainak megalkotására. Az adatvédelmi biztos felhívta a figyelmet arra, hogy az APEH elnöke nem rendelkezik az ilyen szabályozáshoz szükséges pszichológiai szakismeretekkel, ezért nem alkalmas a neki szánt orvosi szakmai feladat ellátására. Az állásfoglalás rámutatott arra is, hogy az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozata értelmében még az alapjogokkal való közvetett és távoli összefüggések szabályozása sem delegálható jogszabályi szint alá, az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek körébe. (217/J/2004)

A humángenetikai adatok védelméről, valamint a genetikai vizsgálatok és kutatások szabályairól szóló törvény tervezetének véleményezése során az adatvédelmi biztos egyéb észrevételei mellett ismételten felvetette a genetikai adatok biztosítási szerződésekkkel kapcsolatos felhasználásának problematikáját, és a tiltó szabályozás mellett foglalt állást. (1956/J/2004)

A gyámhatóságok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, a gyermekjóléti szolgálatok és a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról szóló 235/1997. (XII. 17.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet tervezetének véleményezése során arra kellett rámutatni, hogy olyankor is különleges személyes adatkezelés történik, ha az adatlapokon kifejezetten nem tüntetik fel ugyan a különleges adatnak minősülő etnikai hovatartozást, azonban az adatokból – étkezési, kulturális, vallási nevelési igény, nyelvismeret stb. – összességükben nagy biztonsággal következtetni lehet az etnikai hovatartozásra. (1006/J/2004)

A Magyar Köztársaság európai uniós csatlakozása a jogalkotással kapcsolatos tevékenységünket is befolyásolja, mert a jogszabálytervezetek véleményezése során a közvetlenül hatályosuló, adatkezelést előíró, illetve adatvédelemmel kapcsolatos közösségi jogforrásokra is figyelemmel kell munkánkat ellátni. (Noha a közvetlenül hatályosuló közösségi jog egyelőre nincs felsorolva az Avtv. 3. §-ában a személyes adatkezelés lehetséges jogalapjaként.) Szerencsére a közösségi joganyagokhoz történő on-line hozzáférés technikai feltételei az ABI minden ügyintézőjénél rendelkezésre állnak.

A közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXXVI. törvény végrehajtási rendelete tervezetének véleményezése során a rendeletalkotásra felhatalmazást adó törvény mellett az adatkezeléssel összefüggő közösségi vámszabályok is figyelembe veendők. (458/J/2004)

Az Igazságügyi Minisztérium együttműködésre kérte fel az adatvédelmi biztost a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény jogharmonizációs célú felülvizsgálatához és módosításának előkészítéséhez. (1833/J/2004)

A gyorsuló tudományos-technikai fejlődés egyre gyakrabban támaszt sajátos jogi szabályozási igényt. A technika, elsősorban az informatika fejlődése a kedvező hatások mellett számos kockázattal, kihívással is jár. Az információs rendszerek tervezésekor figyelembe kell venni, hogy az ember nem pusztán adatalany, hanem emberi méltósággal és magánélettel rendelkező lény. Az információs önrendelkezési jog tiszteletben tartása a magánélet és az emberi méltóság védelmét is szolgálja.

Az Oktatási Minisztérium közigazgatási államtitkára arról tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy a közeljövőben várható a diákigazolványokon elhelyezett adatchipek használatba vétele, és egyeztetést javasolt ezzel kapcsolatban.

A diákigazolványok elektronikus adattárolójával kapcsolatban az előző adatvédelmi biztos már 1999-ben, a diákigazolványról szóló kormányrendelet véleményezésekor megfelelő szabályozást sürgetett, amelynek a minisztérium azóta részben eleget is tett.

Az úgynevezett chipkártya vagy más néven intelligens kártya a civil szférában már régóta elterjedt, azonban állami szerv által kibocsátott, elektronikus adattárolóval ellátott, személyazonosság igazolására alkalmas hatósági igazolvány alkalmazásba vé-

tele új fejlemény. Az elektronikus adattárolóval ellátott hatósági igazolvány számos sajátos szabályozási igényt támaszt. A chipkártyás megoldás például lehetővé teszi, hogy egy kártyán akár több, logikailag részben vagy teljesen elválasztott tartományt alakítsanak ki, ami a hozzáférési jogosultságok differenciált meghatározását teszi szükségessé. Az elektronikus adatok közvetlenül, érzékszervi úton nem megismerhetők, ezért különösen fontos olyan szabályok megalkotása, amelyek garantálják, hogy a kártyabirtokos bármikor, egyszerűen hozzáférhessen a chipkártyán tárolt személyes adataihoz. Alapos megfontolást igényel olyan szabályozási környezet kialakítása, amely megakadályozza, hogy a chipkártya által lehetővé tett egyszerű, tömeges azonosítási lehetőség az osztott információk rendszerek követelményével ellentétes helyzetet idézzon elő. A biztos ezért sürgette a felsőoktatásról szóló törvény tervezetének kiegészítését megfelelő garanciális szabályokkal. (1213/J/2004)

Akárcsak az előző években, a biztosnak idén is fel kellett lépnie a videokamerával történő megfigyelést és kép-rögzítést lehetővé tenni kívánó törekvésekkel szemben.

Az adatvédelmi biztos a Belügyminisztérium közjogi helyettes államtitkárának felkérésére vizsgálta a T/8985. számú törvényjavaslatot. A biztos álláspontja szerint a közterületen videokamerás megfigyelést csak hatósági személy végezhet, így a polgárőrök által technikai eszközzel végzett megfigyelés aggályos, nemkívánatos. (361/J/2004) Hasonló megfontolások alapján utasította el a biztos a polgári biztonságvédelmi tevékenység, és információgyűjtés, valamint a védelmi kötelezettség törvényi szabályozásának koncepciójáról szóló kormányelőterjesztésben szereplő, hasonló elképzeléseket. (394/J/2004)

Számos törvény írja elő különféle névjegyzékek közzétételét. Továbbra is sok olyan állampolgári panasz érkezik, amely azt kifogásolja, hogy élelmes vállalkozók az állami szervek internetes honlapján hozzáférhető névjegyzékeket az eredeti adatkezelési céltól eltérően közvetlen üzletszerzési célra használnak fel, ezért az adatvédelmi biztos minden, névjegyzék közzétételével kapcsolatos jogszabály tervezetének véleményezése alkalmával felhívja a szabályozás előkészítéséért felelős szakminiszter figyelmét arra, hogy a névjegyzékkel együtt a személyes adatok jogszerű felhasználására vonatkozó felhívást is tegyenek közzé, továbbá a közzététel módját úgy válasszák meg, hogy az „ne csábítson” a jogellenes felhasználására. (811/J/2004, 1213/J/2004)

Jogi szabályozási kezdeményezések

Az adatvédelmi biztos állampolgári panasz nyomán szembesült azzal a problémával, hogy a bűnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény szerint a hatósági erkölcsi bizonyítványban a kérelmező büntetlensége, mentesítésben részesülése, továbbá a vádemelés elhalasztása esetén egyaránt a „*büntetések nyilvántartásában nem szerepel*” közlés szerepel. Így a hatósági erkölcsi bizonyítvány a tényleges állapottól eltérő adatot tartalmaz olyanok esetében, akik már mentesültek ugyan a büntetett előléthez fűződő hátrányok alól, de bűnügyi nyilvántartásban tárolt adataik törlési határideje még nem telt le. A valóságos helyzettel eltérő adatot tartalmazó hatósági bizonyítvány megtévesztő lehet, ezért nem felel meg az adatminőség követelményének. Az adatvédelmi biztos a vonatkozó törvény módosítását kezdeményezte, egyúttal arra is felhívta a figyelmet, hogy a hatósági erkölcsi bizonyítvány bejegyzésének új szövegét körültekintően kell meghatározni, hiszen a büntetőjogi mentesítés törvényi céljával, továbbá a célhoz kötött adatkezelés elvével is ellentétes lenne, ha az erkölcsi bizonyítványból megállapítható lenne, hogy ki az, akinek adatait még nyilvántartják, noha már nem minősül büntetett előléletűnek. A belügyminiszter a kezdeményezéssel egyetértve egyeztetette azt az Igazságügyi Minisztériummal, majd arról tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy javaslatának a büntetés-végrehajtásról szóló tervezet kiegészítésével tesznek eleget. (1522/J/2004)

A belügyi ágazattal kapcsolatos egy másik, 2004-es jogalkotási kezdeményezés is. Az adatvédelmi biztos levélben hívta fel a belügyminiszter figyelmét arra, hogy helyi népszavazáshoz, népi kezdeményezéshez kapcsolódó személyes adatkezelést kötelező az adatvédelmi biztosnak előzetesen bejelenteni, aki az adatkezelés nyilvántartásba vételekor azonosítót ad, amelyet az Avtv. 29. §-ának (1) bekezdése értelmében az aláírásgyűjtő íveken fel kell tüntetni. A biztos javasolta az aláírásgyűjtő ív jogszabályban meghatározott adattartalmának kiegészítését az adatvédelmi nyilvántartási azonosítóval. A belügyminiszter egyetértett a kezdeményezéssel és ígéretet tett arra, hogy a választási eljárásról szóló törvény 2005-ös módosításának előkészítése során figyelembe veszi azt. (1630/J/2004)

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatalnál (KEHI) folytatott vizsgálat feltárta, hogy a 70/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet adatkezelésre vonatkozó szabályai súlyosan aggályosak. A nevezett kormányrendelet 10. §-a szerint „*az egyes törvényekben meghatározott titokkörök, illetve személyes adatok védelmére, valamint a döntéselőkészítéssel összefüggő adatok nyilvánosságára vonatkozó jogszabályoknak és a nemzetközi belső ellenőrzési standardoknak megfelelően a Hivatal ellenőrzési és összefoglaló jelentései nem nyilvánosak*”. E szabály más jogintézményekre utalva, kivételt nem engedő módon kizárja a KEHI ellenőrzési és összefoglaló jelentéseiben szereplő közérdekű adatok megismerését. Kormányrendelet nem korlátozhatja a közérdekű adatok nyilvánosságát, ezért a citált § csak abban az esetben lenne elfogadható, ha az ott hivatkozott jogintézmények összességükben valóban kizárnák a KEHI ellenőrzési és összefoglaló jelentéseinek nyilvánosságát. Ez azonban nincs így, mert nincs és alkotmányosan nem is lehetséges olyan jogi szabályozás, amely a közérdekű adatokat kivételt nem ismerően, egyszer és mindenkorra elzárhatná a nyilvánosság elől. Az ilyen dur-

va korlátozás ugyanis a közérdekű információk megismeréséhez fűződő jog lényeges tartalmát korlátozná. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a kormányrendelet az Avtv. szabályainak ellentmondva bizonytalan, értelmezhetetlen és a közérdekű adatok nyilvánosságát súlyosan sértő titokminőséget konstruált meg, ezért a kormányrendelet 10. §-ának hatályon kívül helyezését kezdeményezte. Levelében azt is kifogásolta, hogy a Korm. rendelet tervezetét elmulasztották megküldeni hozzá véleményezésre, ezért nem volt módja észrevételeinek előzetes kifejtésére. A KEHI felügyeletét ellátó miniszter a kezdeményezést kormányzati munkamegosztásra hivatkozva a pénzügyminiszterhez továbbította. A pénzügyminiszter álláspontja még nem ismeretes. (1871/J/2004)

A korábbi évekhez hasonlóan sajnos a 2004. év sem múlhatott el vagyonynyilatkozatokkal kapcsolatos anomáliák nélkül.

A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény (MNB tv.) korábban a köztisztviselőkre irányadó szabályok szerinti vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget írt elő az MNB elnöke, alelnökei és a monetáris tanács tagjai, valamint a felügyelő bizottság tagjai számára. Ez kiterjedt egyebek mellett a vagyontárgyak azonosító adataira, így például az ingatlan címére, személygépkocsi rendszámára, a takarékbetétkönyv számára, azonban nem volt nyilvános. Az MNB törvény május 1-jétől hatályos módosítása kiterjesztette a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséget a közös háztartásban élő házas- vagy élettársra, gyermekekre, továbbá a hozzátartozók nyilatkozatai kivételével elrendelte a vagyonynyilatkozatok nyilvánosságra hozatalát is. A közzététel szabályai azonban nincsenek összhangban az adatkezelés céljával, mert a vagyontárgyak azonosító adataira is vonatkozik. Természetesen más, törvényben meghatározott állami tisztviselők vagyonynyilatkozata is nyilvános, ám esetükben a nyilvánosság csak korlátozott adatkörre terjed ki. Az állam átláthatóságának, a korrupció megelőzésének egyébként helyes célja nem indokolja, hogy közfeladatot ellátó személyek szükségtelesen sok személyes adata váljon bárki által megismerhetővé. Az adatvédelmi biztos kezdeményezte az MNB törvény célhoz kötött adatkezelési követelményének megfelelő módosítását, egyúttal ez esetben is nehezményeznie kellett, hogy nem ismerhette meg előzetesen a vonatkozó törvény tervezetét. Álláspontjáról a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés Mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottságát is tájékoztatta.

A jogszabály-előkészítésért felelős szakminiszter kihagyta az adatvédelmi biztost a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény tervezetének véleményezői közül, ezért a biztos későn szerzett tudomást az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény súlyosan aggályos módosításáról, amelyet a költségvetési törvényben „*dugtak el*”, így javaslatait csak utólag fogalmazhatta meg. Az így részletei a beszámoló egészségügyi adatkezelésről szóló fejezetében olvashatóak.

Az adatvédelmi biztos hivatalból vizsgálta a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény és a tokepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény, továbbá a biztosítóiintézetekről és a biztosítási tevékenységről szóló 1995. évi XCVI. törvény kiszervezéssel kapcsolatos szabályait. Megállapította, hogy a kiszervezési szabályok aggályosak, mert az Avtv. 4/A. §-át tulajdonképpen megkerülve teszik lehetővé, hogy az adatfeldolgozó al-adatfeldolgozót vegyen igénybe, ezért a biztos a pénzügyminiszternek írott levelében javasolta a kifogásolt rendelkezések módosítását. (1660/J/2004)

D. SZIGET 2004

Az adatvédelmi biztos különös figyelmet fordít az állampolgárok tájékoztatására, ez kiterjed a korábban felmerült, illetve a legfrissebb adatvédelmi kérdésekre egyaránt. Fontosnak tartja továbbá, hogy a nagy érdeklődést kiváltó ügyek mellett hivatalának elérhetőségei minél szélesebb körben nyilvánosságot kapjanak

2004. augusztus 4–11. között az Országgyűlési Biztos Hivatala – immár második alkalommal – képviseltette magát a Sziget Fesztiválon, ahol megjelenésével a „*Civil Sziget*” programját színesítette. Ebben az évben a programjaink meghatározásakor Magyarország Európai Unióhoz történt csatlakozása nagy szerepet kapott.

A fesztiválhelyszínünk látogatottsága felülmúlta a tavalyi évét. Ebben szerepet játszott, hogy az előadások és pádiumbeszélgetések mellett a már hagyományosnak számító, tájékoztató jellegű és ismeretek átadását célzó totók kitöltésére ismét lehetőség nyílt. A munkatársak feladata volt a totók kitöltésében segítséget nyújtani, az időközben felmerülő bármilyen kérdéseket megválaszolni. A totókat eredményesen kitöltőket ajándékkal jutalmazta a hivatal.

2004. augusztus 4-én, a fesztivál első napján az Adatvédelmi Biztos Irodája kapta a fő szerepet. Előadás hangzott el a munkáltatói adatkezeléssel kapcsolatban, mely komoly érdeklődésre tartott számot. Nemcsak az előadás témája, hanem a jelenlévő, túlnyomórészt fiatalok (16–26 éves korosztály) mindennapi életében jelentkező adatvédelmi kérdések (például: internet használata során jelentkező vagy a direkt marketinggel kapcsolatos adatvédelmi vonatkozású felvetések) szintén parázs vitát váltottak ki. A jelenlévő munkatársak igyekeztek minden kérdést megválaszolni és teljes körű tájékoztatást adni.

A tavalyi évhez hasonlóan a Sziget 2004 Fesztivál ideje alatt is számos panasz és az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezés került felvételre, ezen kívül a fesztiválon aláírást gyűjtő szervezet is megfelelő adatvédelmi vonatkozású információt kapott.

III. NEMZETKÖZI ÜGYEK

Magyarország uniós csatlakozása

A nemzetközi ügyek ismertetésénél első helyen kell említést tenni arról, hogy 2004. május 1-jén Magyarország az Európai Unió teljes jogú tagjává vált. A Csatlakozási Szerződés hatálybalépésével az EU eddigi legnagyobb bővítése során a 10 új tagállam (Ciprusi Köztársaság, Cseh Köztársaság, Észt Köztársaság, Lengyel Köztársaság, Litván Köztársaság, Magyar Köztársaság, Máltai Köztársaság, Szlovák Köztársaság, Szlovén Köztársaság) összesen mintegy 75 millió „adatalannyal” növelte az EU polgárainak létszámát.

Az egységes uniós belső piac nemcsak a személyek, a tőke, az áruk és a szolgáltatások, de a személyes adatok szabad, belső határokat átlépő áramlását is megköveteli. Komoly törekvéseket látunk a mai globalizált világban arra, hogy a nemzetközi szervezett bűnözés leküzdése érdekében vagy más okból a személyes adatok ne álljanak meg az EU külső határainál sem.

Irodánkra nézve a csatlakozás jelentősége, hogy a „29-es Munkacsoport”-ban (az Unió Bizottsága mellett működő tanácsadó szerv, melyet a tagállamok adatvédelmi biztosai alkotnak) az eddigi megfigyelői státusunk teljes jogú tagsággá változott. Új helyzet ez a korábbi tagok számára is, hiszen 15 helyett 25 fővel működik a Munkacsoport, amely továbbra is független tanácsadó fórumként tevékenykedik.

Az Unió Alkotmánya

Örömteli, hogy a Rómában 2004. október 29-én aláírt Európai Alkotmányba önálló címen bekerült a személyes adatok védelme, mely két helyen is szerepel. Az I. részben (ez tartalmazza az uniót meghatározó rendelkezéseket, célkitűzéseket, hatásköröket, döntéshozatali eljárásokat és intézményeket):

„I.-51. cikk: A személyes adatok védelme

(1) Mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez.

(2) A természetes személyeknek az uniós intézmények, szervek és hivatalok által, illetve az uniós jog alkalmazási körébe tartozó tevékenységeik során a tagállamok által végzett személyes adatok feldolgozása tekintetében történő védelmére, valamint az ilyen adatok szabad áramlására vonatkozó szabályokat európai törvény vagy kerettörvény állapítja meg. E szabályok tiszteletben tartását független hatóságok ellenőrzik.”

Az Alkotmány II. részében kapott helyet az uniós Alapjogi Chartája, mely szintén tartalmazza a személyes adatok védelmét. A 2000 decemberében tartott nizzai csúcstalálkozón elfogadott Charta korábban nem emelkedett jogerőre, nem vált az alapító szerződések részévé, csupán politikai deklaráció volt. Azzal azonban, hogy az Alkotmány szerves részévé vált, annak hatálybalépését követően kötelező erővel bír majd.

„II.-68. cikk: A személyes adatok védelme

(1) Mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez.

(2) Az ilyen adatokat csak tisztességesen és jóhiszeműen és meghatározott célokra, az érintett személy hozzájárulása alapján vagy valamilyen más, a törvényben rögzített jogos okból lehet kezelni. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a róla gyűjtött adatokat megismerje, és joga van azokat kijavíttatni.

(3) E szabályok tiszteletben tartását független hatóságnak kell ellenőriznie.”

Üdvözlendő, hogy az adatvédelem meghatározó, elismert elemeként szerepel a tisztesség, a jóhiszeműség és a célhoz kötöttség elve.

(forrás: Az Európai Unió Hivatalos Lapja,

<http://europa.eu.int/eurlex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:HU:HTML>)

Az Alkotmány akkor lép hatályba, amikor azt minden tagállamban parlamenti döntés vagy népszavazás erősíti meg. A magyar Országgyűlés 2004. december 20-án Litvánia után másodikként erősítette meg az Európai Alkotmányszerződést.

Az európai adatvédelmi biztos

Az Európai Parlament és a Tanács 2003. december 22-én az EU első adatvédelmi biztosává választotta Peter Johan Hustinx urat, korábbi holland adatvédelmi biztost és helyettesévé Joaquin Bayo Delgado urat, akik 2004. január 17-én kezdték meg tevékenységüket.

Az Európai Parlament és a Tanács 2000. december 18-án rendeletet fogadott el a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról (45/2001/EK), mely egy független ellenőrző hatóság felállítását írja elő, „*európai adatvédelmi biztos*” néven. Az európai adatvédelmi biztos panasz alapján vagy hivatalból vizsgálatot folytat; figyelemmel kíséri a közösségi intézmények és szervek adatkezelését; biztosítja a közösségi jogi aktusok alkalmazását; adatvédelmi tanácsokkal látja el a közösségi intézményeket és szerveket, valamint az érintetteket. Tevékenységét e rendeleten kívül az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2002. július 1-jén kelt, az európai adatvédelmi biztos feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről szóló határozata (1247/2002/EK) szabályozza.

Az európai adatvédelmi biztos honlapja:

http://www.edps.eu.int/00_home.htm

Az Avtv. módosítása a vonatkozó közösségi jogszabályokkal összhangban

Az Országgyűlés még 2003. június 23-án elfogadta az Avtv. módosításáról szóló 2003. évi XLVIII. törvényt, az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkhoz szükséges jogharmonizációs feladatok körében az Avtv. és a vonatkozó EU irányelv teljes összhangjának megteremtése érdekében. Az Európai Parlament és a Tanács „*az egyének a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelméről és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról*” szóló 95/46/EK irányelvnek teljes harmonizálására készített törvény egyes rendelkezései 2004. január 1-jén léptek hatályba, az EU-ra vonatkozó részek a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződés hatálybalépésekor.

Immár az Avtv. is megerősíti azt, hogy a Magyarországról az EU többi tagállamába irányuló adattovábbítást úgy kell tekinteni, mintha a Magyar Köztársaság területén belüli adattovábbításra kerülne sor [9.§ (2) bekezdés]. Ezt – mint korábbi beszámolóinkban többször hangsúlyoztuk – az EU Bizottsága 2000/519/EC számú, 2000. július 26-án kelt határozatában már megállapította, vagyis Magyarország a Bizottságtól ekkor megkapta az uniós adatvédelmi elvárásoknak eleget tevő „*adekvát/megfelelő védelmi szint*” minősítést.

A módosított Avtv. előírásának megfelelően az adatvédelmi biztos a Magyar Közlönyben közzétette a Bizottság határozatát, amely az Európai Unión kívüli adatfeldolgozóval kötendő megbízási szerződés tartalmát határozza meg.

Változás továbbá, hogy míg korábban az érintett jogait törvény is csak az állam külső és belső biztonsága (így a honvédelem, a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy bűnüldözés érdekében), továbbá állami vagy helyi önkormányzati pénzügyi érdekből, valamint az érintett vagy mások jogainak védelme érdekében korlátozhatta, ez a kör kiegészült „*az Európai Unió jelentős gazdasági vagy pénzügyi érdekéből*” kategóriájával.

Szólni kell arról is, hogy a külföldre történő adattovábbítás szabályának módosításakor a jogalkotó szigorúbban járt el, mint ahogy azt a hivatkozott irányelv megkívánja. Amíg az Avtv. korábbi rendelkezése szerint személyes adatot az országból harmadik országba akkor lehetett továbbítani, ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy törvény azt lehetővé tette, feltéve, hogy az adatkezelés feltételei a külföldi adatkezelőnél minden egyes adatra nézve teljesültek, addig a módosítás a „*feltéve*” után azt illesztette be, hogy „*a harmadik ország joga – az Európai Unió által meghatározott – megfelelő védelmet biztosít az átdott adatok kezelése során*”. Ilyen ország, amely a Bizottságtól az Irányelv 25. cikkének 6. pontja alapján megkapta a megfelelő védelmi szint minősítést, egyelőre kevés van:

- Svájc (2000. július 26.)
- USA [2000. július 26., az Egyesült Államok Kereskedelmi Minisztériuma által kiadott „*biztonságos kikötő*” (Safe Harbour) adatvédelmi elvek által biztosított védelem megfelelőségéről és az ezzel kapcsolatos gyakran felvetődő kérdésekről]
- Kanada (2001. december 20.: a személyes információk védelméről és az elektronikus dokumentumokról szóló kanadai törvényről)
- Argentína (2003. június 30.)
- Guernsey (2003. november 21.)
- Man-szigetek (2004. április 28.)
- USA (2004. május 14., az Egyesült Államok Vámügyi és Határvédelmi Irodája rendelkezésére bocsátott, a légiutakon utasnyilvántartási adatállományában tárolt személyes adatok megfelelő védelméről)

E szigorítással még az érintett kifejezett kérése ellenére sem lehet személyes adatait az EU-n és az EGT-n (Norvégia, Liechtenstein, Izland) kívülre, külföldre továbbítani (például banki átutalását teljesíteni). Kezdeményezésünkre az IM késznek mutatkozott e szabály mielőbbi enyhítésére, módosítására, ígéretük szerint március végéig – e beszámoló megjelenésére – az Országgyűlés orvosolja ezt a problémát.

Külföldi beadványok

2004-ben a külföldi megkeresések többsége a határátlépő adattovábbítást érintette, az imént jelzett Avtv. módosítást többen kifogásolták. Bizonyára a munkaerő szabad áramlásával – az Unió egyik alapvető szabadságával – függ össze a munkavállalók személyes adatainak kezelését érintő beadványok növekedése (a drogtesztelésről, a büntetett előéletéről, a korábbi munkáltatótól tájékoztatás kéréséről).

A külföldi megkeresések másik markáns köre a nyilvántartásunkba történő bejelentkezés körülményeivel kapcsolatos.

Egy magyar emigráns Egyesült Királyságban született gyermeke segítséget kért magyarországi rokonai megtalálásához, illetve édesapja itt fellelhető személyes adatai megismeréséhez. Az ilyen segítségnyújtás nem feladata az adatvédelmi biztosnak, de válaszukban megadtuk a tájékoztatást az illetékes hatóságokról, egyéb lehetőségekről.

Ügyeink eredményes kivizsgálását sokszor segíti, ha ismerjük uniós kollégáink tapasztalatait egy-egy szektorális adatkezelési kérdésben. Már hazánk csatlakozása előtt is több esetben fordultunk megkereséssel a külföldi kollégákhoz (például „pozitív” banki adólisták, footballhuliganizmus). Egyre több megkeresés érkezik hozzánk is, köztük olyan is, amely területet eddig nem vizsgáltunk, így például a fejedelmek cégek adatkezeléséről (milyen adatokat kezelhetnek, meddig, továbbítás stb.). 2004-ben olyan körlevelet is kaptunk, amit reméljük, hogy idehaza nem kell vizsgálnunk: mégpedig olyan digitális rendszerről, amely a telefonhívásokat rögzíti és elemzi a beszélő stressz-szintje alapján. A készítő a rendszert (programot) biztosító társaságoknak ajánlják (az Egyesült Királyságban állítólag már használják is) a kárbejelentők ellenőrzésére, vagyis hazugságvizsgálatra. Az angliai cég egy másik uniós tagállamban is szeretné a találmányát forgalmazni, ehhez kérte az ottani adatvédelmi hatóság véleményét. A vizsgálat eredményéről még nincs hírünk, mindenestre tájékoztattuk a társhatóságot arról, hogy Magyarországon – amely jogállam – ilyen „rendszer” alkalmazása alkotmányos alapjogokat sértene.

Az izraeli Wiesenthal Központ, „Utolsó esély” elnevezésű adatgyűjtésének ismertetése a beszámoló „A múlt feltárása, tudományos kutatás” című fejezetében olvasható.

Az Európai Csalásellenes Hivatal Magyarországi Koordinációs Irodája

A nemzetközi vonatkozású jogszabálytervezetek véleményezései közül kiemelést érdemel az Európai Csalásellenes Hivatal (OLAF) Magyarországi Koordinációs Irodája jogkörét érintő törvényi szabályozás.

Az Igazságügyi Minisztérium 2004 márciusában T/9132. számon törvényjavaslatot terjesztett a parlament elé az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról. Ennek tizenkettedik fejezete „Az Európai Csalásellenes Hivatallal kapcsolatos együttműködésről” címet viseli.

A törvényjavaslatot nem kaptuk meg véleményezésre, annak ellenére sem, hogy már 2003-ban és 2004 februárjában is a PM illetékeseivel kérésükre többször folytattunk konzultációt az OLAF és magyarországi koordinációs irodája működéséről, véleményeztük a PM korábbi tervezetét.

Az Igazságügyi Minisztériummal a javaslat parlamenti benyújtását követően azonban közöltük aggályainkat. Kifejtettük, hogy sok vonatkozásban (és legfőképp alapkoncepciójában) ez a változat sem felel meg a magyar adatvédelem alkotmányos követelményeinek. Az OLAF-fal kapcsolatos együttműködést szabályozó törvényjavaslat egyfelől figyelmen kívül hagyta vagy félreértelmezte a vonatkozó uniós joganyagot, másfelől egyáltalán nem törődik a magyar (a nemzeti) jogi előírásokkal, holott minden vonatkozó uniós joganyag kiemeli, hogy az együttműködésre (például az információcserére) csak addig a mértékig van lehetőség, „amíg azt az egyes nemzeti törvények lehetővé teszik”.

A törvényjavaslat részben félreértésen alapul, a benne javasolt rendelkezések jelentős része szükségtelen. Ezt támasztja alá az a korábbi, 17099/2003. számú előterjesztés is, amelyet a pénzügyminiszter terjesztett a kormány elé, amely egyértelműen kimondta, hogy „2004 májusától a kötelezően és közvetlenül alkalmazandó tanácsi rendeletek nem igénylik ugyan külön jogszabály kibocsátását, de az átmeneti időben szükséges megteremteni a vizsgálatok jogi alapját.” Az átmeneti időszak a 2004. május 1-jei csatlakozásunkkal lejárt, így az átmeneti időszakra szóló törvény elfogadása időközben okafogyottá vált.

Mindkét javaslat a közösségi rendeletekhez képest lényeges többletelemet tartalmazott, célja az volt, hogy az OLAF Hivatal meghatározott jogosítványainak egy részét kiterjesszék az OLAF magyarországi Koordinációs Irodára is. E cél indokoltsága nem egyértelmű. Mivel a közösségi rendeletek általánosan kötelezőek és közvetlenül alkalmazandók, nem igénylik a tagállamok jogrendszerébe való átültetést. Amennyiben e rendeletek egyes intézkedései a gyakorlatban

mégis megkívánnának bizonyos lépéseket a tagállamok részéről, az előterjesztőnek célszerűbb lett volna legalább a korábbi tizenöt tagállam vonatkozó nemzeti törvényeire hivatkoznia az indoklásban. Ilyen hivatkozást nem találtunk, kérésünkre nem kaptunk.

Felhívtuk a figyelmet ugyanakkor arra is, hogy a hivatkozott közösségi rendeletek – az EK és az Euratom pénzügyi érdekeinek védelméről, illetve az OLAF által lefolytatott vizsgálatokról – fordításának pontossága kívánnivalókat hagy maga után. Így például az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi, valamint az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet 1. cikke (2) bekezdésének első mondata a véglegesített fordításban 2004 márciusában a következőképpen hangzott: „Az [OLAF] Hivatal a Bizottság segítségével a tagállamok számára megszervezi a szoros és rendszeres együttműködést a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai között.” Eszerint a Bizottság vizsgálati hatáskörét gyakorló szerv, magának a Bizottságnak a segítségével, teljes egészében elvégzi azt a feladatot, hogy a nemzeti szintek hatáskörrel rendelkező hatóságai között a szoros és rendszeres együttműködést megszervezi. A törvénytervezet e rossz fordítással összhangban pontosan ezt a meghatározó szerepet szánja az OLAF Koordinációs Irodának. A helyes fordítás ezzel szemben a következő: „A Bizottság részéről az [OLAF] Hivatal segítséget nyújt a tagállamoknak a hatáskörrel rendelkező hatóságai közötti szoros és rendszeres együttműködés megszervezéséhez.” Tehát nem a Hivatal és a Bizottság együttesen, hanem ez utóbbi szupranacionális intézmény részéről egyedül a Hivatal jár el, és nem megszervezi az együttműködést, hanem csak segítséget nyújt hozzá. Azaz az említett közösségi rendeletek e tekintetben nem meghatározó, hanem csupán kiegészítő szerepet szánnak az OLAF-nak. Konkrét nemzeti szervekről, mint amilyen Magyarországon a törvényjavaslat szerint az OLAF Koordinációs Iroda lenne, nincs említés.

Hasonlóképpen pontatlan volt a fenti közösségi rendeletek 6. cikke (6) bekezdésének fordítása, ahol arról van szó, milyen mértékű segítséget nyújtanak a tagállamok az OLAF Hivatalnak. „A tagállamok gondoskodnak arról, hogy hatáskörrel rendelkező hatóságai a nemzeti jogszabályok rendelkezéseinek betartásával biztosítsák a feladataik elvégzéséhez szükséges teljes körű támogatást a Hivatal alkalmazottai számára.” Természetesen ha teljes körű támogatásról beszélünk, ebbe beletartozhatnak a magyar törvényjavaslatban foglaltak, tehát hogy az OLAF Koordinációs Iroda hozzáfér az információkhoz, iratbetekintési jogot, valamint adatkezelési jogosultságot kap, a bűnügyi adatokat is ideértve. A forrásnyelvekben azonban a „teljes körű” jelző nem szerepel, helyette csupán a szükséges támogatás megadásáról van szó. „A tagállamok biztosítják, hogy hatáskörrel rendelkező hatóságai a nemzeti rendelkezéseknek megfelelően megadják a szükséges támogatást ahhoz, hogy a Hivatal alkalmazottai feladataikat elláthassák.” A szükséges mértékbe nem feltétlenül értendő bele, hogy az OLAF Koordinációs Iroda bűnügyi adatokat kezelhessen. Legfeljebb abban az esetben, ha a nemzeti rendelkezéseket, mint a jelenlegi törvényjavaslatban szerepel, a jogalkotó ennek érdekében önként módosítja, hiszen a közösségi rendeletekből ennek szükségessége nem vezethető le.

Az előterjesztőnek, illetve a jogalkotónak a tagállamok esetleges hasonló jogszabályainak áttanulmányozása után alaposan végig kellett volna gondolni, mely rendelkezések szükségesek a vonatkozó közösségi rendeletek magyarországi alkalmazásának megkönnyítésére, valamint azt is, hogy az OLAF Koordinációs Irodának milyen jogosítványokat biztosítsanak segítségnyújtási, koordinációs feladatainak ellátásához. Véleményünk szerint nem szükséges, nem arányos az OLAF Koordinációs Irodának a törvénytervezetben meghatározott széles körű információ-hozzáférési, iratbetekintési és adatkezelési jogosítványokat biztosítani.

Az OLAF működésére vonatkozó EU jogszabályok egyértelműen arról rendelkeznek, hogy az OLAF Hivatal „adminisztrációs vizsgálatot” folytathat a tagállamokban; e vizsgálatoknak azonban nem lehet köze a tagállamban folyó büntető eljáráshoz. Ennek megfelelően elfogadhatatlan, hogy büntetőeljárásban „használt” adatok, információk kerüljenek az OLAF-hoz.

Ehhez képest az elfogadott változat egy sor bűncselekmény esetében lehetővé teszi, hogy a Koordinációs Iroda bűnügyi személyes adatot kezeljen, már a büntetőeljárás megindításakor is. Az Európai Unió bűnüldözési rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezet keretében megvalósuló együttműködéséről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. törvény módosításával elérték azt is, hogy a NEBEK is köteles adatot szolgáltatni a Koordinációs Iroda számára.

Az Országgyűlés a törvényt 2004. április 26-i ülésnapján elfogadta. (1106/J/2003, 117/J/2004)

A 29-es adatvédelmi munkacsoport 2004. évi állásfoglalásai

A „29-es Munkacsoport” (az Unió Bizottsága mellett működő független tanácsadó szerv, melyet a tagállamok adatvédelmi biztosai alkotnak) 2004. évi fontosabb állásfoglalásai:

– A Munkacsoport nyilatkozata az Irányelv alkalmazásáról (WP 101):

A 95/46/EK számú Adatvédelmi Irányelv 28. cikke az adatvédelmi hatóságokat meghatározott hatáskörökkel ruházza fel. Az Irányelv alkalmazása szempontjából különös jelentőséggel a 28. cikk (3) bekezdése bír, mely megállapítja a nemzeti adatvédelmi hatóságok jogosultságait: vizsgálati jogkör, mint például az adatfeldolgozási műveletek tárgyát

képező adatokhoz való hozzáférés joga, továbbá a felügyeleti feladatok ellátásához szükséges adatok gyűjtésének joga; tényleges beavatkozási jogosultságok, mint például a 20. cikknek megfelelően végzett adatfeldolgozási műveletek megkezdése előtti véleményezés joga, e vélemények megfelelő közzétételének biztosítása, az adatok zárolásának, törlésének vagy megsemmisítésének elrendelése, az adatfeldolgozás átmeneti vagy végleges tilalmának megállapítása, az adatkezelő figyelmeztetése vagy megrovása, illetve az ügy nemzeti parlament vagy más politikai intézmény elé terjesztése; bírósági eljárásban való részvétel joga az Irányelv értelmében elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén, továbbá e jogsértések igazságszolgáltatási hatóságok elé terjesztésének joga.

Az Európai Unión belül a végrehajtásnak (alkalmazásnak) több jelentése lehet. Tágabb értelemben vett végrehajtás alatt minden olyan eljárás vagy intézkedés érthető, mely magasabb fokú jogkövetéshez vezet, ideértve az ismeretterjesztő tevékenységeket és az iránymutatások kidolgozását. Szűkebb értelemben vizsgálati cselekmények folytatását jelenti vagy pusztán szankciók kiszabását.

A Munkacsoport jelen véleményében a szűkebb értelemben vett alkalmazással foglalkozik, különösen a hivatalból történő vizsgálatokkal, szem előtt tartva az Adatvédelmi Irányelvnek való megfelelés ellenőrzését. Felhívja a figyelmet arra, hogy a tagállamok kötelesek együttműködni, minden hasznos információt megosztani egymással, illetve másik tagállam adatvédelmi hatóságának megkeresésére hatáskörén belül eljárni az adott ügyben.

– Vélemény az összehangoltabb tájékoztatási rendelkezésekről (WP 100):

Az Adatvédelmi Irányelv általános rendelkezéseket fogalmaz meg annak biztosítására, hogy az érintettek adatvédelemhez fűződő jogaikról tájékozottak legyenek. A Munkacsoport korábban kiadott 2/2001. számú ajánlásában (WP 43) kiegészítő iránymutatást nyújt a személyes adatok Európai Unión belül, on-line módon történő gyűjtésének minimális követelményeiről.

Ennek a dokumentumnak az a célja, hogy az Adatvédelmi Irányelv általános elveinek végrehajtásához gyakorlati megoldást nyújtson egy közös megközelítés megfogalmazásával. Az összehangoltabb európai adatvédelmi tájékoztatási rendszer kialakításának okai a következők: az Európai Unióban a tájékoztatási követelményeknek való megfelelés előmozdítása, az állampolgárok adatvédelemhez fűződő jogai megismerésének javítása, az adatgyűjtések esetében az érintettek számára megfelelő tartalmú tájékoztatás nyújtása és végül az egyének szemszögéből nézve az adatvédelem minőségének javítása. Az adatvédelemről szóló tájékoztatás fejlesztésének fontosságát nemzetközi szinten is felismerték, erről a kérdéskörrel több konferencián szó esett, így az Adatvédelmi Biztosok 25. Nemzetközi Konferenciáján, Sydney-ben, Berlinben 2004 márciusában, illetve Wroclawban 2004 szeptemberében.

Ez a vélemény a tagállamok tájékoztatással kapcsolatos jogi követelményeinek elemzésén alapul. A Munkacsoport jelen munkaanyagában megoldásként egy többretegű tájékoztatási mintát ajánl (EU Information Notices). A javaslatra vonatkozó alapelvek a következők: az érintetteknek nyújtott tájékoztatás biztosítása, könnyen érthető nyelvezet és szerkezet használatával; többretegű, többféle formátum használata. A többretegű struktúrában az első kategória a rövid értesítés, a második kategória a tömörített értesítés, és a harmadik kategória a teljes tájékoztatás. A vélemény függelékei mindhárom típusú tájékoztatás mintáját tartalmazzák.

– Vélemény a bűncselekmények – beleértve a terrorizmust – megelőzése, felderítése és üldözése céljából az elektronikus távközlési szolgáltatások során kezelt és megőrzött adatok vagy távközlési hálózatokban rendelkezésre álló adatok tárolásáról szóló kerethatározat tervezetéről (WP 99):

Négy tagállam (Franciaország, Írország, Svédország és az Egyesült Királyság) kerethatározatra vonatkozó javaslatot nyújtott be a Tanácsnak a távközlési forgalmi adatok megőrzése vonatkozásában. A Munkacsoport megvizsgálta, hogy a javaslat összhangban van-e az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkével. A forgalmi adatok megfigyelése az Európai Bíróság jogértelmezése alapján csak akkor megengedett, ha az megfelel három alapvető feltételnek: törvényi felhatalmazás, az intézkedés szükségessége egy demokratikus társadalomban és az egyezményben felsorolt legitim célok egyikének való megfelelés.

A javasolt kerethatározat hatálya kiterjed minden, elektronikus távközlési szolgáltatást igénybevevő személyre és minden elküldött és beérkezett üzenetre, ugyanakkor nem ad meggyőző érveket arra vonatkozóan, hogy a forgalmi adatok ilyen jelentős mértékű megőrzése lenne az egyetlen módja a bűnözés leküzdésének vagy a nemzetbiztonság védelmének. A célhoz kötöttség elve is sérül azáltal, hogy a szolgáltatók saját céljaikon (számlázási) túli célokból őrzik az adatokat. A forgalmi adatok tárolása csak korlátozott ideig történhet, az egy évig vagy annál hosszabb ideig tartó adattárolás aránytalan és ezért adatvédelmi szempontból elfogadhatatlan.

– Stratégiai Program (WP 98):

Az 1996 óta működő Munkacsoport tanácsaival, állásfoglalásaival, javaslataival hozzájárult, hogy az Európai Unióban a személyes adatok védelmi szintje magas legyen. A csoport célkitűzésének megváltozása, tíz új tagállam az

Unióhoz történő csatlakozása indokoltá teszi, hogy időről időre tanácskozást folytasson a szerepéről, prioritásáról, hatásosságáról és a vele szemben támasztott követelményekről.

A Munkacsoport a Bizottság tanácsadó, előkészítő szerve a személyes adatok feldolgozása tekintetében. Feladata, hogy az Irányelv megvalósításával kapcsolatban hozott előírásokra vonatkozó kérdéseket az egységes alkalmazás érdekében megvizsgálja, állásfoglalásokat készít a közösségi és harmadik országokban tapasztalható védelmi szintre vonatkozóan, valamint tájékoztatja a Bizottságot az egyes tagállamok adatvédelmi szintjének különbségéről, ha a védelem egyenértékűsége a közösségben ezáltal veszélyeztetett.

A Munkacsoport legfőbb célja, hogy a Bizottság és a tagállamok részére adott tanácsaival segítse az Irányelv magasabb szintű érvényesülését. Stratégiai Programjában megállapítja, hogy az adatvédelem területén tapasztalt jogkövetés terén előrelépésekre van szükség, melynek javítását segítheti az egyes országokban érvényes adatvédelmi szabályok további fejlesztése. A Bizottságnak adott tanácsaival befolyásolhatja az egyes országokban a jogszabályok megalkotását, hogy azok az adatvédelmi követelményeknek megfeleljenek. Hangsúlyozza az együttműködés szükségességét, melynek eszközei lehetnek a munkamegbeszélések, a tagállamok közötti informális információcserék és egy kiépítendő on-line hálózat.

A Munkacsoport eddigi tevékenysége során szoros kapcsolatot alakított ki a Bizottsággal és az EU Parlamenttel, a Tanáccsal való együttműködésen azonban a jövőben még javítani kell.

Jövőbeni tevékenysége során továbbra is nagy szerepet kap a technikai fejlődés adatvédelmi következményeinek folyamatos figyelemmel kísérése. A nemzetközi (légiutasok adatainak továbbítása a bevándorlási és vámhivatalok számára) adattovábbítás kapcsán továbbra is központi probléma az uniós adatvédelmi szabályok más országban történő elfogadtatása. Új kihívásként és megoldandó feladatként jelenik meg a nemzetközi cégek világméretű adattovábbítása során biztosított védelem kérdése. Egyre gyakrabban továbbítják az EU-tagállamok állampolgárainak személyes adatait Latin-Amerikába, Ázsiába, Afrikába, így az adatvédelmi garanciák érvényesülése, a megfelelő védelem kialakítása érdekében együttműködést kell kialakítani az ottani szervekkel. A Kanadával és USA-val elkezdett adatvédelmi párbeszédet, együttműködést a jövőben is folytatni kell.

– A Munkacsoport véleménye az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között közlekedő légijáratokra vonatkozó PNR-adatok továbbításával kapcsolatos utastájékoztatásról (WP 97):

Az USA jogának értelmében az Egyesült Államok Vámügyi és Határvédelmi Irodája (CBP) részére az Európai Unió és az USA közötti légijáratok utasairól az utazásra és a helyfoglalásra vonatkozóan bizonyos információkat, az úgynevezett utasnyilvántartási adatállományt PNR (Passenger Name Record data) kell továbbítani, melyeket a terrorizmus és az egyéb transznacionális súlyos bűncselekmények elleni védelem és harc céljára használnak fel.

A Bizottság 2004. május 14-i határozatában úgy ítélte meg, hogy a CBP megfelelő szinten biztosítja az Egyesült Államokba érkező vagy onnan induló légijáratokra vonatkozóan a Közösségből továbbított PNR-adatok védelmét. A CBP a PNR-adatokat biztonságosan és bizalmasan kezeli, biztosítja, hogy azokkal ne éljenek vissza és ne kerüljenek illetéktelen kezekbe.

A PNR a helyfoglalás során megadott vagy a légitársaságok által rögzített információkat tartalmazhatja, mint például az utas neve, elérhetősége, útvonallal kapcsolatos részletek. Előfordulhat, hogy a PNR szenzitív adatokat is tartalmaz (melyek az utas faji vagy etnikai származására, politikai nézeteire, vallására, egészségi állapotára, szexuális irányultságára vonatkozhatnak). A CBP egy olyan automatizált szűrőprogramot helyezett üzembe, amely törli a szenzitív PNR-adatokat. A CBP kötelezte magát, hogy a rendszerből származó szenzitív PNR adatokat nem használja fel.

A PNR-adatok továbbításának jogi keretét a United States Code adja, ez alapján az USA-ba vagy az onnan közlekedő nemzetközi utasszállító járatokat üzemeltető légitársaságnak a CBP számára elektronikus hozzáférést kell biztosítania a PNR-adatokhoz. Ezt az adattovábbítást az Európai Közösség és az USA között létrejött nemzetközi megállapodás szabályozza. Amennyiben a CBP megszegi a Bizottság határozatában előírt alkalmazandó védelmi előírásokat, úgy az adattovábbítást az EU illetékes hatóságai felfüggesztethetik.

A PNR-adatokat egyedi elbírálás alapján és különleges adatvédelmi garanciák mellett hozzáférhetővé tehetik olyan kormányzati hatóságok számára, amelyek terrorizmusellenes vagy bűnüldöző feladatot látnak el, valamint abban az esetben, ha valamely személy alapvető érdekeinek védelme szükséges, különös tekintettel a jelentős egészségügyi kockázatra, és ha törvény egyébként így rendelkezik.

A CBP a PNR-adatokat három év és hat hónapig őrzi, abban az esetben, ha ezeket kiemelten vizsgálja, további nyolc évig tárolja.

Azt, hogy a CBP szigorúan betartja-e az előírásokat, valamint hogy a megfelelő biztosítékok rendelkezésre állnak-e, a Belbiztonsági Minisztérium független adatvédelmi főtitkviselője felügyeli, akinek megállapításai kötelező érvényűek a minisztériumra nézve.

Az utas további felvilágosítást kérhet a CBP rendelkezésére bocsátott PNR-adatok jellegére vonatkozóan, és kérheti az adatbázisban szereplő adatainak másolatát. Ha a CBP megtagadja az adatokhoz való hozzáférést, fellebbezést le-

het benyújtani a Belbiztonsági Minisztérium adatvédelmi főtisztviselőjéhez, aki mind a magánélet védelméért, mind a minisztérium közzétételi politikájáért felelős.

– Vélemény a biometrikus azonosító elemek tartózkodási engedélyekben és vízumokban való használatáról, tekintettel az európai vízum információs rendszer (VIS) létrehozására (WP 96):

2003 júniusában Thessalonikiben az Európa Tanács megerősítette, hogy az Európai Unióban a biometrikus azonosítókról vagy a biometrikus adatokról szükséges egy olyan koherens megközelítést kidolgozni, mely a harmadik országok állampolgárainak dokumentumainál, az EU állampolgárainak útleveleinél, a VIS és SIS II információs rendszereknél harmonizált megoldást eredményezne. A Tanács felkérte a Bizottságot arra, hogy készítse el az ezekre vonatkozó javaslatát, a vízumok kérdéskörével kezdve. 2004. június 8-án a Tanács döntést fogadott el a Vízum Információs Rendszer (VIS) felállításáról, megteremtve a megfelelő pénzügyi eszközökről szóló kötelezettségvállalás engedélyezéséhez szükséges jogi alapot.

A Munkacsoport erről, az egyének alapvető jogaira jelentős hatással bíró, problematikus területről fogalmazta meg véleményét. A dokumentum a vízum és a letelepedési engedély egységes formátumával foglalkozik, elsősorban az a felvetéssel, hogy a fénykép mint kötelező tartalmi elem mellett más kötelező elemek is szerepeljenek az okiratokban, így nagy biztonságot nyújtó adathordozóban tárolt további két biometrikus elem. Az interoperábilis biometrikus adatokat, melyeket a vízumok és a letelepedési engedélyek tartalmazni fogják, a vízumok számára létrehozott európai információs rendszerben tárolnák. Az útlevelek birtokosaitól szerzett biometrikus adatokat tartalmazó központi adatbázis kérdéskörét ez a vélemény nem érinti, a Munkacsoport ezzel a közeljövőben külön fog foglalkozni.

A Munkacsoport hangsúlyozza annak a jelentőségét, hogy a közbiztonság követelményei és az egyének szabadságjogai közötti egyensúlyt az adatvédelem alapvető elveinek szem előtt tartásával kell fenntartani.

Mivel az adatkezelési célok megfogalmazása (például az arányosság elve), az alkalmazandó tároló adathordozó biztonsági és technikai kérdései az adatokhoz való hozzáférés kérdése is sok problémát okozott, a Munkacsoport egy külön ad hoc-csoportot hozott létre ennek a területnek a további, átfogó vizsgálatára.

– Vélemény az Amerikai Egyesült Államok Vám- és Határvédelmi Hivatalához (United States Bureau of Customs and Border Protection – USCBP) továbbított, az utasnyilvántartási adatállományban (Passenger Name Records – PNR) szereplő személyes adatok megfelelő védelméről szóló 2004. május 14-i bizottsági határozat és az Európai Közösség és az Amerikai Egyesült Államok között a PNR-adatok feldolgozásáról és azok légitársaságok által az Egyesült Államok Honvédelmi Minisztériuma Vám- és Határvédelmi Hivatalához (United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection) történő továbbításáról kötött megállapodás végrehajtásáról (WP 95):

A Bizottság 2004. május 14-i határozatában elismerte az Egyesült Államokban a személyes adatok védelmének megfelelő szintjét a légi utasok adatainak feldolgozására tekintettel, amely adatokat az amerikai előírások alapján a légitársaságoknak az amerikai hatóságok rendelkezésére kell bocsátani. A 29-es Adatvédelmi Munkacsoport javasolja, hogy az Európai Parlament kérje fel az Európai Bíróságot, hogy vizsgálja meg, hogy a határozat és a megállapodás sérti-e a légiutasok jogait, és hogy a megállapodás megkötéséhez, annak az utasok jogait sértő jellege miatt az Európai Parlament jóváhagyását kellett volna-e kérni.

A Munkacsoport néhány gyakorlati intézkedést javasol a fenti kérdések megválaszolásáig. E gyakorlati intézkedések az adattovábbítás technikai módszerére, a légiutasok tájékoztatására és az Egyesült Államokkal kötött megállapodás adatvédelmi előírásainak rendszeres vizsgálatára vonatkoznak.

– A 2004. március 11-i madridi terrortámadás kapcsán az európai adatvédelmi hatóságok tagjai együttérzésüket és szolidaritásukat fejezték ki együttes nyilatkozatukban (WP 93).

– A genetikai adatokról szóló munkaanyag (WP 91):

A genetikai kutatással kapcsolatban az utóbbi években a tudomány területén elért technikai haladás új adatvédelmi kérdéseket és aggodalmakat hozott felszínre.

A közelmúltban megkötött valamennyi vonatkozó nemzetközi okmány megtiltja a genetikai adatokon alapuló diszkriminációt. Ilyen nemzetközi dokumentum az Európai Unió alapjogi chartája, az Európa Tanács emberi jogokról és biomedicináról szóló egyezménye és az UNESCO egyetemes nyilatkozata az emberi génállományról és az emberi jogokról. Napjaink egyetlen e téren jogilag kötelező erővel bíró nemzetközi dokumentuma az 1997-ben Oviedóban elfogadott, az emberi jogokról és biomedicináról szóló egyezmény, amely az érintett genetikai profilján alapuló diszkrimináció valamennyi formáját megtiltja és a prediktív jellegű genetikai vizsgálatokat csak gyógyászati céllal engedélyezi.

A genetikai adatok egyediek, megkülönböztetik az egyént a többi egyéntől, ugyanakkor információt hordoznak az érintett vérrokonságára (biológiai család), mind a le-, mind a felmenő ági vérrokonokra vonatkozóan is. A genetikai adatokat gyakran maga az érintett sem ismeri, és azok az érintett akaratától függetlenek, mivel az ilyen adatok nem vál-

toztathatók. A genetikai adatokhoz könnyen hozzá lehet jutni (például hajsza), habár az ilyen adat eredete/minősége esetenként megkérdőjelezhető. Mindezek miatt a genetikai adatok kezelése különleges jogi védelmet kíván.

A genetikai adatok gyűjtése és kezelése a következő célokból szokott felmerülni: egészségügyi szolgáltatás/gyógykezelés; foglalkoztatás; biztosítás; orvosi és tudományos kutatás, azonosítás.

A genetikai vizsgálat, mely lehet diagnosztikai és prediktív, az egyén egészségi állapota értékelésének egyik eszköze. A vizsgálatok elvégzéséhez az érintett kifejezett, tájékozott és önkéntes hozzájárulása szükséges.

A munkáltatók úgy vélik, hogy a genetikai vizsgálat a munkára jelentkezők kiválasztásánál megfelelő eszköz lenne arra, hogy kiszűrjék azokat, akik egészségügyi okok miatt a meghirdetett munkakörre alkalmatlanok. A munkavállalók megtudhatnák, ha valamelyik munkahely számukra nem megfelelő. A Munkacsoport úgy ítéli meg, hogy a genetikai vizsgálat e körben csak kivételes, jogszabályban meghatározott esetekben alkalmazható.

A Munkacsoport azon az állásponton van, hogy a biztosítás területén a genetikai adatok kezelése tilos, és arra csak kivételes esetekben kerülhet sor.

Az utóbbi években nagy mennyiségű genetikai adatot gyűjtöttek össze kutatási célokra. A genetikai adatbázisok vagy az úgynevezett biobankok létrehozása számos kérdést vet fel. Ilyen kérdések például az adatok további feldolgozása a gyűjtésüktől eltérő, egyéb célokra; a genetikai adatok tárolásának tartama és a megfelelő biztonsági intézkedések.

A büntetőeljárásokban és az eltűnt személyek azonosításában egyre nagyobb szerep jut a genetikai vizsgálatnak. Virágzik továbbá az interneten hirdetett genetikai vizsgálatokat nyújtó szolgáltatás, különösen az apaság megállapítására.

A genetikai adatok kezelése az érintett egészsége megőrzésétől és a tudományos kutatástól eltérő, egyéb célokra nemzeti szabályozást kíván meg, melynek összhangban kell állni az Irányelv adatvédelmi rendelkezéseivel és a célhoz kötöttség és az arányosság elvével.

– Vélemény a 2002/58/EK Irányelv 13. cikke szerinti marketing célú kéréstlen tájékoztatásról (WP 90):

Az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK Irányelv harmonizálja azokat a feltételeket, amelyeknél az elektronikus hírközlés marketing célokra felhasználható, azonban általánosan tapasztalható, hogy a fogalmak értelmezése tagállamonként eltérő. Ez a vélemény az Irányelv egységes alkalmazását segíti elő, pontosítva többek között az elektronikus levelek, az előzetes hozzájárulás, az e-mail címlista és a direkt marketing fogalmát.

– Vélemény a személyes adatok videomegfigyelő eszközzel történő feldolgozásáról (WP 89):

A Munkacsoport 2003-ban on-line konzultáció keretében gyűjtötte össze a hasznos véleményeket a videomegfigyeléssel kapcsolatban. E munkairat célja az, hogy felhívja a figyelmet az egyéni videomegfigyelő rendszerek alkalmazását érintő törvényességi és megfelelőségi előírásokra vonatkozó kritériumok széles körére.

A videomegfigyelés fő alkalmazási területeinek nem kimerítő felsorolása azt mutatja, hogy a videomegfigyelés különböző célokat szolgálhat, melyeket a következő főbb területek szerint lehet csoportosítani: az egyének védelme, a tulajdon védelme, közérdek, bűncselekmények felderítése, megelőzése és kontrollja, bizonyíték szolgáltatása, egyéb törvényes érdek. A hang- és képi adatok között szereplő személyes adat feldolgozásának specifikus jellemzőit kifejezetten kiemeli az Adatvédelmi Irányelv, melyekre kifejezetten több pontban is utal. Az Irányelv különösen a következőkhöz kapcsolódik: az adat minősége, az adatfeldolgozás jogszerűségének kritériumai, a különleges adatok feldolgozása, a tájékoztatás, az automatizált egyéni döntésekkel kapcsolatban alkalmazandó biztosítékok, a feldolgozási műveletek biztonsága, értesítés a feldolgozási műveletekről, a feldolgozási műveletek előzetes ellenőrzése, az adatok továbbítása harmadik országokba. A munkairat az adatkezelőkre vonatkozóan kötelezettségeket és megfelelő óvintézkedéseket állapít meg.

Külön fejezetben tárgyalja a videomegfigyelést a munkáltatói adatkezeléssel összefüggésben. A Munkacsoport a 2001. szeptember 13-án elfogadott, 8/2001 számú véleményében (a személyes adatok feldolgozásáról a foglalkoztatás összefüggésében), illetve a 2002. május 29-én elfogadott, a munkahelyen elektronikus kommunikációs eszközökkel végzett megfigyelésről szóló munkairatában már felhívta a figyelmet az érintettek jogainak, szabadságainak és méltóságának biztosítékait célzó néhány alapelvre a foglalkoztatással összefüggésben.

A fenti dokumentumokban tett észrevételek mellett szükséges kiemelni, hogy az olyan videomegfigyelő rendszereket nem szabad engedélyezni, amelyek közvetlen célja a munkatevékenységek minőségének és mennyiségének távolról történő ellenőrzése, mellyel ebben az összefüggésben együtt jár a személyes adatok feldolgozása is.

Az olyan videomegfigyelő rendszerek esetében más a helyzet, amelyeket megfelelő biztosítékok mellett állítottak fel a termelési és/vagy szakmai biztonsági követelményeknek megfelelően. A megfigyelésnek nem szabad kiterjednie az olyan helyiségekre, melyeket vagy az alkalmazottak magánjellegű használatára tartanak fenn, vagy amelyek nem munkakörhöz tartozó célra használatosak (mint például a WC-k, fürdőhelyiségek, tárolók és a pihenőhelyek). A kizárólag a tulajdon védelme és/vagy a súlyos bűncselekmények felderítése, megelőzése és ellenőrzése céljából gyűjtött képeket

nem szabad a munkavállalók kisebb fegyelmi vétségeinek vizsgálata során felhasználni. A munkavállalók számára mindig lehetővé kell tenni, hogy panasszal élhessenek és felhasználhassák az összegyűjtött képanyagokat.

Tájékoztatni kell a munkavállalókat a kezelő személyazonosságáról és a megfigyelés céljáról, meg kell adni minden olyan információt, mely szükséges az érintett tekintetében a tisztességes feldolgozás biztosításához, például azt, hogy mely esetekben vizsgálja meg a vállalat vezetősége is a felvételeket. Tájékoztatni kell a felvétel idejéről és arról, hogy milyen esetben adják át a felvételeket külső hatóságnak.

– A Munkacsoport véleménye Kanada adattovábbításáról a PNR- adatok tekintetében (WP 88):

Alapvető célként határozták meg egy egyértelmű jogi keret mihamarabbi megalkotását annak érdekében, hogy a harmadik országok légitársaságai által Kanada részére történő adattovábbítást az adatvédelem alapelveivel összhangba hozzák. A Munkacsoport nyomatékosan felszólította a Bizottságot, hogy a kanadai hatóságokkal folytatott tárgyalások során a Munkacsoport álláspontját teljes mértékben vegye figyelembe. A Munkacsoport tisztában van azzal, hogy a légi- közlekedési adatok használatának feltételei tekintetében biztonsági okokból átfogó kezdeményezésre van szükség. A Munkacsoport üdvözlí Kanada azon készségét, hogy egy ilyen globális kezdeményezés fejlesztése tekintetében kész együttműködni az Európai Unióval.

– A Munkacsoport véleménye szerint Ausztrália megfelelő védelmet biztosít a PNR-adatok továbbítása során (WP 85):

Az ausztrál vámtörvény felhatalmazást ad a vámhivatalnak a PNR-adatokhoz való hozzáférésre, és egyúttal kötelezi a légitársaságokat, hogy az adatokhoz való hozzáférést biztosítsák. Az erre irányuló megkeresés szabályait a törvény részletesen szabályozza, valamint kötelezi a vámhatóságot az adatvédelmi szabályok betartására.

A vámhatóságoknál a PNR-adatok feldolgozása három lépcsőben történik. Az első egy úgynevezett kockázatértékelési céllal történő szűrés. Akit a szűrést végző program „veszélytelennek” tart, azok személyes adatait nem tárolják. A második lépcsőben tovább vizsgálják a „kiszűrtek”-et, a harmadik lépcsőben is vizsgálták adatait a vámellenőrzés befejezéséig tárolják.

A vámhatóság kötelezte magát arra, hogy a PNR-adatokat csak abban az esetben rögzíti és tárolja, ha bizonyították, hogy az utas meghatározott bűncselekményt követett el, vagy ennek elkövetésével gyanúsítják. Az adatkezelés során a PNR-adatok védelme a szenzitív adatok védelmi szintjével egyezik. A rendszer alapvetően nem támogatja a PNR-adatok tárolását és feldolgozását. Abban az esetben, ha a nyomozás során az adott személy büntetőjogi felelőssége nem állapítható meg, az adatokat törlik.

A vámhatóságnak (a leszállástól számított) 24–48 óra áll rendelkezésére az adatokhoz való hozzáférésre, mivel ezt követően a légitársaságok az adatokat törlik az adatbázisukból. Az adatkezelés célja a terrorista cselekményt vagy azal összefüggő bűncselekményt elkövető személyek azonosítása, a határvédelem javítása.

Lehetőség van arra, hogy a vámhatóság a PNR-adatokat meghatározott hatóságok részére továbbítsa, azonban ennek szigorú feltételei vannak. Bíróági határozat alapján a bíróságnak, valamint a szövetségi nyomozóhivatalnak továbbíthatók a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított adatai.

A Munkacsoport állásfoglalásainak összefoglalása hivatalunk honlapján is megtalálható (a www.obh.hu címen, a Nemzetközi kitekintés-ben a 29-es Munkacsoport részénél).

Nemzetközi adatvédelmi konferenciák

Az Európai Adatvédelmi Hatóságok Tavaszi Konferenciáját ebben az évben Rotterdamban rendezték meg. A konferencia szervezői célul tűzték ki az adatvédelem, valamint a privacy hatékonyabb védelmének vizsgálatát. A kétnapos konferencia első napján az adatvédelmi hatóságok munkájára helyezték a hangsúlyt. A résztvevők a következő kérdésekkel kapcsolatban fejtették ki véleményüket, osztották meg tapasztalataikat: milyen feladatai vannak az adatvédelmi hatóságoknak; hogyan valósítható meg a külvilággal való kapcsolattartás, valamint egymásra hatás; hogyan lehet biztosítani a hatékony jogalkalmazást; továbbá, hogy hogyan javítható a belső szervezeti munka és a kölcsönös együttműködés. A konferencia záró napjának középpontjában az adatvédelmi hatóságok közötti – jogalkalmazást érintő – együttműködés fejlesztése állt, különös tekintettel az Európai Unió harmadik pillérére. Ezen a téren a legnagyobb kihívást az jelenti, hogyan valósítható meg a jogalkalmazásban való együttműködés és az adatvédelem javítása egy időben.

2004 szeptemberében rendezték Wroclawban a 26. Nemzetközi Privacy és Adatvédelmi Konferenciát. A világtalálkozóhoz számító konferencián az adatvédelmi hatóságok, biztosok és munkatársaik mellett civil szervezetek, jogvédők, kutatók is részt vettek. A délelőtti, teljes fórum előtti, általános jellegű nyitó előadásokat egy időben futó szekcióülések követték. Az általános előadások között szerepelt a privacy és a közbiztonság védelmének megvitatása; a nemzeti és nemzetközi adatvédelmi hatóságok együttműködése; majd a politikai marketing és a privacy kapcsolatának

megtárgyalása került napirendre. A szekcióülések több kérdéskört, új kihívást érintettek, többek között a privacy és az RFID (Radio Frequency Identification) technológiát; az állampolgárok ismereteit a privacy-hez fűződő jogukról, melynek keretében a finn biztos elemezte az Eurobarometer 2003 szeptemberében az EU-ban végzett felmérésének eredményeit. A mindig aktuális munkáltatói adatkezeléssel kapcsolatos kérdésekkel, valamint a biometrikus azonosítókkal is külön foglalkoztak. Az e-demokráciával, illetve az internetes veszélyforrásokkal kapcsolatban itt is felmerült a felhasználók védelme biztosításának visszatérő kérdése. Ennek keretében bemutatták a PET-ek (Privacy Enhancing Technologies) megoldásait. A privacy és a média kapcsolatát elemző szekcióban a magyar adatvédelmi biztos is előadást tartott, ismertette tapasztalatait, ajánlásait.

Új kihívások

A 29-es Munkacsoport is foglalkozott 2004-ben a tervezett uniós chipkártyás útlevéllel, amelyet a politikusok szerint biometrikus azonosítókkal: fényképpel, ujjnyomattal is el kell látni. Az Európai Parlament decemberben elfogadta az Európa Tanács erről szóló javaslatát, de azt még nem tudni, hogy lesz(nek)-e központi adatbázis(ok), kik férhetnek az adatokhoz, mik a garanciák az adatokkal való visszaéléssel szemben, s egyáltalán: mi szükség van ilyen egységes útlevelekre a belső határok „leomlása” után, a személyek szabad mozgása alapelveinek biztosítása során. Az azonban bizonyos, hogy a személyazonosító módszerek nem tévedhetetlenek. Ezért mondják, hogy az EU digitális ketrecbe fog hasonlítani, ha ezen az úton halad.

A 29-es Munkacsoport nevében Peter Schaar elnök november 30-án levelet írt az Európai Parlament elnökének, Josep Borrell Fontelles-nek, melyben kifejezte a Munkacsoport aggályait az uniós állampolgárok útlevelébe tervezett biztonsági jellemzőkre és biometrikus azonosítókra vonatkozó szabványokról szóló tanácsi rendelettervezettel kapcsolatban. Az elnök utalt arra, hogy a Munkacsoport már augusztusban megfogalmazta aggályait a biometrikus azonosítók útlevélben történő alkalmazásáról. A Munkacsoport örömmel vette, hogy néhány javaslatát elfogadták, de aggodalommal tölti el, hogy most egy második kötelező biometrikus azonosító alkalmazását javasolják. A vizsgálati eredmények azt mutatják, hogy a biometrikus azonosítókra alapuló eljárások nem garantálják sem a szükséges biztonságot, sem az utazók számára előrevezetett könnyítést, mivel az ilyen biztonsági rendszerek nagy százalékban alaptalanul fogadják el vagy utasítják el az útlevél birtokosát. A Munkacsoport ezért fenntartásait fejezte ki a biometrikus eljárásokkal szemben, amelyek nem bizonyultak hatékonynak és különösen a biometrikus azonosítók kötelező használatával szemben, mint például az ujjlenyomat, amely az egyének „egy s többféle” azonosítását is lehetővé teszi. Az illetékesektől a Munkacsoport nem kapott elegendő információt arra nézve, hogy milyen vizsgálatokat végeztek, milyen eredmények születtek, és arról sincs ismerete, hogy milyen felhatalmazáson alapul a tanácsi határozat. A 29-es Munkacsoport a legnagyobb mértékű transzparenciát, átláthatóságot követeli meg, hiszen egy minden polgárra kiterjedő jelentős döntésről van szó, s ezért a Munkacsoport azt tartja megfelelőnek, hogy ez ügyben kérjék ki polgárok véleményét azért, hogy a döntéshozatali eljárás tiszta és széles körű felmérésen alapuljon. Az elnök megjegyezte azt is, hogy az ICAO csak egy kötelező biometrikus azonosítót követel meg, és azt ajánlja, hogy a második azonosító választható legyen és ne kötelező, ahogy az a javaslatban szerepel.

2004. december 13-án a Tanács elfogadta a 2252/2004/EK Rendeletet a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról.

IV. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS ÉS A SZEMÉLYES ADATOK KEZELÉSÉVEL KAPCSOLATOS ELUTASÍTOTT KÉRELMEK ÉS A KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERÉSÉRE IRÁNYULÓ ELUTASÍTOTT KÉRELMEK NYILVÁNTARTÁSA

A. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS

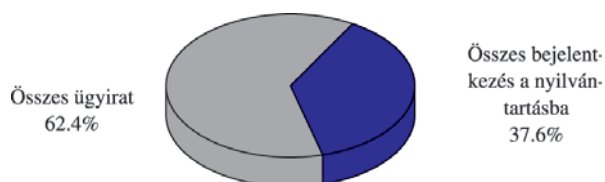
Az adatvédelmi nyilvántartás – amelynek kidolgozására, vezetésére és működtetésére a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 24. § c) pontja határozta fel a biztost – mind eredményesebben járul hozzá a különböző államigazgatási és magáncélú informatikai feladatokban érintett állampolgárok információs önrendelkezési jogának érvényesítéséhez.

A nyilvántartásból fakadó feladatait az adatvédelmi biztos az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EC Irányelvvel összhangban gyakorolja.

Az adatvédelmi nyilvántartás célja, hogy az adatkezeléssel érintett személyek betekintést nyerjenek abba, hogy milyen adatkezelők, mely személyes adatukat, milyen célból kezelik. Az adatvédelmi nyilvántartás amellet, hogy nyilvánossága által segítséget nyújt az érintetteknek jogaik érvényesítésében, átfogó képet ad arról, milyen szervek, szervezetek és milyen formában, céllal végeznek személyes adatkezelést.

Az irodába érkezett összes ügyirat, beadvány és a nyilvántartásba történő bejelentkezéssel kapcsolatos beadványok aránya tanulmányozható a következő ábrán.

*Az Adatvédelmi Biztos Irodájának (ABI) tevékenységi körében az adatvédelmi nyilvántartás helyzete
2004 (%)*



Az adatvédelmi nyilvántartás több éve működik. Az adatvédelmi nyilvántartás olyan adatbázis, amely a magyarországi személyes adatokat tartalmazó adatbázisokat tartja nyilván, – vagyis – az informatika nyelvén – metaadatbázis (adatbázisokat leíró adatbázis). Ez azt jelenti, hogy a nyilvántartás az adatkezelők, az adatfeldolgozók, a végzett adatkezelések, az adatfajták és az adattovábbítások leírását és nem a konkrét értékeit tartalmazza.

A nyilvántartás adatbázisa feltöltöttségének növekedésével a polgárok egyre átfogóbb képet kapnak a hazai személyes adatkezelések helyzetéről. Az adatkezelők részéről a nyilvántartással szemben korábban tapasztalt tájékozatlanság, bizalmatlanság mára az adatvédelem szélesebb körű ismerete okán megszűnőben van. Az adatkezelő szervek, de az érintettek is bátran, tudatosan fordulnak a hivatalhoz személyes adataik védelmével kapcsolatos kérdésekben. Nagyon sok kérdés, elsősorban telefonos megkeresés érkezik a Nyilvántartási Főosztályhoz arra vonatkozóan, hogy milyen szerveknek vagy személyeknek, milyen tevékenységét, illetve milyen formában kell az adatvédelmi nyilvántartásba bejelenteni.

Az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettségnek az Avtv. 28. § (1) bekezdésben meghatározott adatok szöveges bejelentésével, vagy a nyilvántartásba történő bejelentést segítő adatlap kitöltésével lehet eleget tenni. Az adatlap az Országgyűlési Biztosok Hivatalában átvethető, illetve az adatvédelmi biztos honlapjáról is letölthető.

A jogszabályban elrendelt adatkezelést a szabályozás tárgya szerint illetékes miniszter, országos hatáskörű szerv vezetője, illetőleg a polgármester, főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke köteles bejelenteni a jogszabály hatálybalépését követő 15 napon belül.

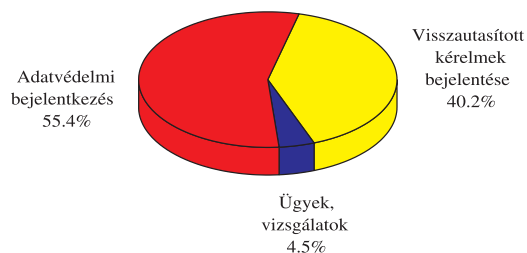
A nemzetbiztonsági szervek az adatkezelésük célját és jogalapját jelentik be.

A nyilvántartásba történő bejelentkezés minden személyes adatot kezelő szerv számára kötelező, a törvény 30. §-ában szabályozott adatkezelések kivételével.

Bár az adatvédelmi nyilvántartás még mindig nem teljes, szerepe mégis egyre nő, különösen az adatvédelmi biztoshoz érkezett panaszok, beadványok vizsgálatánál, valamint a helyszíni vizsgálatok előkészítése folyamán.

Az irodában folyó, különböző nyilvántartási tevékenységek összetételét a következő ábra jellemzi.

*Az ABI nyilvántartási tevékenységének megoszlása a beérkezett nyilvántartási kérelmek és ügyek alapján
2004 (%)*



Az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezés 2004. évi tapasztalatai

A 2004. évben különösebb változás a bejelentkező adatkezelők összetételében nem volt tapasztalható. Ahogy korábban, most is alapvetően a közvetlen üzletszerzési tevékenységet folytató vagy ezek megbízását teljesítő gazdasági szervezetek jelentettek be különböző adatkezeléseket, ami a közvetlen megkereséssel történő marketing további előrenyomulását mutatja.

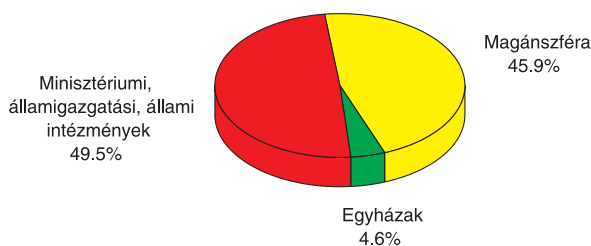
Az elmúlt évekhez képest több, internetes weboldalon történő regisztráció során kezelt adatokkal kapcsolatos bejelentés érkezett. Ez az új információs technológiák elterjedésének tudható be.

Az utóbbi évek tendenciája folytatódott azzal, hogy az állami szféra részéről kevesebb bejelentés érkezett. Ennek oka egyrészt az lehet, hogy az adatkezelések jelentős részét már korábban bejelentették, másrészt pedig feltehetőleg az, hogy az adatvédelmi biztos többszöri felhívása ellenére sok intézmény még mindig nincs tisztában az adatvédelmi törvény által támasztott bejelentési követelményekkel.

Észrevehetően növekedett viszont a népszavazással kapcsolatos, valamint más célú aláírásgyűjtések száma.

A következő ábra a jelentős adatkezelői csoportok százalékos megoszlását ábrázolja.

*Főbb adatkezelői kategóriák (önkormányzatok nélkül)
2004 (%)*



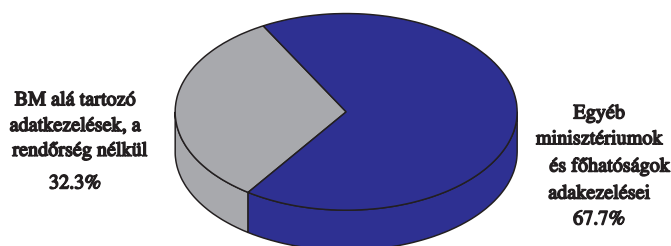
A 2002. évben bekövetkezett változás – amikor is az egyházak nagy számban jelentették be adatkezeléseiket a nyilvántartásba – hatása 2004-re csökkent, a 2002. évi 6,9 százalékról 4,6 százalékra.

A nyilvántartási bejelentkezési kötelezettségtől idegenkedő államigazgatási, állami intézmények és a magánszféra indokolatlan tartózkodásának megszüntetése érdekében újlag szeretnénk kifejteni, hogy az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezés nem sérti a szervezetek érdekeit, sőt a jogkövető magatartással vélhetően erősödik érdekérvényesítő képességük. Azt is szeretnénk hangsúlyozni, hogy a bejelentkezéshez szükséges űrlapok kitöltése nem követel nagyobb munkaidő és energia ráfordítást.

A nyilvántartásba történő bejelentést a Nyilvántartási Főosztály által kidolgozott adatlap könnyíti meg, amely az Országgyűlési Biztosok Hivatalában átvehető, illetve az adatvédelmi biztos honlapjáról, az internetről is letölthető. Az útmutatók és segédletek kidolgozottak, az Adatvédelmi Biztos Irodájának Nyilvántartási Főosztálya mind telefonos, mind az irodán belül konzultációs lehetőséget biztosít, ha szükséges a társfőosztályok szakértőinek bevonásával.

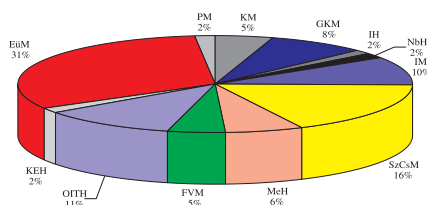
Államigazgatási, állami intézmények bejelentkezése

Minisztériumok és főhatóságok adatkezeléseinek megoszlása (%)



A legnagyobb adatkezelők között a minisztériumok és főhatóságok adatkezeléseit vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a megoszlás továbbra is az előző évek során megszokottat idézi fel. Ez évben is a Belügyminisztérium jelentette be a legtöbb adatkezelést, ami a felsőszintű, minisztériumi adatkezelések körében igen nagy hányadot képvisel, 32,3 százalékot.

A minisztériumok és főhatóságok adatkezeléseinek megoszlása BM nélkül (%)



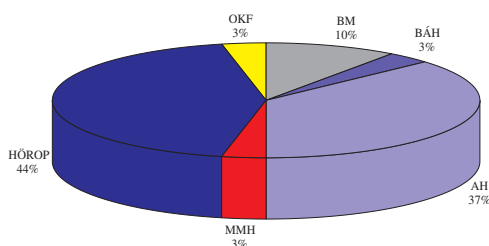
Rövidítés	Teljes megnevezés
KM	Külügyminisztérium
IH	Információs Hivatal
GKM	Gazdasági és Közlekedési Minisztérium
NbH	Nemzetbiztonsági Hivatal
EüM	Egészségügyi Minisztérium
IM	Igazságügyi Minisztérium
SzCsM	Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium
MeH	Miniszterelnöki Hivatal
FVM	Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
OITH	Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala
KEH	Közzszolgálati Ellenőrzési Hivatal
PM	Pénzügyminisztérium

Ha nem számítjuk bele az összes minisztériumi és főhatósági adatok közé a belügyminisztériumi adatkezeléseket, akkor azt tapasztaljuk, hogy az Egészségügyi Minisztérium hatáskörébe tartozó adatkezelések teszik ki az összes feldolgozások 31 százalékát. Utána következik az adatkezelések számát tekintve az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium 16 százalékkal.

Annak ellenére, hogy a Honvédelmi Minisztérium képviselőivel már több évvel ezelőtt reális elképzelést körvonalaztunk a honvédségi személyes adatokat tartalmazó nyilvántartási rendszerek bejelentéseinek megoldására, a minisztérium illetékesei továbbra sem jelentették be adatkezeléseiket.

Az évek során visszatérő, általános jelenség, hogy a minisztériumok és a főhatóságok összevonásakor és megszüntetésekor az új, létrehozott szervezetek az adatkezeléseik ésszerűsítése, megváltoztatása során végrehajtott módosításait nem jelentik be az adatvédelmi nyilvántartásba.

A Belügyminisztérium adatkezelései a rendőrség nélkül (%)



Rövidítés	Teljes megnevezés
BM	Belügyminisztérium
AH	Belügyminisztérium Adatfeldolgozó Hivatala
MMH	Belügyminisztérium Menekültügyi és Migrációs Hivatala
HÖROP	Határőrség Országos Parancsnoksága
ORFK	Országos Rendőr-Főkapitányság
OKF	BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság
BÁH	Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

A Belügyminisztérium adatkezeléseit vizsgálva megállapítható, hogy továbbra is az első adatkezelői helyeket foglalja el a százalékos megoszlást tekintve a Határőrség Országos Parancsnoksága, a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal.

Internetes szolgáltatások adatkezelései

Az elmúlt évben növekedett a különböző internetszolgáltatásokkal, illetve az ezekhez kapcsolódó regisztrációval összefüggő bejelentések száma. Ha az internetfelhasználóhoz kapcsolódó adatok (IP-cím, a felhasználó neve stb.) természetes személlyel összekapcsolhatóak, akkor személyes adatnak minősülnek. Ezen adatoknak a szerveren történő tárolása adatkezelés, az adatkezelő ebben az esetben a szerver üzemeltetője. A tartalom készítője általában nem adatkezelő, hiszen internetes oldalain csak olvasható információkat tesz közzé, és nem rögzít személyes adatokat. Ha a felhasználó regisztrálja magát a weboldalon, akkor a tartalomszolgáltató (például internetes áruház) is adatkezelővé válhat. A tartalom előállítójának adatkezelését az adatvédelmi nyilvántartásba nem kell bejelenteni, mivel az adatkezelés az Avtv. 30. §-ának a) pontjában szabályozott kivételek közé tartozik. Az adatkezelő a regisztrált adatokat azonban nem továbbíthatja, más célra nem használhatja, illetve nyilvánosságra sem hozhatja, kivéve, ha ehhez az érintettek külön hozzájárultak. Ebben az esetben azonban az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelenteni.

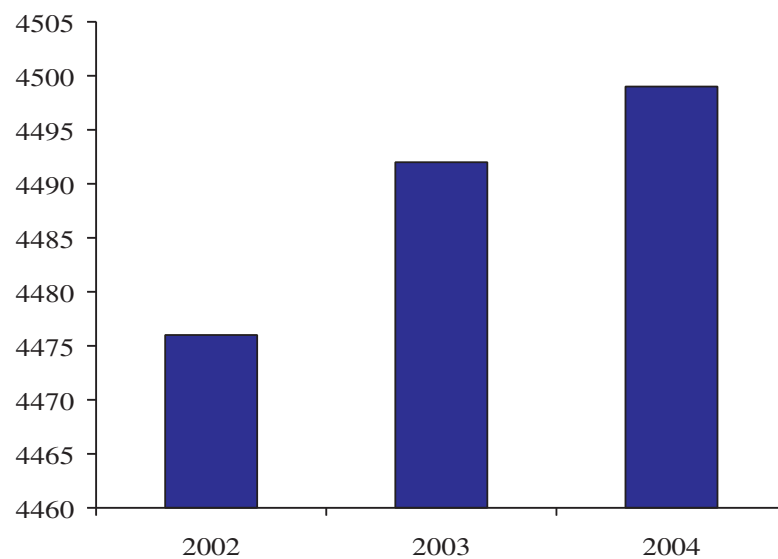
Munkaerő-közvetítés adatkezelései

Továbbra is kevés bejelentés érkezik a munkaerő-közvetítéssel foglalkozó (például szakértői nyilvántartásokat vezető) szervezetek részéről. Sokan érdeklődnek a munkavállalók személyes adatainak adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentésének kötelezettsége iránt. A fenti kötelezettségeken belül is nehézségeket okoz a munkaviszonyban, vagy munkaviszonynak nem minősülő egyéb jogviszonyban foglalkoztatott személyek személyes adatainak külföldre történő továbbítása.

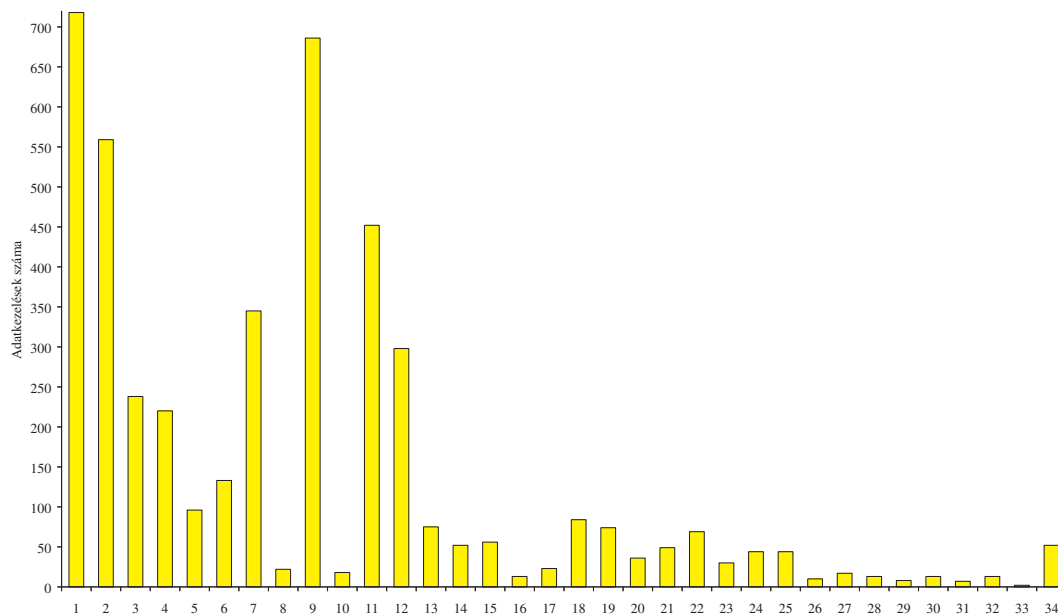
Önkormányzatok adatkezelései

Feltűnően kevés bejelentés érkezett az adatvédelmi nyilvántartásba az önkormányzatoktól a 2004. évben. Annak ellenére, hogy az adatvédelmi biztos többször felhívta az önkormányzatok jegyzőinek figyelmét arra, hogy jelentsék be azokat az adatkezeléseket, amelyeket nem törvény rendel el, hanem az érintett hozzájárulásától függ, vagy az önkormányzat törvényi felhatalmazás alapján, saját hatáskörben rendeli el, ennek még mindig nem tett eleget minden önkormányzat.

*Az önkormányzatok által bejelentett helyi adatkezelések
2002–2004*



A bejelentett helyi adatkezelések fajtái



1. iparűzési adó	18. lakásbérlok
2. magánszemélyek kommunális adója	19. üzletek, működési engedélyek
3. vállalkozók kommunális adója	20. közoktatás
4. építményadó	21. gyermekvédelem
5. telekadó	22. szociális igazgatás
6. idegenforgalmi adó	23. sorkötelesek
7. gépjárműadó	24. vízközműfejlesztés
8. föld bérbeadásából jövedelemadó	25. személyszállítási díj
9. ebadó	26. veszélyes állatok
10. behajtandó köztartozások	27. sírbolt-könyv
11. földbérlet	28. kitüntetések, díjak
12. lakásépítési kölcsönök nyilvántartása	29. gázközmű-beruházás
13. első lakáshoz jutók támogatása	30. támogatások alapítványból
14. marhalevél nyilvántartása	31. egyéni vállalkozói igazolványok
15. méhek vándoroltatása	32. telepengedély
16. belvízkár	33. vízszolgáltatást igénybe vevők
17. mezőéri járulék	34. egyéb adatkezelések

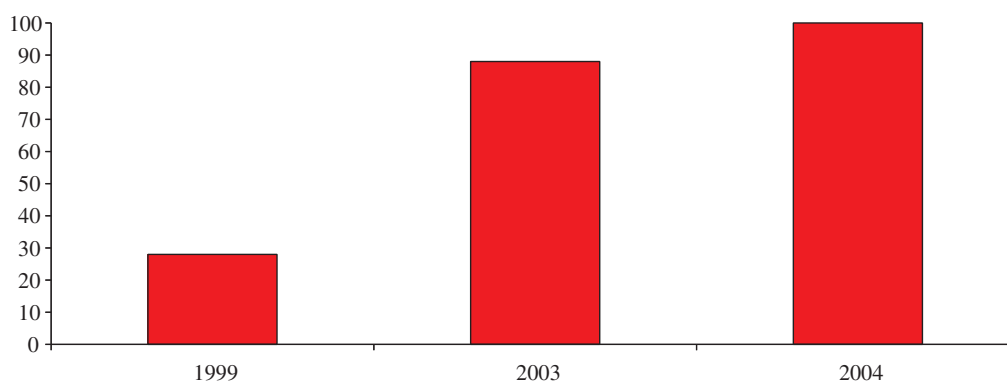
Egyéb önkormányzati helyi adatkezelések:

környezetvédelmi támogatás;
 önkormányzati munkaerőigények koordinálása;
 nem lakás céljára szolgáló helységek bérleti;
 szőlő- és gyümölcsstelepitési engedély;
 építéshatósági nyilvántartás;
 martinsalak lakások kárenyhítése;
 jó tanuló, jó sportoló-díj;
 építészeti örökség-támogatás;
 környezetvédelmi alaphoz nyújtott támogatás;
 területfejlesztési alaphoz nyújtott támogatás;
 kulturális tevékenységek támogatása;
 területi név használata;
 lakásépítési-vásárlási helyi támogatás;
 lakásépítési kedvezmény;
 parkolási engedély;
 bérlakások értékesítése;
 díszpolgári kitüntetés;
 terület címe, zászlajának használata;
 környezetvédelmi díj;
 Mihalik Sándor-díj;
 közbiztonsági díj;
 faültetési alap;
 várakozásra jogosító kártya;
 adófelfüggesztési jog;
 különleges adatok – esélyegyenlőség.

Követelésbehajtással foglalkozó gazdasági társaságok adatkezelései

Bár a korábbi években többször szoltunk a követelésbehajtással foglalkozó gazdasági társaságok adatkezelésével kapcsolatos problémákról, még mindig gyakori a helytelen vagy jogalap nélküli adattovábbítás a követelés jogosultja és a követelés behajtását vállalo szerv között. Nyomatékosan kell felhívunk az adatkezelők figyelmét, hogy a követelésbehajtással foglalkozó cégek nem minősülnek adatfeldolgozónak, mivel a birtokukba került személyes adatokkal nem csupán technikai műveleteket hajtanak végre, valamint azért sem, mert az eredeti adathalmazból valamilyen szempontú kiválasztással elkülönített adatokat az eredetitől eltérő célra használják fel. A megbízó (követelés jogosultja) szerv adattovábbítást végez akkor, amikor adósság- és tartozásbehajtó társaság részére személyes adatokat átad, amit viszont törvényi rendelkezés nélkül csak az érintett hozzájárulásával tehet meg. A követelés behajtását (általában megbízási szerződés keretében) vállalo szerv pedig már külön adatkezelést végez, amelyet törvényi rendelkezés hiányában csak az érintett hozzájárulásával tehet meg, nem elég tehát az adatkezelés jogszerűségéhez a követelés jogosultja és a követelést behajtó szerv között fennálló jogviszony. A követelés- és adósságbehajtással foglalkozó gazdasági társaságok ilyen tevékenységét az adatvédelmi nyilvántartásba be kell jelenteni.

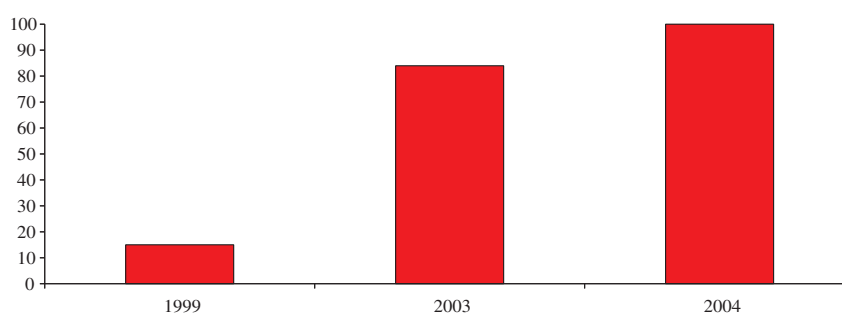
*Bejelentkezett magánszféra
(adatkezelők) 1999–2004 (%)*



Parkolási szolgáltatást nyújtó gazdasági társaságok adatkezelései

A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló törvény módosítását követően – mely szerint a parkolási szolgáltatást nyújtó társaságok önállóan is igényelhetnek díj és pótdíj behajtása érdekében adatot a nyilvántartásból – megszűnt a bizonytalanság abban a kérdésben, hogy ki köteles az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba bejelenteni. A parkolási szolgáltatást nyújtó adatkezelők (bizonyos esetben adatfeldolgozók) az elmúlt évben sorra jelentették be adatkezeléseiket.

*Bejelentkezett magánszféra
(adatkezelések) 1999–2004 (%)*



Aláírásgyűjtésekkel kapcsolatos adatkezelések

A 2004. évben jelentősen megszaporodott a népszavazáshoz, népi kezdeményezéshez kapcsolódó, valamint egyéb célú aláírásgyűjtések száma. Szükségesnek mutatkozik ezért újra felhívni az aláírásgyűjtők figyelmét az adatvédelmi biztos ezzel kapcsolatos állásfoglalására.

A biztos kifejtette, hogy „az aláírásgyűjtés időszakában az adatkezelőt terhelő törvényi kötelezettségek teljesítéséért az a személy felel, aki vagy amely az Országos Választási Bizottságnál kezdeményezte a kérdés, illetve az aláírás-

gyűjtő ív hitelesítését. Felelőssége mindazon személyekért fennáll, akik az aláírásgyűjtés szervezésében részt vesznek, a kitöltött aláírásgyűjtő íveket birtokolják, tárolják”. „Sem a népszavazási kezdeményezéshez, népi kezdeményezés támogatásához kapcsolódó, sem pedig az egyéb aláírásgyűjtés nem esik az Avtv. 30. §-ában meghatározott kivételek körébe, ennél fogva azt az adatkezelőknek a törvény 28. §-a szerinti tartalommal be kell jelentenie az adatvédelmi nyilvántartásba.” Az állásfoglalásnak megfelelően tehát az adatkezelő köteles e tevékenysége megkezdése előtt az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vételre bejelenteni az adatkezelés célját; az adatok fajtáját és a kezelésük jogalapját; az érintettek körét; az adatok forrását; a továbbítandó adatok fajtáját, címzettjét és a továbbítás jogalapját; a törlési határidőt. „A népszavazási kezdeményezéshez, népi kezdeményezés támogatásához kapcsolódó aláírásgyűjtés esetén a bejelentési kötelezettséget az Országos Választási Bizottság, illetve a helyi/területi választási iroda vezetője hitelesítő döntését követően – a jogorvoslatra nyitva álló 15 napos határidő kezdetén – célszerű teljesíteni. Ez esetben az aláírásgyűjtő ív hitelesítő záradékkal történő ellátása idejére az adatvédelmi nyilvántartási azonosító – a hitelesítő záradékkal való elláthatóságtól függő hatállyal – kiadható a kezdeményezők részére. Egyéb aláírásgyűjtés esetén az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentkezést követően kezdhető meg ez a tevékenység.”

Az adatvédelmi biztos 2004. március 30-án – a Kormány részére benyújtandó petícióval kapcsolatban – „A FIDESZ – Magyar Polgári Szövetség aláírásgyűjtésének nyilvántartásba vételéről” – kiadott közleményében is útmutatást adott az adatvédelmi nyilvántartási azonosító használatára, ezzel is segítve az állampolgárok információk önrendelkezési jogának gyakorlását.

Kivételek az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettség alól

A korábbi beszámolókból is kifejtettük, hogy miként értelmezhetők az Avtv. 30. §-ában meghatározott, az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentési kötelezettség alóli kivételek. Ezen belül leginkább az a) pontban szabályozott ügyfélkapcsolat fogalma okoz értelmezési nehézséget. A mentesség csak akkor állapítható meg, ha az Avtv. indoklásában említett, a mentességet megalapozó tényezők fennállnak, vagyis az adatkezelés célja az érintettek számára ismert, és az adatfelvétel közvetlenül az érintettől történik, valamint a személyes adatok kezelése az érintettel fennálló jogviszonyhoz vagy szolgáltatáshoz kapcsolódik. A törvényi kivételek között említett esetekben is be kell jelenteni az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba, ha az adatokat az adatkezelő más személy vagy szerv részére hozzáférhetővé teszi, nyilvánosságra hozza, vagy egyébként az eredetitől eltérő célra használja fel.

Az adatvédelmi nyilvántartás tartalmi összetétele

A 2004. év végén az adatvédelmi nyilvántartási rendszert a következő összetétel jellemzi:

Minisztériumi, államigazgatási, állami és kamarai intézmények mint adatkezelők:	533
adatkezeléseik:	1429
A magánszférába tartozó adatkezelők:	493
adatkezeléseik:	1310
Önkormányzatok mint adatkezelők:	3160
törvény által elrendelt és helyi adatkezeléseik:	29738
Egyházak mint adatkezelők:	49
adatkezeléseik:	58

Az állami intézményekkel egy besorolás alá vettük a kamarai adatkezelőket.

A magánszféra adatkezelői között számítottuk be a direkt marketing cégek adatait.

Az adatvédelmi törvény 2004. január 1-jével hatályba lépett módosításával kapcsolatos tapasztalatok

Az Avtv. 28. §-ának (1) bekezdése a módosítást követően egy új ponttal egészült ki, mely szerint az adatkezelő köteles adatkezelői tevékenysége megkezdése előtt az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vételre, az adatkezelés részeként bejelenteni „a *belső adatvédelmi felelős nevét és elérhetőségi adatait*”. Az adatkezelők a bejelentési kötelezettségüknek a már rendszeresített módon, az új követelményeknek megfelelően módosított bejelentési adatlapon vagy külön levélben tehetnek eleget.

Sem az adatvédelmi felelős, sem az adatvédelmi szabályzat nem volt ismeretlen a magyar jogrendszerben, ennek ellenére szükségesnek mutatkozott, hogy a különböző szektorális területeket szabályozó jogszabályok mellett, az Avtv.-ben megjelenjen a személyes adatok védelmét, elsősorban a nagy adatkezelő szervezetnél koordinálni hivatott személy kinevezésének kötelezettsége. Mivel itt egy általános szabályról van szó, ezért amennyiben speciális rendelkezések az Avtv.-hez képest több szabályozást tartalmaznak, úgy az Avtv. rendelkezései azokkal összhangban alkalmazandók (például a Ktv., pénzügyi szervek esetében).

A 2004. január 1-jén hatályba lépett törvénymódosítás lehetővé tette az adatvédelmi biztos számára, hogy az adatkezelőknél a nyilvántartásba vételt megelőzően előzetes ellenőrzést végezzen. A Nyilvántartási Főosztály szakértői a többi főosztály munkatársaival együtt vettek részt az előzetes ellenőrzés munkáiban. Az előzetes ellenőrzéseknél szerzett tapasztalatokat a beszámoló többi fejezete tartalmazza.

Az adatvédelmi nyilvántartások informatikai rendszere és fejlesztése

Már a 2002. évi beszámolóban jeleztük, hogy az 1997-ben üzembe helyezett és azóta az adatvédelmi nyilvántartás szolgáltatását biztosító számítógép elavult, valamint megfelelő tartalék nélkül üzemelt.

Ez az eszközpark teljes megújulást igényelt mind a hardver, mind a szoftver vonatkozásában. A szolgáltatás biztonságának érdekében az új szolgáltató és tartalék gépek beszerzése az adatvédelmi nyilvántartás, illetve az iktatási rendszer számára halaszthatatlanná vált.

Az Országgyűlési Biztosok Hivatalának beruházási lehetőségei miatt csak a 2004. év végén vált lehetővé ezen eszközök megrendelése – a szállítás jelenleg is folyamatban van.

Az adatvédelmi biztos honlapjának készítését, gondozását, folyamatos üzemeltetését az év elejétől a Nyilvántartási Főosztály informatikai munkatársai biztosítják. Informatikai fejlesztéseik nyomán március 1-jétől mind külső megjelenésében, mind tartalmi összetevőiben megújult honlap fogadja az adatvédelem kérdései iránt érdeklődőket.

Olyan új rovatokat alakítottunk ki, amelyek méltán számíthatnak az olvasók figyelmére.

Az egyik ilyen a „*Sajtófigyelő*”, amely a hazai, magyar nyelvű újságoknak az adatvédelemmel, a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalával, az adatvédő szervezetek munkásságával kapcsolatos híradásaiból közöl válogatást.

Egy másik nagy érdeklődést kiváltó rovat a „*Nemzetközi kitekintés*”. A tartalmi összetevőket a Nemzetközi Főosztály munkatársai által kidolgozott anyagok jelentik.

A nemzetközi rovatban a „*29-es Adatvédelmi Munkacsoport*” alpont munkaanyagai, a „*Nemzetközi sajtófigyelő*” alpontban nyelvre fordított magas szakmai színvonalú, adatvédelemmel kapcsolatos témájú cikkek hívják fel a figyelmet magukra.

A fenti rovatok képernyős megjelenését a következő ábrák tartalmazzák.

Adatvédelmi Biztos Irodája - Microsoft Internet Explorer

Érkező | Szerkesztés | Nézet | Kódok | Eszközök | Súgó

Vissza | Keresés | Kedvencek | Multimédia | Ugrás | Hivatkozások

http://abiweb.obh.hu/abi/

Adatvédelmi Biztos Irodája

Keresés: Keresés! Törölés

Aktuális információk | Archivum | Tájékoztató | GYIK | Adatvédelmi nyilvántartás | Nemzetközi kitekintés | Sajtófigyelő | Éves parlamenti beszámolók | Torvények, jogszabályok | Linkek | Rendezvények | Publikációk | Adatvédelmi nyilatkozat | <=Vissza

Nemzetközi kitekintés

29. cikk Adatvédelmi munkacsoport

Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve

A Bizottság határozata az EU-n kívüli adatfeldolgozókkal kötendő szerződésekről

A 29-es Adatvédelmi Munkacsoport

- A Munkacsoport összetétele, feladatai
- Állásfoglalások, munkaanyagok
 - 2004
 - 2003
- A Munkacsoport elérhetősége

Nemzetközi sajtófigyelő

Egyebek

11221/04/HU
WP 95

6/2004 vélemény az Amerikai Egyesült Államok Vám- és Határvédelmi Hivatalához (United States Bureau of Customs and Border Protection — USCBP) továbbított, az utasnyilvántartási adatállományban (Passenger Name Records – PNR) szereplő személyes adatok megfelelő védelméről szóló 2004. május 14-i bizottsági határozat és az Európai Közösség és az Amerikai Egyesült Államok között a PNR-adatok feldolgozásáról és azok légitársaságok által az Egyesült Államok Honvédelmi Minisztériuma Vám- és Határvédelmi Hivatalához (United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection) történő továbbításáról kötött megállapodás végrehajtásáról

Elfogadva 2004. június 22-én.

Internet

Adatvédelmi Biztos Irodája - Microsoft Internet Explorer

Fájl Szerkesztés Nézet Kedvencek Eszközök Súgó

Vissza Ugrás Hivatkozások

http://abiweb.obh.hu

Keresés: Keresés! Törlés

Adatvédelmi Biztos Irodája

Aktuális információk | Archivum | Tájékoztató | GYIK | Adatvédelmi nyilvántartás | Nemzetközi kitekintés | Sajtófigyelő | Éves parlamenti beszámolók | Törvények, jogszabályok | Linkek | Rendezvények | Publikációk | Adatvédelmi nyilatkozat | <-Vissza

Sajtófigyelő

Napi médiaszemle

- 2005. január 13.
- 2005. január 11.
- 2005. január 08.
- 2005. január 07.
- 2005. január 06.
- 2005. január 05.
- 2005. január 04.
- 2004. december 21.
- 2004. december 20.
- 2004. december 18.
- 2004. december 16.
- 2004. december 12.
- 2004. december 11.
- 2004. december 10.
- 2004. december 9.
- 2004. december 6.
- 2004. december 5.
- 2004. december 4.
- 2004. december 3.
- 2004. november 29.
- 2004. november 27.
- 2004. november 25.
- 2004. november 23.
- 2004. november 13.
- 2004. november 10.
- 2004. november 5.
- 2004. november 2.

Napi médiaszemle archivum

2004. november 13. 10.30 hírTV - HÍREK

- Vizsgálat indult a BKV adatkezelése miatt. Lapértesülések szerint, a budapesti tömegközlekedési cég sajátosan értelmezi az adatvédelmi rendelkezéseket, amikor nem csak a dolgozók elektronikus leveleit ellenőrzi, hanem jelentéseket készít az alkalmazottakról és civil szervezeti tagságuk iránt is érdeklődik. A cég az e-mailek archiválását elismeri, minden mást tagad. A vezérigazgató által indított belső vizsgálat mindent rendben talált. Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos azonban ellenőrizné a panaszokat.

Népszava, 2004. november 13., 11. oldal

Az adatvédelmi tiltakozási jog

Felhívás adatvédelmi tiltakozási jog gyakorlására

A Magyar Köztársaság és az Amerikai Egyesült Államok kormányai között 2004. szeptember elsején életbe lépett - a magyarországi levéltárakban őrzött, védett személyes adatokat tartalmazó Holocaust-dokumentumok másolatának a washingtoni Egyesült Államok Holocaust Emlékmúzeuma részére történő átadása tárgyában készült... [Részletek...](#) [Kópia](#)

Mai Nap, 2004. november 13., 7. oldal

Az ombudsman is kifogásolja a bekamerázást

Szaporodó térfelügyelők

Internet

2004. március 1-jétől számítva a honlapra látogatók száma meghaladta a 25 ezret.

Az elkövetkező időszak egyik legfontosabb informatikai fejlesztési feladata lesz az adatkezelések on-line, internetes hálózati bejelentése elektronikus úrlapon.

Jelenleg az adatkezelők a bejelentési kötelezettségüknek az új ponttal kiegészített 28. § (1) bekezdésnek megfelelően módosított bejelentési adatlapon tesznek eleget. Az elektronikus űrlap az új módosított bejelentkezési űrlapon alapul majd.

A beszerzés alatt álló berendezések 2005-ben az adatbázis-kezelő szoftver, valamint a számítógépes architektúra új platformra helyezését teszik lehetővé. A más gyártmányú és belső felépítésű szolgáltató gépek új operációs rendszer alatt fognak működni. Ebből következően az adatbázis-kezelő rendszert az új operációs rendszernek megfelelően kell korszerűsíteni, migrálni. A már meglévő adatbázisok betöltése az új adatbázis-kezelő rendszerbe érdekes szakmai kihívást jelent a főosztály informatikai szakemberei számára.

B. A SZEMÉLYES ADATOK KEZELÉSÉVEL KAPCSOLATOS ELUTASÍTOTT KÉRELMEK ÉS A KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERÉSÉRE IRÁNYULÓ ELUTASÍTOTT KÉRELMEK BEJELENTÉSE

2005 januárjában az adatvédelmi biztos ismételt felhívással fordult az adatkezelőkhöz, melyben a személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek és a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek bejelentésére hívta fel figyelmet. A felhívást követően nagyon sok kérdés érkezett a bejelentéssel kapcsolatban.

A kérdések elsősorban arra irányultak, hogy milyen adatkezelőknek kell az elutasított kérelmeket bejelenteni, szükséges-e akkor is jelenteni, ha csak teljesített kérelem fordult elő, elutasított kérelemnek minősül-e a részben teljesített kérelem, illetve hogy milyen formában kell a bejelentési kötelezettségnek eleget tenni.

Személyes adat iránti kérelmek elutasítását minden adatkezelőnek, közérdekű adat iránti kérelmek elutasítását pedig közfeladatot ellátó szervezeteknek kell a törvény értelmében bejelenteniük. A korábbi felhívásokban is felkértük az adatkezelőket – annak ellenére, hogy a törvény erre nézve kötelezést nem tartalmaz –, hogy a teljesített kérelmekről is adjanak tájékoztatást, hiszen ennek segítségével kísérhető figyelemmel az információszabadság alkotmányos jogának érvényesülése.

Az Avtv. mind a személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek, mind a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek esetében kötelező erővel írja elő az adatvédelmi biztos felé történő, évenkénti bejelentési kötelezettséget. A személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek esetében a törvény csak az érintett felé ír elő indoklási kötelezettséget, az adatvédelmi biztos 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 hány közérdekű adat iránti kérelem érkezett az adott szervhez, és ebből mennyit utasítottak el, illetve mi volt az elutasítás indoka.

Személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek nyilvántartása.

Minden érintett tájékoztatást kérhet az adatkezelőtől személyes adatai kezeléséről. A tájékoztatást az adatkezelő köteles a kérelem benyújtásától számított legrövidebb idő alatt, de legfeljebb 30 napon belül írásban, közérthető formában megadni. Az adatkezelő a tájékoztatást csak a törvényben felsorolt okok fennállása esetén tagadhatja meg.

2004-ben összesen 276 612 személyes adat iránti kérelmet nyújtottak be 496 különböző adatkezelőhöz, ebből 435 személyes adat iránti kérelmet utasítottak el.

	2002	2003	2004
Jelentést küldők száma	566	440	496
Személyes adat iránti kérelem	264 993	147 077	276 612
Elutasított kérelmek	484	362	435

2004-ben 86 önkormányzati szervhez összesen 44 794 személyes adat iránti kérelmet nyújtottak be, ebből 49 kérelmet utasítottak el.

68 különböző állami szervhez 2004-ben összesen 161 700 személyes adat iránti kérelmet nyújtottak be, ebből 383 kérelmet utasítottak el.

2004-ben a privát szférából 10 társaság jelentett adatkérést az adatvédelmi biztos számára, összesen 70118 személyes adat iránti kérelmet, ebből 3 kérelmet utasítottak el.

Az elutasítás indokai között sokszor előfordul az illetékesség hiánya, illetve az, hogy a kérelmező nem saját adata megismerésére irányuló kérelmet nyújtott be. Előfordul, hogy kérelem pontatlansága okán válik lehetetlenné az adatszolgáltatás. Sokszor az adatszolgáltatás fizikai teljesíthetőségéből erednek a problémák. Ilyenek lehetnek például, hogy a szerv a kérelmezővel kapcsolatban adatot nem kezel, vagy hogy az érintett adatainak helyesbítésére irányuló kérelem azért nem teljesíthető, mert bebizonyosodott, hogy a kezelt adatok helyesek. Továbbra is kevés elutasítás történt nemzetbiztonsági okra, illetve bűnüldözési okra történő hivatkozással.

Közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek nyilvántartása

Közérdekű adatok szolgáltatására állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy köteles. Az említett szervezetnek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha a közérdekű adat megismerését törvény korlátozza.

2004-ben összesen 50 271 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet jelentett be 495 adatkezelő, ebből 41 kérelmet utasítottak el.

	2002	2003	2004
Jelentést küldők száma	555	433	495
Közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek	31 103	10 160	50 271
Elutasított kérelmek	21	66	41

23 önkormányzati szervhez 2004-ben összesen 5321 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet nyújtottak be, ebből 13 kérelmet utasítottak el.

56 különböző állami szervhez 2004-ben összesen 44 950 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet nyújtottak be, ebből 28 kérelmet utasítottak el.

A közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek elutasításának továbbra is a legfőbb indoka az, hogy a kért közérdekű adat az adatkezelő szerv kezelésében nem található. Előfordul, hogy közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet azért utasítottak el, mert az adat belső használatra készült, vagy döntéselőkészítéssel összefüggő adat. Ritkán történik közérdekű adat megismerésére irányuló kérelem elutasítása nemzetbiztonsági, bűnüldözési érdekre, bírósági eljárásra való hivatkozással.

A személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek, valamint a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek számában nem történt jelentős változás az előző évekhez képest. Az évről évre megismétlődő felhívások ellenére is elmondható, hogy csak az adatkezelők egy része – rendszerint ugyanazok az adatkezelők – tesznek eleget törvényi kötelezettségüknek. Bizonyos adatkezelők számára adminisztratív nehézséget okoz az adatkérések dokumentálása, így az elutasított és a teljesített adatkérések bejelentése is. Tekintettel arra, hogy csak az adatkezelők egy része jelenti be pontosan azt, hogy mennyi személyes adat iránti kérelemből mennyi utasított el, illetve mennyi közérdekű adat megismerésére irányuló kérelemből hányat utasított el, az így keletkezett adatokból elsősorban csak az elutasítások indokaira vonatkozóan tudunk következtetést levonni. Az adatkezelők jelentései szerint az érintettek rendszerint nem illetékes szervhez fordulnak akár saját adataik, akár közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelemmel. Közérdekű adatok elutasítására azért is kerül sor sokszor, mert a kért adat nem minősül közérdekű adatnak, vagy mert az döntéselőkészítéssel összefüggő adat. Megvizsgálva a bejelentéseket úgy gondoljuk, hogy továbbra is szükséges a közvélemény tájékoztatása a személyes adatokkal kapcsolatos jogok érvényesítésének, illetve az információszabadság érvényesítésének módjáról.

Mellékletek

1. Az adatvédelmi biztos tájékoztatója
2. Az adatvédelmi biztos ajánlásai
3. Az adatvédelmi biztos közleményei
4. Az adatvédelmi biztos nagy érdeklődést kiváltó ügyei
5. Az adatvédelmi biztos állásfoglalásai*

1. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS TÁJÉKOZTATÓJA

Tájékoztató

az Európai Parlament tagjainak választásával összefüggő adatkezelések egyes kérdéseiről

Az Európai Parlament tagjainak közelgő választására tekintettel felhívom a politikai élet résztvevőinek figyelmét arra, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) rendelkezéseinek a választások során is maradéktalanul érvényesülniük kell.

A választás az állampolgárok politikai állásfoglalása. A politikai véleményre és a pártállásra vonatkozó adatok – mint különleges adatok – a törvény fokozott védelme alatt állnak. A választások során felmerülő adatvédelmi kérdések elsősorban a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényben (Ve.) szabályozott „ajánlás” rendszerével kapcsolatosak, valamint a pártok és a választópolgárok közötti kommunikációt érintik.

I.

Az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény 5. §-a alapján a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény szerint bejegyzett pártok listaállításához legalább 20.000 választópolgárnak az aláírásával hitelesített ajánlása szükséges. Két vagy több párt közös listát, ugyanaz a párt csak egy – önálló vagy közös – listát állíthat.

A pártoknak ahhoz, hogy listát tudjanak állítani – a Ve. rendelkezései alapján – ajánlószelvényeket kell gyűjteni a választópolgároktól, melynek révén több tízezer választópolgár különleges adata kerül birtokukba. Az ajánlószelvényeket a helyi választási irodák 2004. április 13. és 16. között postázzák a választópolgárok részére. Az Európai Parlament tagjainak választásán az Európai Unió és a csatlakozó államok azon választópolgárai, akik magyarországi lakóhelyüket igazolták és nyilatkozatuk alapján a választók névjegyzékében szerepelnek, az ajánlásban is részt vehetnek.

A 2002. évi országgyűlési választásokat követően, 2002. június 20. napján kelt ajánlásomban adatvédelmi szempontból kifogásoltam az ajánlás rendjét és javaslatot tettem a személyes adatok kezelését nem igénylő, vagy a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot hatékonyabban szolgáló jogintézmény kidolgozására. Az ajánlási rendszer szabályai – javaslataim ellenére – ezidáig nem módosultak, ezért az Európai Parlament tagjainak 2004. június 13. napján esedékes választását megelőző kampányidőszakban a különleges adatok tömeges kezelése során is fokozott gondossággal és körültekintéssel kell eljárnia az adatkezelőknek.

A Ve. 47. §-a értelmében az ajánlás az ajánlószelvénynek a jelölő szervezet képviselője részére történő átadását jelenti. Az Avtv. rendelkezései alapján a jelölő szervezet (párt) adatkezelőnek, a párt képviselőjében ajánlószelvényeket gyűjtő személy adatfeldolgozónak minősül. A választásokon listát állító pártok jogi személyek [Ve. 143. § g) pont], képviselőikre a bíróságnál nyilvántartásba vett törvényes képviselőjük jogosult, illetve az, akinek a törvényes képviselő szabályszerű meghatalmazást adott. Ajánlást tehát csak a párttól kapott érvényes meghatalmazással rendelkező személy gyűjthet, e személyekért a pártoknak felelősséget kell vállalniuk.

A Ve.-ben kimondott önkéntes részvétel alapelvével összhangban, az Avtv. 6. §-ában foglaltaknak megfelelően, az ajánlószelvényt gyűjtő személynek még az adat felvétele előtt tájékoztatnia kell a választópolgárt az adatszolgáltatás önkéntességéről, az adatkezelés céljáról és arról, hogy az adatokat kik fogják kezelni, illetve feldolgozni. Az ajánlószelvények és az azokon szereplő adatok csak a listaállítás céljára használhatók fel, azokról másolat nem készülhet, a be nem nyújtott ajánlószelvényeket – a Ve. szabályai szerint – meg kell semmisíteni.

A személyi azonosító (korábbi nevén személyi szám) használata választási célból megengedett. Az ajánlószelvények érvényességének feltétele, hogy kitöltésekor a választópolgár a szelvényen feltüntesse személyi azonosítóját. A választópolgárnak az ajánlócédulával együtt kézbesített értesítő (kopogtatócédula) is tartalmazza a választópolgár személyi azonosítóját.

* A válogatás az ajánlások és állásfoglalások eredeti szövegét tartalmazza. Az anonimizálást, az értelmező címek utólagos hozzáadását, valamint az állásfoglalás tartalmát nem érintő rövidítéseket []-l jelöltük.

II.

A politikai pártokkal szemben az alkotmányban is megfogalmazott elvárás, hogy közvetítői szerepet töltsenek be az állam és a társadalom között, e funkciójuk teljesítéséhez pedig elengedhetetlen, hogy a választópolgárokkal érintkezésbe kerüljenek. Tevékenységük azonban a kapcsolatfelvétel során sem sértheti a választópolgárok személyes adatainak védelméhez fűződő jogait.

A pártok a közvetlen kapcsolat kialakítását személyes adatok megismerését nem igénylő módon, például szórólapok közterületen történő átadásával, postaládába helyezésével is elérhetik, vagy a személyes adatok felhasználásával közvetlenül szólítják meg a választópolgárokat.

Az adatokhoz a pártok egyrészt a választópolgárok kifejezett beleegyezésével juthatnak hozzá, másrészt, ha azt törvény számukra megengedi. A jelölteknek, illetve a pártoknak a Ve. 45. §-a szerint lehetőségük nyílik arra, hogy a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás központi hivatalától, illetve a helyi választási iroda vezetőjétől – díjfizetés ellenében – a szavazás napja előtti 20. napot (2004. május 25.) követően hozzájussanak a választópolgárok adataihoz. A pártok részére azoknak a polgároknak az adatai is átadhatók, akik személyes adataik továbbítását korábban megtiltották. A leltő nyilatkozat – a hatályos jogszabályok szerint – a választási célból kért adatszolgáltatásra nem érvényes.

A jogszerűen megszerzett személyes adatok kezelése során az adatkezelő pártoknak az adatkezelés egész folyamatában ügyelniük kell az alábbi adatvédelmi szabályok betartására:

- az adatkezelést – a kampánytevékenység megkezdése előtt – az adatvédelmi biztostól nyilvántartásba vétel céljából be kell jelenteni;
- az adatkezelés célhoz kötöttsége elvének az adatkezelés minden szakaszában érvényesülnie kell;
- a párt csak a kampány céljára használhatja fel az adatokat, az adatkezelés céljának megszűnése, illetve az adatok – törvényben, vagy az érintett hozzájárulásában meghatározott – kezelési határidejének lejárta után, továbbá az érintett adatkezeléshez való hozzájárulásának visszavonásakor a személyes adatokat törölni kell;
- amennyiben a párt adatfeldolgozót vesz igénybe, annak jogait és kötelezettségeit, felelősségét pontosan meg kell határoznia;
- az adatkezelés során az adatok biztonságáról gondoskodni kell, az adatokat különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, nyilvánosságra hozatal ellen kell védeni;
- gondoskodni kell arról, hogy a választópolgárok mint az adatkezelés érintettjei információs önrendelkezési jogukat gyakorolhassák, ennek jegyében tájékoztatást kapjanak adataik kezeléséről, kérhessék adataik helyesbítését, esetenként azok törlését.

III.

A választási eljárási törvény értelmében a pártok megbízottjai nem gyűjthetnek ajánlószelvényt

- a) munkahelyen munkaidőben vagy munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszony teljesítése közben,
- b) a fegyveres erőknél és a rendvédelmi szerveknél szolgálati viszonyban levő személytől a szolgálati helyen vagy szolgálati feladat teljesítése közben,
- c) tömegközlekedési eszközön,
- d) állami és helyi önkormányzati szervek hivatali helyiségében.

Annak vizsgálata, hogy a pártok megbízottjai, a Ve. törvényben tilalmazott eseteken kívül, az ajánlószelvényeket hol gyűjtik, a szelvények gyűjtése céljából a választópolgárokat otthonukban keresik-e fel, nem tartozik az adatvédelem körébe, az Avtv. szabályaiba nem ütközik, bár e gyakorlat vonatkozásában a magánszféra sérelmének kérdése joggal felvetőd.

Adatvédelmi szempontból az sem kifogásolható, hogy azok a pártok, melyek az adatokhoz törvény megengedő szabálya alapján, vagy az érintett hozzájárulása mellett jogszerűen jutottak hozzá, a továbbiakban szabadon dönthessék el, hogy ezen adatok birtokában miként lépnek kapcsolatba a választópolgárokkal, a választás sikere érdekében mely kommunikációs módszert alkalmazzák.

Budapest, 2004. április 7.

Dr. Péterfalvi Attila

(576/H/2004)

2. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS AJÁNLÁSAI

Az anonim HIV szűrővizsgálatok eljárását érintő adatvédelmi biztosi

a j á n l á s

I.

Az Adatvédelmi Biztos Irodájának munkatársai a közelmúltban helyszíni vizsgálatot folytattak az ÁNTSZ Fővárosi Intézetében és a Pest Megyei Intézetben az anonim HIV-szűrések végzésének gyakorlata tárgyában.

A vizsgálatra azt követően került sor, hogy a Nők Lapja című hetilap ez év márciusában beszámolt az anonim HIV-szűrés gyakorlata körüli visszasságokról: több helyen csak pénzért, vagy személyes adat megadása esetén vállalták a vérvizsgálatot. Az újságíróknak akkor azt nyilatkoztam, hogy helyszíni vizsgálatokat fogunk tartani, ezt megírták lapjukban.

Májusban a Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet jelezte, hogy ismerteti tapasztalatait, felajánlja közreműködését a tervezett helyszíni vizsgálatokkal kapcsolatban, mivel panaszírodájukhoz már korábban is többen fordultak az anonim HIV-szűrés hiányosságai miatt. A Társaság a Szabadságjogokért (a továbbiakban: TASZ) vizsgálatában résztvevők vállalták, hogy megjelennek vidéki ÁNTSZ Intézetekben anonim szűrésen. Tapasztalataikat a „Visszasságok az anonim HIV vizsgálatok terén” című, 2004. június 16-án kelt állásfoglalásukban összegezték.

II.

A személyes adatok megadása nélkül történő (anonim) HIV szűrővizsgálat lehetőségét az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 59. § (5) bekezdése teszi lehetővé:

„(5) A (4) bekezdésben meghatározott eseteken kívül szűrés keretében HIV ellenanyag vizsgálat kizárólag a vizsgált személy vagy a nevében e törvény szerint nyilatkozattételre jogosult személy beleegyezése alapján végezhető. Ebben az esetben a vizsgálatra jelentkező személyazonosító adatainak átadását a vizsgálat bármely szakaszában – a (9) bekezdés figyelembevételével – megtagadhatja (anonim szűrővizsgálat). Az adatok átadásának megtagadása a vizsgálat elvégzését – a (7) bekezdésben foglaltak kivételével – nem akadályozhatja”.

A 62. § (4) bekezdése előírja, hogy a kezelőorvosnak részletes tájékoztatást kell adnia a fertőző betegségről, a szűrő és ellenőrző vizsgálatokról:

„(4) Az 59. § és az (1)–(3) bekezdések szerinti járványügyi intézkedések alkalmazásakor az érintett beteg, illetve törvényes képviselője számára az intézkedést végző kezelőorvos részletes tájékoztatást ad a fertőző betegség terjedési módjáról, annak megelőzési lehetőségeiről, valamint a szűrő és ellenőrző vizsgálatok formáiról és hozzáférési lehetőségeiről. A tájékoztatás alapján az egészségügyi szolgáltató a beteg együttműködésével megvalósított, a tájékozott beleegyezésen és önkéntes igénybevételre alapuló, az adott betegség által szakmailag indokolt beavatkozásokat végzi, illetve intézkedéseket alkalmazza”.

Az anonim HIV-teszt kapcsán alkalmazandó azonosításról a szerzett immunhiányos tünetcsoport kialakulását okozó fertőzés terjedésének megelőzése érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálatok elvégzésének rendjéről szóló 18/2002. (XII. 28.) ESZCSM rendelet az alábbiak szerint rendelkezik:

„12. § (2) Amennyiben az érintett személy anonim szűrővizsgálat keretében vesz részt szűrővizsgálaton, a vizsgálatra jelentkezőt az első vérvételt megelőzően az egészségügyi szolgáltató azonosítási jellel, valamint azonosítási számmal látja el. Az azonosítási szám a vérvételt végző egészségügyi szolgáltató működési engedélyének számából, a vérvétel dátumából, továbbá a vérvétel naptári nap szerinti sorszámból képzett azonosító számsorból áll. Az azonosítási jelet és az azonosítási számot az egészségügyi szolgáltató a vizsgált személyről felvett egészségügyi dokumentációban rögzíti, egyidejűleg az azonosítási jelet és azonosítási számot tartalmazó igazolást ad át a kérelmezőnek. Az első szűrővizsgálat céljából levett vérnek a szűrővizsgálatot végző laboratóriumba küldése során alkalmazott kísérő lap az azonosítási jelet, az azonosítási számot, továbbá külön is megjelölve a vérvétel dátumát, valamint helyét tartalmazza.”

E Rendelet 12. § (5) bekezdése határozza meg azokat az intézményeket, amelyek anonim szűrővizsgálatot végezhetnek:

„(5) Anonim szűrővizsgálat elvégzésére, valamint a szűrővizsgálattal összefüggő tanácsadó tevékenységre az ÁNTSZ megyei (fővárosi) intézetei, a területi bőr- és nemibeteg-gondozó intézetek, valamint azon egészségügyi szolgáltatók jogosultak, amelyek a szűrővizsgálat céljából történő vérvételhez, valamint az ahhoz kapcsolódó tanácsadáshoz

megfelelő működési engedéllyel rendelkeznek, és biztosítani tudják a megfelelő képzettséggel és tanácsadási gyakorlattal rendelkező egészségügyi dolgozók állandó részvételét a tanácsadásban”.

III.

Munkatársaim a Fővárosi és a Pest Megyei ÁNTSZ Intézetekben munkahelyük felfedése nélkül jelentkeztek májusban és júniusban anonim szűrővizsgálatra.

A Fővárosi ÁNTSZ-nél (1038 Budapest, Váci út 174.) végzett helyszíni vizsgálatunk adatvédelmi szempontból megnyugtató eredménnyel zárult. A portán a jelentkezőt a

„LETELEPÜLŐK VÉRVETELE

BLOOD TESTING

ANONIM VÉRVETEL”

– felirattal ellátott váróhelyiségbe irányítják, az ebből nyíló vizsgálóban az egészségügyi dolgozó rutinszerűen, a jogszabályi előírásoknak megfelelően, erre irányuló kérés esetén személyes adat felvétele nélkül adminisztrálja az anonim szűrés elvégzését. A vérvétel után 4-5 nappal később elkészülő eredményt egy ekkor kitöltött nyomtatvány bemutatása után lehet átvenni, melyen az intézet címe, a vérvételi sorszám, a vérvétel időpontja, a lelet átvételének időpontja szerepel.

A lelet kiadása is jogszerű, ekkor sem kérnek személyes adatot, nem kéri személyazonosító okmány bemutatását. A leletet lezárt borítékban átadó orvos felajánlotta az orvosi tanácsadást, segítségnyújtást, igény esetén. A Fővárosi Intézetben folytatott vizsgálat tapasztalatai adatvédelmi szempontból megnyugtatóak, megállapítható, hogy ebben az Intézetben jól működik az anonim HIV-szűrés.

Az ÁNTSZ Pest Megyei Intézetében (1035 Budapest, Váradi u. 15.) anonim szűrésre jelentkező munkatársam azonban nem járt sikerrel. 2004. június 23-án munkatársamnak a portán nem tudtak felvilágosítást adni az anonim szűrés helyéről, lehetőségéről. A „Vérvétel” feliratú helyiségben a vizsgálathoz taj-számot és személyazonosító okmányt kértek. Munkatársam anonim szűrésre irányuló kérésére hosszas bizonytalankodás, telefonálás után kiderült, hogy korábbi esetekben az anonim szűrést a személyi igazolvány számának rögzítésével végezték, a leletet annak felmutatása esetén adták ki. Miután munkatársam közölte, hogy nincs nála igazolvány, azt ajánlották, hogy a következő héten igazolvánnyal jöjjön vissza, csak akkor tudják a vizsgálatot elvégezni.

A TASZ munkatársai, illetve a TASZ által megbízott személyek a következő ÁNTSZ intézetekbe látogattak el: Baranya Megyei Intézet, Csongrád Megyei Intézet, Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Intézet, Komárom-Esztergom Megyei Intézet, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Intézet, Veszprém Megyei Intézet. Pozitív és negatív tapasztalataik megegyeznek munkatársaim észrevételeivel. Térítés ellenében végezhető vizsgálatot egyik helyen sem ajánlottak a tesztre jelentkezőknek, azonban az alábbi visszasságokkal találkoztak:

- Az anonimitás nem érvényesülhetett azáltal, hogy a Baranya Megyei Intézetben az anonim HIV-vizsgálat során a megjelent személy kérése ellenére feljegyezték az érintett taj-számát. A Veszprém Megyei Intézet munkatársa az előzetes telefonos érdeklődésre kifejezetten hangsúlyozta, hogy mindenképp személyi igazolvánnyal és taj-kártyával kell megjelenni, mert náluk nincs anonim szűrés. A helyszínen ennek ellenére az anonim vizsgálatot kérő nem adta át taj-kártyáját, erre az ÁNTSZ munkatársa hosszas „utánajárást” követően visszajött, és elvégezte a taj-szám nélküli vizsgálatot. A kapott azonosítón az 1. sorszám szerepelt, ez alapján feltételezhető, hogy ebben az intézetben 2004 folyamán ez volt az első teljesen anonim vizsgálat. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Intézet illetékesétől az idegenrendészeti célú HIV-tesztre várók nagy száma miatt a sort kívánni nem tudó megbízott jelentkező szóban azt a tájékoztatást kapta, hogy csak taj-kártya alapján kerülhet sor anonim szűrésre.
- A TASZ vizsgálati jelentése szerint a másik fő adatvédelmi problémakör a nem megfelelő azonosítók alkalmazása volt. A Csongrád Megyei Intézetben az anonim teszteredmény visszakereshetőségéhez a vérmintát a tesztre jelentkező születési dátumával látták el, ami személyes adat, anonim eljárás esetén nem kezelhető. Az ÁNTSZ Baranya Megyei Intézetében a vizsgálatot végző munkatárs elmondta, hogy azonosításhoz azért kéri a taj-számot, mert korábbi tapasztalataik alapján a tesztre jelentkezők által kitalált azonosítók (például valamilyen fantázianév stb.) kavargást okoztak, mivel az érintettek az eredmény kikérésekor már nem emlékeztek, hogy mit is találtak ki azonosítóként. Következésképpen megállapítható, hogy ebben az intézetben sem ismerik a hivatkozott vonatkozó rendelet szabályait.
- A jelentés kitér arra is, hogy az általuk vizsgált hat vidéki intézet többségében nem nyújtottak teljes körű felvilágosítást a HIV veszélyeit és a megelőzés módjait illetően.

IV.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 24. § d) pontja alapján az információs jogok érvényesülésének és a személyes adatok kezelésére vonatkozó törvényi rendelkezések egységes alkalmazásának elősegítése érdekében az alábbi ajánlást teszem:

- Felkérem az Országos Tisztifőorvost, valamint az anonim szűrővizsgálat elvégzésére a hivatkozott 18/2002. (XII. 28.) ESZCSM rendelet 12. § (5) bekezdésében feljogosított más intézetek vezetőit, felügyeleti szerveit, hogy gondoskodjanak az anonim HIV-szűrés, valamint tanácsadó tevékenység adatvédelmi szempontból megnyugtató végrehajtásáról úgy, ahogyan az az ÁNTSZ Fővárosi Intézetében példaértékűen tapasztalható.
- Felhívom a figyelmet arra, hogy az Eütv.-ben biztosított anonim HIV-szűrést nem akadályozhatja az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 15. § (2) bekezdése és a fertőző betegségek jelentésének rendjéről szóló 63/1997. (XII. 21.) NM rendelet 2. § (2) bekezdése. E rendelkezések lehetővé teszik, hogy az ÁNTSZ Városi Intézetei az érintett személyazonosító adatait is bekérjék „közegészségügyi vagy járványügyi érdekre hivatkozva”. Anonim szűrés esetén azonban ezek nem alkalmazhatók, mivel sértenék a vizsgálatra jelentkező érintett információs önrendelkezési jogát, a szűrés választható anonimitását.
- Felhívom a figyelmet arra, hogy az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény tájékoztatásra vonatkozó alapelvét (13. §) és a 62. § (4) bekezdésében leírt széles körű tájékoztatást a HIV ellenanyag vizsgálat során is alkalmazni kell, az egészségügyi dolgozónak előzetesen tájékoztatnia kell az érintettet az anonim szűrés lehetőségéről is. A vizsgálatunk feltárta, hogy a jelenlegi gyakorlat szerint anonim szűrést csak akkor végeznek, ha ennek lehetőségéről az érintett előzetesen tudomással bír, s azt kifejezetten kéri.

Budapest, 2004. szeptember 27.

Dr. Péterfalvi Attila

(1454/H/2004)

* * *

*Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló
2003. évi CXV. törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatos
nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosi és adatvédelmi biztosi közös*

a j á n l á s

I. Az együttes állásfoglalás alapjául szolgáló főbb jogszabályi rendelkezések

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény 35. §-a lehetőségként fogalmazza meg a települési önkormányzatok részére azt, hogy a helyben élő, hátrányos helyzetű csoportok helyzetének javítása céljából úgynevezett esélyegyenlőségi programot fogadjanak el.

A törvény új, 70/A. §-t iktatott a munka törvénykönyve rendelkezései közé, melynek értelmében a munkáltató, és a munkáltatónál képviselettel rendelkező szakszervezet (üzemi tanács), ugyancsak – hasonló célú – esélyegyenlőségi tervet fogadhat el.

Az Mt – a 70/A. § (2) bekezdéséből kitűnően – hátrányos helyzetű munkavállalói csoportként ismeri el a nőket, a 40 évnél idősebb munkavállalókat, a romákat, a fogyatékos személyeket, valamint a két vagy több, tíz éven aluli gyermekkel rendelkező munkavállalókat.

A fenti – az esélyegyenlőségi program, illetőleg az esélyegyenlőségi terv elfogadását lehetővé tévő, tehát nem kötelezően előíró – rendelkezésekhez képest az egyenlő bánásmódról szóló törvény 36. §-a az 50 főnél több munkavállalót foglalkoztató költségvetési szervek és a többségi állami tulajdonban álló jogi személyek részére tette kötelezővé az esélyegyenlőségi terv elfogadását.

II. A jogértelmezést igénylő problematika bemutatása

A probléma bemutatása előtt le kell szögeznünk, hogy az esélyegyenlőségi programok, illetőleg tervet előíró jogszabályi rendelkezések nem tartalmaznak részletes előírásokat arra nézve, hogy a program, illetőleg a terv tartalmazhat-e személyes adatokat, s ha igen, azok kezelésére milyen szabályok alkalmazandók. Álláspontunk szerint a személyes adatok kezelésének a kérdése az esetek túlnyomó részében fel sem merül, hiszen az esélyegyenlőségi támogatások igénybe vétele, felhasználása általában statisztikai adatok, kimutatások alapján is megtörténhet.

Nem zárható ki ugyanakkor, hogy bizonyos esetekben a támogatást csak személyre szólóan – „pályázatszerű” elbírálás keretében – lehet csak igényelni. Ebbe a körbe tartozhat különösen, ha az esélyegyenlőségi intézkedés a kedvezményezett célcsoportokba tartozók esetében például továbbképzésre vagy speciális munkalehetőség elnyerésére irányul. Ebben az esetben – az esélyegyenlőségi intézkedés céljával összefüggésben, a feltétlenül szükséges mértékben jogszerű lehet a személyes adatok kezelése.

Mind a települési önkormányzatok, mind a munkáltatók jogszerűen rendelkezhetnek információkkal az illetékeségi területükön élő, illetőleg az általuk foglalkoztatott hátrányos helyzetű emberekről, problémát egyedül a roma munkavállalók, illetőleg a gondoskodásra a kisebbségi hovatartozásával összefüggésben rászoruló személyes adatainak a kezelése okozhat. A kisebbségi csoporthoz való tartozás ugyanis a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) értelmű rendelkezései alapján úgynevezett különleges (szenzitív) személyes adatnak minősül, amelynek kezelésére csak törvény felhatalmazása alapján, a törvényben meghatározott adatkezelőnek – az adatkezelés célja által meghatározott körben és ideig – van lehetőség. Ezen kívül különleges személyes adat kezelésére csak az érintett (az adatalany) kifejezett és tájékozott – sőt garanciális okokból írásba foglalt – hozzájárulása alapján kerülhet sor.

Az eldöntendő kérdés tehát az, hogy az egyenlő bánásmódról szóló törvény fentiekben hivatkozott rendelkezései felhatalmazást adnak-e az önkormányzatok, illetőleg a munkáltatók részére arra, hogy az esélyegyenlőségi célok megvalósítása érdekében nyilvántarthassák a hátrányos helyzetű cigány kisebbséghez tartozó személyeket, s ha igen, hogyan végezhető el ez az adatkezelés – ideértve a nyilvántartásba való bekerüléstől a személyes adatok törléséig terjedő folyamat egészét – jogszerűen. Külön vizsgálendő kérdésként merül fel az is, hogy az esélyegyenlőségi célú adatkezelés történhet-e az érintettek kifejezett beleegyezése vagy tudta nélkül, illetőleg ezekben az esetekben milyen alaki (eljárási) szabályok betartása kérhető számon az adatkezelőtől.

III. A problematika szempontjából releváns jogszabályok értelmezése

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) jelenleg hatályos 7. § (1) bekezdése látszólag kógens – kivételt nem engedő – módon, rögzíti a kisebbségi identitás vállalásának és kinyilvánításának a jogát, illetőleg azt a tilalmi rendelkezést, mely szerint „a kisebbségi csoporthoz tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető”.

Az idézett jogszabályi rendelkezés gyakorlati alkalmazhatósága, illetőleg helyes értelmezése kérdésében a kisebbségi joganyag, az alkotmány 70/A. §-ában foglalt általános diszkrimináció tilalmi rendelkezés és az egyenlő bánásmódról szóló törvény szabályainak az együttes értelmezése szolgálhat segítségül.

A kisebbségi joganyagban két kivételt is megemlíthetünk, a 7. § (1) bekezdésének szigorú alkalmazása alól: néhány esetben ugyanis a törvény kötelezővé ugyan nem, de a joggyakorlás feltételévé teszi a kisebbségi identitás megvallását.

- A Nektv. 43. § (4) bekezdése a kisebbségi oktatás körében „a kisebbségi osztály” vagy „tanulócsoport” kötelező indítását, illetve működtetését „egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülőjének vagy törvényes képviselőjének kéréséhez” köti.
- A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény 50/A. § (2) bekezdése értelmében, pedig a helyi kisebbségi önkormányzati választást akkor kell kitűzni, „ha azt legalább 5 fő, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló, és a településen állandó lakóhellyel rendelkező választópolgár kéri”.

Ezekben az esetekben – egyéni és közösségi kisebbségi joggyakorlás esetében egyaránt – a törvényben biztosított lehetőséggel élni akarók számára kötelező az identitás kinyilvánítása, megvallása, még akkor is, ha az azzal elérni kívánt célok – nevezetesen a kisebbségi oktatásban való részvétel, illetőleg a kisebbségi önkormányzati választások kezdeményezése – önmagukban nem foghatók fel kötelezettségként.

Az alkotmány 70/A. § (1) bekezdését – amely kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb

helyzet szerinti különbségtétel nélkül” – nyelvtanilag tiltó rendelkezésként került megfogalmazásra, azonban ez a tilalom – másik oldalát tekintve – mint a diszkrimináció-mentességhez fűződő alanyi jog is felfogható.

Az alkotmány 70/A. § (3) bekezdése ehhez képest egy sajátos állami kötelezettségvállalást is tartalmaz, hisz kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósítását az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti”. E rendelkezés teremti meg a diszkrimináció bizonyos eseteinek a legalitását, illetőleg az alkotmány által való megengedettségét. Jóllehet minden pozitív diszkriminációs intézkedés valakivel szemben negatív megkülönböztetést is eredményez, azonban a társadalmi egyenlőtlenségek kiküszöböléséhez, csökkentéséhez nagyobb érdek fűződik, mint a diszkrimináció-mentességhez fűződő jog merev érvényesítéséhez.

Az egyenlő bánásmódról szóló törvényben megjelölt „kedvezményezett csoportok” – ideértve a roma kisebbséghez tartozókat – általában elfogadott az esélyegyenlőségi, illetve esélykiegyenlítő intézkedések szükségessége. Azonban az egyén önrendelkezési jogából következik, hogy szabadságában áll annak eldöntése is, hogy kíván-e élni a számára felkínált, potenciális előnyöket jelentő kedvezményekkel, és annak érdekében hajlandó-e hozzájárulását adni a személyes, sőt a romák esetében a különleges személyes adatai kezeléséhez. Az információs önrendelkezési jog – a tágabb értelemben vett és az egyén szabadságát általában meghatározó önrendelkezési jog részeként – ebben az esetben sem szenvedhet csorbát: az érintett személynek tudnia kell arról, hogy személyes adatait milyen céllal, mely szervek és mennyi ideig kezelik.

IV. Következtetések

Összefoglalva a kifejtetteket, az esélyegyenlőségi programok és tervek összeállítása során – még akkor is, ha azok elkészítését a törvény kötelezően előírja – a roma kisebbséghez tartozó személyek esetében be kell szerezni valamennyi érintett (valamennyi adatalany) írásbeli nyilatkozatát arról, hogy hozzájárul személyes adatai kezeléséhez, és tudomásul veszi, hogy őt a cigány kisebbségi identitására tekintettel szerepeltetik az esélyegyenlőségi programban vagy tervben.

A roma származásúaknak tehát lehetőséget kell adni arra, hogy kellő tájékozottság birtokában, szabad akaratukból döntsék el, hogy élni kívánnak-e a részükre felajánlott, a társadalmi, illetőleg az egyéni esélyeik javítását célzó lehetőségek valamelyikével, és ennek érdekében hajlandók-e hozzájárulni ahhoz, hogy egyes személyes adataikat – az esélyegyenlőségi program, illetőleg terv végrehajtása érdekében szükséges mértékben és módon – az önkormányzatok, a munkáltatók, valamint az esélyegyenlőségi feladatok végrehajtásában közreműködésre kötelezett állami és egyéb szervezetek, hatóságok kezeljék.

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény végrehajtása – az egyén információs önrendelkezési jogának az érvényesülése mellett – nem jelentheti a Nektv. 7. § (1) bekezdésében foglalt tiltó rendelkezés megsértését, hiszen nem tekinthető az identitás kérdésében való nyilatkozattételi kötelezettségnek.

Az esélyegyenlőségi programokban való részvételről történő döntés – ideértve a program, illetőleg a pozitív diszkriminációt nyújtó intézkedések visszautasítását is – a törvényben meghatározott kedvezményezett csoportokhoz tartozó személyek kizárólagos jogába tartozik: ez felel meg – a romák esetében – az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének kihirdetése tárgyában elfogadott 1999. évi XXXIV. törvény 3. Cikk 1. pontjában rögzített szabálynak is, mely szerint „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”.

V. Összefoglalás

- a kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésekben nyilatkozatra senki sem kötelezhető, csakúgy, mint valamely esélyegyenlőségi programban való részvételre sem;
- az esélyegyenlőségi programban való részvétel feltételeként elő lehet írni a program végrehajtása által indokolt személyes és különleges személyes adatok nyilvántartásához, kezeléséhez való hozzájárulást;
- a roma kisebbséghez tartozók esetében alkalmazni kell az Avtv. különleges személyes adat kezelésére vonatkozó szabályait, különös tekintettel az adatkezeléshez való írásbeli hozzájáruló nyilatkozat meglétére;
- az Avtv. 30. §-a értelmében – „főszabályként” – nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba azt az adatkezelést, amely [...] „az adatkezelővel munkaviszonyban [...] ügyfélkapcsolatban álló személyek adatait tartalmazza”. Azonban a jogszabály által elrendelt, illetőleg az egyenlő bánásmódról szóló törvény által szabályozott esélyegyenlőségi programok, illetve tervek esetében – tehát amikor az esélyegyenlőségi intézkedés jellege indokolja vagy szükségessé teszi a kedvezményezettek név szerinti regisztrálását – kötelező lehet az adat-

védelmi nyilvántartásba való bejelentkezés. Ezekben az esetekben a nyilvántartottak körére való figyelemmel – a félreértések, panaszok megelőzése céljából, de az esetleges visszaélések megakadályozása érdekében is – fontos garanciát jelenthet, ha az érintett adatalanyok pontosan tudják, hogy ki ismerheti meg személyes adataikat. Ilyen eset lehet az, ha huzamosabb ideig tartó, olyan nyilvántartásról van szó, amelyből rendszeresen szolgáltatnak adatokat például a munkaügyi igazgatási szervek vagy egyéb hatóságok részére. (Amennyiben olyan speciális támogatásról, kedvezményekről van szó, amelyek juttatása, megállapítása a romák esélyeinek a kiegyenlítésére szolgál, óhatatlanul felmerül annak szükségessége is, hogy a pozitív diszkriminációt megvalósító intézkedéssel érintettek személyes adatait az ellenőrzésre jogszabályban feljogosított szervek megismerjék.)

Budapest, 2004. április 15.

Dr. Kaltenbach Jenő

Dr. Péterfalvi Attila

(2491/2004)

* * *

*A petesejt-adományozás jogi szabályozásának vizsgálatáról szóló
állampolgári jogok országgyűlési biztosi és adatvédelmi biztosi közös*

a j á n l á s

*(kivonatos közlés, az ajánlás teljes terjedelemben az állampolgári jogok országgyűlési biztósának
országgyűlési beszámolójában olvasható)*

A vizsgálat megindulása

[...] az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (2) bekezdésének értelmében az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként vizsgálatot indítottam a petesejt adományozás jogi szabályozásáról.

Vizsgálatom elrendelését követően tájékozódtam a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának kezelőirodáján, hogy a testület előtt van-e az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 170–174. §-át, illetve az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások végzésére vonatkozó, valamint az ivarsejtekkel és embriókkal való rendelkezésre és azok fagyasztva tárolására vonatkozó részletes szabályokról szóló 30/1998. (VI. 24.) NM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 4. § (4) bekezdését, illetve a Rendelet 7. számú mellékletét érintő beadvány, amely esetleg kizárná vizsgálatomat. Ott azt a tájékoztatást kaptam, hogy a Rendeletet az Alkotmánybíróság egészében vizsgálja, ám a petesejt-adományozással összefüggésben panaszbeadványt nem iktattak, ezért megállapítottam, hogy vizsgálatom nem ütközik az Alkotmánybíróság eljárásával.

Vizsgálatom során a hátrányos megkülönböztetés tilalmát előíró alkotmányos rendelkezés, valamint élethez és az emberi méltósághoz való jog érvényesülésére, illetve ezekkel összefüggésben lévő esteleges alkotmányos viszásság feltárására vagy annak hiánya megállapítására törekedtem.

Hivatkozással az Obtv. 18. § (4) bekezdésére – mely szerint az országgyűlési biztos az általa vizsgált ügyben bármely szervtől – ideértve az e törvény szerint hatóságnak nem minősülő szerveket is – vagy annak munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet – az alábbi szerveket kértem fel álláspontjuk kifejtésére:

az adatvédelmi biztost,
az Egészségügyi Tudományos Tanács (ETT) elnökét, és
a Magyar Orvosi Kamara (MOK) elnökét.

Vizsgálatom során egyrészt arra a kérdésre igyekeztem megadni a választ, hogy vajon feszül-e ellentmondás az Eütv. reprodukciós eljárást lehetővé tevő megengedő rendelkezése és ugyanazon törvénynek a női petesejt adományozását a gyakorlatban szinte teljesen ellehetetlenítő, szigorú adatvédelmi rendelkezése között. E kérdésre a választ több oldalról is indokoltnak láttam vizsgálni, és az egymást esetenként átfedő tudományterülettel foglalkozó szakmai csoportok véleményét is kikérve és azokat figyelembe véve törekedtem megválaszolni. Nemcsak interdiszciplináris, hanem jogtörténeti és komparatív elemzést is szükségesnek tartottam, hogy vizsgálatom befejezésekor megalapozott alapjogi következtetésre juthassak. Tekintettel arra, hogy a felvetett kérdéskör tisztázása nemcsak adatvédelmi állásfoglalást igényelt, hanem érintheti a donor önrendelkezési jogát, az alkotmányos alapjogvédelmi kötelezettséget, a családi élethez való jo-

got, a gyermekvállalás jogát is, és mindezeken túl az eljárásban résztvevő orvosokat és – általánosságban – a szakma elméleti és gyakorlati művelőit is, véleményem kialakításakor az adatvédelmi és jogi következtetéseken túl támaszkodtam a megkeresett orvos-szakmai szervek által megküldött véleményekre is.

Mivel a vizsgálat során az egyes adatvédelmi kérdések tisztázása jelentős szerephez jutott, az adatvédelmi biztossal közös jelentés kibocsátása mellett határoztunk.

[...]

Az adatvédelmi biztos állásfoglalása

Az Eütv. 172. §-a valóban előírja, hogy az ivarsejt adományozás során irányadóak a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény és az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény rendelkezései. Az eljárást igénybe vevő személy megismerheti – személyazonosításra alkalmatlan módon (vagyis nevét és lakcímét kivéve) – az adományozó egészségi állapotára, korra, testi jellemzőire vonatkozó adatait. Adatvédelmi szempontból ez nem kifogásolható, hiszen az igénybe vevő nem tudja azokat összekapcsolni élő természetes személlyel (az adományozóval) – de döntését szükség-szerűen befolyásolják, az ő és születendő gyermeke szempontjából alapvető fontosságúak.

Ehhez azonban hozzá kell tenni, hogy az Eütv. 171. § (3) bekezdése szerint az ivarsejt-felajánlás és adományozás az érintett adományozó írásbeli nyilatkozatával történik, személyesen meg kell jelennie a szolgáltatónál, részt kell vennie előzetes orvosi vizsgálaton.

Az Eütv. 171. § (3) bekezdése szerint tehát az ivarsejt-adományozás nem anonim. Akkor lenne anonim az eljárás, ha az adományozó adatait nem ismerné az intézmény sem.

Az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárások végzésére vonatkozó, valamint az ivarsejtekkel és embriókkal való rendelkezésre és azok fagyasztva tárolására vonatkozó részletes szabályokról szóló 30/1980. (VI. 24.) NM rendelet anonimitásra vonatkozó tiltó rendelkezést nem tartalmaz, csak a 7. számú mellékletben írja elő, hogy az adományozó tudomásul veszi az adományozás anonimitását. Véleményem szerint e 7. számú melléklet valamilyen félreértés alapján említi azt, hogy „*az ivarsejt-adományozás anonim*”. Tehát az adományozás nem a klinika (intézet) tekintetében anonim, hanem az ivarsejtet kapó személy (kérelmező) felé.

A hivatkozott jogszabályokban azonban nem szerepel olyan adatvédelmi rendelkezés, amely megtiltaná, hogy az adományozó rokon legyen. A donor információs önrendelkezési jogát is tiszteletben tartva adatvédelmi szempontból nem lenne kifogásolható egy olyan megoldás, mely alapján egy előzetes és részletes tájékoztatást követően lehetővé válik, hogy a rokon, hozzátartozó donor és a kérelmező együtt jelenjen meg a reprodukciós eljárást végző egészségügyi szolgáltatónál az adott konkrét reprodukciós eljárásban adományozói, illetve kérelmezői pozícióban. Ebben az esetben az egészségügyi szolgáltató értelemszerűen mentesülne a donor és a kérelmező előzetes megbeszélése alapján, a donor hozzájárulásával a donor személyazonosító adataira vonatkozó titoktartási kötelezettség alól.

Kezdeményezés

Mivel közös jelentésünkben alkotmányos joggal összefüggésben nem állapítottunk meg visszásságot, konkrét kezdeményezéssel sem az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, sem az adatvédelmi biztos nem él. Szükségesnek tartjuk azonban a Magyar Köztársaság Országgyűlésének, a mindenkor jogalkotónak a figyelmét felhívni a felvetődött jelenség által generált új szabályozási igényre, s arra, hogy amennyiben a jelenlegi szabályokat módosítani, vagy újakat alkotni szándékozik, tegye azt – a jogalkotási törvényben előírt formai garanciák betartásán túl – különös körülményekkel, az időtényezők és a sürgető jobbító szándékon felülemelkedve megfontoltan. Meggyőződésünk, hogy az így megalkotott vagy módosított szabályozás valóságosan is a tudomány mai állását, a szakma nézőpontját és a jogalkotó valós szándékát fogja tükrözni, és csakis így felelhet meg az alkotmányos követelményeknek, az érintett állampolgárok jogos elvárásainak, és így szolgálhatja a jövő generációk érdekeit is.

Budapest, 2004. szeptember 27.

Dr. Lenkovich Barnabás
Dr. Péterfalvi Attila

(5019/2003)

*A kórházak előtti inkubátorokba helyezett csecsemők védelmét érintő
állampolgári jogok országgyűlési biztosi és adatvédelmi biztosi közös*

a j á n l á s

Az eljárás megindítása

A kórházak előtti inkubátorokba helyezett csecsemők védelme érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és az adatvédelmi biztos 2000-ben és 2001-ben közös vizsgálatot folytatott.

A biztosok egyrészt jogszabályok módosítását javasolták az igazságügy-miniszternek úgy, hogy a gyermekéről az inkubátorba helyezéssel lemondó anya valóban névtelen maradhasson, az anyakönyvvezetőnek ne kelljen az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 2/1982. (VIII. 14.) MTTH rendelkezés 55. § (2) bekezdésének megfelelően az ismeretlen szülőktől származó gyermek születésének anyakönyvezése előtt a gyermek adatainak megállapítására, a rendőrség bevonásával vizsgálatot kezdeményeznie. Ezt a rendelkezést végül a 2002. évi XLV. törvény 34. § e) pontja hatályon kívül helyezte, vagyis az ombudsmani kezdeményezés teljesült.

További probléma volt, hogy az újszülöttjét inkubátorba helyező anya megvalósítja a Btk. 193. § (1) bekezdése szerinti családi állás megváltoztatásának büntetettét. Ezért, továbbá az újszülöttek életének védelme érdekében a biztosok olyan jogszabály alkotását kezdeményezték, amely a csecsemőknek a kórházak bejáratánál való elhelyezését nem rendeli büntetni.

Az igazságügy-miniszter a kezdeményezésre 2001 februárjában kelt válaszlevelében – többek között – a következő tájékoztatást adta: „...véleményem szerint a cselekmény büntetendő volta teljes mértékben indokolt, a büntetőjogi fenyegetettség megszüntetését ezért a közeljövőben nem tervezzük... Szükségesnek tartom azonban, hogy a többrétegű társadalmi összefüggéseket felvető, ugyanakkor érzékeny alapjogokat (a gyermek élethez és emberi méltósághoz való jogát, az anya önrendelkezési jogát) érintő kérdés körültekintő megvitatására kerüljön sor a Biztosok, az Igazságügyi Minisztérium és az ágazatilag illetékes Szociális és Családügyi Minisztérium munkatársainak bevonásával.” Az egyeztető tárgyalásra 2001. április 25-én került sor, amelyen a következő megállapodás született: az Igazságügyi Minisztérium a legfőbb ügyész állásfoglalását kéri arról, hogy az újszülött inkubátorba tétele kimeríti-e a bűncselekmény törvényi tényállását, ha igen akkor a Btk. vonatkozó módosítása kezdeményezhető-e. Továbbá hivatalos állásfoglalást kér a Belügyminisztériumtól és a Szociális és Családügyi Minisztériumtól. Az állásfoglalások beérkezése és feldolgozása után újabb egyeztető tárgyalás összehívására tett ígéretet az Igazságügyi Minisztérium képviselője, de arra nem került sor. Ezért, tekintettel arra, hogy az élethez való alkotmányos joggal összefüggő visszasság megszüntetését mi is nélkülözhetetlennek tartottuk – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 18. § (4) bekezdése alapján – 2003 novemberében az igazságügy-minisztert az egyeztetés folytatására kértük fel.

Az érintett alkotmányos jog

A Magyar Köztársaság Alkotmánya

„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”

Jogszabályi háttér

1978. évi IV. törvény a büntető törvénykönyvről

„193. § (1) Aki más családi állását megváltoztatja, így különösen gyermeket kicserél, vagy más családba csempész, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Következtetések, állásfoglalás

Az igazságügy-miniszter válaszában kifejtette, hogy az újszülöttjüket a kórház előtti inkubátorban elhelyező anyák magatartásának büntetőjogi megítélése, illetőleg a jogi szabályozás esetleges módosítása több irányú és igen körültekintő vizsgálatot igényel. A miniszter ismételten kérte a Legfőbb Ügyészség állásfoglalását, egyben tájékoztatást kért a bűnüldöző szervek gyakorlatáról, vagyis arról, hogy indítanak-e büntetőeljárást a csecsemőt inkubátorba helyező személy ellen, illetőleg milyen indokok alapján kerül sor a nyomozás megtagadására vagy megszüntetésére. A miniszter szükségesnek tartotta az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériummal való egyeztetést is.

Az Legfőbb Ügyészség állásfoglalásának birtokában és az egyeztető tárgyalásokat követően az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter tájékoztatott arról, hogy mely jogszabályok módosítása szükséges ahhoz, hogy a jelzett magatartás büntetőjogi következményeket ne vonjon maga után. Az egyik ilyen a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény örökbefogadásra vonatkozó szabályainak olyan kiegészítése, hogy a gyermek örökbefogadásának engedélyezéséhez ne legyen szükség annak a szülőnek a hozzájárulására, aki gyermekét, annak érdekében, hogy más nevelje fel – személyazonosságának feltárása nélkül – az egészségügyi intézmény erre kijelölt helyén helyezi el, feltéve, hogy bizonyos időn belül a gyermekért nem jelentkezik. A törvényben meghatározott idő elteltével a gyermek örökbe adhatóvá válna, a szülő pedig ráutaló magatartással mintegy „hozzájárulna” gyermeke örökbeadásához.

A szaktárca fontosnak tartja azt is, hogy az inkubátorba helyezés lehetőségéről az érintettek tudomást szerezhessenek. Ezért szükséges a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény módosítása is olyan módon, hogy a Családvédelmi Szolgálat munkatársának az állapotos nőt – lehetőleg a magzat apja jelenlétében – a terhességmegszakítási kérelem bejelentését követően tájékoztatnia kelljen az inkubátorba helyezés lehetőségéről, továbbá arról, hogy az inkubátorba helyezéssel az anya ráutaló magatartással hozzájárul a gyermek örökbeadásához.

Végül szükséges a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény módosításával a gyermekjóléti szolgáltatás feladatainak bővítése ugyanazon tájékoztatási kötelezettséggel, mint a magzati élet védelméről szóló törvény esetében.

Álláspontunk szerint a szóban forgó tervezett jogszabály-módosítások a gyermek élethez és emberi méltósághoz való alkotmányos jogának érvényesülését szolgálják, nem csökkentve ezzel az anya önrendelkezési jogát. Előzőekre tekintettel a tervezett jogszabály-módosításokkal egyetértünk, azok mielőbbi megvalósítását támogatjuk.

Budapest, 2004. december 10.

Takács Albert
az állampolgári jogok
országgyűlési biztosának
általános helyettese

Péterfalvi Attila
adatvédelmi biztos

(5522/2003)

3. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS KÖZLEMÉNYEI

Közlemény

*a Blikk című napilap 2004. 01. 27-i számában megjelent,
Fehér Miklós válogatott labdarúgó tragikus haláláról tudósító cikkel kapcsolatban*

Megdöbbenéssel értesültem arról, hogy a Blikk című napilap a mai számában úgy tudósított Fehér Miklós válogatott labdarúgó tragikus haláláról, hogy a címdalán közzétette a szerencsétlenül járt sportoló haláltusája közben készült fényképét, megsértve ezzel emberi méltóságát, képmása és személyes adatai védelméhez fűződő jogát. Az ilyen sokkoló hatású képek bemutatása a személyiségi jogok lábbal tiprását jelenti, és sérti a jóérzésű emberek kegyeleti érzéseit is. Az újság eladott példányszámának növelése, a piaci verseny nem szolgáltatathat elegendő indokot az ilyen mértékű jogsértésekre.

Személyiségi jogai csak az élő természetes személynek vannak, az ember halálával megszűnik a jogképessége. Ez azonban nem eredményezheti azt, hogy az elhunyt adataival, képmásával az újságíró szabadon rendelkezze, mert az adott személy halála után is tiszteletben kell tartani magánéletét, emberi méltóságát.

Tudomásul kell venni, hogy a sajtószabadság nem önmagában érvényesülő alkotmányos jog, hanem csak a személyiségi jogok védelmével összhangban érvényesülhet.

Nyomatékosan és ismételten felhívom az úgynevezett „bulvárújságírásban” dolgozó újságírók figyelmét a mértékletességre, nagyobb empátia és a személyiségi jogok tiszteletének fontosságára.

Budapest, 2004. január 28.

Dr. Péterfalvi Attila

(135/H/2004)

* * *

Közlemény

a kutatás, illetve közvetlen üzletszerzés célját szolgáló adatkezelésekről

Az elmúlt időszak növekvő számú panaszai arra utalnak, hogy a polgárok nem kapnak megfelelő tájékoztatást arról, hogy lehetőségük van nyilatkozatukkal megtiltani, illetve korlátozni a közúti közlekedési nyilvántartásban és a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban nyilvántartott adataik közvetlen üzletszerzés (direkt marketing), tudományos kutatás, közvélemény-kutatás és piackutatás céljára történő felhasználását.

A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény az adatalanyok hozzájárulásától függetlenül teszi lehetővé bármely polgár, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet számára, hogy az említett adatbázisok segítségével a személyek és járművek adatait direkt marketing, tudományos kutatás, közvélemény-kutatás és piackutatási célú megkeresésekre felhasználja. Az adatok kiadását, illetve egyéb módon történő felhasználását az érintettek korlátozhatják, azonban az Adatvédelmi Biztos Irodájához érkező ilyen tárgyú beadványok emelkedő száma arra enged következtetni, hogy a Belügyminisztérium, illetve a nyilvántartás szervei erről szóló tájékoztatása ugyan sokakhoz eljutott, mégis számos polgár nem értesült még e lehetőségről.

Felhívom az állampolgárok figyelmét arra, hogy a lakó- vagy tartózkodási helyük szerint illetékes jegyzőhöz (okmányirodához), vagy a Belügyminisztérium Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalának Ügyfélszolgálati Irodájához (1094 Budapest, IX. kerület, Balázs Béla u. 35.) címzett nyilatkozattal (ajánlott levélben vagy személyesen) megtilthatják, hogy személyes adataikat ilyen módon felhasználhassák.

Az adatszolgáltatást tiltó/korlátozó nyilatkozatok nem érintik a törvényben előírt adatok nyilvántartását és adatszolgáltatások teljesítését. Mivel a szóban forgó nyilvántartások nem kapcsolhatóak össze, az állampolgároknak a két nyilvántartásban szereplő adataikra nézve külön-külön kell kérniük a letiltást.

Felkérem az önkormányzati jegyzőket arra, hogy a jelen közleményt a helyben szokásos módon hozzák nyilvánosságra, és tájékoztassák a polgárokat a letiltás jogáról.

Budapest, 2004. február 25.

Dr. Péterfalvi Attila

(322/H/2004)

* * *

Közlemény

a FIDESZ – Magyar Polgári Szövetség aláírásgyűjtésének nyilvántartásba vételéről

Tájékoztatom a nyilvánosságot, hogy a FIDESZ – Magyar Polgári Szövetség által 2004. március 29-én bejelentett, a kormány részére benyújtandó petícióval kapcsolatos „*aláírásgyűjtés és kapcsolattartás*” megnevezésű adatkezelést a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 29. §-a alapján nyilvántartásba vettem.

Az adatkezeléssel kapcsolatban a FIDESZ – Magyar Polgári Szövetség figyelmét az alábbiakra hívtam fel:

A nyilvántartási számot az aláírásgyűjtés helyszínén is jól látható formában megtekinthetővé kell tenni.

Az aláírásgyűjtő ív és a szórólap a direkt marketing kereskedelemben kialakult gyakorlatot követő formában tartalmazza az információs önrendelkezési jog gyakorlásához szükséges nyilatkozatot, ugyanakkor az érintettek információs önrendelkezési jogának hatékonyabb érvényesítéséhez az aláírás előtt, illetve a szórólapok átadásakor fel kell hívni a figyelmet a választás lehetőségére, arra hogy célját tekintve két adatkezelésről van szó.

Felhívtam az adatkezelő figyelmét, hogy azon személyek adatait – akik a kapcsolattartáshoz nem járultak hozzá – a bejelentésben feltüntetett időben törölni kell.

Budapest, 2004. március 30.

Dr. Péterfalvi Attila

(510/N/2004)

* * *

Közlemény

a BKV Rt. által szervezett, a közlekedési szokásokat felmérő közvéleménykutatásról

Vizsgálatot folytattam a BKV Rt. által szervezett, Budapesten és a BKV Rt. járatai által érintett környező településeken folyó, a közlekedési szokásokat felmérő közvélemény-kutatással kapcsolatosan. A közvélemény-kutatásban a közbeszerzés keretében kiválasztott Közlekedés Kft. három alvállalkozója vesz részt: a Gfk. Hungária Piackutató Kft., a Sonda Ipsos Média-, Vélemény- és Piackutató Intézet, valamint a TNS Hungary Gazdasági és Társadalmi Marketing Tanácsadó Kft. A BKV Rt. megbízásából indult felmérés 49000 család és 500 intézeti háztartás lakóinak a megelőző napi közlekedési szokásaival foglalkozik. A kutatás 2004. május 4-től 2004. június 7-ig, illetőleg 2004. szeptember 13-tól 2004. november 22-ig tart.

A kutatásban részt vevő szervezetek nem címlistát használnak, a megkérdezettek kiválasztása úgynevezett véletlen sétás eljárás alapján. A kérdezőbiztosok az interjú előtt kötelezően ismertetendő szövegben tájékoztatják a potenciális megkérdezetteket a kutatás céljáról, a kutatást végző cégről, a válaszadás önkéntességéről és arról is, hogy a megkérdezett adatai statisztikailag összesítve kerülnek feldolgozásra. A megkérdezett lakóhelyének címe házszám nélkül, nem azonosítható módon, tömbhatároló utcaszakasz szinten kerül be az adatbázisba. Az interjú végén azonban a felmérést végző cégek a megkérdezettek nevét és telefonszámát is rögzítik, mely a kérdés telefonos ellenőrzésére szolgál. Az ellenőrzéshez felvett neveket és telefonszámokat az ellenőrzést követően leválasztják az egyéb adatokról, s azok a munka befejezése után kerülnek megsemmisítésre. Az érintetteknek szóló tájékoztatás szerint azonban az adatkezelés időtartama „*néhány hét*”, s az ellenőrzést követően törlik a személyes adatokat.

A vizsgálat megállapította, hogy a telefonos ellenőrzés előtt sem engedhető meg, hogy a személyes adatok és az egyéb adatok ugyanabban az adatbázisban szerepeljenek, hiszen így nem biztosított a megkérdezettek anonimitása. Az adatfelvételtől számított lehető legrövidebb időn belül ki kell választani azokat, akiknél ilyen telefonos ellenőrzést kívánnak végezni. Azon személyek nevét és telefonszámát, akiknél ezzel a lehetőséggel nem kívánnak élni, haladéktalanul törölni kell az elkülönített adatbázisból. Végül az ellenőrzés befejezését követően az ellenőrzöttek személyes adatait is haladéktalanul törölni kell.

Budapest, 2004. május 11.

Dr. Péterfalvi Attila

(720/K/2004)

* * *

Közlemény

egyes vitatott adatigénylések adatvédelmi vonatkozásairól

Az elmúlt időszakban ismételten azzal szembesültem, hogy országgyűlési, önkormányzati képviselők, miniszterek, államtitkárok, egyéb tisztviselők az adatvédelmi és tevékenységükre vonatkozó jogszabályi előírások megkerülésével, illetve nagyvonalú értelmezésével igyekeznek olyan információk, személyes adatok birtokába jutni, amelyek felhasználásával, nyilvánosságra hozatalával a közélet tisztaságának megóvását, egyes szervezetek működésének ellenőrzését kívánják biztosítani.

Bár az adatvédelmi törvény ez év elején – az európai uniós jogharmonizációs kötelezettségeknek eleget téve – több ponton is módosult, az adatkezelés szabályai lényegében változatlanok: személyes adatot kezelni továbbra is csak az érintett személy hozzájárulása vagy törvényi felhatalmazás alapján lehetséges.

A jogellenesen beszerzett személyes adatok felhasználása, azok nyilvánosságra hozatala – a „*hírbe hozott*” személyek jogainak súlyos sérelmén túl – veszélyeztetheti a tények feltárására jogszerűen indított eljárásokat, és a közvélemény pártatlan tájékoztatását sem szolgálja.

Nyomatékkal kívánok rámutatni arra, hogy a személyes adatok jogszerű kezeléséért elsősorban az adatok birtokosai, a nyilvántartások kezelői felelősek, hiszen az ő közreműködésük nélkül jogellenes adatkezelések nem történhetnek. Önmagában az a tény, hogy a megkeresés felsőbb szervtől, irányító, ellenőrző szerepet betöltő személytől érkezik, nem alapozza meg az adatszolgáltatás teljesítésének kötelezettségét. Az adatkezelő kötelessége azt ellenőrizni, hogy az adatot igénylő szerv vagy személy rendelkezik-e megfelelő felhatalmazással a kért adatok kezelésére. Amennyiben nem, az adattovábbítást meg kell tagadni.

Végezetül felhívom az írott és elektronikus sajtó figyelmét, hogy a jogellenesen megszerzett személyes adatok nyilvánosságra hozatala újabb jogsértést valósít meg.

Budapest, 2004. június 3.

Dr. Péterfalvi Attila

(733/A/2004)

* * *

Közlemény

a közfeladatot ellátó szervek és intézmények selejtezési gyakorlatának rendjéről

Hivatalomhoz indítvánnyal fordult egy megyei közigazgatási hivatal vezetője, mert a megyei levéltár igazgatójának értesítése szerint az egyes közfeladatot ellátó szervek és intézmények selejtezési gyakorlata – tapasztalatuk szerint – nem felel meg a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényben előírt adatkezelési követelményeknek. Több alkalommal jelezték a levéltár munkatársai, hogy a közfeladatot ellátó szervek és intézmények selejtezési feladataikat külső szervezetekkel végeztették el.

Amint az minden adatkezelő számára ismert, személyes adat csak akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy azt törvény – vagy meghatározott esetben önkormányzat rendelete – elrendeli. A minisztériumok és az országos hatáskörű államigazgatási szervek iratkezelési mintaszabályzatáról szóló 40/1998. (III. 6.) Korm. rendelet 20.1 pontja előírja, hogy az iratok selejtezését csak az azok tartalmi jelentőségét ismerő személy irányítása mellett lehet elvégezni. Olyan személy tehát, akinek nincs megfelelő felhatalmazása az adatok kezelésére, megismerésére – az adatvédelmi törvényen túl – e szabályból (is) következően fogalmilag ki van zárva abból, hogy a selejtezésben részt vehessen, hiszen nem felel meg a rendeletben előírt feltételeknek.

Azok a szervek, intézmények, melyek nem az adatkezelésre feljogosított munkatársaikkal végeztetik el a selejtezési feladatokat, törvénytörtő gyakorlatot folytatnak. Felhívom az adatkezelőket arra, hogy gondoskodjanak az adatvédelem követelményeinek maradéktalan betartásáról.

Budapest, 2004. június 15.

Dr. Péterfalvi Attila

(813/K/2004)

* * *

Közlemény

a Magyar Posta Rt. Országos Logisztikai Központjában végzett adatkezelést érintő adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményéről

Az Országgyűlés Informatikai és távközlési bizottságának május eleji ülésén több képviselő arról tájékoztatott, hogy a Magyar Posta Rt. új, budaörsi logisztikai központjában tett látogatásuk során az az általuk tapasztalt gyakorlat, mely szerint minden levél első oldaláról elektronikus felvétel készül, véleményük szerint adatvédelmi szempontból megválaszolandó kérdéseket vet fel.

A bizottsági ülés után hivatalból indítottam vizsgálatot annak megállapítására, hogy az Országos Logisztikai Központ (a továbbiakban: Központ) tevékenysége adatvédelmi szempontból megfelel-e a hatályos jogszabályoknak.

A vizsgálat során azt tapasztaltam, hogy az alkalmazott technológia segítségével elektronikus felvételt készítenek a küldemény (boríték) első oldalának egészéről. Ez a kép, valamint a rajta látható adatok (amelyek természetes személy feladó vagy címzett esetében személyes adatoknak minősülnek) törölődnek a rendszerből, amennyiben a feltüntetett irányítószám és utcanév, illetve házszám egyértelműen leolvasható. A későbbi feldolgozás során a küldemény rendeltetési helyét a kiosztott vonalkód határozza meg.

Abban az esetben, ha a feltüntetett címadatok (irányítószám, utca, házszám) a rendszer számára nem értelmezhetőek, a készített felvétel az úgynevezett videokódoló egységbe kerül, ahol a Központ munkatársai ellenőrzik a küldeményről készült felvételt, és a korábban kiosztott vonalkódhoz a megfelelő címadatot társítják. A küldemények jelentős részét kell ilyen módon élőmunkával tanulmányozni. Ha a videokódolást végző munkatárs a küldeményen feltüntetett címet megállapította, a készült felvétel törölődik a rendszer memóriájából.

A postáról szóló törvény adatkezelésre vonatkozó egyes rendelkezései, és az új rendszerű küldeményfeldolgozás meghatározott mozzanatai nem felelnek meg az adatvédelmi törvény előírásainak, ezért elkerülhetetlen, hogy a postai küldeményeken feltüntetett személyes adatok kezelésével járó tevékenységet a jelenleginél részletesebb törvényi szintű szabályok rendezzék.

A vizsgálat nem tárt fel olyan törekvéseket, amelyek arra utalnának, hogy a posta a küldemények feldolgozásán túl egyéb műveleteket végez a fizikailag birtokába jutó adatokkal, mindazonáltal szükségesnek tartom a postáról szóló törvény módosítását, melynek eredményeképpen a törvény olyan rendelkezéssel egészülne ki, amely a küldeményfeldolgozás folyamatának sajátosságaira is figyelemmel rögzítené az adatkezelés célját és feltételeit, a kezelhető adatok körét és megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát és az adatkezelő személyét.

A vizsgálat során megerősítést nyert továbbá, hogy a könyvelt küldemények átvételének igazolására szolgáló kézbesítési okirat adattartalmára vonatkozó törvényi szabályozás sem felel meg az adatvédelmi törvényben előírtaknak, ezért az adatvédelmi törvényben biztosított felhatalmazásnál fogva javasoltam az informatikai és hírközlési miniszternek, hogy a postáról szóló törvény említett pontokon történő módosítását kezdeményezze.

Budapest, 2004. június 29.

Dr. Péterfalvi Attila

(743/H/2004)

Közlemény

az anonim HIV-szűrés gyakorlati tapasztalatairól

A közelmúltban hivatalból vizsgálatot folytattam az ÁNTSZ intézeteiben az anonim HIV-szűrés gyakorlati megvalósításával kapcsolatban. A hírek szerint több helyen csak pénzért vagy az anonimitás feladásának feltételével végzik el a vérvizsgálatot.

Az egészségügyi törvény biztosítja, hogy – a kötelező szűrés eseteit kivéve – a HIV-szűrésre jelentkező személy a vizsgálat bármely szakaszában megtagadhatja személyazonosító adatainak átadását (anonimitás), ez a vizsgálat elvégzésének nem lehet gátja. A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) civil jogvédő szervezet és az Adatvédelmi Biztos Irodájának munkatársai a helyszíni vizsgálatok során „*inkognitóban*” fővárosi és vidéki ÁNTSZ intézetekben jelentkeztek anonim szűrővizsgálatra.

A Fővárosi ÁNTSZ Intézetében adatvédelmi szempontból mintaszerű volt az ellátás, a vizsgálatra jelentkezőknek külön váróhelyiséget biztosítottak, személyes adat felvétele nélkül történt az adminisztráció, a kész lelet kiadása zárt borítékban a megfelelő segítségnyújtás lehetőségének felajánlásával történt.

Több vidéki intézetben azonban az adatvédelmi törvény rendelkezéseibe ütköző gyakorlatot folytatnak. Előfordult, hogy az anonimszűrés lehetőségére vonatkozó megfelelő felvilágosítás híján már a portán elakadt a kérelmező. Sok helyen a vizsgálathoz taj-számot és személyazonosító igazolványt kértek, megsértve ezzel az anonimitás elvét. Kifogásolható a nem megfelelő azonosítók alkalmazása is, így például az anonim teszteredmény visszakereshetőségéhez a vérmintát a tesztre jelentkező születési dátumával látták el, vagy taj-számot alkalmaztak azzal az indokkal, hogy a kérelmezők általában elfelejtik fantázianév-kódjaikat. Az is kifogásolható, hogy a vidéki intézetek többségében nem nyújtottak teljes körű felvilágosítást a HIV-fertőzés veszélyeit és a megelőzés módját illetően.

A vizsgálat lezárását követően megállapítottam, hogy az anonim HIV-szűrés törvényben deklarált szabályai a gyakorlatban nem érvényesülnek kellőképpen, ezért az adatvédelmi törvényben biztosított jogkörömmel élve felkértem az országos tisztifőorvost, az intézetek és a felügyeleti szervek vezetőit a tapasztalt visszasságok megszüntetésére, a törvényi rendelkezések egységes alkalmazására.

Anonim szűrés esetén az ÁNTSZ városi intézetei nem kérhetik be az érintett személyazonosító adatait „*közegészségügyi vagy járványügyi érdekre*” hivatkozva, mert ez sérti az önként szűrésre jelentkező személyek információs önrendelkezési jogát.

Fontos hangsúlyozni, hogy a tájékoztatáshoz való jog rendkívüli fontosságú ebben az ügyben, mind a betegségre, illetve a betegség megelőzésére vonatkozóan, mind pedig az anonim szűrés lehetőségére való figyelemfelhívásban.

A vizsgálat feltárta, hogy ez utóbbi esetben az egészségügyi személyzet nem tájékoztatja megfelelően az érintetteket. Ennek következtében ilyen vizsgálatot csak annál a személynél végeznek – és még így sem akadályok nélkül –, aki erről a lehetőségről már tudomással bír, és ezt kifejezetten kéri.

Az ajánlás teljes szövege az adatvédelmi biztos honlapján az aktuális információk között, az ajánlások címszó alatt olvasható (www.obh.hu).

Budapest, 2004. szeptember 29.

Dr. Péterfalvi Attila

(1454/H/2004)

* * *

Közlemény

a zárt önkormányzati testületi ülések dokumentumainak kezeléséről

Az elmúlt esztendőben megszorodtak azok a beadványok, melyekben polgármesterek, jegyzők és állampolgárok a zárt önkormányzati testületi ülések dokumentumainak kezelésével kapcsolatos panasz kivizsgálását vagy az erre vonatkozó jogszabályok értelmezését kérték tőlem. A sajtó révén a közvélemény is mind gyakrabban tapasztalhatja, hogy a politikailag sokszínű, választott testületek működése során a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát szolgáló törvények betartása gyakorta gondot okoz.

A demokratikus helyi hatalomgyakorlást, a döntéshozatal átláthatóságát szolgálja az önkormányzati törvénynek az a szabálya, mely szerint a testületi ülések általában nyilvánosak. Az ott folyó vitákat a polgárok nemcsak személyesen, hanem öröndetes módon, egyre több településen a helyi televízió egyenes közvetítései révén vagy az internet segítségével is nyomon követhetik.

A törvényhozó ugyanakkor – hogy a személyi ügyek (választás, kinevezés, fegyelmi eljárás) eldöntése, valamint az önkormányzati vagyonnal való rendelkezés során megfelelő védelmet nyújtson a személyes adatok és az üzleti titkok számára – meghatározott esetekben kötelezővé, illetve lehetővé teszi, hogy a képviselőtestület zárt ülést tartson és a zárt ülésekről készült jegyzőkönyveket a nyilvánosságtól elzárja. Ez a védelem akkor garantálható, ha nemcsak az önkormányzat tisztségviselői és tisztviselői, hanem a képviselőtestület választott tagjai is ismerik és betartják a titoktartásra vonatkozó törvényi előírásokat.

A sokasodó panaszokra tekintettel indokoltnak tartottam, hogy a zárt testületi ülések dokumentumainak kezelésével kapcsolatban felmerült legfontosabb kérdésekben állást foglaljak. Az állásfoglalás elsősorban azt hangsúlyozza, hogy pusztán az iratkezelési előírások érvényesítése nem nyújt garanciát arra, hogy az érintettek jogait maradéktalanul tiszteletben tartsák. Szükséges, hogy az önkormányzati képviselők és az önkormányzatok köztisztviselői – hűen esküjükhöz – megtartsák hazánk alkotmányos jogszabályait. Ezt a jogkövető magatartást előmozdíthatja, ha az önkormányzat tisztségviselői részletesen tájékoztatják az önkormányzati képviselőket, köztisztviselőket a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságát szolgáló jogszabályi előírásokról, a jogséttel kapcsolatos (adatvédelmi, polgári jogi, büntetőjogi) szankciókról, az adatkezelési szabályok megsértése esetén pedig a – törvényekben előírt módon – felelősségre vonást kezdeményeznek.

Az állásfoglalás teljes szövege az adatvédelmi biztos honlapján a www.obh.hu internetcímen az aktuális információk között olvasható.

Budapest, 2005. január 24.

Dr. Péterfalvi Attila

(1926/H/2004)

4. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS NAGY ÉRDEKLŐDÉST KIVÁLTÓ ÜGYEI

Hivatali vesztegetés gyanújával indított büntetőeljárás államtitokká nyilvánítása

[...]

[...]

Tisztelt [...]!

Megkaptam levelét, amelyben az után érdeklődött, hogy M. Csaba r. alezredes „ellen hivatali vesztegetés gyanújával indított büntetőeljárás egészét jogosan nyilvánította-e államtitokká 45 évre a Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH), illetőleg a rendőrség”. Levelében arra utalt, hogy – bár tudja, hogy a konkrét ügyben maga az érintett az, akinek kérésére vizsgálatot folytathatok – jelen esetben „közügyről van szó, mert annak lefolyása, kimenetele alapvetően befolyásolja a nyilvánosságot egy nem kisebb kérdésben, mint az, hogy hatalmi befolyástól mentesen működik-e ma Magyarországon az igazságszolgáltatás”.

Az elmúlt napok fejleményei nyomán válaszom igen rövid is lehetne; jelezhetném Önnek, hogy a beadványa okafogyottá vált, hiszen – sajtóhírek szerint – az „ügy” államtitokká minősítése megszűnt.

Az „ügy”, illetve annak médiában történt kommunikálása azonban jóval bonyolultabb, több magyarázatot igényel. Egyrészt, mert a hatályos jogszabályok alapján egy büntetőeljárás egészét jogszerűen nem lehet államtitokká minősíteni (és ez valószínűleg nem is történt meg), másrészt a Nemzetbiztonsági Hivatalnak egy büntetőeljárásban nincs hatásköre eljárni.

Jelen esetben jogszerűen tehát csak az történhetett, hogy a minősítők (az NBH, a Rendőrség, és esetleg a Fővárosi Ügyészségi Nyomozó Hivatal arra illetékes vezetői, munkatársai, illetve M. Csaba esetében nyilvánvalóan a felettese) megszüntették a minősítést azoknak az adatoknak, amelyeket korábban (egyes esetekben csak néhány hónapja) olyanak ítélték, amelyeknek „az érvényességi idő lejártá előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése vagy felhasználása, illetéktelen személy tudomására hozása, [...] közvetlenül sérti vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott [...] érdekeit.” (Idézet az úgynevezett titoktvényből.)

És bonyolult az „ügy” azért is, mert M. Csaba ellen indult nyomozás nem „közügy”, hanem csak egy olyan büntetőeljárás, amely ugyan közérdeklődésre számot tarthat, de amelynek közvélemény elé tárásakor – adatvédelmi szempontból – igen körültekintően kell eljárni. Csak M. Csaba hozzájárulása alapján lehet, lehetne róla írni, bemutatni a személyével kapcsolatos adatokat, vagy a meggyanúsításáról, a munkakörében történt változásokról beszámolni, ugyanis nincs olyan törvényi felhatalmazás, amely alapján az őt érintő adatokat, az ellene folyó eljárást – a jelen szakaszban – nyilvánosság elé lehetne tární.

Végezetül engedje meg, hogy megemlítsem: nagyon bízom abban, hogy a hatalmi befolyástól mentes igazságszolgáltatásról nem úgy kell meggyőződnie, hogy az egyesek ellen indult büntetőeljárásokra vonatkozó személyes adatokat, az eljárás alá vontakkal összefüggésbe hozható információkat, tényeket – az eljárás indításától, azaz a gyanú megfogalmazódásától, a nyomozáson keresztül, egészen a vádemelésig – a média folyamatosan a nyilvánosság elé tárja. És azért sem lehet ilyen megoldást választani, mert az adatvédelmi törvény 4. §-a szerint a „személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait – ha törvény kivételt nem tesz – az adatkezeléshez fűződő más érdekek, ideértve a közérdekű adatok nyilvánosságát (19. §) is, nem sérthetik”.

Budapest, 2004. január 20.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(80/A/2004)

Összegzés

a www.halapenz.hu honlappal kapcsolatos adatvédelmi biztosi vizsgálat megállapításairól

2003 decemberében jutott tudomásomra, hogy az interneten honlap üzemelt www.halapenz.hu domain névvel kismamák számára. A honlapon az úgynevezett „országos szülészorvos adatbázis” volt található, melynek segítségével budapesti és országos szülészetek között tallózhatott az érdeklődő, továbbá megismerhette a szülészetek orvosairól írt véleményeket, valamint tájékozódhatott az orvos által elvárt hálapénz összegéről is. Az adatbázis gyakorlatilag a fórumon elhangzott vélemények alapján állt össze egységes rendszerre úgy, hogy az adatokat az olvasók írták be saját tapasztalataik alapján. Az adattartalom a következő volt: a beíró neve, linkként az e-mail címe, a véleménye, a terhesgondozásnak és a szülés levezetésének az ára (ha az orvos előre meghatározott összeget kért), az orvos neve, illetve a kórház adatai (cím, telefon, város).

2004. január 5-én hivatalból vizsgálatot indítottam annak feltárására, hogy mennyiben felelt meg az adatvédelmi előírásoknak a kérdéses honlapon található adatbázis. Tekintettel arra, hogy a honlapon található „hálapénzek” az üzemeltető figyelmeztetése alapján csak az orvos által elvárt, előre kért összegeket jelentik, így a vizsgálat csak a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló törvényben meghatározott, térítésmentesen igénybe vehető, és az egészségbiztosítási alaphoz finanszírozott ellátások „ellenértékeként” átadott juttatásokra és ezek kezelésére terjedt ki. A magánpraxisokban megszabott tarifák és a kötelező egészségbiztosítási ellátásokon felüli egészségügyi szolgáltatásokkal összefüggő költségek nem estek az adatvédelmi szempontú vizsgálat körébe.

A honlapon közzétett adatok közül a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 3. § és 83/B. § (2) szakaszai alapján az orvos és annak az intézménynek a neve, mellyel az orvos közalkalmazotti viszonyban áll, közérdekű adat. A vizsgálat feladata volt annak megállapítása, hogy közérdekű adat-e a hálapénzekkel kapcsolatos adat. Az Avtv. alapján közérdekű adat a közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat. A közfeladat ellátását – a szülészeti ellátás nyújtását – az egészségügyi intézmény végzi, ennek megfelelően csak az egészségügyi ellátást nyújtó intézmény vonatkozásában beszélhetünk kezelésében lévő, valamint tevékenységére vonatkozó közérdekű adatokról. Az egészségügyi ellátásra vonatkozó adatok körében közérdekű adat például a gyógyintézet neve, elérhetősége, az intézet egészségügyi szolgáltatásai, az egészségbiztosítási pénztárral való finanszírozási kapcsolata, a térítés mellett igénybe vehető egészségügyi szolgáltatások és azok díjai. A hálapénzzel összefüggő adatok nem az intézmény által ellátott közfeladathoz kapcsolódnak, hanem egy meghatározott, természetes személyhez – a kezelőorvoshoz, így ezek az adatok az orvos személyes adatainak minősülnek. Jogi értelemben a közérdeklődés nem minősít át egy személyes adatot közérdekű adattá. Az Avtv. hatálya alá tartozik minden személyes adat, annak tartalmára való tekintet nélkül.

A vizsgálat továbbá megállapította, hogy a hálapénzzel kapcsolatos adat nem tekinthető közérdekből nyilvános adatnak sem, mert hiányzik az a törvényi szabályozás, amely közérdekből elrendeli ezeknek az adatoknak a nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét.

Tekintettel arra, hogy a honlapon „országos szülészorvos adatbázis” elnevezés szerepelt, szükségessé vált különbséget tenni egy adatbázisban és egy fórumon kezelt adatok között. A www.halapenz.hu portálon található fórum egyértelműen, és az üzemeltető szándéka szerint is adatbázisként funkcionált. A látogatói vélemények összegyűjtését, rendszerezését, tárolását és nyilvánosságra hozatalát abból a célból végezte az üzemeltető, hogy lehetővé tegye a kismamák számára az információcserét. Adatvédelmi szempontból irreleváns az adatok forrása, tehát hogy magánszemélyek fórumban elmondott véleményeiből állt össze az adatbázis és az is, hogy a személyes adat a vitatott hálapénzre vonatkozik.

Egy internetes fórumon (chat-en) bárki közzéteheti véleményét a szabad véleménynyilvánításhoz való alkotmányos alapjog keretein belül, de tisztában kell lennie annak polgári jogi és büntetőjogi következményeivel. Ha hozzászóló a fórumon vagy chat-en véleményével sérti mások jóhírnevét, emberi méltóságát, becsületét, polgári jogi felelősségre vonható, míg a becsületsértés, rágalmazás Btk. szerinti tényállásának megvalósítása esetén büntetőjogi következményekkel is számolhat.

A honlapon a vélemények és az adatok kezelése kifejezetten egy adatbázis összerendezésének a szándékával történt, így a vizsgálat során az adatbázis adatvédelmi követelményekkel való összhangját tartottam szem előtt. Összegzőképp megállapítom, hogy a hálapénzre vonatkozó adat az orvossal kapcsolatba hozható személyes adat, melynek kezelése és nyilvánosságra hozatala a hozzájáruló nyilatkozatok hiányában jogellenesen történt. Ugyanakkor örömmel nyugtáztam az adatkezelő együttműködési készségét, mert a honlap szerverről történő eltávolításával még a vizsgálat befejezése előtt gondoskodott a jogsértő adatkezelés megszüntetéséről.

A vizsgálat lezárásával ismételten hangsúlyozom, hogy nem a hálapénz társadalmilag nem kívánatos gyakorlatának fenntartása mellett kívánok fellépni, hanem a széles vitát kiváltó internetes honlap működésével összefüggő adatvé-

delmi visszasságokra hívom fel a figyelmet. A hálapénz problémájának megoldása nem tartozik az adatvédelmi biztos hatáskörébe, azonban személyes adatok egy adatbázisban való kezelésének az Avtv. rendelkezéseivel való összhangja igen, még akkor is, ha a honlap működése és tartalma alkalmas a hálapénz intézményének a támadására és a nyilvánosság széleskörű tájékoztatására.

Budapest, 2004. március 10.

Dr. Péterfalvi Attila

(2/H/2004)

* * *

Összegzés

*dr. Grespik László egy úgynevezett skinhead-per során a bíróhoz intézett kérdésének
jogszerűségével kapcsolatos vizsgálatról*

Ez év elején konzultációs beadvány érkezett az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben a beadványt tevő abban kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását, hogy dr. Grespik László egy büntető ügyben megtartott tárgyaláson elhangzott kérdése („védői kötelességemből adódóan, az ügy jellege miatt indítványozom, hogy az eljáró bíró nyilatkozzon, hogy zsidó vallású, illetőleg származású-e, valamint a zsidósághoz való egyéb viszonyára tekintettel elfogultnak érzi-e magát?”) a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezéseit figyelembe véve a jogszabályok által megengedett, illetve esetleg tilalmazott volt-e.

A beadványozó kérdésére válaszolva az alábbi megállapításokat tettem:

A beadványhoz csatolt jegyzőkönyv tanúsága szerint adatvédelmi szempontból két vizsgálandó cselekmény történt: az egyik az ügyvéd fent idézett kérdése, a másik cselekmény pedig a bíró válasza: „az indítványozott kérdésre nem vagyok köteles válaszolni [...]” [...] „az ügy jellegére tekintettel, hogy ez később ne legyen probléma, válaszolok a feltett kérdésre: nem vagyok elfogult és nem vagyok zsidó, és úgy tudom, felmenőim között sincs ilyen”.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. § 1. pontja szerint személyes adat a bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. Az idézett definíció alapján megállapítható, hogy az ügyvéd kérdése személyes adatról szóló nyilatkozatra irányul. Az Avtv. 2. § 2. a) pontja szerint különleges adatnak minősül többek között a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre vonatkozó személyes adat, tehát a kérdés a személyes adatok fokozott védelmet élvező csoportját érinti.

Az ügyvéd láthatóan azért tartotta fontosnak a szóban forgó személyes adatok ismeretét, mert álláspontja szerint a bíró származása, vallása, vagy a zsidósághoz való egyéb viszonya döntően befolyásolhatja az eljárás eredményét. Az Avtv. szabályai szerint az ügyvéd kérdése önmagában nem értékelhető adatkezelésként, hiszen annak 2. § 9. pontja szerint adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása. Adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (például ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is.

A kérdés elhangzásakor a megismerni kívánt személyes adatot a bíró még nem fedte fel. Személyes adat hiányában adatkezelés nem valósul meg, a kérdés feltétele, még ha az különleges adatokat is érint, az Avtv. fogalomrendszere alapján nem értékelhető adatkezelésként.

A második, az adatvédelem szempontjából vizsgálandó cselekmény a bíró válasza az ügyvéd által feltett kérdésre. Az Avtv. 3. § (2) bekezdése szerint különleges adat akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy – a szóban forgó adatok esetében – az nemzetközi egyezményen alapul, vagy alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 50. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a védő a védelem érdekében az ügyben tájékozódhat, a jogszabályokban biztosított lehetőségek és feltételek keretei között adatokat szerezhet be és gyűjthet”, amelynek azonban álláspontom szerint indokolatlanul kiterjesztő értelmezését jelenti, ha valaki arra a következtetésre jut, hogy ezen felhatalmazás alapján jogosult megismerni az eljáró bíró származására és vallására vonatkozó

adatokat, illetve arról a bíró köteles nyilatkozni a védőnek. Ebből következően, visszautalva az Avtv. 3. § (2) bekezdésére, az említett személyes adatok megismerésére kizárólag az érintett hozzájárulásának birtokában van lehetőség. A hozzájárulás fogalmát az Avtv. pontosan meghatározza, amikor az értelmező rendelkezések között a hozzájárulás fogalmát így rögzíti: az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez. A vizsgált esetben a bíró önként tárta fel származására és vallására vonatkozó személyes adatait az ügyvéd, illetve a nyilvánosság előtt. A védő ilyen módon a bíró különleges adatainak birtokába került, az Avtv. fogalomrendszere alapján ezen adat kezelőjévé vált. Mivel a különleges adatokat a bíró megfelelő hozzájárulása birtokában ismerte meg, a védő adatkezelése nem jogellenes.

Mindazonáltal szükségesnek tartom megjegyezni, hogy az Avtv. rögzíti a célhoz kötöttség elvét, melyre minden adatkezelő köteles tekintettel lenni. Az Avtv. 5. § (1) bekezdése szerint „*személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak*”. Adatvédelmi biztosként eljárásjogi kérdésben nem foglalkozom állást, ugyanakkor megvizsgáltam a bíró kizárása, mint jogintézmény helyét a büntetőeljárásban, és a célhoz kötöttség elvének érvényesülését.

Áttekintve a Be. szabályozását, a Legfelsőbb Bíróság hasonló tárgyú ügyekben hozott határozatait, valamint az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát, nem fogalmazható meg az a törvényes cél, amelyre tekintettel a védő az eljárás során a bíró származására és vallására vonatkozó adatát kezelheti. Amennyiben tehát a bíró a kérdésre pozitív választ ad, és ezáltal az ügyben eljáró védő különleges adatok kezelőjévé válik, a célhoz kötött adatkezelés követelménye nem valósul meg.

2004. március 20.

Dr. Péterfalvi Attila

(52/K/2004)

* * *

Összegzés

a Nagymaros Város Önkormányzata által kiírt jegyzői pályázattal kapcsolatos adatvédelmi biztosi vizsgálatról

Hivatalból, majd később állampolgári beadvány alapján indítottam vizsgálatot annak megállapítására, hogy a Nagymaros Város Önkormányzata által kiírt jegyzői pályázat megfelelt-e a személyes adatok védelmére vonatkozó törvényi előírásoknak. A vizsgálat során megkerestem a város polgármesterét, valamint azt a két gazdasági társaságot, amelyek grafológiai, illetve pszichológiai alkalmassági vizsgálat elvégzésével működtek közre a jegyző személyének kiválasztása során.

A vizsgálat a következő eredményre vezetett:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló módosított 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja alapján személyes adat bármely meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés, tehát személyes adatnak minősül a pályázati eljárás során a pályázóval kapcsolatban kezelt valamennyi információ. Az Avtv. 3. §-a szerint személyes adat akkor kezelhető, ha az érintett ahhoz hozzájárul vagy az adatkezelést törvény elrendeli. Adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet, például személyes adatok felvétele, rögzítése, tárolása, felhasználása (Avtv. 2. § 9. pont).

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 10. § (2) bekezdése szerint a köztisztviselői állás betöltésére kiírt pályázati felhívásnak tartalmaznia kell – többek között – a pályázat benyújtásának feltételeit, a pályázati eljárásra vonatkozó tájékoztatást és a képesség-, illetve alkalmassági vizsgálat lefolytatására vonatkozó szabályokat. A Ktv. 10. § (6) bekezdése szerint „*képesség-, illetve alkalmassági vizsgálat csak abban az esetben írható elő a pályázati eljárásban való részvétel feltételeként, ha az a közszolgálati jogviszony létesítése és a vezetői megbízás adása szempontjából lényeges tájékoztatást nyújthat, és ha ezt a pályázati felhívás tartalmazta*.” Ezzel összhangban a munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény is megerősíti, hogy a munkavállalóval szemben csak olyan alkalmassági vizsgálat alkalmazható, amely személyiségi jogait nem sérti, és a munkaviszony létesítése szempontjából lényeges tájékoztatást nyújthat.

Nagymaros önkormányzatánál a pályázati felhívásban nem adtak tájékoztatást arról, hogy a pályázati eljárás lefolytatása során a jelentkezők egy részétől grafológiai és alkalmassági vizsgálaton való részvételt kérnek. Az Avtv. 6. §-ában rögzíti a tájékoztatáshoz való jogot, mely szerint az érintettet egyértelműen és részletesen tájékoztatni kell az adatai kezelésével kapcsolatos minden tényről. A Ktv. 10. § (2) bekezdése a képesség- és alkalmassági vizsgálattal kapcsolatban előzetes tájékoztatási kötelezettséget határoz meg.

Képesség-, illetve alkalmassági vizsgálat – törvényi felhatalmazás hiányában – csak a pályázó hozzájárulása alapján végezhető. A hozzájárulással szembeni követelmény, hogy az önkéntes, határozott legyen és megfelelő tájékoztatáson alapuljon [Avtv. 2. § (6) bekezdés]. A pályázó a megfelelő tájékoztatás alapján szabadon mérlegelheti és eldöntheti, hogy az adatkezelő által kért vizsgálatokon és ezáltal a pályázati eljárásban részt vesz-e. A tájékoztatás során meg kell jelölni az adatkezelés célját, az adatkezelésre és adatfeldolgozásra jogosultat, és közölni kell, hogy kik ismerhetik meg az adatokat [Avtv. 6. § (2) bekezdés], tehát az érintettnek pontosan tudnia kell, hogy mi az adatainak a sorsa. Az Alkotmánybíróság már korábban megállapította, hogy az alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. A tájékozott hozzájáruláshoz az szükséges, hogy a pályázó tudja, hogy hozzájárulását mely adatai vonatkozásában, milyen adatkezelési művelet végzéséhez kéri, mi történik az adataival.

Mindezek alapján a pályázónak el kell döntenie, hogy megadja-e hozzájárulását a vizsgálatok elvégzéséhez, vagyis rendelkezésre bocsátja-e adatait e célból a vizsgálatot végző szervnek.

A vizsgálat eredményeképpen azonban új adatok, információk, következtetések keletkeznek, ezért ezek ismeretében az érintettnek arról is kell döntenie, hogy a megbízó, a pályázatot kiíró szerv tudomására akarja-e hozni ezeket, vagyis ismét hozzájárulása szükséges az újabb adatkezeléshez, az adatok harmadik félnek való továbbításához. A különféle alkalmassági vizsgálatok elvégzése esetében az érintett hozzájárulhat ahhoz, hogy a vizsgálatot végző szerv a szakvélemény teljes terjedelmét közölje a harmadik féllel, vagy ahhoz, hogy csak a vizsgálat fő megállapításáról tájékoztassa a megbízóját, vagyis arról, hogy a pályázó alkalmas-e az állás betöltésére vagy sem. Tehát a megbízó tájékoztatása a szakvéleményről csak akkor jogszerű, ha a vizsgálat alanya a rá vonatkozó vizsgálati elemzés ismeretében ehhez kifejezetten, határozottan, előzetesen hozzájárul. Ha a munkáltatói adatkezelés jogalapjául szolgáló hozzájárulás nem felel meg a fenti követelményeknek, akkor az adatkezelés jogellenesnek minősül.

Ugyanezen szabályok vonatkoznak a grafológusi szakvélemény készítésére is, vagyis a pályázatot lebonyolító szerv csak a pályázó hozzájárulásával továbbíthatja annak írását, önéletrajzát grafológusnak, és a pályázó kifejezett, erre vonatkozó hozzájárulása alapján ismerheti meg a vizsgálat eredményén túl a teljes szakvéleményt. A grafológusi szakvéleménnyel szembeni további követelmény, hogy az érintett ennek elkészítéséhez írásban járjon hozzá, ugyanis az írásminta grafológiai elemzése tartalmazhat különleges adatokat is (például egészségi állapotra, kóros szenvedélyre, szexuális életre vonatkozó megállapításokat). A különleges személyes adatok kezeléséhez az Avtv. 3. § (2) bekezdése szerint az érintett írásbeli hozzájárulására van szükség.

A grafológiai vizsgálatot végző gazdasági társaság tevékenysége esetében a jegyzői pályázatban részt vevő személyek ahhoz járultak hozzá, hogy őket megvizsgálják, és ennek alapján szakvéleményt készítsenek. Nem beszélhetünk az érintett tájékozott hozzájárulásáról, amikor az adatalany csak arról nyilatkozik, hogy kézírását megvizsgálják és annak alapján véleményt készítsenek, a szakvélemény tartalmát azonban már nem ismerheti meg. Az érintett nem rendelkezhet olyan személyes adatáról, amelyet nem ismer.

Megállapítottam, hogy jogellenes a vizsgált gazdasági társaság azon gyakorlata, mely szerint nem biztosítja az érintetteknek azt a lehetőséget, hogy a megbízónak történő átadás előtt megismerhessék a róluk készült véleményt. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az Avtv. 5. §-ában foglalt célhoz kötöttség követelménye alapján – melyre lentebb, más összefüggésben még ki fogok térni – a megbízó (pályázatot kiíró szerv) csak olyan személyes adatokat ismerhet meg, csak olyan adatoknak juthat birtokába, amelyek a végzendő munka szempontjából jelentőséggel bírnak, amelyek a leendő munkáltató racionális döntésének meghozatalához szükségesek. A célhoz kötöttség elve az adatkezelés olyan korlátját jelenti, amely kizárja annak lehetőségét, hogy a megbízó a pályázó személyről teljes személyiséggépet kapjon, hiszen az túlmutatna azon a célon, amelynek megvalósítása érdekében a pályázatot kiírták.

A Ktv. 10. § (9) bekezdése alapján az eredménytelenül pályázóknak a teljes pályázati anyagukat vissza kell küldeni. Amennyiben a pályázó nem járult hozzá a szakvélemény munkáltató általi megismeréséhez, akkor az nem is lehet annak a birtokában, nem része a pályázati anyagnak. Ha a szakvélemény nem az adatvédelmi követelményeknek megfelelő hozzájárulás alapján van a pályázató szerv kezelésében, akkor ez jogellenes adatkezelés, melyet meg kell szüntetni. Ha a munkáltató megfelelő jogalap – tájékozott hozzájárulás – alapján végzi a szakvéleménnyel kapcsolatos adatkezelést, ez akkor is csak egy bizonyos időtartamig, a pályázati eljárás befejezéséig tarthat, ez után nem tarthatja nyilván, nem kezelheti az eredménytelenül pályázóra vonatkozó szakvéleményeket, függetlenül attól, hogy a jogszabály szövegének értelmezése során a pályázati anyagba beletartozónak tekintjük vagy sem. A célhoz kötöttség elve szerint: „személyes

adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.” (Avtv. 5. §) Ennek értelmében tehát az eredménytelenül pályázók személyes adatai (mind a pályázó által rendelkezésre bocsátott pályázati anyagban, mind a szakvéleményekben szereplő adatok) csak a pályázati eljárás végéig, a jegyző kiválasztásáig kezelhetők.

Felmerül a kérdés, hogy a pályázati eljárás befejeztével a különféle – alkalmassági, grafológiai – vizsgálatok anyagai megsemmisítendők vagy a pályázó rendelkezésére bocsátandóak, illetve bocsáthatóak-e. Az álláspályázatot lebonyolító szerv természetesen megteheti, hogy az iratok megsemmisítése helyett visszaküldi az adott pályázó részére az eljárás során keletkezett valamennyi iratot, így a különféle szakvéleményeket is, hiszen ezekben a pályázó saját adatai szerepelnek. Annak eldöntésében, hogy ezen szakvéleményeket meg kell-e küldeni a pályázóknak, az Avtv. 11–13. §-ai adnak eligazítást az alábbiak szerint:

„Az érintett tájékoztatást kérhet személyes adatai kezeléséről, valamint kérheti személyes adatainak helyesbítését illetve – a jogszabályban elrendelt adatkezelések kivételével – törlését.” [Avtv. 11. § (1) bekezdés]

Az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad – többek között – az általa kezelt, illetőleg az általa megbízott feldolgozó által feldolgozott adatairól [Avtv. 12. § (1) bekezdés].

„Az adatkezelő köteles a kérelem benyújtásától számított legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 30 napon belül írásban, közérthető formában megadni a tájékoztatást” [Avtv. 12. § (2) bekezdés]. „A (2) bekezdésben foglalt tájékoztatás ingyenes, ha a tájékoztatást kérő a folyó évben azonos területre vonatkozó tájékoztatási kérelmet az adatkezelőhöz még nem nyújtott be, egyéb esetekben költségtérítés állapítható meg. A már megfizetett költségtérítést vissza kell téríteni, ha az adatokat jogellenesen kezelték vagy a tájékoztatás kérése helyesbítéshez vezetett” [Avtv. 12. § (3) bekezdés].

Az érintett tájékoztatását az adatkezelő csak akkor tagadhatja meg, ha azt az Avtv. 16. §-a lehetővé teszi. Az adatkezelő köteles az érintettel a felvilágosítás megtagadásának indokát közölni és az elutasított kérelmekről az adatvédelmi biztost értesíteni. [Avtv. 13. §]

A tájékoztatás természetesen a betekintés engedésével is történhet, az érintett kifejezett kérésére azonban nem maradhat el az írásbeliség, vagyis az érintettet, ha kéri, olyan helyzetbe kell hozni, hogy írásos dokumentum álljon rendelkezésre személyes adatairól. Az adatvédelmi törvény rendelkezései szerint tehát a pályázó kérheti a pályázatot lebonyolító és a vizsgálatot végző szervtől is, hogy írásban és ingyenesen adjon tájékoztatást a szakvéleményről, az abban lévő valamennyi információról.

A sikeres pályázó, a kinevezendő jegyző esetében a Ktv. 61. § (1) bekezdése pontosan meghatározza, hogy a közigazgatási szerv a köztisztviselőkről milyen személyes adatokat tarthat nyilván.

A hatáskörömbbe nem tartozó kérdések megvizsgálása érdekében az ügy iratait megküldtem a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjének, a fent leírt jogellenes adatkezelési gyakorlatot kialakított gazdasági társaságot, pedig felszólítottam a szükséges intézkedések megtételére.

Osztom azt a véleményt, mely szerint a közösség alapvető érdeke, hogy az általa megbízott köztisztviselők feladataik ellátására alkalmasak legyenek, és hasznos lehet, ha a munkáltató szakértőket vesz igénybe a döntés meghozatala során. Ugyanakkor a mostani vizsgálat is rámutatott olyan visszasságokra, amelyek indokolják, hogy az adatvédelmi biztos időről időre visszatérően akár hivatalból, akár állampolgári panaszok alapján vizsgálja ezt a személyes adatok védelme szempontjából érzékeny területet.

Budapest, 2004. március 16.

Dr. Péterfalvi Attila

(549/K/2004)

*A kormányzati alkalmazásban álló politikai tanácsadók, főtanácsadók személyére vonatkozó
egyed adatok nyilvánossága*

[...]

Tisztelt [...]!

A kormányzati alkalmazásban álló politikai tanácsadók, főtanácsadók személyére vonatkozó egyes adatok nyilvánosságával kapcsolatos panaszát kivizsgáltam és álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom:

Miként az Ön előtt is ismert, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Ktv.) tartalmazza a politikai tanácsadók, illetőleg főtanácsadók jogállására vonatkozó szabályokat. A Ktv.-nek az üggyel összefüggő legfontosabb szabályai a következők:

A Ktv. 3. § (1) bekezdés b) pontja szerint a politikai főtanácsadók, illetve tanácsadók köztisztviselők, akikre a Ktv. valamennyi, a jelen ügy szempontjából tekintetbe veendő szabálya vonatkozik.

E posztok létesítésével és illetményével kapcsolatban a Ktv. a következőket mondja:

„11/A. § (1) A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter kormányfőtanácsadói, kormánytanácsadói munkakört politikai főtanácsadói, politikai tanácsadói munkakörre minősíthet a Miniszterelnöki Hivatalban a kormány döntéseinek előkészítéséhez, illetve a miniszterelnök tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására.

(2) A miniszter miniszteri főtanácsadói, miniszteri tanácsadói munkakört politikai főtanácsadói, politikai tanácsadói munkakörre minősíthet a miniszteri kabinetben, illetve – ennek hiányában – a miniszteri titkárságon a miniszter tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására.

(3) A képviselő-testület – a községi önkormányzat kivételével – önkormányzati főtanácsadói, önkormányzati tanácsadói (a továbbiakban: politikai főtanácsadó, politikai tanácsadó) munkaköröket hozhat létre a képviselő-testület hivatalában a képviselő-testület és bizottságai döntésének előkészítéséhez, illetve a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke (a továbbiakban együtt: polgármester) tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására.

(4) Az (1)–(3) bekezdésekben meghatározott munkakörök száma nem haladhatja meg a közigazgatási szervnél foglalkoztatott köztisztviselők létszámának öt százalékát. Az (1)–(3) bekezdésekben foglaltak szerint megállapított munkaköröket a szervezeti és működési szabályzat (ügyrend) mellékletében kell feltüntetni.

(5) Politikai főtanácsadói, politikai tanácsadói munkakörbe az nevezhető ki, aki felsőfokú iskolai végzettséggel és a 7. § (1) bekezdésben előírt egyéb feltételekkel rendelkezik. A kinevezés a kormány, a miniszter, a képviselő-testület és bizottsága, illetve a polgármester megbízatásának idejére szól. A politikai főtanácsadó, politikai tanácsadó felett a munkáltatói jogokat

a) az (1) bekezdés esetében a miniszterelnök kabinetfőnöke,

b) a (2) bekezdés esetében a miniszter,

c) a (3) bekezdés esetében a polgármester

gyakorolja.

(6) A politikai főtanácsadó, politikai tanácsadó – tekintet nélkül a közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejére –

a) az (1) és (2) bekezdésben meghatározott esetben vezető-főtanácsos vagy főtanácsos,

b) a (3) bekezdésben meghatározott esetben főtanácsos vagy vezető-tanácsos besorolást kap.

A politikai főtanácsadó, politikai tanácsadó illetményét a besorolásától függetlenül az (5) bekezdés a)–c) pontjában meghatározott munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg.”

A Ktv. 2. számú melléklete tartalmazza a szóban forgó köztisztviselők illetményét:

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Közszolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorozószám
Főtanácsos	11	16–19	5,1
	12	19–22	5,2
	13	22–25	5,3
Vezető-főtanácsos	14	25–29	5,6
	15	29–33	5,7
	16	33–37	5,8
	17	37 év felett	6,0

Mint az Ön előtt valószínűleg ugyancsak ismert, a köztisztviselők úgynevezett illetményalapját a mindenkorai költségvetési törvény határozza meg.

A Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló 2003. évi CXVI. törvény 52. § (1) bekezdése szerint ez jelenleg 33 000 forint.

A politikai tanácsadókra, főtanácsadókra is érvényesek a Ktv.-nek a közszolgálati nyilvántartással kapcsolatos rendelkezései. Ezek szerint:

„61. § (1) A közigazgatási szerv a köztisztviselőről az e törvény 3. számú mellékletében meghatározott adatkörre kiterjedő nyilvántartást vezet (a továbbiakban: közszolgálati alapnyilvántartás). A 3. számú mellékletben nem szereplő körben – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – adatszerzés nem végezhető, ilyen adatot nyilvántartani nem lehet.

(2) A közszolgálati alapnyilvántartás adatai közül a közigazgatási szerv megnevezése, a köztisztviselő neve, továbbá a besorolására vonatkozó adat nyilvános, ezeket az adatokat a köztisztviselő előzetes tudta és beleegyezése nélkül nyilvánosságra lehet hozni.”

A közfeladatot ellátó személyekkel kapcsolatosan a Ktv. előbb idézett rendelkezésein túl a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 19. § (2) bekezdése kimondja, hogy nevük, beosztásuk vagy besorolásuk és munkakörük bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat.

Az idézett törvényi rendelkezésekből következően álláspontom az, hogy bárki által megismerhető a kormányzati szerveknél alkalmazott politikai tanácsadók és főtanácsadók neve, munkaköre, fizetési besorolása. Ez utóbbi ismeretében pedig megállapítható az illetménye. Ugyanakkor a jelenleg hatályos törvények nem szólnak arról, hogy nyilvános-e az érintett illetménye, amennyiben azt a Ktv. 11/A. § (6) bekezdésének utolsó mondatában foglaltak szerint a munkáltató a besorolástól függetlenül, mintegy személyi fizetésként állapítja meg. E körben az Avtv.-nek azt az általános szabályát kell irányadónak tekintenünk, mely szerint személyes adatot nyilvánosságra hozni törvény rendelkezése vagy az érintett hozzájárulása esetén lehet [3. § (1) bekezdés]. A megkeresett kormányzati szerv ilyen esetekben sem tagadhatja meg az ebbe a körbe tartozó tanácsadók illetményére vonatkozó összesített adatok közlését.

Budapest, 2004. március 30.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(482/A/2004)

* * *

A Velencei Építészeti Biennálé pályázatának nyilvánossága

[...]

Tisztelt [...]!

A kilencedik Velencei Építészeti Biennálé miniszteri biztosa, a Műcsarnok igazgatója pályázatot írt ki a magyar pavilon koncepciótervének kialakítására, 2004. január 15-i határidővel. Ön egyike volt a pályázóknak, aki nem nyert. 2004 februárjában Ön és [...] panasszal fordult irodámhoz.

Az ügyben a vizsgálatot lezártam és álláspontom a következő:

1) Önök sérelmezték, hogy a pályázat bíráló bizottságának a névsora a pályázat kiírásakor nem volt megismerhető, azt csak az eredmény kihirdetésekor hozták nyilvánosságra. A zsűriben az építész szakma nem volt megfelelően reprezentálva.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban Avtv.) 19. § (1) bekezdése értelmében az állami feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami költségvetésre és annak végrehajtására, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Az említett szervek hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre – ha törvény másként nem rendelkezik – bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat. A tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja. [19. § (2) bekezdés]

Az Avtv. 2. § 4. pontja szerint: közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat.

A zsûri tagjai közpénzek felhasználásáról, nyilvános pályáztatásról döntenek, közfeladatot látnak el, nevük és beosztásuk nyilvános adat. Dr. Fabényi Júlia főigazgató hozzám intézett válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a bírálóbizottság tagjait csak a pályázatok beérkezése után állította össze. A tagok névsora tehát korábban nem létezett, nem volt olyan „közérdekű adat”, amely a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lehetett volna. Amennyiben egy adat még nem létezik, mert csupán terv vagy elképzelés, akkor az nincs is a szerv kezelésében, nem is köteles azt kiadni. Az információszabadság az állam, tágabb értelemben a közszféra átláthatóságát, a közpénzek felhasználásának ellenőrzését szolgálja. Az információszabadság parlamenti biztosaként nincs hatásköröm azt vizsgálni, hogy mennyiben felel meg az általános pályáztatási gyakorlatnak vagy a szakmai követelményeknek az olyan eljárás, ahol a pályamunkák beérkezése után jelölnek csak ki a bírálóbizottság tagjait. Szintén nem az információszabadságot érintő kérdés, hogy a bírálóbizottságban a szakma képviselői mennyire voltak reprezentálva.

Egy korábbi ügyben (159/A/2000) a legfőbb ügyész lemondásának indokát firtató újságírói kérdésre az adatvédelmi biztos leszögezte:

„Az információszabadság (és adatvédelem) parlamenti biztosa munkáját a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szerint végzi. Ezen törvényt csak úgy lehet értelmezni, hogy az adatkezelőtől olyan adat kérhető, amely rendelkezésre áll, dokumentum formájában létezik”.

2) Önök sérelmezték, hogy az eredményhirdetésről szóló levél nem tartalmaz információt arra vonatkozóan, hogy a zsûri milyen szempontok szerint döntött, milyen eljárás szerint hozta meg döntését.

Az első pontban elmondottakhoz hasonlóan, ha a közpénzek felhasználásáról a zsûri úgy döntött, hogy annak dokumentálható nyoma van, akkor ezt az adatot vagy dokumentumot ki kell adni. Az adat megismerésnek korlátja lehet a személyes adatok védelme. Azonban, ha a pályáztatás jellegéből adódóan ilyen adat nem létezik, akkor az nem is áll az Avtv. hatálya alatt. Például azért, mert indokolás nélkül, mindössze egy pontszámot ad minden zsûritag, és az a pályázó nyer, aki a legmagasabb pontszámot éri el.

3) Önök kifogásolták, hogy sem a Műcsarnok hivatalos honlapján, sem bármilyen egyéb hivatalos fórumon nem ismerhető meg sem a pályázatot beadók névsora, sem a beérkezett pályaművek koncepciója, sem a zsûri értékelése.

Az általam lefolytatott vizsgálat eredményeként megállapítom, hogy az eljárás során minden egyes pályázót írásban kérdeztek meg arról, hogy hozzájárul-e, hogy nevét és pályázatát nyilvánosságra hozzák. Álláspontom szerint a pályázaton való részvétel ténye csak az érintett hozzájárulásával hozható nyilvánosságra. (Természetesen a győztes pályázatra ez nem vonatkozik.) Jogszerűen járt el az igazgató, amikor a pályázat beadásakor megkérdezte a pályázót, hogy hozzájárul-e neve nyilvánosságra hozásához.

Levélben kértem tájékoztatás a Műcsarnok igazgatójától, akinek hozzám intézett válaszleveléből kitűnik, hogy a pályázaton nyilvánosan szereplők névsorát bárki megismerhette, ilyen tárgyú kérelem érkezett is a zsûrihez, amelyet megválasztottak. A zsûri értékelését nem titkolhatja el. Amennyiben ez az adat nem létezik, akkor az 1. pontban foglaltak értelmében, nem is hozható nyilvánosságra. Ismételtlen megjegyzem, hogy az információszabadság biztosaként nem feladat egy pályázati eljárás általános véleményezése arra tekintettel, hogy elő kell-e írni a zsûri tagjainak indokolási kötelezettséget. A Műcsarnok igazgatója arról tájékoztatott engem, hogy a nyertes pályázatról – szokás szerint – májusban részletes sajtótájékoztatót fog tartani.

Ad 4) a zsûri a kiválasztás során készített jegyzőkönyvbe nem engedi betekinteni a pályázókat.

A Műcsarnok igazgatója által hozzám eljuttatott jegyzőkönyv nem tartalmaz semmilyen védendő adatot, ezért azt bárkinek kérésére hozzáférhetővé kell tenni.

Ad 5) a zsûri elutasította a személyes meghallgatást a döntés meghozatala előtt.

Ebben a kérdésben nincs hatásköröm vizsgáldni.

Ad 6) a pályázóknak nyilatkozniuk kellett a pályázat leadásakor, hogy hozzájárulnak-e ahhoz, hogy nevük és pályázatuk nyilvánosságra kerüljön. Az Önök álláspontja szerint mindkét adat kötelezően nyilvános, tehát a veszteseknek is viselniük kell a nyilvánosság következményeit, függetlenül attól, hogy ehhez korábban hozzájárultak-e.

A pályázat benyújtásakor minden egyes pályázó nyilatkozott arról, hogy kívánja-e vesztes pályázatát nyilvánosságra hozni. Az adatvédelmi biztos hasonló ügyekben már kifejtette álláspontját, mely szerint a pályázati eljárások során az állami döntések átláthatóságát az biztosítja, ha a pályázat kiírása és a meghozott döntés nyilvános. Az ilyen eljárások során a pályázat kiírója olyan adatokat is kezel, amelyek nyilvánosságához nem fűződik közérdek, illetve amelyek védendő személyes adatok. A vesztes pályázók nevének, illetve a vesztes pályázatnak a nyilvánosságra hozatala sértheti az érintettek személyhez fűződő jogait, adott esetben üzleti titkait, szerzői jogát.

Annak ugyanakkor természetesen nincsen semmilyen akadálya, hogy a vesztes pályázó vagy pályázók saját koncepciójukat a nyilvánosság elé tárják, interneten közzétegyék vagy más módon terjesszék. Azonban a Műcsarnok helyesen járt el, amikor a vesztes munkákat csak az érintett beleegyezésével tette hozzáférhetővé.

Budapest, 2004. március 25.

Dr. Péterfalvi Attila

(266/A/2004)

A Magyar Távirati Iroda tájékoztatási gyakorlatáról

[...]

Tisztelt [...]!

A Magyar Távirati Iroda Rt. (MTI) tájékoztatási gyakorlatával kapcsolatos panaszát kivizsgáltam, és álláspontról az alábbiakban tájékoztatom:

Beadványában Ön azt kifogásolta, hogy az MTI, annak ellenére, hogy a nemzeti hírugynökségről szóló 1996. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Htv.) szerint közszolgálati hírugynökségnek minősül, a korábbi gyakorlatától eltérően csak a hírek töredékét teszi ingyenesen hozzáférhetővé, és ezzel nemcsak az újságírók, hanem az állampolgárok tájékozódáshoz való jogát is sérti.

A beadványában felvetett kérdés több, egymással rokon alkotmányos jogot is érint, melyekkel kapcsolatban a magyar alkotmány kimondja:

„61. § (1) *A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.*

(2) *A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát.*

(3) *A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.*

(4) *A közszolgálati rádió, televízió és hírugynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.*”

A sajtószabadságot és a közérdekű adatok megismerésének jogát tehát az alkotmány egy paragrafusba foglalva szabályozza. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 24. és 27. §-a alapján azonban a két alkotmányos jog közül csupán a közérdekű adatok nyilvánosságával – röviden az információs szabadsággal – kapcsolatos panaszok kivizsgálása tartozik feladataim közé.

Az információs szabadság általánosságban az állam átláthatóságát jelenti, azt a jogot, hogy a közhatalom működését megismerhessük. Kétségtelen, hogy az Avtv. elfogadását megelőzően a közügyekben való tájékozódás úgyszólván egyetlen eszköze a sajtó volt, és a „tájékozódáshoz való jogot” a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény tartalmazta, mely ezen felül – illeszkedve az akkor uralkodó hatalomfelfogás logikájába – feladatokat is megfogalmazott a sajtó számára:

„2. § (1) *A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben. A sajtó feladata – a hírközlés más eszközeivel összhangban – a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás.*

(2) *A sajtó nyújtson hiteles képet a Magyar Köztársaság politikai, gazdasági, tudományos és kulturális életéről, a nemzetközi élet eseményeiről, más országok és népek életéről, így különösen a béke és a biztonság megóvása, valamint a társadalmi haladás érdekében kifejtett erőfeszítésekről.*

(3) *A sajtó segítse elő a társadalmi jelenségek közötti összefüggések megértését, és mozgósítson a társadalmi cselekvésre.*”

A sajtótörvény állami és nem állami szervek számára felvilágosítási kötelezettséget is előírt:

4. § (1) *A hiteles, pontos és gyors tájékoztatást az állami szervek, a gazdálkodó szervezetek [Ptk. 685. § c) pont], a társadalmi szervezetek és az egyesületek a saját kezdeményezéseikkel, továbbá a szükséges felvilágosításoknak és adatoknak a sajtó rendelkezésére bocsátásával kötelesek elősegíteni. Meg kell tagadni a felvilágosítást, ha az a 3. § (1) bekezdésében foglalt tilalmakba ütközik, illetőleg ha az állami, szolgálati, üzemi (üzleti) vagy magántitkot sért, és a titoktartási kötelezettség alól az arra jogosult szerv vagy személy nem adott felmentést.*

(2) *A sajtó részére felvilágosítást adó személy a valóságnak megfelelő felvilágosítást köteles adni.*

Az Avtv. 1993. júniusi hatálybalépésével a „tájékozódáshoz való jog”, az Avtv. megfogalmazásában: a közérdekű adatok megismerésének joga, alanyi joggá vált. Az információs szabadság törvénybe foglalásával megszűnt a sajtó információszerző és -közvetítő monopóliuma. Egy új „kommunikációs jog” született. S noha e jogok: a sajtószabadság, a véleménynyilvánítás szabadsága és az információs szabadság rokon jogok, látnunk kell különbségeiket is.

Az Avtv. a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatban – egyebek mellett – kimondja:

„1. § (1) *E törvény célja annak biztosítása, hogy – ha e törvényben meghatározott jogszabály kivételt nem tesz – személyes adatával mindenki maga rendelkezzen, és a közérdekű adatokat mindenki megismerhesse.*

2. § *E törvény alkalmazása során:*

4. *közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat;*

19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

(2) Az (1) bekezdésben említett szervek rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó – adatokat. E szervek hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre – ha törvény másként nem rendelkezik – bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat. A tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja.

(3) Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

a) honvédelmi;

b) nemzetbiztonsági;

c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;

d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;

f) bírósági eljárásra tekintettel

korlátozza.”

A Htv. 2. §-a nem hagy kétséget afelől, hogy az MTI Rt. mint közszolgálati hírügynökség közfeladatot ellátó szerv, amelyre ennél fogva érvényesek az Avtv. idézett rendelkezései, azaz a kezelésében lévő valamennyi nem személyes adat közérdekű adatnak minősül. Az adatvédelmi biztos eddigi, közel kilenc éves tevékenysége során számos ügy kapcsán felmerült, hogy a törvény az információszabadsággal összefüggésben nem definiálja az „adat” fogalmát. Ennek értelmezése során nem lehetett más kiindulópont, mint a törvény egészének intenciója. Ez pedig az állami, önkormányzati és a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek működésével kapcsolatos lehető legnagyobb nyilvánosság biztosítása. Ebből következően és összhangban az információszabadsággal kapcsolatos nemzetközi gyakorlattal „közérdekű adatnak” tekintendők a közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő és személyes adatot nem tartalmazó dokumentumok, iratok, mégpedig a tárolás módjától függetlenül.

Az Avtv. 20. §-a szerint a közérdekű adat megismerésére irányuló kérelemnek az adatot kezelő szerv a kérelem tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül, közérthető formában tesz eleget. Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről annak tárolási módjától függetlenül – költségtérítés ellenében – a kérelmező másolatot kérhet. A kérelem megtagadásáról – annak indokaival együtt – 8 napon belül írásban értesíteni kell a kérelmezőt. A közérdekű adat közléséért az adatkezelő szerv vezetője – legfeljebb a közléssel kapcsolatban felmerült költség mértékéig – költségtérítést állapíthat meg. A kérelmező kérésére a költség összegét előre közölni kell.

E törvényi rendelkezésekkel nincs összhangban a Htv. 2. § (3) bekezdése, amely kimondja, hogy – a választási időszakban, illetőleg a rendkívüli állapot, valamint szükségállapot idején előírt tájékoztatási kötelezettséget leszámítva – közszolgálati tevékenysége keretében az MTI ingyenes szolgáltatásra nem kötelezhető, és a szolgáltatásért járó díjazást vagy költségtérítést az MTI Rt. Tulajdonosi Tanácsadó Testülete állapítja meg.

A vizsgálatom arra nem terjedhet ki, hogy az MTI Ön által kifogásolt gyakorlata sérti-e a sajtószabadságot, a hatályos sajtótörvény rendelkezéseit, csupán arra, hogy az MTI működése sérti-e az információszabadságot.

Az idézett törvényhelyek alapján megállapítható, hogy a jogalkotó a nemzeti hírügynökség jogállásának és működésének meghatározása során nem járt el kellő körültekintéssel. Míg ugyanis az 1992-ben megalkotott Avtv. szerint az MTI – közszolgálati hírügynökségként – közfeladatot ellátó szerv és a kezelésében lévő minden – személyes adatot nem tartalmazó – adatot, dokumentumot köteles 15 napon belül bárki számára hozzáférhetővé tenni, melyért csak a közléssel (másolás, postázás) kapcsolatban felmerült költségtérítést kérhet, a Htv. szerint az MTI egy olyan részvénytársaság, amely hírügynökségi tevékenységet folytat, szolgáltatást nyújt, és amely ingyenes szolgáltatásra nem kötelezhető.

Az információszabadság szempontjából ez a törvényi ellentmondás azért is aggályos, mert ugyan nincs jogi akadálya, hogy Magyarországon bárki más hírügynökségi tevékenységet folytasson, az MTI a hazai híryananyagok szolgáltatása terén közel monopol helyzetben van, s jöllehet – ahogy az előbbiekben utaltam rá – az információszabadság 1992 óta alanyi jog, azaz a közérdekű adatok megismerésének joga mindenkit megillet, e téren a sajtónak nincsenek előjogai, a közérdekű adatok terjesztésében kiemelkedő szerepe van a nemzeti hírügynökségnek.

A fentiekre tekintettel úgy döntöttem, hogy élve az Avtv. 25. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazással („az adatvédelmi biztos figyelemmel kíséri a személyes adatok védelmének és a közérdekű adatok nyilvánossága érvényesülésének feltételeit. Javaslatot tesz az adatkezelést és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására”), megkeresem az Országgyűlés elnökét, valamint az igazságügy-minisztert, és kezdeményem, hogy a jogalkotó a két törvény összhangjának megteremtése érdekében tegye meg a szükséges lépéseket. Az ügy további fejleményeiről pedig tájékoztatni fogom Önt.

Budapest, 2004. április 20.

Dr. Péterfalvi Attila

(352/A/2004)

* * *

A közszereplők információs önrendelkezéshez való jogát a törvény a magánszemélyekéhez képest mélyebben engedi korlátozni, amikor úgy rendelkezik, hogy bárkinek joga van anonimizálás nélkül megismerni és nyilvánosságra hozni a közszereplőket érintő adatokat

[...]

Tisztelt [...]!

Hozzám küldött levelében – annak kapcsán, hogy két rockzenész Önt „több nyilvános fórumon III/III-as ügynöknek” híresztelte – az után érdeklődik egyfelől, hogy közszereplőnek tekinthető-e, másfelől, hogy milyen adatvédelmi szabályok vonatkoznak erre az esetre.

Mindenekelőtt le kell szögezmem, hogy a levelében érintett kérdések egy része (például a társadalmi béke veszélyeztetettsége; a korábban tett „titoktartási vállalás”-ok érvényessége; az önbíráskodás lehetősége) nem adatvédelmi jellegű, így azokkal válaszbomban nem foglalkozom.

Adatvédelmi szempontból elsősorban arról tudok véleményt formálni, illetve azt tudom vizsgálni, hogy jogszerűen kinek, milyen személyes adatait, ki, mikor, milyen célból és meddig kezelheti (például gyűjtheti, tárolhatja), és ezeket az adatokat ki és milyen célból használhatja fel (például továbbíthatja vagy hozhatja nyilvánosságra).

Az egyes ügyek – így például az Ön által jelzett – megítélése szempontjából alapvető, hogy hazánkban személyes adatokat csak az érintettek hozzájárulása, vagy törvényi felhatalmazás alapján, meghatározott célból lehet jogszerűen kezelni. Az adatkezelés valamennyi lényeges követelményét a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) határozza meg.

Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárására, illetve a közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltjának nyilvánosságra hozására két törvény is született a rendszerváltozás óta. Az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény (Etv.) – amely egyébként ez év nyarán hatályát veszti – azt a célt szolgálja, hogy egyfelől a közbizalmat igénylő tisztségek betöltése előtt „átvilágítsák” a jelölteket, hogy „foglalkoztatták”-e őket a BM volt III/III. Csoportfőnökségnél és elődjénél hivatásos vagy „szigorúan titkos” tiszti beosztásban, esetleg titkos tevékenységet végző, úgynevezett ügynökként, másfelől (az érintettek és a kutatók számára) hozzáférhetőséget biztosítsanak a III/III-as iratokhoz.

Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény egyrészt kiterjeszti a megismerhető és nyilvánosságra hozható adatok körét a – hírszerzést és kémelhárítást is magába foglaló – teljes III. Főcsoportfőnökségre, másrészt pontosítja a törvény által érintett személyi kört.

E törvény kimondja, hogy:

- az érintett személy (a megfigyelt, a harmadik személy, a hivatásos alkalmazott, az operatív kapcsolat és a hálózati személy) megismerheti és nyilvánosságra hozhatja a Levéltárban kezelt iratban szereplő, kizárólag vele kapcsolatba hozható személyes adatokat;
- az állambiztonsági szervek által megfigyelt személy ezen túl „megismerheti a vele kapcsolatba hozható hálózati személyről, operatív kapcsolatról és hivatásos alkalmazottról az annak azonosításához szükséges adatokat;
- a megfigyelt és a harmadik személy megismerheti, és – a másik hozzájárulásával – nyilvánosságra hozhatja a saját személyes érintkezéseiket rögzítő vagy leíró adatokat, mivel ezen esetekben információs önrendelkezési jogukkal nem konkurál más jog vagy méltányolható érdek.”

Az ismertetett törvényi rendelkezésekből az következik, hogy a megfigyelt személy joga nem terjed ki arra, hogy mások (például egy vele kapcsolatba hozható operatív kapcsolat, vagy hálózati személy) személyes adataival korlátlanul rendelkezék, azokat – az érintett hozzájárulása nélkül – nyilvánosságra hozza. A törvény tehát az alkotmányossági követelményeknek megfelelően egyértelműen elkülöníti az adatok megismerését és az adatok nyilvánosságra hozását.

A közszereplők információs önrendelkezéshez való jogát a törvény a magánszemélyekéhez képest mélyebben engedi korlátozni, amikor úgy rendelkezik, hogy bárkinek joga van anonimizálás nélkül megismerni és nyilvánosságra hozni azokat az adatokat, „amelyek a közszereplő hivatásos alkalmazott, a közszereplő operatív kapcsolat és a közszereplő hálózati személyek azonosításához szükségesek”. A törvény szerint közszereplőnek minősül „az a személy, aki közhatalmat gyakorol, gyakorolt vagy közhatalom gyakorlásával járó tisztségre jelölték, illetve aki a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítja vagy alakította.”

A közszereplői minőség megállapításának eljárási rendjét a törvény részletesen szabályozza. Ennek megfelelően a levéltár az érintett hálózati személyt, hivatásos alkalmazottat vagy operatív kapcsolatot nyilatkozattételre hívja fel a tekintetben, hogy közszereplői minőségét elismeri-e. A nyilatkozat a levéltárat köti, az adat megismerését kérelmező személy azonban a Fővárosi Bírósághoz fordulhat, amely állást foglal az érintett közszereplői minőségéről. Ha a bíróság az érintettet közszereplőnek minősíti, a levéltár a megismerési kérelemnek eleget tesz.

A fentiekben ismertetett jogi szabályozások alapján, és figyelemmel a levelében leírtakra, úgy ítélem meg, hogy jogellenesen hoztak nyilvánosságra Önről – III/III-as kapcsolatra utaló – személyes adatokat, mivel Ön nem tekinthető közszereplőnek, és adatai nyilvánosságra hozatalához nem járult hozzá. A személyes adatok védelméhez fűződő jogai megsértése miatt az Avtv. alapján bírósági jogérvényesítésre van lehetőség, sőt büntető feljelentést is tehet.

Budapest, 2004. május 24.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(741/A/2004)

* * *

*A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara adatigénylése kamarai választási névjegyzék összeállításához
a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivataltól*

Urbán György
hivatalvezető úrnak

Belügyminisztérium
Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal
Budapest

Tisztelt Hivatalvezető Úr!

A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (a továbbiakban: MKIK) által a választási névjegyzék összeállításához a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivataltól (a továbbiakban: Hivatal) az egyéni vállalkozókkal kapcsolatban igényelt adatszolgáltatás teljesíthetősége tárgyában indított soron kívüli vizsgálatot lezártam, annak eredményéről az alábbiakban tájékoztatom.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontjának értelmezése alapján az egyéni vállalkozók adatai, mivel meghatározott természetes személy azonosítására alkalmasak, attól függetlenül személyes adatként kezelendők, hogy ugyanezen adatok egy gazdálkodó szervezet adatának is minősülnek.

Az Avtv. 2. §-ának 8. pontja alapján adattovábbítás, ha az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszik.

Az Avtv. ezt meghaladóan azonban a „hozzáférhetővé tétel” kifejezés fogalmát nem határozza meg, és nem tesz különbséget a „hozzáférhetővé tétel” és az „adatszolgáltatás” fogalmai között.

Megítélésem szerint e fenti kifejezések jelentéstartalma alapján mind a „*hozzáférhetővé tétel*” mind az „*adatszolgáltatás*”, mint tevékenységek egyaránt az Avtv.-ben szabályozott adattovábbításnak minősülnek.

Az Avtv. 8. §-ának (1) bekezdése alapján adattovábbításra akkor kerülhet sor, ha ahhoz az érintett hozzájárul vagy azt törvény elrendeli, feltéve hogy az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek.

Abban az esetben, ha az adattovábbítás Avtv. szerinti feltételei fennállnak, ezt az adatkezelő jogszerűen megteheti mind az adatokhoz való hozzáférés biztosításával, mind tényleges adatszolgáltatással.

Az Avtv. 8. §-a szerint az adattovábbításhoz szükséges törvény felhatalmazást a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény (a továbbiakban: kamarai törvény) 11. § (4) bekezdése adja meg, mely szerint a választási névjegyzék vezetése érdekében a Hivatal – a hálózat használatával kapcsolatos kiadások megtérítése mellett – elektronikus úton hozzáférést biztosít az országos kamarák számára az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvényben meghatározott nyilvános adatokhoz.

Az Avtv. 8. § (1) bekezdése alapján az adattovábbításhoz az adatkezelőnek a törvényi felhatalmazás megléte esetén is meg kell győződnie arról, hogy az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek-e.

Az Avtv. 5. § (1) bekezdése alapján személyes adatot kezelni – és továbbítani is – csak meghatározott célból, jog gyakorlása vagy kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az Avtv. ezen rendelkezése az egyik legfontosabb adatkezelési követelményt, az adatkezelés célhoz kötöttségének elvét fogalmazza meg.

Az Avtv. fenti rendelkezései alapján álláspontom szerint a Hivatalnak a hozzáférés engedélyezése során vagy az adatszolgáltatáskor – az Avtv. 8. § (1) bekezdés utolsó fordulatában meghatározott törvényi követelmény teljesüléséhez – elegendő meggyőződnie arról, hogy az adatok megismerésére ténylegesen is a kamarai törvény 11. § (4) bekezdése szerinti célból, azaz a választási névjegyzék vezetése céljából került sor az MKIK részéről.

Ezt meghaladón azonban a Hivatalnak nem kell megvizsgálnia, hogy az MKIK által megismert egyes vállalkozói adatok valóban szükségesek-e a kamarai választási névjegyzék vezetéséhez. Ilyen vizsgálat lefolytatása azért sem lehetséges, mivel a Hivatal az 1990. évi V. törvény szerint nem kezelheti az egyéni vállalkozók kamarai tagságával kapcsolatos adatokat.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Hivatal – amennyiben meggyőződik arról, hogy az adatszolgáltatásra a kamarai választási névjegyzék vezetése céljából kerül sor – nem sérti az Avtv. előírásait, ha eleget tesz az MKIK megkeresésének.

Természetesen az MKIK az érintettek felé felelősséggel tartozik azért, hogy a hozzáférési jogának gyakorlása során az adatkezelés céljának maradéktalanul megfelelően járjon el.

Mindezek azonban nem jelentik azt, hogy a Hivatal az MKIK adatszolgáltatási megkeresését köteles lenne teljesíteni, mivel a Hivatal a kamarai törvény 11. § (4) bekezdése alapján fennálló kötelezettségének az elektronikus hozzáférési jogosultság biztosításával is eleget tesz.

Kérem Önt, hogy a jövőben is forduljon bizalommal hivatalomhoz a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos észrevételeivel.

Budapest, 2004. május 26.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(737/K/2004)

A MEOSZ új nyilvántartást vezetett be, mely egyfajta regisztrációs rendszerként funkcionál annak érdekében, hogy lehetetlenné tegye a mozgáskorlátozottak parkolási engedélyeivel való visszaéléseket, ám ez a nyilvántartás az adatvédelmi előírásoknak több szempontból sem felel meg

*dr. Hegedűs Lajos
elnök*

*Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége
Budapest*

Tisztelt Elnök Úr!

2003 júniusában indítottam hivatalból vizsgálatot a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségének (a továbbiakban: MEOSZ) adatkezelésére nézve. A MEOSZ ugyanis új nyilvántartást vezetett be, mely egyfajta regisztrációs rendszerként funkcionál annak érdekében, hogy lehetetlenné tegye a mozgáskorlátozottak parkolási engedélyeivel való visszaéléseket. Az önkormányzatok által kiállított parkolási igazolványokat a MEOSZ számozott hologramos matricával látja el, amely a parkolási társaságokkal kötött megállapodás alapján megóvjá az engedély tulajdonosát a „kellemetlenségektől”.

Az ügyben megkeresésemre adott válasza a következő:

A MEOSZ által meghirdetett akció a résztvevők számára önkéntes, alapvetően PR értékkel bíró együttműködés, melyet a parkolási lehetőségek jogosulatlan kihasználása miatt elsősorban Budapesten indítottak meg. Az akcióban való részvételnek nem feltétele a tagsági viszony, az érintettek a MEOSZ és a Mozgássérültek Budapesti Egyesületének irodáiban szóbeli tájékoztatást kapnak arról, hogy a részvétel önkéntes, és semmilyen hátránnyal nem jár az akcióból való kimaradás. A tájékoztatás után a mozgássérült személy nyilatkozatot ír alá, mellyel hozzájárul személyes adatainak rögzítéséhez és kezeléséhez. Az adatok rögzítése után egy automatikus ellenőrző program futtatása kezdődik, amelynek a lehetőségét az a nyilvántartás teremti meg, melyet a MEOSZ vezet az igényelt és az önkormányzatok által átvett engedélyek alapján. Az önkormányzatok a MEOSZ-tól rendelik meg az üres, sorszámozott nyomtatványokat, melyek gyártását a Szövetség végzi.

Az ellenőrző rendszer az igazolvány számának, az érintett nevének, lakcímének, a kiállítás keltének és a kiállító hatóság nevének a rögzítése után automatikusan ellenőrzi, hogy az igazolványt kiadó önkormányzat azonos-e azzal, amelyik az üres nyomtatványt átvette, valamint az igazolvány kiállításának dátuma későbbi-e, mint az átvétel dátuma. Majd ezek után következik az érvényesség, az igazolvány használatához fűződő jogosultság (saját jogon vagy szállítói jogon rendelkezik-e az igazolvánnyal) ellenőrzése. Mindezek célja annak kiszűrése, hogy a regisztrációban érvénytelen igazolvánnyal, elhunyt személy nevére szóló, lopott, elveszett vagy talált igazolvánnyal vegyen részt valaki.

Ha az igazolványról a fenti ellenőrzés alapján megállapítható, hogy érvényes és a használatára jogosult személy birtokában van, akkor egy fényvisszaverő, fémszálas, „MEOSZ” feliratú hologrammal ellátott matricát ragasztanak fel az akcióban résztvevő irodák, amelyen látható az igazolvány belső oldalán szereplő érvényességi dátum is.

A matrica egyfajta tájékoztatást ad a parkolási igazolvány ellenőrzéséről, annak érvényességéről, valamint a jogalkotás számára is hasznos információt nyújt a saját jogon használók és a mások által szállított mozgássérültek arányáról (ezeket ugyanis eltérő színű matricával jelzik).

A MEOSZ és a Hungaropark Parkolás Szövetség, valamint egyes parkolási társaságok között létrejött megállapodások alapján az „ellenőrzött igazolványokat” a parkolási társaság a parkolás helyszínén már nem ellenőrzi, és ezáltal több energiát fordíthatnak a matricával nem rendelkező igazolványok használóinak helyszíni ellenőrzésére.

Az érvényes igazolványát jogszerűen használó mozgássérültnek semmilyen hátránya nem keletkezik abból, ha az akcióban nem kíván részt venni, a matrica hiánya az igazolványának érvényességére nincs hatással.

Válaszában hangsúlyozta, hogy ez önkéntes akció, mely átmeneti időre szól, és az új biztonsági szintű engedélyek 2004. július 1-jei bevezetésével értelmét veszti.

Az adatbázisban az alábbi adatok kerülnek tárolásra: kibocsátás időpontja, igazolvány (parkolási engedély) sorszáma, kibocsátó önkormányzat, érvényesítő önkormányzat, meghosszabbítás, az érvényesség, státusz (normál, vagy leltelt), név, irányítószám, település, cím, születési időpont (év, hó, nap), telefon (nem kerül kitöltésre), megjegyzés (ide a jogosítvány száma kerül), matrica kiadás ideje, a bekerülés időpontja, matrica minősítése, matrica sorszáma, rögzítő személy neve és a rögzítő iroda neve. Az adatbázist a MEOSZ központban elhelyezett számítógépen tárolják. Az adat rögzítésében részt vevő személy a rendszerből csak az ellenőrzéshez alkalmas adatokat tudja lekérdezni, azaz az adott sorszámu igazolványt átvető önkormányzat nevét és az igazolvány átvételének dátumát. Az egyéb tárolt személyes adatokhoz a rögzítést végző személynek nincs hozzáférési lehetősége. A program által rögzített adatokból a Hungaropark Parkolási Szövetség tagegyesületei csak a matricával ellátott parkolási engedélyek sorszámaikat és az egyes parkolási engedélyhez tartozó matrica sorszámoikat kapják meg, ezzel lényegében az engedély birtokosával kapcsolatba hozható

személyes adatokat nem továbbítanak. Az adatokat a parkolási engedélyek felhasználhatóságáig tárolják, és utána megsemmisítésre kerülnek.

A csatolt melléklet tanúsága szerint az érintett hozzájárul ahhoz, hogy személyes és egyéb adatait a MEOSZ és taggyejesületei a parkolási engedélyek matricázása céljából kezelje és felhasználja. A hozzájáruló nyilatkozaton szerepel az érintett neve, személyi igazolvány száma és aláírása.

Az ügyben az alábbi állásfoglalást adom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) alapján adatkezelő az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja. Adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége, így például a gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, továbbítása, összehangolása, összekapcsolása és a megsemmisítése is [Avtv. 2. § 8., 9. pont]. Az Avtv. alapján tehát a MEOSZ adatkezelőnek minősül.

Az Avtv. 3. § (1) bekezdése alapján személyes adat csak akkor kezelhető, ha az érintett ahhoz hozzájárul, vagy törvény elrendeli. A vizsgált ügyben törvény nem rendeli el az adatkezelést, ezért az csak az érintettek hozzájárulása alapján lehetséges. Az adatkezelésnek azonban az érintettek önkéntes hozzájárulásán túl meg kell felelnie a célhoz kötött adatkezelés elvének is, mely szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, és csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig [Avtv. 5. § (1)–(2) bekezdés].

Az adatkezelés jogalapja az érintett hozzájárulása, míg az adatkezelési célok – a megkeresésre adott válaszevele alapján – a következőkben jelölhetők meg: a parkolási igazolványok ellenőrzésével (érvényesség, jogosultság, kibocsátó) egyfajta hiteles nyilvántartás létrehozása, és a jogalkotás számára statisztikai adatok és információk nyújtása a parkolási kedvezmény használóira vonatkozóan. A tárolt adatokat ezeknek céloknak függvényében kell vizsgálni.

A MEOSZ egyik és az érintettekkel is kifejezetten közölt adatkezelési célja a matricás-nyilvántartás bevezetése, melynek lényege, hogy a parkolási kedvezményre való jogosultságot egy matrica igazolványra való ragasztásával jelzik. A nyilvántartásba való bekerülés deklaratív hatállyal bír, mert a matrica felragasztása azt tanúsítja, hogy az igazolvány birtokosa átesett a MEOSZ belső ellenőrzésén. A fenti célra tekintettel a nyilvántartásban csupán olyan adatok kezelhetők, amelyek alapján a parkolási kedvezmény igénybevétele való jogosultság ellenőrizhető. A MEOSZ az ellenőrzés lefolytatása során az önkormányzati igazolványigénylések alapján készített adminisztratív nyilvántartással összeveti a kérelmező parkolási engedélyén szereplő információkat. Az ellenőrző program a kibocsátó és érvényesítő önkormányzat nevét, a kibocsátás időpontját, a parkolási engedély sorszámát, érvényesség idejét, valamint a matrica kiadásával kapcsolatos adatokat kezeli. Ezeknek az adatoknak a kezelése megfelel a fent meghatározott célnak, hiszen ezek alapján minden kétséget kizáróan megállapítható az igazolvány érvényessége. Minden további személyes adat kezelése szükségtelen és a megjelölt céllal nincs összhangban.

A parkolási igazolványok ellenőrzésekor azonban olyan személyes adatokat is rögzítenek, mint az érintett neve, lakcíme, születési időpontja, telefonszáma, és jogosítvány száma. Megkeresésemre adott válaszában elmondta, hogy az adatok felvétele és kezelése az ellenőrzési cél eléréséhez elengedhetetlen, mert csak ezek alapján lehet megállapítani azt, hogy a bemutatott parkolási engedélyt ki és milyen célból használja és jogosult-e a használatára. Ezeknek az adatoknak a kezelése azonban a fent megjelölt célon túlterjeszkedik.

Ön azonban válaszeveleében az alábbiakra hivatkozik:

„Az elmúlt időszakban igen jelentős számú parkolási engedély került felhasználásra, amelyekről semmiféle egységes nyilvántartás nincs a felhasználó önkormányzatoknál.” Levelében elmondottak arra engednek következtetni, hogy a fenti adatok felvétele és rögzítése egy egységes parkolási engedély-nyilvántartás céljából történik, azonban erre vonatkozóan az érintettek nem kaptak megfelelő tájékoztatást. Tájékoztatom, hogy az érintett tájékoztatása az adatkezelés jogszerűségének egyik elengedhetetlen feltétele. Az Avtv. 2. § 6. pontja szerint a hozzájárulás az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok kezeléséhez. Az érintettet egyértelműen és részletesen tájékoztatni kell az adatai kezelésével kapcsolatos minden tényről, így különösen az adatkezelés céljáról és jogalapjáról, az adatkezelésre és adatfeldolgozásra jogosult személyről, az adatkezelés időtartamáról, illetve arról, hogy kik ismerhetik meg az adatokat [Avtv. 6. § (2) bekezdés]. Másrészt felhívom figyelmét, hogy a MEOSZ társadalmi szervezet, amely tagjai vonatkozásában gyakorolhat ellenőrzési tevékenységet, de nem vindikálhat magának az igazolványok jogszerű használatának vizsgálatára hatósági ellenőrzési jogkört.

A hozzájáruló nyilatkozat szerint az érintettek az elsőként vizsgált adatkezelési cél érdekében járulnak hozzá személyes adataik kezeléséhez, ugyanakkor a cél megvalósulását szolgáló adatok körének pontos megjelölése is hiányzik. Továbbá az érintetteknek nyújtott tájékoztatás egyáltalán nem tartalmazza az egységes nyilvántartás létrehozatalára irá-

nyuló cél megjelölését, ezért ezeknek az adatoknak a kezelése felvet adatvédelmi aggályokat. A tájékoztatás alapján az adatkezelés jogszerűsége vitatható, mert az akció meghirdetésekor és az adatok rögzítésekor az egységes nyilvántartás létrehozatalának célja rejtve maradt az érintettek előtt, így hozzájárulásuk erre az adatkezelésre nem terjedhetett ki.

Továbbá megállapítom, hogy a hozzájáruló nyilatkozaton szereplő személyazonosító igazolvány szám kezelése meghatározott adatkezelési cél hiányában jogellenes.

A vizsgálat során külön kitérnék arra, hogy az adatkezelés során különböző színű matricával jelzik azt, hogy a mozgáskorlátozott személy-e az igazolvány tulajdonosa (saját jogú) vagy a szállítást végző személy rendelkezik-e az igazolvánnyal. Ennek az adatnak gyűjtése és kezelése a jogalkotás felé történő statisztikai adatszolgáltatás érdekében történik. A használatra való jogosultság ténye szintén személyes adat, melynek kezelésére az Avtv. rendelkezései az irányadók. Ha csupán statisztikai kimutatások alapjául szolgálnak ezek az adatok, akkor a nyilvántartásban személyes adat jellegüktől megfosztva kell kezelni őket, azaz úgy, hogy természetes személlyel ne legyenek kapcsolatba hozhatók. Erre az adatkezelésre nézve is érvényesek a fenti megállapításaim: a MEOSZ nem tájékoztatja pontosan az érintetteket arról, hogy ezeknek az adatoknak a kezelése statisztikai célból történik, ezzel lényegében az adatkezelés jogalapja is megkérdőjelezhető. A nyilvántartás a jelenlegi állapotában nem reprezentatív, hanem személyazonosításra alkalmas állapotban tartalmazza ezeket az adatokat.

Az ügy vizsgálata során figyelembe kell venni, hogy 2004. július 1-jétől hatályba lép a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló 218/2003. (XII. 11.) Korm. rendelet, amely a települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe utalja a parkolási engedély kiadásával, meghosszabbításával, visszavonásával, cseréjével, pótlásával kapcsolatos feladatok ellátását és a nyilvántartásra irányuló eljárásban az első fokon való eljárást. A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 7. §-ának a kormányrendelettel egyidejűleg hatályba lépő módosítása szerint a közúti közlekedési nyilvántartás részévé válik a parkolási igazolvány nyilvántartás is. Tekintettel arra, hogy az adatkezelést elrendelő jogszabály július 1-jétől hatályba lép, ezzel létrejön egy törvényen alapuló egységes nyilvántartás, a MEOSZ ugyan önkéntességen alapuló, de az adatvédelmi előírásoknak több szempontból is elégtelen nyilvántartás-célját veszti, így az adatok további kezelése szükségtelen.

Az Avtv. 25. § (2) bekezdése alapján felszólítom, hogy gondoskodjék a jogellenes adatkezelések megszüntetéséről – különös tekintettel a hatályba lépő rendelkezésekre és a megtett intézkedéseiről 30 napon belül tájékoztatni szíveskedjék.

Budapest, 2004. június 14.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(669/H/2003)

* * *

Kéretlen elektronikus levél küldése

[...]

Tisztelt [...]!

Ön számos beadvánnyal fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben az Önnek több magánszemély és jogi személy által Önhöz eljuttatott kéretlen elektronikus levél küldésének (spam) gyakorlatát kifogásolja. Ön beadványában megküldte az erre vonatkozó levelezésüket, melynek alapján állásfoglalásomat kérte. Tájékoztatom, hogy a beadványok tárgyazonosságára tekintettel azokat összevontan vizsgálom, melyekre vonatkozólag állásfoglalásom a következő:

2002 januárjában lépett hatályba az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Ekt.), amely megteremtette a kéretlen üzleti célú levelek (spam-ek) jogi szabályozását.

Hivatkozva a fenti törvény 14. §-ának (1)–(4) bekezdéseire, a küldött reklámnak azonosíthatónak kell lennie, amint az hozzáférhetővé válik az igénybe vevő számára. Kiemelendő, hogy kizárólag az igénybe vevő egyértelmű, előzetes hozzájárulásával küldhető elektronikus úton reklám. A reklámhoz kapcsolódóan az elektronikus levél küldőjének tájékoztatni kellett volna Önt arról az elektronikus levelezési címről és egyéb elérhetőségről, ahol a reklám küldésének megtiltása iránti igényét bejelentheti. Továbbá a reklámozó köteles nyilvántartást vezetni azokról, akik számára írásban bejelentették, hogy kívánnak reklámot kapni. A nyilvántartás harmadik fél számára kizárólag az igénybe vevő előzetes

hozzájárulásával adható át. Nem küldhető tehát reklám azoknak, akik az előbb említett nyilvántartásban nem szerepelnek.

Az igénybe vevők körét taglalva megállapítható, hogy az Ekt. mind a természetes, mind a jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkezők részére küldött reklámot megtiltja előzetes hozzájárulásuk nélkül. Amennyiben a reklámozók a reklám küldésével a fenti körbe tartozók, azaz bárkinek a jogát vagy jogos érdekét megsértik, ezen személyek kérelemre reklámfelügyeleti eljárás indulhat ellene. Az Ekt. szankcióit tekintve, ha az eljáró szerv az eljárás során megállapítja a reklám jogsértő voltát, elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását. Az eljáró szerv határozatával bírságot is kiszabhat azzal szemben, aki a jogsértést elkövette. A bírság többszörös jogsértés esetén halmozottan is kiszabható. A bírság összegét az eset összes körülményeire – így különösen a fogyasztók érdekei sérelmének körére, súlyára, a jogsértő állapot időtartamára és a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására – tekintettel kell meghatározni. A jogerősen kiszabott és be nem fizetett bírságot adók módjára és azokkal egy sorban kell behajtani.

Figyelembe véve a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt (a továbbiakban: Avtv.) a reklámozók kéretlen üzleti célú levélküldése adatvédelmi szempontból azért kifogásolható, mert az Ön, mint természetes személy e-mail címére küldték el reklámajánlatukat. Az Avtv. 2. § -ának 1. pontja szerint személyes adat: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható.

Az előbbieken alapján az e-mail cím személyes adat, ezért az Avtv. 25. § (2) bekezdésére hivatkozva felszólítottam [...] -t a jogellenes adatkezelési tevékenysége megszüntetésére, valamint felhívtam a figyelmüket arra, hogy a szükséges intézkedéseket haladéktalanul köteles megtenni, és erről 30 napon belül írásban tájékoztatni kell az adatvédelmi biztost.

Továbbá tájékoztatom Önt arról, hogy az ügyben bírósági eljárást kezdeményezhet, így az Ekt. szankcióin túl az Avtv. és a polgári törvénykönyv szankciói is érvényesülhetnek, valamint büntetőjogi következményt is vonhat maga után a kéretlen levél (spam) elküldése (lásd a büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 177/A. §-t: Visszaélés személyes adattal).

Tekintettel az ilyen és más jellegű ügyek számosságára, valamint arra, hogy a jogellenes adatkezelés esetén az Avtv.-ben meghatározottakon túl a jogérvényesítés már bírói útra tartozik, kérem vegye igénybe az előbbieken megemlített polgári és büntetőjogi jogérvényesítés eszközeit.

Budapest, 2004. június 17.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(770/A/2004)

* * *

Az MNB egyes tisztségviselőinek vagyonynyilatkozatára vonatkozó rendelkezésekről

*Dr. Draskovics Tibor úr részére
pénzügyminiszter*

*Pénzügyminisztérium
Budapest*

Tisztelt Miniszter Úr!

Tájékoztatom, hogy egy beadvány alapján, az információs önrendelkezési jog érvényesülése szempontjából vizsgáltam a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: MNB törvény) 58/A. § rendelkezését.

Az MNB törvény 58/A. §-át folyó év május 1-jei hatállyal a 2004. évi XXXI. törvény 15. §-a módosította. Az MNB törvény 58/A. §-a szerint:

„(1) Az MNB elnöke, alelnökei és a monetáris tanács további tagjai, valamint a felügyelő bizottság tagjai kinevezésükkor, majd azt követően két évente a köztisztviselőkre vonatkozó szabályok szerint vagyonynyilatkozatot tesznek. A nyilatkozattételre kötelezett saját nyilatkozatához csatolni köteles a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársának, valamint gyermekének a melléklet szerinti nyilatkozatát.

(2) Vagyonnyilatkozat elmulasztása esetén – annak benyújtásáig – MNB elnöke, alelnökei és a monetáris tanács további tagjai, valamint a felügyelő bizottság tagjai a jogszabályban meghatározott juttatásban nem részesülhet, megbízatásából eredő jogait nem gyakorolhatja. A megbízatás megszűnésekor a reá vonatkozó jogszabályban meghatározott juttatásra mindaddig nem jogosult, amíg a megbízatásának megszűnését követően esedékes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségének eleget nem tesz.

(3) A vagyonnyilatkozatot az Országgyűlés Mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottsága tartja nyilván és ellenőrzi. A vagyonnyilatkozatot – kivéve a hozzátartozó vagyonnyilatkozatát – a miniszterelnök, illetve a köztársasági elnök nyilvánosságra hozza.”

Az MNB törvény folyó év május 1. napjától hatályos rendelkezése jelentős változást hozott az érintettek vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségének szabályai tekintetében. A korábban érvényben lévő rendelkezések szerint az MNB elnöke, alelnökei és a monetáris tanács tagjai, valamint a felügyelő bizottság tagjai a köztisztviselőkre vonatkozó szabályok szerint nem nyilvános vagyonnyilatkozatot tettek. Az MNB törvény módosítása egyrészt a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettséget kiterjesztette a közös háztartásban élő házas- vagy élettársra, gyermekekre, másrészt a hozzátartozók nyilatkozatai kivételével elrendelte a vagyonnyilatkozatok nyilvánosságra hozatalát is. A nyilvánosságra hozatal feladatával a miniszterelnököt, illetve a köztársasági elnököt bízta meg.

Álláspontom szerint a hivatkozott rendelkezés alkotmányjogi aggályokat vet fel.

Sajnos az MNB törvény módosításáról szóló 2004. évi XXXI. törvény tervezetéről nem volt lehetőségem véleményt nyilvánítani, mert azt részemre nem küldték meg. Kifogásaimat így csak utólag, a törvénymódosítás hatályba lépése után áll módomban kinyilvánítani, és a jogszabálytervezet véleményezésének szakaszában megtehető, nyilvánvalóan hatékonyabb intézkedések helyett, immáron sokkal körülményesebb módját választhatom csak annak, hogy az információs önrendelkezési jog sérelmét megakadályozzam.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezés értelmezésének kiindulópontja, hogy az érintettek személyes adatainak védelméhez fűződő joga alkotmányosan korlátozható. A személyes adatok meghatározott körének nyilvánosságát törvény lehetővé teheti, elő is írhatja. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 3. § (4) bekezdése úgy fogalmaz, hogy törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát is. Mindamelllett a nyilvánosságra hozatal az információs önrendelkezési jog legsúlyosabb korlátozását jelenti. Az alapjogok korlátozásának az Alkotmánybíróság által több ízben hangsúlyozott kritériuma a szükségesség és arányosság érvényesítése. Mellőzhetetlen tehát annak az alapjognak vagy alkotmányos elvnek, illetve intézménynek az azonosítása, amely a személyes adat nyilvánosságra hozását szükségessé teszi. Az alapjog korlátozásakor továbbá elengedhetetlen az is, hogy az adatvédelem alapjogának korlátozása a megjelölt célhoz viszonyítva arányos legyen. Az MNB törvénynek még az értelmező rendelkezései között sem található érdemi indoklás arra nézve, hogy miért szükséges az információs önrendelkezési jog, mint alkotmányos alapjog ilyen mértékű korlátozása.

Az MNB törvény korábbi – 2004. május 1-jéig hatályos – rendelkezéseinek az a kitétele, amely a vagyonnyilatkozatokat nem tette nyilvánossá, összhangban volt a köztisztviselőkre vonatkozó azon szabályokkal, melyekből a nyilatkozatok szigorúan elrendelt zárt kezelése következik. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) vonatkozó rendelkezései ugyanis kifejezetten tiltják, hogy a törvényben nevesített személyeken kívül a nyilatkozatok tartalmát – az érintettek hozzájárulása nélkül – harmadik személy megismerhesse. Ez a követelmény a Ktv. mellékletét képező vagyonnyilatkozati minta adattartalmából is adódik, hiszen a nyomtatványon apró részletességgel követelik meg az érintett ingó és ingatlan vagyonáról történő adatszolgáltatását. A Ktv. által megállapított vagyonnyilatkozatban az érintettnek többek között számot kell adnia az ingatlan(ok) pontos címéről, személygépkocsija rendszámáról, takarékbetétkönyvei számáról. Az érintett tehát – ha a Ktv. szabályai szerint teszi nyilatkozatát – tételesen, azonosító adatokkal ad számot vagyontárgyaitól.

A különböző tisztségeket betöltő személyek vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségéről szóló egyes jogszabályokra jellemző, hogy abban az esetben, ha a jogalkotó az érintettek nyilatkozatának nyilvánosságát rendeli el, a nyilatkozat azonosító adatokat nem tartalmazhat. Az azonosító adatok mellőzése a Ktv.-től eltérő tartalmú nyilatkozatok eleve szűkebb körű adattartalmából következik, s egyes jogszabályok pedig kifejezetten szólnak arról, hogy a nyilvánosságra hozatal csak a szolgáltatott azonosító adatok kivételével megengedett.

A jogalkotó az MNB törvény módosításakor nem járt el kellő körültekintéssel. Az új megoldás szerint ugyanis az érintettek továbbra is a Ktv. szabályai szerinti tartalommal kötelesek nyilatkozatot tenni, miközben nyilatkozatuk immáron bárki számára hozzáférhető. Az állam átláthatóságának, a korrupció megelőzésének egyébként helyes célja nem indokolja, hogy közfeladatot ellátó személyek személyes adatainak ilyen széles köre (lakcím, születési idő, gépkocsi rendszám, pénzügyi számlaszám, ingóságok azonosító adatai, műalkotások nyilvántartási száma, ingatlanok címe, helyrajzi száma) nyilvános legyen.

Alkotmányosan kifogásolható az MNB törvény 58/A. § (3) bekezdés rendelkezése is, mely szerint a vagyonnyilatkozatok nyilvánosságra hozataláról a „*miniszterelnök, illetve a köztársasági elnök*” gondoskodik. A Magyar Köztár-

saságban a köztársasági elnök jogállására, feladataira, összeférhetetlenségére vonatkozó valamennyi szabályt az alkotmány tartalmazza. Számára bármilyen kötelezettséget csak az alkotmány írhat elő. Jogbizonytalanságot eredményez, hogy az MNB törvény nem tartalmaz egyértelmű szabályt arról, hogy kinek, milyen módon és formában kötelezettsége a szóban forgó vagyonyilatkozatok közzététele.

Tisztelt Miniszter Úr!

Az Avtv. 25. §-a kötelezettségemmé teszi, hogy a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos jogszabály-tervezeteket véleményezzem. Erre csak akkor nyílik lehetőségem, ha az előkészítés során e tervezeteket megkapom. Az MNB törvény módosításáról szóló 2004. évi XXXI. törvény tervezetét a Pénzügyminisztérium elmulasztotta számomra megküldeni, pedig ezzel megelőzhető lett volna, hogy a jelen panasz által kifogásolt rendelkezés a törvénybe kerüljön.

Jelen helyzetben csak jogszabály módosítással lehet az MNB törvény hivatkozott rendelkezését összhangba hozni az Avtv.-vel. Az egyik, jogtechnikailag egyszerű megoldás szerint az MNB törvény 58. § (3) bekezdésébe be kell építeni az „azonosító adatok kivételével” passzust. Adatvédelmi szempontból azonban megnyugtatóbb lenne a jogszabály olyan tartalmú módosítása, hogy a jövőben az MNB érintett tisztviselői nem a köztisztviselőkre vonatkozó szabályok, hanem az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény alapján tegyenek vagyonyilatkozatot.

Az Avtv. 25. § (1) bekezdésében szabályozott jogomnál fogva felkérem Miniszter Urat, hogy a kifogásolt törvényi rendelkezés korrekciója érdekében a szükséges intézkedéseket mielőbb megtenni szíveskedjék, különös tekintettel arra, hogy a felügyelő bizottsági tagok vagyonyilatkozatát – a hatályos rendelkezések szerint – már ez év őszén nyilvánosságra kell hozni.

Értesítem továbbá, hogy az ügyben kialakított álláspontomról Mádl Ferenc köztársasági elnök urat és Medgyessy Péter miniszterelnök urat is tájékoztatom, jelen állásfoglalás másolati példányát pedig az Országgyűlés elnökének és az Országgyűlés Mentelmi, Összeférhetetlenségi és Mandátumvizsgáló Bizottsága elnökének, valamint a panaszosnak is megküldöm.

Budapest, 2004. július 22.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(981/K/2004)

* * *

A Népszava munkatársainak államtitoksértési „ügye”

*Németh Péter úrnak,
főszerkesztő*

*Népszava Szerkesztőség
Budapest*

Tisztelt Főszerkesztő Úr!

Hozzám küldött levelében aziránt érdeklődik, hogy teljesítenie kell-e a Fővárosi Ügyészségi Nyomozó Hivatal hivatalvezetőjének megkeresését, amelyben – egy „államtitoksértés büntette miatt” indult bűnügyre hivatkozva – a Népszava egy adott számának készítésében részt vevő személyek megnevezését, illetve munkaköri leírásuk megküldését igényelte. Levelében arra is utal, hogy a gépírók, a korrektorok, a beosztott szerkesztők, tördelők adatai iránti érdeklődés megítélése szerint nem szolgál más célt, mint „a Népszava, a sajtó munkatársainak megfélemlítését”.

Mielőtt az érdemi kérdésre válaszolnék, engedje meg, hogy megemlítssem: az országgyűlési biztosok, köztük az adatvédelmi biztos intézményét egyebek mellett azért hozta létre az Országgyűlés, hogy megvédje a polgárokat, köztük a sajtó munkatársait is az állami szervezetek esetleges jogsértéseivel, túlkapásaival szemben. Talán nem felesleges felidézni, hogy elődöm, Majtényi László fellépése is jelentősen közrejátszott abban, hogy két – a jelenlegihez hasonló – ügyben államtitoksértés miatt nem kerültek újságírók elítélésre.

Az ügyészségi megkeresés teljesíthetőségével kapcsolatban mindenekelőtt azt kell leszögezmem, hogy – a vonatkozó törvényi előírások alapján – egy folyamatban lévő büntetőügyben a nyomozó hatóságok széleskörű jogosítványokkal rendelkeznek a szükséges információk megszerzéséhez. Az adatvédelmi biztos az elmúlt években többször találkozott azzal, hogy – szakmai felkészületlenség, rossz beidegződés, az ügy befejezésének kilátástalansága, vagy egyéb okok

miatt – egyes nyomozók a szükségesnél jóval több információt, adatot gyűjtenek össze, abban bízva, hogy azok elemzésével, értékelésével az ügy szempontjából releváns információkhoz juthatnak.

Az indokolatlan adatgyűjtés megakadályozása érdekében a jogalkotó több garanciát is beépített a büntetőeljárás menetébe, azzal például, hogy előírja: mikor, milyen célból, milyen módon lehet személyes adatokat gyűjteni, tárolni, felhasználni. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) például előírja, hogy a „*bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság állami és helyi önkormányzati szervet, hatóságot, köztisztviselőt, gazdálkodó szervezetet, alapítványt, közalapítványt és társadalmi szervezetet kereshet meg tájékoztatás adása, adatok közzétevése, átadása, illetőleg iratok rendelkezésre bocsátása végett, és ennek a teljesítésére legalább nyolc, legfeljebb harminc napos határidőt állapíthat meg*”. E törvény ugyanakkor azt is előírja, hogy amennyiben „*a megkeresés személyes adatok közzétevése vonatkozik, az csak annyi és olyan személyes adatra vonatkozhat, amely a megkeresés céljának megvalósításához elengedhetetlenül szükséges. A megkeresésben az adatkezelés pontos célját és a kért adatok körét meg kell jelölni*”.

A Fővárosi Ügyészségi Nyomozó Hivatal Önnek küldött leveléből – miután a megkeresés célja pontosan nincs meghatározva – nehezen állapítható meg, hogy valóban csak annyi és olyan adatra vonatkozik a kérelem, amely a megkeresés céljának megvalósításához elengedhetetlenül szükséges. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) szerint személyes adatot kezelni (például továbbítani) – az érintett hozzájárulása hiányában – csak akkor lehet, ha azt törvény (az adatkezelő és az adatfajták megjelölésével) elrendeli. Jelen esetben az egyértelmű törvényi felhatalmazás hiánya, illetve a megkeresés pontatlansága miatt az újság munkatársaira vonatkozó adatok továbbításának jogszerűsége megkérdőjelezhető.

Ennek megfelelően – és figyelemmel arra, hogy a Be. 71. §-a szerint a „*megkeresett a megállapított határidő alatt – ha törvény másképp nem rendelkezik – köteles a megkeresést teljesíteni, vagy a teljesítés akadályát közölni*” – célszerű közölni a nyomozó hatósággal, hogy az Avtv., illetve a Be. fent említett rendelkezéseire figyelemmel a kérelmet nem teljesíthetik.

A beadványával kapcsolatos eljárásom során – az Avtv. 26. §-ában biztosított felhatalmazással élve – azt is vizsgáltam, hogy a Hajdú-Bihar megyei rendőrfőkapitány levele jogszerűen volt-e minősítve.

Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.) az államtitokká minősítéshez négy egyenrangú feltételt határoz meg:

- az adatnak a Ttv. mellékletében szereplő államtitokkörü jegyzékben meghatározott adatfajta körébe kell tartoznia;
- csak a törvényben erre felhatalmazott személy lehet a minősítő;
- a Ttv.-ben meghatározott minősítési eljárás előírásait – köztük a minősítés formai követelményeit – betartva történhet a minősítés;
- a minősítőnek kétséget kizáróan meg kell állapítania, hogy az adatnak az érvényességi idő lejárt előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése vagy felhasználása, illetéktelen személy tudomására hozása, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele közvetlenül sértene vagy veszélyeztetné a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi, külügyi vagy nemzetközi kapcsolataival összefüggő, valamint igazságszolgáltatási érdekeit.

A Népszavában megjelent levél tartalmát összevetve a fenti feltételekkel, arra a megállapításra jutottam, hogy a főkapitányi levélben szerepelnek olyan adatok, amelyek megalapozhatták az államtitokká minősítést. Ugyanakkor az eredeti levél minősítésének jogszerűsége – elsősorban formai okok miatt – kifogásolható. Nem szerepel ugyanis az iraton a minősítő neve és beosztása, és az sem derül ki a kezelési jelzésekből, hogy a levélben szereplő adatok minősítése miképpen történt.

A vizsgálat során megállapítottam, hogy a főkapitányi levélben szereplő adatok minősítésére külön nem készült minősítési javaslat; a minősítés tulajdonképpen „*átvett minősítés*”, azaz a minősítési jelzések az adott ügy nyomozása kezdetén készített javaslat alapján kerültek a levélre.

Figyelemmel arra, hogy a Ttv. előírásai alapján nem ügyeket, iratokat, hanem adatokat lehet minősíteni, tehát az adott esetben szükség lett volna egy minősítési javaslatra, amelyben meg kellett volna jelölni a minősítés alapjául szolgáló államtitokkört és a minősítés érvényességi idejét. A javaslat indokolása tartalmazhatta volna azokat a tényeket és körülményeket, amelyek a minősítést szükségessé tették.

A fenti megállapítások nyomán – az Avtv. felhatalmazása alapján – fel kellene szólítanom a minősítőt a minősítés megváltoztatására, de miután a minősítést az országos rendőrfőkapitány már megszüntette, csak az eljáró nyomozó hatóságot, a Fővárosi Ügyészségi Nyomozó Hivatal tudom álláspontomról tájékoztatni.

Budapest, 2004. augusztus 11.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

*A Kormány által a kettős állampolgárságról tartandó népszavazás lehetséges következményeiről
készített hatásvizsgálatok közérdekű adatainak megítéléséről*

*Dr. Répássy Róbert
országgyűlési képviselő részére*

*Magyar Köztársaság Országgyűlése
Budapest*

Tisztelt Képviselő Úr!

E hónap 19-én kelt megkeresésében – a 2004. december 5-ére kitűzött népszavazással összefüggésben – három kérdésben kérte állásfoglalásom. Az egyes kérdésekre adandó válaszaim előtt emlékeztetni kívánom az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 5. §-ának (4) bekezdésére, amely szerint „*az országgyűlési biztos a hatásköréből adódó feladatokon túlmenően politikai tevékenységet nem folytathat, politikai nyilatkozatot nem tehet*”. Válaszaiban erre figyelemmel fogalmazom meg jogi álláspontomat.

1. „*Közérdekű adatnak minősülnek-e a Magyar Köztársaság Kormánya által 2004. november 17-én több napon 'Felelősséggel a nemzetért' címmel közzétett hirdetésben szereplő adatok, amelyek a december 5-i népszavazás második kérdésével kapcsolatosak.*”

Az Ön által is becsatolt politikai hirdetés szerint a hirdetés „*a minisztériumok szakemberei által összeállított hatásvizsgálatok eredményét*” összegzi. Ezek a hatásvizsgálatok – minisztériumonként külön-külön, és összegzett formában is – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. §-ának 4. pontja értelmében közérdekű adatot tartalmaznak, nyilvánosságra hozatalukra, megismerhetőségükre az Avtv. 19–20. §-ai vonatkoznak.

2. „*Ki a felelős – jogi értelemben – a Magyar Köztársaság Kormánya aláírással közzétett közérdekű adatok valódiságáért?*”

Az előzőekben írtak alapján a minisztériumok által összeállított hatásvizsgálatok esetén az egyes minisztériumok, az azokból készített összegzés esetén pedig annak összeállítója minősül adatkezelőnek. „*A Magyar Köztársaság Kormánya*” aláírás valószínűsíti, de nem jelenti egyértelműen, hogy a hirdetésben szereplő adatok esetén [a Miniszterelnöki Hivatalról szóló 148/2002. (VII. 1.) Korm. rendelet 1. §-ára is figyelemmel] a Miniszterelnöki Hivatal lenne az adatkezelő (Avtv. 19–20. §).

3. „*Álláspontja szerint milyen esetben valósulhat meg a büntető törvénykönyv 177/B. § (1) bekezdés c) pontjába ütköző hamis vagy hamisított közérdekű adat közzétételével elkövetett közérdekű adattal visszaélés vétsége?*”

a) Egy cselekmény büntetőjogi minősítése a büntetőeljárásban részt vevő szervek hatásköre. Kérdésére csak elméleti jellegű választ tudok adni, mivel nincs tudomásom arról, hogy a büntető törvénykönyv 177/B. §-ába ütköző magatartás miatt valaha indult volna büntetőeljárás. Ennek az eszköznek az igénybevételére – a büntetőjog ultima ratio jellegéből fakadóan is – csak a legvégső esetben kerülhet sor. Hivatali elődöm 2001-ben hasonló megfontolásból kezdeményezte a Btk. módosítását.

b) Az Ön által hivatkozott törvényi tényállás szerint visszaélés közérdekű adattal vétségét az követi el, aki a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényi rendelkezések megszegésével hamis vagy hamisított közérdekű adatot hozzáférhetővé vagy közzé tesz.

A Büntető Törvénykönyv kommentárja szerint hamis az az adat, amely egészében vagy részben nem felel meg a valóságnak; hamisítottnak pedig az az adat minősül, amelyen olyan változtatást végeztek, melynek következtében az a továbbiakban nem egyezik a valósággal.

A visszaélés közérdekű adattal szándékos bűncselekmény. A büntetőjogi dogmatika szerint a szándékosságnak valamennyi tényállási elemre ki kell terjednie, az elkövető tudatának továbbá a cselekmény társadalomra veszélyességének voltát is át kell fognia.

Az Ön által hivatkozott hirdetés „*a minisztériumok szakemberei által összeállított hatásvizsgálatok eredményét*” összegzi. A hatásvizsgálat – jelen esetben – egy jövőbeni esemény következményeinek prognózisa. Mivel a jövőbeni esemény (az eredményes népszavazás következményeként állampolgárságot szerző személyek áttelepülésének mértéke) bizonytalan, maga a hirdetés (és nyilvánvalóan minden egyes minisztérium hatásvizsgálata is) becsléseken alapuló számokat tartalmaz, feltételezésekkel él (erre a hirdetés is utal). A becslések, feltételezések – és az ezen alapuló számok – lehetnek túlzóak, alábecsültek, vitathatóak, tartalmazhatnak tévedéseket is, de lehetnek többé-kevésbé alátámasztottak is. Ezek a minősítések maguk is a vitázó felek közötti véleménykülönbségre utalnak, s a becslések, feltételezések helyessége körüli polémia eredményei.

A becslések, feltételezések helyessége – a dolgok természetéből fakadóan – csak a jövőben derül ki. A bűncselekmény elkövetési magatartása – álláspontom szerint – azonban csak a jelenben már meglévő adatokra valósítható meg. El-

lenkező esetben minden törvényjavaslat (köztük például a mindenkorai állami költségvetési törvényjavaslat), állami cselekvési program lehetséges következményeinek felmérésénél felvethető lenne a döntéshozatalban résztvevők – így akár az országgyűlési képviselők – büntetőjogi felelőssége is. Ez nyilvánvalóan ellentétes lenne a büntetőjogi fenyegetettség céljával és értelmével is.

Az előzőekben kifejtett álláspontom nem jelent hivatalos állásfoglalást a büntetőjogi felelősség kérdésében. Erre a büntetőeljáráásban részt vevő szervek hivatottak.

Budapest, 2004. november 24.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1814/K/2004)

* * *

Politikai kampány e-mailen a kettős állampolgárságról

[...]

Tisztelt [...]!

Ön állampolgári beadvánnyal fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben az info@kettosallampolgarsag.hu e-mail címmel rendelkező személy elektronikus levélküldési gyakorlatát kifogásolja. Leveléhez mellékelte a fenti e-mail címről küldött – a 2004. december 5-én tartandó népszavazáshoz kapcsolódó – a kettős állampolgárságra vonatkozó politikai hirdetést. Mivel Ön sérelmesnek tartja, hogy a levél küldője az Ön személyes adataival visszaélve juttatta el Önnek a politikai üzenetet, ezért az ügyben vizsgálat lefolytatását kéri.

Tájékoztatom Önt arról, hogy megvizsgáltam a www.kettosallampolgarsag.hu internetes oldalt, amelyen a következőkről tájékoztatták az oldalra látogatókat (lásd az oldal legalján): „Spamterjesztők igyekeznek lejáratni az ügyet! Több bejelentés érkezett hogy az info@kettosallampolgarsag.hu -címről spam levelek érkeztek. Ezúton tájékoztatunk mindenkit hogy a www.kettosallampolgarsag.hu üzemeltetőinek nincs tulajdonában ilyen emailcím”.

A fentiekre tekintettel az alábbiakban foglalom állást:

Tekintettel a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) személyi hatályára (lásd Avtv. 1/A. §) az adatkezelő levélküldése adatvédelmi szempontból azért kifogásolható, mert az Ön, mint természetes személy e-mail címére küldte el a küldeményt.

Az Avtv. 2. §-ának 1. pontja szerint „1. személyes adat: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet”.

Az Avtv. 3. § (1) bekezdés szerint „személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli”.

A fenti rendelkezések alapján megállapítható, hogy a természetes személy elektronikus postaládájának címe, az e-mail cím személyes adatnak tekintendő. Mivel Ön az e-mail címének kezeléséhez nem járult hozzá, így a panaszolt tevékenysége jogellenes adatkezelésnek minősül.

Hasonló következtetésre jutunk, ha a küldeményt politikai reklámnak tekintjük és az adatkezelést az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény (Ekt.) alapján ítéljük meg, hiszen e törvény szerint elektronikus úton reklámot küldeni csak azoknak lehet akik bejelentették, hogy ilyen szolgáltatást igénybe kívánnak venni. Figyelembe véve a www.kettosallampolgarsag.hu oldal tájékoztatását, valamint azon tény, hogy nyomozati jogkörrel nem rendelkezem, így az állvelet küldő adatkezelő kilétét megállapítani nem áll módomban, ezért nincs lehetőségem az Avtv. 25. § (2) bekezdése alapján felszólítani az adatkezelőt a jogellenes adatkezelési tevékenység megszüntetésére, valamint arra, hogy törölje adatbázisából az Ön e-mail címét és az esetlegesen nyilvántartott egyéb személyes adatait.

Tájékoztatom arról, hogy az ügyben az Avtv. szankcióin kívül a polgári jog és a büntetőjog szankciói is érvényesülhetnek. Ennek megfelelően Ön polgári eljárás keretében az adatkezelő ellen bírósághoz fordulhat (lásd Avtv. 17. §),

illetve amennyiben megalapozottnak találja a jelentős érdeksérelmet, az illetékes rendőri szerveknél büntető feljelentést tehet, személyes adataival való visszaélésre hivatkozva (1978. évi IV. törvény a büntető törvénykönyvről 177/A. §).

Felhívom a figyelmét arra is, hogy a fenti politikai tartalmú hirdetést – hivatkozva a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 40–41. §-ra – tilos a népszavazást megelőző nap 0 órától a népszavazás befejezéséig a választói akarat befolyásolására elektronikus úton felhasználni, megküldeni, mert az a kampánycsend megsértésének minősül.

A személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdéseivel továbbra is forduljon hozzám bizalommal.

Budapest, 2004. november 25.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1719/A/2004)

5. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS ÁLLÁSFOGLALÁSAI

A. SZEMÉLYES ADATOK VÉDELMEVEL KAPCSOLATOS ESETEK

[Állásfoglalás: a kezelőkarton minden adatot tartalmazó másolatát a biztosító nem kérheti, hiszen azon olyan, a biztosítási esemény bizonyításához szükségtelen személyes adatok is szerepelhetnek, amelyek megismerésére a biztosítónak nincsen felhatalmazása]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön beadvánnyal fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben az útlemondási biztosítással kapcsolatban a QBE Atlasz Biztosító Rt. (a továbbiakban: QBE) által igényelt adatok körét kifogásolta. A beadvány nyomán vizsgálatot indítottam, melynek eredményéről a következőkben tájékoztatom:

Panasza nyomán megkerestem a QBE vezérigazgatóját, akitől arról kértem felvilágosítást, hogy az ügyintézéshez megfelelőnek tartja-e a QBE a kezelőkarton olyan, kivonatos másolatát, amelyen az utazásképtelenséget előidéző állapotról szóló orvosi megállapítás, a kezelés ideje, a beteg személy (biztosított) neve, valamint a kezelőorvos neve és bélyegzőlenyomata kivételével a többi adat felismerhetetlen? Amennyiben igen, úgy tájékoztatják-e ügyfeleiket arról, hogy a kezelési karton kivonatos másolata is elegendő az ügyintézéshez?

Álláspontom szerint a QBE eljárása során nem szereztek érvényt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 5. §-ában foglaltaknak, mely szerint „személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig”. A célhoz kötöttség elve azt a követelményt támasztja az adatkezelő felé, hogy a szükséges személyes adatokon túli adatokat nem kezelhet. Jelen esetben a célhoz kötöttség követelményének akkor felel meg az adatkezelés, ha a QBE a biztosítási esemény kétséget kizáró igazolásához szükséges adatokon túl nem kezel adatokat.

A QBE a fentiekből következően nem kezelhet olyan személyes adatot, amely a biztosítási esemény bizonyításához nem elengedhetetlen. Mindezek alapján indokolatlannak találom, hogy a kezelőkarton (ambuláns lap) minden adatot tartalmazó másolatát kérjék a biztosítottól, hiszen azon olyan, a biztosítási esemény bizonyításához szükségtelen személyes adatok is szerepelhetnek (például gyógyszerérzékenység, vérzékenység, transzfúzió, korábbi műtétek, abortusz, a beteg HIV pozitív-e), amelyek megismerésére a biztosítónak nincsen felhatalmazása, hiszen a célhoz kötöttség követelménye ebben az esetben nem teljesülne. Álláspontom szerint a QBE eljárása akkor jogszerű, ha az „ÚTLEMONDÁSI KÁRBEJELENTŐ” lapon feltüntetett adatkörön túl nem igényel személyes adatokat, a cél eléréséhez nem szükséges személyes (különleges) adatok szolgáltatásától nem teszi függővé a kártérítési összeg megtérítését.

A levélváltás során véleménykülönbség alakult ki az adatvédelmi biztos és a QBE között, ezért a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog érvényesítése érdekében éltem az Avtv. 25. § (2) bekezdésében rögzített jogommal, és felszólítottam a vezérigazgatót, hogy a QBE útlemondási biztosítással kapcsolatos ügyintézés olyan gyakorlatát alakítsa ki, melynek során a kezelőkarton megismerésének szükségessé válásakor felhívják ügyfeleik figyelmét arra, hogy a kezelési karton adatait, amelyek nincsenek összefüggésben a biztosítási eseménnyel, a másolaton felismerhetetlenné tehetik, és ez nem befolyásolja igényük elbírálását.

A QBE eleget tett az adatvédelmi biztos felszólításának, és kárrendezési igazgatói utasításban intézkedett a vezérigazgató arra vonatkozóan, hogy amennyiben a biztosítási esemény bekövetkeztének megállapításához feltétlenül szükséges a kezelőkarton másolatának bekérése, a társaság munkatársai tájékoztassák ügyfeleiket arról, hogy a karton olyan adatait, amelyek nincsenek összefüggésben a biztosítási eseménnyel, a másolaton felismerhetetlenné tehetik, és ez kárigenyűk elbírálását nem befolyásolja.

A vizsgálatot eredményére tekintettel lezártam.

A személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdésekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2004. január 27.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: a minősített adatok büntetőeljárásokban történő felhasználásáról, a jogszerű titkolódzás határaitól, az indokolatlan titkosítási, illetve „titokfeloldási” eljárások és egyes alkotmányos alapjogok egymáshoz való viszonyáról]

[...]

Tisztelt [...]!

Megkaptam levelét, amelyben arra kér: hozzak elvi ajánlást arról, hogy válasszák szét S. István, „volt felderítő nyomozó büntetőügyében keletkezett adatokat nem titkosra és titkosra”. Kérését – egyebek mellett – azzal indokolja, hogy „a közérdek, a nyilvánosság érdeke előbbre való véleményem szerint ez esetben, mint az a kényelem, amellyel a hatóságok kezelik a hozzájuk titkosított formában érkező adatokat. [...] A közérdek, az igazságszolgáltatás átláthatósága sérül, ha teljes eljárások kerülnek homályba [...]”. Azt is jelezte, hogy az olvasói visszajelzések abszurdnak tartják a majd egy évszázados homályt, és „a sajtótól várnak lépést az ügyben”. Levele végén kérésként fogalmazza meg, hogy „beadványomat tekintse a sajtó képviselőjének, mint ’beavatkozó félnek’ a lépését, ha már maga az érintett annak idején nem járhatott sikerrel saját ügyében.”

Engedje meg, hogy felidézzem: adatvédelmi biztosként – M. Csaba „ügyének” 45 évre történt titkosítása kapcsán – több nyilatkozatban is kifejtettem, hogy államtitokká csak adatokat lehet minősíteni, teljes eljárásokat nem. E nyilatkozataimban elretentő példaként utaltam a „Papa”-ügyre, amelynek iratait még 2001-ben 85 évre titkosították. Egyes interjúkban arra is lehetőségem volt, hogy részletesebben bemutassam: abban az időben az adatvédelmi biztosi tisztség nem volt betöltve, így az állampolgári jogok biztosának általános helyettese próbált az ügyben eljárni. A Fővárosi Főügyészség – annak ellenére, hogy elviekben egyetértett a biztos javaslatával – technikai nehézségekre hivatkozva nem volt hajlandó szétválasztani a minősített és a nem minősített iratokat.

Mielőtt azonban határozottabb lépés megtételére – például annak kimondására, hogy a nyomozati iratok többsége nem tartalmaz államtitkot – sor kerülhetett volna, az ügy bírósági szakba került, amikor a vonatkozó törvény előírása szerint az országgyűlési biztos már nem járhatott el.

E törvényi korlát miatt jelenleg sem tudok eljárni S. István ügyében. A büntetőeljárás jogerős befejezését követően azonban sor kerülhet arra, hogy az esetleges jogellenes minősítések ellen fellépjek. Az adatvédelmi törvény ugyanis lehetővé teszi, hogy amennyiben „az adatvédelmi biztos eljárása során az adat minősítését [...] indokolatlannak tartja, a minősítőt annak megváltoztatására vagy a minősítés megszüntetésére szólítja fel. A felszólítás megalapozatlanságának megállapítása iránt a minősítő 30 napon belül a Fővárosi Bírósághoz fordulhat.”

Persze abban is bízhatunk, hogy az ügyben – az adatvédelmi biztos hivatalos fellépése nélkül is – történik valami. Mint Ön előtt ismert, a belügyminiszter asszony – valószínűleg a közvélemény reagálásának, a sajtó fellépésének hatására – felkérte az ORFK és a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatának (RSZVSZ) vezetőjét, vizsgálják meg, hogy továbbra is indokolt-e fenntartani az S. István alezredes, a volt Központi Bűnüldözési Parancsnokság (KBI) főnyomozója elleni büntetőeljáráshoz kapcsolódó adatok titkosságát.

A 2001-ben – az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese által – folytatott vizsgálat adatai alapján úgy vélem: kevés olyan adatot fognak találni e felülvizsgálat során a minősítők, amely megfelelne az államtitokká minősítés szigorú követelményeinek. És nagyon remélem, hogy megtalálják azt a technikai megoldást, amellyel az iratok szétválogathatók, és megszűnhet – a valamennyi iratra kiterjedő – általános minősítés.

Az államtitokról és szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.) előírásai alapján, de az Alkotmánybíróság témával összefüggő határozatainak indoklásai szerint sem tekinthető jogszerűnek, hogy egy – 85 évre – államtitokká minősített adat miatt valamennyi, az adott irategyüttesben felelhető irat (köztük olyanok, amelyek minősítésére nincs törvényi lehetőség) ugyanilyen érvényességű minősített irattá váljon. A Ttv. 14. §-a szerint: „a minősített adatot tartalmazó irat egyéb adatainak, illetve önállóan kezelhető iratrészeinek megismerése nem korlátozható, amennyiben az ilyen adatok, illetve iratrészek a minősített adattól a minősített adat felismerésének veszélye nélkül, arányos munkafordítással technikailag elkülöníthetők.”

Annak ellenére, hogy jelenleg nincs lehetőségem a szóban forgó ügyben titokfelügyeleti jogkörömet gyakorolni, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettesével eldöntöttük, hogy közös állásfoglalásban (esetleg ajánlásban) fogalmazzuk meg véleményünket a minősített adatok büntetőeljárásokban történő felhasználásáról, a jogszerű titkolódzás határaitól, az indokolatlan titkosítási, illetve „titokfeloldási” eljárások és egyes alkotmányos alapjogok (például a védelemhez, a tárgyalások nyilvánosságához, a közérdekű adatok megismerhetőségéhez vagy a személyes adatok védelméhez való jogok) egymáshoz való viszonyáról.

Budapest, 2004. február 9.

Üdvözléttel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: a Magyar Nemzeti Bank humánbiztonságáról szóló utasításnak elsősorban azt a célt kell szolgálnia, hogy – a részletszabályok meghatározásával – segítse az említett törvényben rögzített előírások gyakorlati végrehajtását]

Király Szilárd úrnak
ügyvezető igazgató

Magyar Nemzeti Bank
Budapest

Tisztelt Ügyvezető Igazgató Úr!

Kérésének megfelelően áttanulmányoztam a Magyar Nemzeti Bank humánbiztonságáról szóló ügyvezető igazgatói utasítástervezetet.

Mindenekelőtt le kell szögezmem: az adatvédelmi biztos általában nem kifogásolja, ha egyes munkahelyeken, illetve egyes munkakörökben a humánkockázatra az átlagosnál nagyobb figyelem fordul, azaz az arra hivatott állami vagy magánszervezetek – az érintettek személyes adatainak felhasználásával – megvizsgálják bizonyos kockázati tényezőket. Az adatvédelmi biztos azzal is egyetért, hogy megfelelő törvényi felhatalmazással vagy az érintett munkavállalók hozzájárulása alapján egyes fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek előéletét, körülményeit ellenőrizték, a biztonsági kockázatra utaló információkat felderítsék. És természetesnek tartja azt is, hogy bizonyos beosztásokat, munkaköröket betölteni szándékozó személyek esetében – általában törvényben – összeférhetlenségi szabályok kerüljenek meghatározásra.

Számomra elfogadható, hogy a Magyar Nemzeti Bank humánbiztonságának megteremtését, fenntartását, javítását szolgáló intézkedések irányának, módszerének kijelölését, a munkáltatóra és a (leendő) munkavállalókra vonatkozó rendelkezések összefoglalását adó belső utasítás kiadásra kerüljön. Ugyanakkor figyelemmel kell arra lenni, hogy az MNB alkalmazottaira, illetve az alkalmazottak egyes csoportjaira jelenleg több törvény olyan – személyes adataik feltárásával együtt járó – kötelezettségeket ró, amelyek elsődleges célja e személyek tevékenysége jogellenes befolyásolhatóságának, illetve támadhatóságának kivédése, a visszaélésekre lehetőséget adó tényezők kiszűrése.

A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény hosszan sorolja az alkalmazottakra, illetve a vezető tisztségviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat, és előírja a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget, továbbá a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény alapján az MNB fontos és bizalmas munkakörbe jelölt, illetve ilyen munkakörben lévő munkatársai – biztonsági kockázati tényezőket feltáró – nemzetbiztonsági ellenőrzés alá kerülnek. Úgy gondolom, hogy e törvények előírásainak betartásával biztosítható, hogy az MNB jelenlegi és leendő – fontos és bizalmas munkakört betöltő – munkatársai megfeleljenek az állami élet és a nemzetgazdaság jogszerű működéséhez szükséges, valamint – amennyiben szükséges – a nemzetközi kötelezettségvállalásokból fakadó biztonsági feltételeknek.

Mindezekre figyelemmel tehát úgy vélem, hogy a humánbiztonságról szóló utasításnak elsősorban azt a célt kell szolgálnia, hogy – részletszabályok meghatározásával – segítse az említett törvényben rögzített előírások gyakorlati végrehajtását. A folyamatosan végzett humánkockázati elemzéseknek, pedig az lehet a céljuk, hogy lehetőség szerint naprakész legyen a fontos és bizalmas munkakört betöltők listája, és ennek megfelelően időben sorra kerüljenek a nemzetbiztonsági ellenőrzések.

Természetesen adatvédelmi szempontból az is elfogadható, ha az MNB-hez jelentkező személyek erkölcsi bizonyítványt mutatnak be, továbbá az általuk közölt személyes adatokat, a benyújtott okmányaik adatait és a referenciaanyagok hitelességét – írásbeli hozzájárulásuk alapján – az erre feljogosított szervezet ellenőrzi. Az utasítás erre vonatkozó előírásaival tehát egyetértek.

Ugyanakkor adatvédelmi szempontból elfogadhatatlan a mellékletben bemutatott biztonsági kérdőív, hiszen a jelentkezőknek olyan különleges adataikról kellene írásban nyilatkozniuk, amelyek ellenőrzésére nincs joga, sem lehetősége az MNB-nek, és amely „szigorúbb”, de mindenképpen használhatatlanabb a nemzetbiztonsági szolgálat „C” típusú kérdőívénél. (Csak zárójelben jegyzem meg, hogy egy jól megtervezett, célirányos felvételi beszélgetés során – megfelelő szakember közreműködésével – a kérdőívvel feltárni szándékozott biztonsági kockázatok is feltárhatók.)

A 3. számú melléklet 3/ pontjára figyelemmel nyomatékosan fel kell hívnom a figyelmet, hogy felvételt készítő kamerák használatára csak akkor van lehetőség a munkahelyeken, ha azok működtetéséhez – az üzemelés céljának, a felvételek tárolási idejének, a felvételek felhasználhatóságának pontos ismeretében – az érintettek hozzájárultak. (A videokamerák használatának adatvédelmi előírásairól 2000. decemberben az adatvédelmi biztos ajánlást adott ki, amely az interneten, a www.obh.hu/adatved/magyar/video.htm címen érhető el.)

Végezetül jelzem: amennyiben úgy gondolja a Magyar Nemzeti Bank vezetése, hogy a rendelkezésre álló törvényi előírások, illetve néhány – adatvédelmi szempontból nem kifogásolható – intézkedés bevezetése (a jelentkezők adatainak – hozzájárulásukkal történő – ellenőrzése, az összeférhetetlenségi szabályok, egyes beosztásokban a nemzetbiztonsági ellenőrzés) sem elégségesek a kockázati tényezők kiszűréséhez, esetleg szükségesnek tartják az úgynevezett „feddhetetlenségi” vizsgálat bevezetését az alkalmazottaknál, akkor kezdeményezni kell a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény módosítását.

Budapest, 2004. február 12.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(45/K/2004)

* * *

*[Állásfoglalás: a nagy állami adatkezelő rendszerek vagy más nyilvántartások adatainak
jogszerű felhasználása az adózók ellenőrzésére]*

Dr. Király László György úrnak,
elnök

Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Érdeklődéssel olvastam levelét, amelyben – figyelemmel az adózás rendjét szabályozó új törvényi előírásokra, és „felmelegítve” egy korábbi, az APEH elnöke és az adatvédelmi biztos között folytatott szakmai vitát – az után érdeklődik, hogy miképpen lehetne jogszerűen, az eddigieknél szélesebb körben felhasználni a nagy állami adatkezelő rendszerek vagy más nyilvántartások adatait az adózók ellenőrzésére. (Jelzem, hogy a véleményemet csak a személyes adatokra vonatkozóan fejtem ki; a vállalkozásokra, gazdasági társaságokra vonatkozó adatkezelés ugyanis nem tartozik a hatáskörömbbe.)

Az ellenőrzésre történő kiválasztás új módszereinek keresése közben – a több európai országban bevett és jól működő rendszerre hivatkozva – egyebek mellett rátaláltak „az automatikus egyedi döntés” lehetőségére, amelynek segítségével az adóhatóság célzottan és rendszeresen adatot kérne az ingóságok és ingatlanok tulajdonosaira vonatkozó nyilvántartásokból. És leveléből az is kitűnik, hogy az adóhatóság továbbra is élni kíván azzal a lehetőséggel, hogy „konkrét adózót nyilatkoztasson a vele szerződéses kapcsolatban álló vagy állt adózókról annak érdekében, hogy a vizsgálattal érintett adózó ellenőrzése minden szempontból szabályszerűen folyjon le.” Ez utóbbi helyességét, törvényszerűségét levelében azzal indokolja, hogy az ilyen ügy a bírósági szakaszban „is megállta a helyét”.

A konzultációs kérdéseket tartalmazó levele kellemetlen helyzetbe hozott, mivel – miközben az adóhatóság levelében ismertetett céljaival, törekvéseivel egyetértek – elképzeléseinek többségét adatvédelmi szempontból elutasítani, illetve kifogásolni vagyok kénytelen. Egyrészt, mert az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) hivatkozott rendelkezései a tervezett lépésekre nem adnak egyértelmű felhatalmazást, másrészt, mert egyes elképzeléseik megvalósításához szükséges – az adatkezelésre vonatkozó – törvényi előírások hiányoznak.

Levelével visszatértünk a „nyilatkozattétel”-rel kapcsolatban az elmúlt év elején az Országgyűlés egyes bizottságai előtt is zajló vitánkra. Már akkor is úgy véltem, és ez a véleményem tovább erősödött, hogy a nyilatkozattételi kötelezettség nem az adózónál rendelkezésre álló valamennyi adata vonatkozik, hanem csak azokra, amelyek a „szerződéses kapcsolatban állt vagy álló adózók adókötelezettségének, adóalapjának, adókedvezményének, adójának vagy költségvetési támogatásának megállapítása, illetve ellenőrzése érdekében”, és „az adóhatóság törvényben meghatározott eljárásának lefolytatásához” szükségesek.

Véleményem szerint tehát továbbra sem lehet olyan adatokra nyilatkoztatni valakit, amelyeket – tételes törvényi felhatalmazás hiányában – nem kezelhet az APEH, és olyan adatokra sem, amelyek nem kapcsolódnak az adóhatóság pontosan meghatározható eljárásához. Így például a jövőben sem gyűjthet és tárolhat általában arra vonatkozó adatokat, hogy kik vásároltak értékes autókat, repülőket vagy műkincseket, vagy kik fizettek be drága utakat. Már csak azért sem, mert ez olyan „készletező” adatgyűjtés lenne, amelynek a célja nem egyértelmű, másrészt, mert csak olyan adatok kezelhetők jogszerűen, amelyeket az adatkezelést elrendelő törvény adatfajtákra vonatkozóan tételesen meghatároz. (Ilyenek adatkezeléseket egyébként szép számmal lehetővé tesz az Art. 3. számú melléklete.)

Kedvezőbb álláspontot azzal az elképzeléssel kapcsolatban sem foglalhatok el, amelynek lényege, hogy az egyes „tulajdonosok”-ról a különféle állami és magánnyilvántartásokból automatikusan és rendszeresen beszerzett adatok alapján határozzák meg az adóellenőrzésre kiválasztott személyi kört. Az Art. 90. § (6) bekezdés e) pontjára hivatkozással Ön úgy véli, hogy az adóhatóság célzott kiválasztási rendszere segítségével, „*automatizált egyedi döntéssel*” választja ki az adózókat ellenőrzésre. (Miután az ötlettel összefüggésben jelzi, hogy több európai országban milyen bevett és jól működő gyakorlat alakult ki, jómagam pedig arra utalnék, hogy nekem – mint azt az elmúlt év elején zajló vitáinkban, megbeszéléseinken említettem – a magyar adatvédelmi követelmények érvényesítésén kell munkálkodnom.)

A hivatkozott törvényi előírás azonban nem általánosságban teszi lehetővé a célzott kiválasztás ezen módszerének alkalmazását, hanem azt írja elő, hogy „*más hatóságoktól, más adózóktól szerzett adatok feldolgozásával és egybevetésével választja ki az adózót ellenőrzésre*”. Nyilvánvalóan a „*más hatóságtól, más adózóktól*” jogszerűen megszerzett adatokról lehet itt csak szó, és ezen adatok „*feldolgozása és egybevetése*” – a törvény szövegével ellentétben – nem jelenthet „*automatizált egyedi döntés*”-t.

Az adatvédelmi törvény uniós jogharmonizációjával (2003. évi XLVIII. törvény) új elemként kerül bevezetésre a magyar jogba az automatizált egyedi döntés, amely az érintett személyes jellemzőinek olyan értékelését jelenti, amikor adatait kizárólag számítástechnikai eszközzel végrehajtott, automatizált módszerrel dolgozzák fel. „*Kizárólag számítástechnikai eszközzel végrehajtott automatizált adatfeldolgozással az érintett személyes jellemzőinek értékelésére csak akkor kerülhet sor, ha ahhoz kifejezetten hozzájárult, vagy azt törvény lehetővé teszi.*” – mondja a törvény.

Miután az Art. hivatkozott rendelkezése [90. § (6) bekezdés e) pontja] nem jelenti az érintettek személyes jellemzőinek kizárólag számítástechnikai eszközzel történő értékelését, továbbá az Art. hivatkozott rendelkezése sem felel meg annak a követelménynek, hogy legyenek megjelölve azok az adatfajták, amelyeket az adóhatóság szóban forgó feladata (az ellenőrzésre kiválasztás) ellátása során kezelhetne, megítélésem szerint a tervezett elképzelések a jelenlegi jogi szabályozás közepette jogszerűen nem hajthatók végre.

Végezetül engedje meg, hogy elhárítsam a szükséges jogszabályi változtatások megjelölésére irányuló kérelmét. Furcsa lenne ugyanis, ha adatvédelmi biztosként átgondolnám, majd javaslatot tennék arra, hogy a polgárok információs önrendelkezési jogának korlátozását jelentő kötelező adatkezeléseket hol és hogyan írjanak elő törvények. Hozzám küldött törvény módosítási javaslatokat pedig – az adatvédelmi törvény előírása alapján, az adatvédelem alkotmányos követelményeire figyelemmel – véleményezni fogom.

Budapest, 2004. február 23.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(292/K/2004)

* * *

[Állásfoglalás: az érdekképviselési tagságra vonatkozó,
illetve a tisztségviselésre utaló különleges adatok kezeléséről]

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) módosításáról szóló 2003. évi XLVIII. törvény új rendelkezésként a különleges adatok sorába emelte az „*érdekképviselési szervezeti tagságra*” vonatkozó adatokat.

E módosításra az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkhoz szükséges jogharmonizációs feladatok körében, az Európai Parlament és a Tanács „*az egyénnek a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelméről és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról*” szóló 95/46/EK irányelvéhez való teljes összhang megteremtése érdekében volt szükség. A „*különleges adatok*” közé tehát fel kellett venni a szakszervezeti tagságra vonatkozó adatot, azonban – tekintettel a magyar jogi szóhasználatra – a szakszervezeti tagság helyett az „*érdek-képviselési tagság*” kifejezés került a törvénybe.

Az adatvédelmi törvény a különleges adatokat szigorúan védi, például azzal, hogy előírja: „*különleges adat akkor kezelhető, ha [...] az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul*”, vagy azt törvény meghatározott célra elrendeli.

Közbevetőleg kell megjegyezni, hogy a munkavállalói érdekképviselési tagdíjfizetés önkéntességéről szóló 1991. évi XXIX. törvény azon rendelkezése, amely szerint a munkáltató köteles „*évenként egy alkalommal – az érdekképviselés kérésére – a kérelmező munkavállalók nevét és a levont tagdíj mértékét tartalmazó jegyzéket az eltelt időszakra vonatkozóan összeállítani és az érdekképviselés rendelkezésére bocsátani*”, január elseje után már nem tekinthető olyan előírásnak, amely alapján a szóban forgó jegyzék elkészíthető lenne. Az érdekképviselési szervezeti tagságra utaló

adat ugyanis január elsejétől olyan különleges adat, amely az Avtv. 3. § (2) bekezdés b) pontja szerint csak akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy az „nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli”. Ennek a követelménynek a 1991. évi XXIX. törvény nem felel meg.

Miután olyan törvényi előírás nincs, amely az érdekképviselési szervezeti tagságra vonatkozó adatok kezelését elrendelné, azaz például a munkáltató számára lehetővé tenné ezen adatok nyilvántartását, egyértelmű, hogy csak az érintettek írásos hozzájárulása alapján lehet jogszerűnek tekinteni a szóban forgó adatok gyűjtését, felvételét, rögzítését, rendszerezését, tárolását, megváltoztatását, felhasználását, továbbítását, nyilvánosságra hozatalát stb.

Az elmúlt hetekben az adatvédelmi biztos megvizsgálta, hogy megfelelnek-e a január elsejétől hatályba lépett törvényi előírásoknak azok a nyilatkozatok, amelyeket a különféle érdekképviselési szervek a tagjaik rendelkezésre bocsátanak, és amelyekkel a tagok ez idáig megbízták a munkáltatót azzal, hogy az érdekképviselési (szakszervezeti) tagdíj összegét a fizetésükből levonja, és azt az érdekképviselési szervek részére átutalja.

A megismert, jelenleg használt nyilatkozatok általában tartalmazzák:

- a kitöltő személy azonosításához szükséges adatfajtákat (név, anyja neve, lakcím);
- azt a kijelentést, miszerint a nyilatkozó személy egy megnevezett érdekképviselési szervezet tagjaként bízta meg a – nyilatkozatban névvel azonosított – munkáltatót az érdekképviselési tagdíj levonásával, elkülönítésével és az érdekképviselés részére történő átutalással;
- a megbízás érvényességének idejét (általában: visszavonásig);
- az érdekképviselés számlaszámát, ahová az átutalást teljesíteni kell.

Meg kell említeni, hogy a megismert érdekképviselési belépési nyilatkozatok szerint a tagoknak lehetőségük volt, illetve van választaniuk a fentiekben ismertetett megbízási nyilatkozat kitöltése, vagy a tagdíj készpénzben történő befizetése között, így a munkáltató megbízására vonatkozó nyilatkozat kitöltésének önkéntessége nem vitatható.

Egyértelmű tehát, hogy mindazok a nyilatkozatok, amelyek a fentiekben ismertetett adattartalmúak, megfelelnek a január elsején hatályba lépett új követelményeknek is. Az ilyen nyilatkozatok tartalmuk alapján adatkezelési rendelkezésnek tekintendők, hiszen egyfelől a tagdíj átutalására vonatkozó – törvényi előíráson alapuló – megbízás csak a közölt adatok felhasználásával teljesíthető, másfelől az Avtv. előírása szerint „az érintett kérelmére indított eljárásban a szükséges adatainak kezeléséhez való hozzájárulását vélelmezni kell. Erre a tényre az érintett figyelmét fel kell hívni.” [3. § (6) bekezdés.].

A fentiek szerinti adattartalmú nyilatkozatok esetében az Avtv. egyéb követelményei is érvényesülnek, hiszen – a cél eléréséhez elengedhetetlenül szükséges és elégséges személyes adatokat tartalmazó, – a különleges adatra utaló nyilatkozatokat önkéntesen, megfelelő tájékoztatás alapján és írásban tették meg az érintettek, továbbá a tagdíjlevonásra vonatkozó megbízások visszavonásig érvényesek.

A január elsejétől megváltozott jogszabály annyiban mindenképpen új helyzetet teremtett, hogy az érdekképviselési tagságra vonatkozó adatokat tartalmazó – meghatározott céllal és adattartalommal elkészített – nyilatkozatokat kizárólag a bérszámfejtéssel foglalkozók kezelhetik (gyűjthetik, tárolhatják, használhatják fel stb.), és nekik kell arról gondoskodniuk, hogy ezen adatokat mások (például a vezetők) ne ismerhessék meg.

Új helyzetet jelent továbbá az is, hogy az érdekképviselési tisztségviselésre vonatkozó adatok kezeléséhez az érintetteknek kell írásbeli nyilatkozatot tenniük, tehát nem felel meg a törvényi követelményeknek, ha az érdekképviselési szerv ad tájékoztatást a munkáltatónak (esetleg lista formájában) a tisztségviselőiről.

Az érdekképviselési tisztségviselőkre utaló különleges adatok munkáltatók általi kezelésénél –amelyre a jogvédelem érvényesítése miatt van szükség – arra kell figyelmet fordítani, hogy:

- az adatkezeléshez szükséges írásbeli hozzájárulási nyilatkozatok csak a legszükségesebb adatokat tartalmazzák;
- az elengedhetetlenül szükséges adatok kezelésének menetéről, módjáról és felhasználhatóságáról (gyűjtéséről, tárolásáról, megismerhetőségéről, törléséről) a munkáltatók és az érdekképviselési szervek írásban egyezzenek meg.

Adatvédelmi biztosként végezetül fontosnak tartom leszögezni, hogy a szóban forgó törvénymódosítással az adatalanyok védelme érdekében került az érdekképviselési tagságra vonatkozó szenzitív adatfajta a különleges védelmet élvező adatok közé az adatvédelmi törvénybe. Felhívom arra is az érintettek figyelmét, hogy a szigorúbb adatvédelmi követelmények mellé szigorúbb büntetőjogi védelem is tartozik: ha valaki különleges személyes adatra követ el visszaélést, akkor öt – ha egyéb feltételek is fennállnak – büntetett miatt akár három évig terjedő szabadságvesztéssel sújthatja a bíróság.

Budapest, 2004. február 26.

Dr. Péterfalvi Attila

(314/H/2004)

[Állásfoglalás: az érintett pályázókat az adatkezelőnek tájékoztatnia kell az adatok tárolásának időtartamáról, törlésük idejéről]

Dr. Kovács Árpád
elnök

Állami Számvevőszék
Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány (a továbbiakban: MNEKK) elmúlt négyévi gazdálkodását érintő soron kívüli ellenőrzésük adatvédelmi vonatkozásait tartalmazó megkeresésével kapcsolatban a következőkről tájékoztatom:

Megkeresésében közölte, hogy a MNEKK igazgatója – hivatkozva Dr. Majtényi László, korábbi adatvédelmi biztos 1997. január 14-én kelt állásfoglalására – a Közalapítvány által kisebbségi tanulóknak nyújtott ösztöndíj támogatások dokumentációjában szereplő különleges személyes adatok átadását nem tette lehetővé.

A korábbi adatvédelmi biztos állásfoglalásában foglaltakkal egyetértve osztom a MNEKK igazgatójának véleményét abban, hogy a kisebbségi hovatartozásra utaló személyes adat olyan különleges adatnak minősül, amely kezeléséhez vagy törvényi felhatalmazás vagy az érintett írásbeli hozzájárulása szükséges. Az ilyen adatokat érzékeny voltukra tekintettel különös védelemben részesíti a jogalkotó, s ez a jogalkalmazóknak is kötelességük.

Elnök úr első kérdése az volt, hogy az ellenőrzés során a személyes adatokat tartalmazó dokumentumokba, nyilvántartásokba történő betekintés során adatkezelővé válik-e az Állami Számvevőszék?

A legutóbb a 2003. évi XLVIII. törvénnyel módosított személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2.§ 9. pontja szerint adatkezelés:

„az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása. Adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is;

Az adatkezelés tehát az adatokkal végzett műveleteket jelenti.

Általánosságban a különféle dokumentumokba, nyilvántartásokba történő betekintés akkor minősül adatkezelésnek, ha a vizsgálatot lefolytató szerv olyan meghatározott természetes személlyel kapcsolatban kíván információt megismerni, akinek bizonyos adatait már kezeli, s a cél az adatokkal való valamilyen művelet elvégzése (pl. ellenőrzés, kiegészítés, stb.).

Amennyiben a betekintésnek célja nem az érintettek azonosítása, ellenőrzése, hanem az adatkezelő – jelen esetben a MNEKK – törvényes működésének, a kifizetései jogszerűségének ellenőrzése, ebben az esetben az olyan betekintés, amely nem jár együtt a megismerő oldaláról más adatkezelési művelettel (például ennek során felvétellel, tárolással), ekkor a betekintő nem válik adatkezelővé. Utóbbi esetben – harmadik kérdésére válaszolva – elmondható, hogy nem kell bejelentkezni az adatvédelmi nyilvántartásba.

Második kérdése az volt, hogy mivel az Állami Számvevőszék tekintetében konkrét törvényi felhatalmazás a vonatkozó jogszabályokban nem található a MNEKK ellenőrzése során a támogatásban részesült személyek különleges személyes adatainak megismerésére, az ÁSZ ellenőrzési kötelezettségét, illetve jogosultságát biztosító törvényi rendelkezések megalapozzák-e a személyes adatok kezelését. Az Avtv. 1.§ (1) bekezdése szerint e törvény célja annak biztosítása, hogy személyes adatával mindenki maga rendelkezzen, az Alkotmánybíróság ezt nevezi információs önrendelkezési jognak. A személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog nem abszolút jog, bizonyos esetekben korlátozható, de csak akkor, ha megfelel az alkotmányosság és az Avtv. követelményeinek. Ennek megfelelően a nem az érintett hozzájárulásán alapuló adatkezelést törvényben kell elrendelni [Avtv. 3.§ (1) bekezdés], továbbá azt „csak meghatározott adatfajtára és adatkezelőre együttesen lehet megállapítani” [1.§ (3) bekezdés]. Az Állami Számvevőszéknek nincs törvényi felhatalmazása nemzeti és etnikai kisebbségi hovatartozásra vonatkozó különleges személyes adatok kezelésére. Amennyiben Elnök úr úgy ítéli meg, hogy az Állami Számvevőszék megnövekvő hatásköre indokoltá teszi a jövőben különleges személyes adatok kezelését, javasolom, hogy kezdeményezzen ilyen irányú törvénymódosítást.

Elnök úr negyedik kérdése a pályázati anyagok teljes mértékű megsemmisítésének jogszerűségét érinti. Hivatali elődöm hivatkozott állásfoglalásában arra hívta fel a figyelmet, hogy az érintett pályázókat az adatkezelőnek tájékoztatnia kell az adatok tárolásának időtartamáról, törlésük idejéről. A hivatalos dokumentumok megőrzésének, tárolásának időtartamára, körülményeire – jellegüktől függően – különféle jogszabályi, törvényi előírások vonatkoznak. Amennyi-

ben Önök úgy ítélik meg, hogy a MNEKK megsértette a dokumentációk korábbi – de a pályázati tájékoztatóban szereplő időpontban történt – törlésével a számviteli törvényben foglalt 8, illetve 10 éves megőrzési időre vonatkozó előírást, álláspontom szerint ez nem adatvédelmi probléma, ezért erről nincs hatásköröm állást foglalni.

Kérem, hogy a jövőben is forduljon bizalommal hivatalomhoz a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő megkeresésével.

Budapest, 2004. március 3.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(175/K/2004)

* * *

[Állásfoglalás: kamarai tag orvosokkal szemben lefolytatott etikai eljárás során az elfogadható eljárás az, ha a panasz esetén a beteg egy teljes bizonyító erejű magánokiratban hatalmazza fel az orvost a titoktartási kötelezettség alóli mentesülésre]

Dr. Horváth Fedorina
elnök asszony részére

Somogy Megyei Orvosi Kamara Etikai Bizottsága
Marcali

Tisztelt Elnök Asszony!

Ön beadvánnyal fordult hozzám, melyben a Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény VII. fejezetében rögzített felhatalmazás alapján a kamarai tag orvosokkal szemben lefolytatott etikai eljárás (a továbbiakban: eljárás) során felmerülő adatvédelmi problémákkal kapcsolatban fogalmazott meg kérdéseket. Levelében előadta, hogy értelmezési probléma merült fel az eljárások lefolytatása során az orvosi titoktartás alóli felmentéshez kapcsolódó hozzájárulás megadásával kapcsolatban. A beadványában megfogalmazott kérdésekre válaszolva az alábbiak szerint foglalkozom állást:

Kérdés merült fel annak értelmezésében, hogy amennyiben a panaszos maga a beteg, a panasz bejelentését tekintetik-e egyúttal a titoktartás alóli felmentésnek is, vagy e körben külön nyilatkozat szükséges? A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § (2) bekezdés b) pontja többek között kimondja, hogy különleges adat az egészségi állapotra vonatkozó adat.

Az Avtv. 3. § (2) bekezdése alapján „különleges adat akkor kezelhető, ha a) az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy b) a 2. § 2. a) pontjában foglalt adatok esetében, az nemzetközi egyezményen alapul, vagy alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli; c) egyéb esetekben azt törvény elrendeli.” A fenti paragrafus (6) bekezdése kimondja, hogy „az érintett kérelmére indult eljárásban a szükséges adatainak kezeléséhez való hozzájárulását vélelmezni kell. Erre a tényre az érintett figyelmét fel kell hívni.”

Fenti jogszabályok alapján a kérdés tehát annak problémájának a tisztázására vezethető vissza, hogy az adatkezeléshez való hozzájárulás értelmezhető-e egyben az orvosi titoktartás alóli felmentésnek. Tekintettel arra, hogy orvosi titok alatt a beteg egészségügyi ellátásában résztvevő személynek a beteg ellátásával kapcsolatban tudomására jutott egészségügyi és személyes adatait kell érteni, az adatkezeléshez való hozzájárulás – amennyiben az önkéntes, határozott és tájékozott – egyben az orvosi titoktartás alóli felmentésnek is tekinthető.

Fenti állásfoglalásomat támasztja alá az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 138. § (2) bekezdése, mely kimondja, hogy „a titoktartási kötelezettség nem vonatkozik arra az esetre, ha az alól a beteg felmentést adott vagy jogszabály az adat szolgáltatásának kötelezettségét írja elő.” Hasonló tartalmú rendelkezés a Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexének orvosi titoktartásra vonatkozó rendelkezései között is található.

Összefoglalva tehát elmondható, hogy adatvédelmi szempontból a panaszos bejelentése – ellenkező tartalmú nyilatkozat hiányában – egyrészt az adatkezeléshez való hozzájárulásként, másrészt az orvosi titoktartás alóli felmentésként is értelmezhető. A beteg feltehető szándéka ugyanis az, hogy kérelmének benyújtását követően ügyét minél hamarabb kivizsgálják, így az orvosi titoktartás alóli felmentését vélelmezni kell. Fontos azonban kihangsúlyozni, hogy a felmen-

tést ez esetben egy megdönthető vélelemnek tekinthetjük, a felmentés kizárólag a beteg által indított eljárás időtartamára korlátozódik, és az adatkezelés célhoz kötöttségének az eljárás minden szakaszában érvényesülnie kell.

Az előző kérdéshez kapcsolódva levelében megfogalmazott egy olyan kiterjesztő értelmezést is, miszerint „amennyiben a panasz egyben titoktartás alóli felmentésként is értelmezhető, az minden bevonandó orvosra érvényes vagy csak a panaszoltra”?

Nem tartozik az adatvédelem körébe annak eldöntése, hogy a vizsgálat során kiket vonnak be az eljárásba. Amennyiben eljárásjogilag alátámasztható és az objektivitást jobban elősegíti egy újabb orvos-szakértő bevonása, az adatvédelmi szempontból önmagában nem vet fel aggályokat. A kérdés pontos megválaszolásához – vagyis ahhoz, hogy Önök mit értenek bevonandó orvoson (például egy újabb szakértő-orvost vagy a beteg ellátásában résztvevő másik orvost) – szükségesnek tartom a kérdés pontosabb és részletesebb megfogalmazását.

Nem tekinthető az orvosi titoktartás alóli felmentés megadottnak a levelében szereplő harmadik kérdés esetében, miszerint „amennyiben a panaszt nem a beteg, hanem a hozzátartozója jelenti be (ide nem értve az elhunyt beteg örökösét és kiskorú beteg törvényes képviselőjét), szükséges-e a beteg kifejezett nyilatkozata a titoktartás alóli felmentésre”?

Amíg tehát a felmentés a panaszos kérelmére indított eljárás esetében – a panaszos megfelelő tájékoztatása mellett – megadottnak tekinthető, más a helyzet a hozzátartozók esetében, mert az általuk indított eljárás nem vonja maga után a panaszolt, illetve bevont orvosra vonatkozóan a titoktartás alóli felmentést.

Adatvédelmi szempontból az minősül ilyen esetekben elfogadható eljárásnak, ha a hozzátartozó által indítandó panasz esetén a beteg egy teljes bizonyító erejű magánokiratban hatalmazza fel az orvost a titoktartási kötelezettség alóli mentesülésre.

A személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdésekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2004. március 17.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(349/A/2004)

* * *

[Állásfoglalás: a normatív támogatás igénybevevőinek „összeírása” nem megfelelő jogalap az általános iskola adatgyűjtéséhez]

[...]

Tisztelt [...]!

185/A/2003-3. számú megkeresésemre adott válaszát megkaptam, az abban foglaltakkal kapcsolatos álláspontom a következő:

Az Ön által megküldött iratokból, illetve a panaszos beadványához mellékelt iratokból az állapítható meg, hogy az adatokra a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben (Gyvt.) meghatározott „gyermekek napközbeni ellátása” intézményi térítési díj kedvezményének megállapítása érdekében volt szükség.

1.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) alapján személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. A Gyvt. 139. §-a alapján a személyes gondoskodásban részesülő személyekről az ellátó intézmény vezetője nyilvántartást vezet, mely tartalmazza az ellátásra jogosult adatait, a szülő vagy más törvényes képviselő adatait, illetve az ellátással kapcsolatos adatokat. Tekintettel arra, hogy a gyermekek napközbeni ellátása, ezen belül a gyermekétkeztetés személyes gondoskodásnak minősül, az ezzel összefüggésben nyújtott intézményi térítési díjkedvezmény igénybevételével kapcsolatos adatokat az ellátó intézmény jogszerűen kezelheti.

A Gyvt. ugyanakkor kimondja, hogy a személyes gondoskodás igénybevétele önkéntes, az ellátást az arra jogosult kérelme alapján lehet nyújtani; a törvény kivételes lehetőségként szabályozza a kötelező igénybevételt, akkor, ha a gyermek védelme az önkéntes igénybevétellel nem biztosított. Ebből kifolyólag az adatok kezelése csak akkor jogszerű,

ha az ellátást a jogosult kérte, az intézmény nem tarthatja nyilván azon személyek jogosultságra vonatkozó adatait, akik ilyen kérelmet nem nyújtottak be.

Nem jogellenes ugyanakkor az, ha az ellátást nyújtó intézmény veszi fel a kapcsolatot az esetleges igénybevevőkkel, és tájékoztatást ad az ellátásról, egyúttal nyilatkoztatja őket az igénybevétel szándékáról. Ebben az esetben az Avtv. 6. §-a alapján az adatok felvételét megelőzően tájékoztatni kell az érintetteket az adataik kezelésével kapcsolatos minden tényről, ezen belül az adatkezelés céljáról.

2.

Az Ön által megjelölt cél – normatív támogatás igénybevevőinek „összeírása” – nem megfelelő jogalap az adatgyűjtéshez. Az érintettek nyilatkozatának ugyanis semmilyen joghatása nincs (például valótlán nyilatkozat tevőjét nem lehet felelősségre vonni, vagy a nyilatkozattól eltérő igénylés is megalapozza a jogosultságot); emellett a nyújtott támogatás csak azon személyek után használható fel, akik az ellátást igénybe vették. Amennyiben a nyújtott normatív támogatás eltér az igénybevevők számától, az eltérést utólag korrigálni kell. Mindezek alapján a TÁH összesítőjének kitöltéséhez elegendő lett volna a névtelen felmérés is.

Az Avtv. 5. §-a alapján személyes adatot kezelni csak meghatározott célból lehet, és csak olyan adat kezelhető, amely a cél eléréséhez szükséges, és arra alkalmas. Mivel az Ön által végzett adatgyűjtés a cél elérésére nem „*alkalmasabb*”, mint a névtelen kérdőívek kitöltése, a személyes adatok gyűjtése sértette az Avtv. előbb hivatkozott 5. §-át.

Jogellenes volt az adatgyűjtés azért is, mert az érintetteket nem tájékoztatták az adatkezelés körülményeiről (Avtv. 6. §). A kérdőíven szereplő mondat („A 2003. évi normatív támogatás igényléséhez kérem”) nem tekinthető elegendő tájékoztatásnak.

3.

A panaszos arról is tájékoztatott, hogy a kérdőíveket Önök múlt év február 6-án adták át a tanulóknak azzal, hogy másnapra kitöltve hozzák vissza. Ha másnap valamelyik tanuló nem jelent meg, a hiányzó tanulók lakóhelyére elküldték néhány osztálytársát a lapok összegyűjtése céljából.

Az Avtv. 7. §-a rögzíti az adatminőség követelményét, amely szerint a személyes adatok felvételének tisztességesnek kell lennie. Ez magában foglalja az érintett megfelelő tájékoztatásán kívül azt is, hogy az adat felvételére irányuló eljárás során az érintettet nem teszik ki szükségtelen megpróbáltatásoknak. Az adatok ilyen módon történő gyűjtése a tisztességes adatfelvétel követelményét sérti.

A fentieknek megfelelően az Avtv. 25. § (2) bekezdése alapján felszólítom Önt arra, hogy a kérdéses nyomtatványokat törölje, és a jövőben az adatokat csak a Gyvt.-ben meghatározottak szerint kezelje. Felhívom figyelmét arra is, hogy a jövőben az adatok kezelése során fokozottan ügyeljen az érintettek jogaira, így különösen a megfelelő tájékoztatásra.

Megtett intézkedéseiről 30 napon belül írásban tájékoztasson.

Budapest, 2004. április 30.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(185/A/2003)

[Állásfoglalás: fegyelmi határozat borítékba helyezés nélküli kézbesítése
nem megfelelő eljárás a személyes adatok védelmére]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön beadvánnyal fordult hozzám, melyben egy fegyelmi határozat kézbesítésével kapcsolatban fogalmazott meg panaszt. Beadványában leírta, hogy a BRFK a kérdéses határozatot borítékba helyezés nélkül adta át egy rendőrnek, aki nek személyesen kellett azt kézbesítenie az Ön részére. Tekintettel a boríték hiányára, a határozatot kézbesítő rendőr illetéktelenül megismerhette az Ön személyes, valamint a fegyelmi eljárásra vonatkozó adatait.

Személyes adatainak nem megfelelő kezelése miatt – az Ön panasa nyomán – a Fővárosi Ügyészségi Nyomozó Hivatal nyomozást rendelt el a Btk. 177/A. § (1) bekezdésébe ütköző visszaélés személyes adattal vétsége miatt, azonban azt később a Be. 190. § (1) bekezdés b) pontja alapján – mivel nem volt megállapítható a bűncselekmény elkövetése – megszüntették. A nyomozást megszüntető határozat ellen benyújtott panaszát a Legfőbb Ügyészség, mint alaptalant, elutasította. Az ügygel kapcsolatban az alábbiakról kívánom tájékoztatni.

A beadványához mellékelt ügyészségi határozatokkal kapcsolatosan két észrevételem is lenne. Az első, hogy a nyomozás sajnálatos módon csak arra terjedt ki, hogy [...] r.ftzls illetéktelenül megismerte-e az Ön személyes adatait, és ezáltal megvalósította-e a szóban forgó bűncselekményt. Véleményem szerint az Ön esetében a személyes adattal visszaélés büntetetté elsődlegesen nem [...] r.ftzls valósította volna meg, hanem az a személy, aki a BRFK-nál elmulasztotta a borítékba helyezni az Önnek címzett fegyelmi határozatot és ezáltal nem tette meg az Ön személyes adatainak biztonságát szolgáló szükséges intézkedéseket.

Másik észrevételem, hogy mind az Ügyészségi Nyomozó Hivatal, mind pedig a Legfőbb Ügyészség a Btk. 177/A. § (1) bekezdésébe ütköző és a (3) bekezdés szerint minősülő különleges személyes adattal visszaélés büntetével kapcsolatban szünteti meg a nyomozást. A határozatokból az tűnik ki, hogy azt követően, hogy megállapították, hogy a fegyelmi határozat nem különleges személyes adat, azzal nem is foglalkoztak, hogy ez a határozat illetve az abban foglaltak esetleg minősülhetnek „egyszerű” személyes adatnak, így ha a (3) bekezdés szerinti bűncselekmény nem is, de az (1) bekezdés c) pontjába ütköző személyes adattal visszaélés vétsége megvalósulhatott. Habár részben utalnak a jelentős érdeksérelem hiányára is, amely szintén szükséges lenne a bűncselekmény megvalósulásához, alapvető megszüntető okként, mégis a (3) bekezdés szerinti büntett hiányát tüntetik fel.

A fentiekben kifejtettek szerint tehát az ügyészségi határozatok több pontban is megkérdőjelezhetők, azonban abban egyet kell értenem velük, hogy a „jelentős érdeksérelem” és ezzel a bűncselekmény elkövetésének megállapítása az Ön esetében igen nehézkesnek tűnik.

Jelen helyzetben, függetlenül attól, hogy az Ön személyes adatait kétséget kizáróan helytelenül kezelték, további büntetőjogi lépések megtételét nem tartom szerencsésnek, tekintettel az ügy várható elhúzódására, eredményességének kétségességére és legfőképpen a „jelentős érdeksérelem” bizonyíthatóságának nehézségeire. Személyhez fűződő jogainak megsértése miatt azonban bírósághoz fordulhat. A bíróság előtt a polgári törvénykönyv 84. §-a alapján a következő igényeket támaszthatja: a) követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását; b) követelheti a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől; c) követelheti, hogy a jogsértő nyilatkozattal vagy más megfelelő módon adjon elégtételt, és hogy szükség esetén a jogsértő részéről vagy költségén az elégtételnek megfelelő nyilvánosságot biztosítsanak; d) követelheti a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását a jogsértő részéről vagy költségén, továbbá a jogsértéssel előállott dolog megsemmisítését, illetőleg jogsértő mivoltától megfosztását; e) kártérítést követelhet a polgári jogi felelősség szabályai szerint.

Végezetül felhívnom a figyelmét, hogy amennyiben óhajtja, megkeresem Gergényi Péter r. dandártábornok urat, hogy tájékoztassam az Önt ért, a rendőrségen belül folyó jogsértésekről és az ezzel kapcsolatos jogi álláspontomról. A megkereséshez azonban szükségem lenne az Ön hozzájárulására, tekintettel arra, hogy annak eredményességéhez – véleményem szerint – szükséges volna konkrét nevekre és ügyszámokra hivatkozni. Kérem tehát tájékoztasson arról, hogy kívánja-e, hogy megkeresést intézzek ebben a formában Gergényi úrhoz. Amennyiben esetleg úgy érzi, hogy egy nem azonosítható szereplőkkel írt megkereséssel is kellő hatást lehetne elérni és az az Ön számára kedvezőbb lenne, úgy ebben is állok rendelkezésére.

A személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdésekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2004. április 30.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: a kamera „szándékosan feltűnő elhelyezése” a tájékoztatást nem helyettesíti]

Dr. Hárskuti János vezérigazgató
Budapest Airport Rt.

Budapest

Tisztelt Vezérigazgató Úr!

1487/A/2003-2. számú megkeresésemre adott válaszát megkaptam, az üggyel kapcsolatos álláspontom a következő:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) alapján személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény – vagy törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben önkormányzati rendelet – elrendeli. A képmás, hangfelvétel személyes adatnak, ezek rögzítése pedig adatkezelésnek minősül. Mivel a munkahelyen tartott állománygyűlésen, illetve a munkáltató egyéb, munkaviszonnyal összefüggő gyűlésein, rendezvényein felvételek készítésére törvény felhatalmazást nem ad, az kizárólag az érintettek hozzájárulásával történhet.

Az önkéntes hozzájáruláson alapuló adatkezelések esetén is figyelemmel kell lenni a célhoz kötöttség követelményére. Az Avtv. 5. §-a alapján személyes adatot kezelni csak meghatározott célból lehet, és az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak, illetve csak olyan személyes adat kezelhető, amely a cél elérésére alkalmas. Mindezeket túlmenően – az Alkotmánybíróság határozatait is figyelembe véve – a cél elérésére alkalmas eszközök közül azt kell kiválasztani, amely a legkevésbé korlátozza a személyes adatok védelméhez való jogot.

A konkrét esetben, mind a munkáltatónak, mind a munkavállalóknak – illetve képviselőiknek – méltányolható érdekük fűződik ahhoz, hogy a gyűlésen elhangzottakat hitelesen dokumentálják. A dokumentációnak a személyes adatok védelméhez való jogot legkevésbé korlátozó eszköze az írott jegyzőkönyv. A kép-, és hangfelvétel ugyanis olyan jellemzőket, adatokat is rögzít – például részt vevők hangulata, a tárgyhoz nem kapcsolódó kijelentéseik, megnyilvánulásai –, melyek rögzítése a cél elérése szempontjából szükségtelen.

A szóban forgó esetben kérdésessé tehető a hozzájárulás megléte is. A hozzájárulás – az Avtv. értelmezése szerint – az érintett önkéntes és tájékozott nyilatkozata, vagyis a hozzájárulás akkor jogszerű, ha az érintett megadásakor tisztában volt azzal, hogy milyen adatkezeléshez adja hozzájárulását, és a hozzájárulás megadásában semmilyen külső kényszer nem játszott szerepet. Az érintettek előzetesen semmilyen tájékoztatást nem kaptak a rögzítésről, sem arról, hogy a felvételekkel a későbbiekben mi fog történni. A kamera jelenlétének „szándékosan feltűnő elhelyezéséből” adódó felismerhető ténye a tájékoztatást nem helyettesíti. Kérdéses az önkéntesség is, tekintettel arra, hogy amennyiben a munkavállalók, illetve képviselőik jelen kívántak lenni a gyűlésen – annak érdekében, hogy a munkaviszonyból eredő jogait gyakorolhassák –, nem volt választási lehetőségük.

A fentiekből adódóan a felvételek készítése csak akkor volt jogszerű, ha az írott jegyzőkönyv készítése a körülményekre tekintettel nem volt lehetséges, és az érintetteket a felvételek készítéséről, azok későbbi kezeléséről tájékoztatták. Ebben az esetben is szükségtelen azonban a felvételek későbbi tárolása, hiszen utólag a releváns eseményekről minden nehézség nélkül készülhetett volna írásos jegyzőkönyv.

Az Avtv. alapján az érintetteknek jogukban áll tájékoztatást kérni adataik kezeléséről, és kérhetik a róluk jogellenesen nyilvántartott adatok törlését. Amennyiben az adatkezelő ezen kötelezettségének nem tesz eleget, az érintettek bírósághoz fordulhatnak az Avtv., illetve a polgári törvénykönyv alapján. A jogellenes adatkezelésnek mindezek mellett büntetőjogi következményei is lehetnek.

Az Avtv. 25. § (2) alapján felszólítom Önt arra, hogy a felvételeket – az írásos jegyzőkönyv szükség szerinti elkészítését követően – törölje, és erről tájékoztassa az érintetteket. Megtett intézkedéseiről 30 napon belül írásban tájékoztasson.

Budapest, 2004. április 30.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1487/A/2004)

[Állásfoglalás: Az Art. 16. § (3) bekezdése előírja, hogy az állami adóhatósághoz be kell jelenteni az adózó könyvvizsgálójának nevét, lakcímét, adóazonosítóját, holott ez az adatkezelés céljához nem elengedhetetlen]

Font Sándor
frakcióvezető-helyettes

Magyar Demokrata Fórum
Országgyűlési Képviselőcsoportja
Budapest

Tisztelt Frakcióvezető-helyettes Úr!

Kérésének megfelelően tájékoztatom a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény (továbbiakban: Jöt.) egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 8/2004. (III. 10.) PM rendelet (a továbbiakban: R.) szabályairól kialakított véleményemről:

- Az R.-ben többször használt „személyi igazolvány” kifejezés pontos elnevezése az 1992. évi LXVI. törvény szerint személyazonosító igazolvány.
- Aggályosnak tartom, hogy az R. 2. § n) pontja szerint az adóraktári engedély iránti kérelemhez csatolni kell a jövedéki ügyintéző megbízási szerződésének eredeti példányát, mert ezáltal a vámhatóság olyan személyes adatokat (például megbízási díj) is kezel, melyre nincs felhatalmazva.
- A Jöt. 66. § (1) bekezdése szerint a bérfőzető a szeszfőzdeinek nyilatkozatot ad az általa, illetve a vele egy háztartásban élő más bérfőzető által együttesen főzetett pálinka mennyiségéről, azonban az R. 55. §-a és 31. sz. melléklete előírja a bérfőzetővel egy háztartásban élők természetes személyazonosító adatainak és adószámának (tehát nem csak a bérfőzetők, hanem valamennyi családtag adatainak) megadását, tehát kiterjeszti a kezelendő adatok körét.
- Az R. több mellékletében a különféle tevékenységek engedélyezésére szolgáló kérelmekben fel kell tüntetni – többek között – a kísérő okmányok aláírására jogosultak, a felelős üzemvezető és a jövedéki ügyintéző adóazonosító jelét, azonban nem látok megfelelő jogalapot ezen személyek vonatkozásában az adóazonosító jel kezelésére és a vámhatóságok általi nyilvántartására. A Jöt. nem ad felhatalmazást erre az adatkezelésre, mert például az adóraktári engedélyhez szükségessé teszi a termékkísérő okmány aláírására jogosultak körének megnevezését, jövedéki ügyintéző szakképesítéssel rendelkező személy foglalkoztatását, de ezen adatokon túl egyéb személyes adat, így az adóazonosító jel használatára nem ad felhatalmazást. Az Avtv. 3. § (3) bekezdése előírja, hogy kötelező adatkezelés esetén az adatkezelés feltételeit, a kezelendő adatok körét az adatkezelést elrendelő törvény határozza meg. A Jöt. és végrehajtási rendelete által kialakított szabályozás nem tesz eleget ennek a követelménynek, mivel a kezelendő adatok számos esetben a törvény helyett a rendeletben vannak meghatározva.

Az engedélyköteles tevékenységet végzők munkavállalóinak, ügyintézőinek esetében egy esetleges törvényi rendelkezés esetén sem tartom elfogadhatónak az adóazonosító jel kezelését, mert ezt méltányolható adatkezelési cél nem támasztja alá, így ez a szabályozás ellentétben áll az Avtv. 5. §-ában meghatározott célhoz kötöttség elvével, továbbá az 1996. évi XX. törvény adóazonosító jelre vonatkozó szabályaival. E törvény 5. § (2) bekezdése szerint az azonosító kód (ezen belül az adóazonosító jel) személyes adat, ezért azt kezelni és továbbítani csak törvényben meghatározott szabályok szerint lehet. A törvény 18. § (2) bekezdése alapján az adóhatóság (így a vámhatóság) az adózással kapcsolatos nyilvántartás vezetéséhez jogosult felhasználni az adóazonosító jelet, és a 20. § (2) k) pont szerinti felhatalmazás (a Vám- és Pénzügyőrség törvényben meghatározott feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekben a természetes személyek azonosításával összefüggésben az adóazonosító jel kezelésére jogosult) is csak az adózó természetes személyre, a vele kapcsolatos nyilvántartás vezetésére vonatkozhat. Ezt erősíti meg az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 10. § (2) bekezdése is, mely szerint az adóhatóság feladatkörében nyilvántartja az adózókat és azokat az adózónak nem minősülő személyeket, akiknek, amelyeknek jogát, kötelezettségét e törvény vagy adót, költségvetési támogatást megállapító törvény írja elő. Tehát az adóhatóság csak azoknak a személyeknek az adóazonosító számát kezelheti, akiknek az adott jogviszonyban valamely adózással összefüggő joga vagy kötelezettsége áll fenn, vagyis egy adózó alkalmazásában vagy megbízásában álló magánszemély adóazonosítóját nem.

Természetesen elfogadható, hogy a vámhatóság kéri a más személy nevében eljáró képviselő ezen jogosultságának igazolását, személyazonosságának megállapítását (amint azt a Közfoglalkoztatási Vámkódex 5. cikke is tartalmazza), de ha természetes személy képviseli azt a szervet, amelynek alkalmazásában, megbízásában áll, akkor

az adózó képviselőjére a Ptk.-ban, illetve az Art.-ban meghatározott szabályok az irányadók, és ez nem alapozza meg a munkavállaló/alkalmazott személyének adóazonosító jellel történő azonosítását.

- Hasonló probléma vetődik fel a jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében a szervezet vezetője, annak adóazonosító jele vonatkozásában, továbbá a Jöt. nem szól az adóazonosító jel bérfőzetés során való kezeléséről, de a R. 57. § (4) bekezdése alapján a bérfőzetőnek a származási igazolvány és a pálinka átvételét aláírásával és adóazonosító jelének feltüntetésével kell igazolnia. Az adatkezelés ezekben az esetekben az előzőekben leírtak alapján szintén kifogásolható.

A fentiek alapján felmerül az a kérdés, hogy az adóhatóságok mely egyéb esetekben használják fel az adóazonosító jelet az adózói nyilvántartás vezetésén túl természetes személyek azonosítása céljából. Az Art. 16. § (3) bekezdése például előírja, hogy az állami adóhatósághoz be kell jelenteni az adózó könyvvizsgálójának nevét, lakcímét, adóazonosítóját. Ezért felkértem a pénzügyminisztert, fejtsse ki álláspontját arról, hogy a fenti és hasonló adatszolgáltatások milyen adatkezelési céllal támaszthatóak alá, és mennyiben tartja indokoltnak e szabályozás fenntartását.

Felkértem a pénzügyminisztert továbbá arra is, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket az adatvédelmi követelmények érvényesülése érdekében, és gondoskodjon a kifogásolt jogszabályi rendelkezések módosításáról.

Az ügy esetleges további fejleményeiről értesíteni fogom Önt.

Budapest, 2004. május 24.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(484/J/2004)

* * *

[Állásfoglalás: MÁV Rt. a „menetjegyrendelés” elnevezésű formanyomtatványon jogellenesen kezel olyan adatokat, melyek a jegy igényléséhez és kiállításához nem szükségesek, valamint cél nélkül, „készletre” gyűjt személyes adatokat „az utólagos viták elkerülése érdekében” az igénylőlapok jegyváltást követő tárolásával]

[...]

Tisztelt [...]!

2004 januárjában érkezett beadványa irodámhoz, melyben a nemzetközi vonatjegyek megrendelése során kitöltendő adatlap tartalmát sérelmezi. A nyomtatványon személyes adatok szerepelnek, kérdése, hogy joga van-e a MÁV Rt.-nek például az utas munkáltatójára vonatkozó adatokat kezelni.

Az ügyben megkereséssel fordultam a MÁV Rt. vezérigazgatójához, Mándoki Zoltánhoz, aki az alábbi tájékoztatást adta:

A nemzetközi vasúti menetjegy igénylésekor az utasnak az utólagos viták elkerülése érdekében a menetjegy-igénylés elnevezésű formanyomtatványt kell kitöltenie. A megrendelőlap a MÁV Rt. az ott feltüntetett és a nemzetközi vasúti menetjegyigényléshez és kiállításához, valamint a további ügyintézéshez szükséges adatok megadását kéri. A formanyomtatvány átdolgozása jelenleg folyamatban van (addig is a munkahely rovat kitöltése ma már nem szükséges). Az új formanyomtatvány hátoldalán kívánják majd felhívni az utasok figyelmét arra, hogy a megrendelőlap pontos kitöltése egyben az ő érdekeit is szolgálja az esetleges visszatérítési, kártérítési igény felmerülésekor.

Az adatok kezelésének célja, hogy a nemzetközi vasúti társaságok által biztosított kedvezmények (például életkor, állampolgárság) igénybevételére való jogosultság megállapítható legyen. Továbbá az utas érdekét szolgálja egyes adatainak megadása, mert menetjegyének eltulajdonítása esetén jegyének letiltását kérheti, valamint visszatérítési, megtérítési igényének érvényesítésekor is szükséges a beazonosíthatóság.

A MÁV Rt. adatkezelése tekintetében a vasúti személyszállítási szerződésekről szóló 10/1997. (I. 28.) kormányrendelet (a továbbiakban: R.), az 1986. évi 2. törvényerejű rendelettel kihirdetett, Bernben 1980. május 9. napján kelt Nemzetközi Vasúti Fuvarozási Egyezmény (COTIF) rendelkezései (a továbbiakban: Tvr.), valamint a Személyszállítási Üzletszabályzat (a továbbiakban: SzÜSz) az irányadó.

Jelenleg a MÁV Rt. a nemzetközi menetjegyeket manuálisan kiállítva szolgáltatja ki, számítógépes nyilvántartás nem történik. Tekintettel arra, hogy a visszatérítések és megtérítések nemzetközi érvényesítésével kapcsolatos eljárások meglehetősen hosszasan elnyúlhatnak, a MÁV Rt. a számviteli törvénynek a számlák megőrzésére vonatkozóan általánosan előírt 8 év időtartamú megőrzési kötelezettséget alkalmazza.

Az ügyben az alábbi állásfoglalást adom:

A „menetjegyrendelés” elnevezésű formanyomtatvány az alábbi adatokat tartalmazza: utas neve, állampolgársága, lakcíme, munkahelye neve, címe, útlevele száma. Az utazással kapcsolatban feltüntetett adatok a következők: kiindulási és célállomás, útirány, kocsiosztály, a helybiztosítással kapcsolatos adatok, a kedvezmény alapja, valamint a fizetés módjára (forintban vagy valutában) vonatkozó információk.

El kell különíteni egymástól a megrendelőlappal kapcsolatos adatkezelést és a nemzetközi menetjegyek adattartalmának vizsgálatát. Jelen vizsgálat a megrendelőlap kiállítása során felvett személyes adatok kezelésére, a kezelt személyes adatok körére, az adatkezelés céljára és időtartamára terjedt ki.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja alapján személyes adat, bármely meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Az utas nevére, lakcímére, munkahelyére vonatkozó adatok értelemszerűen személyes adatok, míg az utazással összefüggő adatok – úgymint célállomás, kiindulási állomás – önmagukban nem minősülnek személyes adatoknak. A megrendelőlap kitöltésével azonban a vasúttársaság egy természetes személyt rendel mindezen adatokhoz, ezzel létrehozza a kapcsolatot az utazáshoz szükséges információk és az utas között. Ennek következtében a formanyomtatványon szereplő adatok az utas személyes adatai, melynek kezelésére az Avtv. rendelkezései az irányadók.

Személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli. Az adatkezelésnek továbbá meg kell felelnie a célhoz kötöttség alapelvének is, mely szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely a cél megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, és csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig [Avtv. 3. § (1) bekezdés; 5. § (1)–(2) bekezdés].

A nemzetközi menetjegyek vonatkozásában elmondható, hogy a vasúti forgalomban egyaránt használatos a névre és nem névre szóló menetjegy, továbbá csak a menetjegyek egy adott csoportjánál szükséges az előzetes helybiztosítás. Egyes nemzetközi menetjegyek kiadását pedig csak az utassal előre egyeztetett határidőre vállalja a vasút [SzÜSz. 7. § (1) bekezdés d) pont]. A vasúttársaságok által nyújtott utazási kedvezmények tovább tarkítják a felvett és a kezelendő adatok körét. A vonatkozó jogszabályi háttér alapján a menetjegyeken minimálisan feltüntetendő adatkör a következő:

„Tvr. 11. cikk 2. § A nemzetközi díjszabások vagy a vasutak közötti megállapodások határozzák meg a menetjegy alakját és tartalmát, valamint azt a nyelvet és írást, amelyet a menetjegy nyomtatásánál és kitöltésénél használni kell.

3. § A menetjegyeknek, ha nemzetközi díjszabások kivételt nem állapítanak meg, a következő adatokat kell tartalmazniuk:

- a) a kiindulási és célállomás nevét;
- b) az útirányt, ha különböző útirányok, vagy közlekedési eszközök használata engedélyezett, ezt fel kell tüntetni;
- c) a vonatnemet és a kocsiosztályt;
- d) a menetdíjat;
- e) az érvényesség első napját;
- f) az érvényesség időtartamát. (...)

5. § A menetjegy, ha nemzetközi díjszabások kivételt nem állapítanak meg, csak abban az esetben ruházható át, ha nem névre szóló, és ha az utazást még nem kezdték meg.

6. § Az utasnak a menetjegy átvétele alkalmával meg kell győződnie arról, hogy az megegyezik-e az általa közölt adatokkal.”

„R. 7. § (1) Az utasnak az utazás megkezdésekor érvényes menetjeggyel vagy utazásra jogosító igazolvánnyal (a továbbiakban együtt: menetjegy) kell rendelkeznie.

(2) A menetjegyen fel kell tüntetni:

- a) az indulási állomás nevét,
- b) a célállomás nevét és az útirányt, vagy az indulási állomástól mért kilométer-övezet távolságát,
- c) a fizetett menetdíj összegét és annak adótartamát,
- d) az elszámolásnál alkalmazott kedvezmény mértékét,
- e) a vonatnemet és az igénybe vehető különleges szolgáltatásokat,
- f) a kocsiosztályt,
- g) a menetjegy érvényességének első napját,
- h) a menetjegy érvényességének tartamát vagy az érvényesség utolsó napját,
- i) a több személy részére kiadott menetjegynél az utasok számát,
- j) a többszöri utazásra kiadott menetjegynél az utazási lehetőségek jellegét, számát vagy időtartamát,
- k) a felhasználás különleges szabályait. (...)

(9) A névre szóló menetjeggyel csak az arra jogosult utazhat. A nem névre szóló menetjegy mindaddig másra átruházható, ameddig azzal az utazást nem kezdték meg vagy útipoggyászt nem adtak fel.”

A megrendelőlapon tehát indokolt a kiindulási és célállomás nevének, az útiránynak, a vonatnemnek és kocsiosztálynak, valamint az érvényességre vonatkozó információknak a feltüntetése, hiszen ezek az adatok elengedhetetlenek a menetjegy megfelelő kiállításához. Ezzel összhangban a SzÜSz. 7. § (9) bekezdéséhez tartozó 78. számú kiegészítő feltevél szerint a nemzetközi menetjegy váltásakor „*az utólagos viták elkerülése érdekében*” az utasnak az igényelt menetjegy adatairól menetjegyigénylés nyomtatványt kell kitöltenie.

Tekintettel arra, hogy nem találtam olyan hatályos jogszabályt, amely feljogosítja a MÁV Rt.-t a megrendelőlap szereplő személyes adatok kezelésére, az adatkezelésre az Avtv. általános rendelkezései az irányadók: személyes adatot felvenni és kezelni csak az utas előzetes tájékoztatása és hozzájárulása alapján lehetséges, valamint csak olyan és annyi adat felvétele jogszerű, amennyi a cél megvalósulása érdekében szükséges.

Az információs önrendelkezési jog legfontosabb garanciája az Avtv. célhoz kötött adatkezelés alapelveinek érvényesülése, ahogy ezt az Alkotmánybíróság 15/1991. (IV. 13.) határozatában megállapította. „*Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. [...] A célhoz kötöttség elvéből következik, hogy a meghatározott, cél nélküli, «készletre», előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.*” A célhoz kötöttséget tehát minden egyes adatkezelés és adatfajta tekintetében vizsgálnunk kell, továbbá az adatvédelem olyan alapelveinek kell tekintenünk, amely hiányában még a megfelelő jogalappal bíró adatkezelés is jogellenessé válik.

A megrendelőlap – elnevezéséből is kitűnik – nemzetközi menetjegy előzetes igényléséhez, a díj megállapításához (kedvezmények figyelembevételével), valamint a helyfoglaláshoz szükséges. A formanyomtatvány kitöltése és az adatok felvétele mindazon esetekben indokolt, amikor a menetjegyet előzetesen kell igényelni a vasúttársaságtól, vagy az utazási jogosultság egy meghatározott természetes személyhez köthető (például névre szóló jegyek esetében). A jogosultság megfelelő érvényesítéséhez indokolt személyes adatok kezelése, de csak a jogosultsághoz szükséges mértékben. Ha a menetjegyen a kötelező információkon kívül [R. 7. § (2) bekezdés; Tvr. 11. cikk 3. §], más, az utassal kapcsolatba hozható személyes adatok nem szerepelnek, és az előzetes helybiztosítás sem szükséges az adott utazási viszonylatban, a megrendelőlap kitöltése szükségtelen, ezzel együtt az adatok tárolása alkotmányellenes, mert hiányzik az az adatkezelési cél, melynek érdekében a személyes adatok felvétele megtörténik.

Más a megítélése azoknak az eseteknek, ahol a menetjegy névre szól, esetleg valamely kedvezményt vesz igénybe az utas, vagy a helyfoglalásról, jegyigénylésről előzetesen gondoskodni kell, ilyen esetekben indokolt a menetjegyigénylő adatlap kitöltése. Az adatok felvételének és kezelésének a célja a nemzetközi menetjegy kiállításához szükséges adatok beszerzése. Ennek a célnak a megvalósításához elegendő az utas nevének, útleveleszámának és egy esetleges értesítési címnek, telefonszámnak a felvétele. Az adatlapon jelenleg szereplő állampolgárságra, munkahelyre és a jegyfizetésre vonatkozó adatok kezelése azonban jogellenes, mert a célhoz kötöttség elvének nem felel meg.

A menetjegy megváltásával és a vételár teljes kiegyenlítésével azonban megszűnik az adatkezelés célja, a továbbiakban a jegyen szerepel mindazon adat, amely az utazásra való jogosultságot igazolja. A Tvr. 11. cikkének 6. §-a szerint az utasnak a menetjegy átvételekor meg kell győződnie arról, hogy az megegyezik-e az általa közölt adatokkal. Ha a jegy kiállítása megfelelően történt, akkor minden egyéb kedvezmény és igény érvényesítésére a jegy szolgál. A hatályos díjszabás alapján kifizetett menetjegyről számla állítható ki, mely alapján az utas esetlegesen felmerülő visszatérítési, megtérítési igényeit érvényesítheti a jegy és a számla birtokában. Az Avtv. 14. § (2) bekezdése szerint a személyes adatot törölni kell, ha az adatkezelés célja megszűnt. A cél megszűnésével tehát nemcsak a megrendelőlapon szereplő személyes adatoknak, hanem magának a megrendelőlapnak is jogellenes a kezelése. Legcélszerűbb a formanyomtatványt a jegy átvételével az utasnak átadni, így szabadon rendelkezhet annak további sorsáról, esetleg felhasználhatja megtérítési, visszatérítési igényének érvényesítése során.

A MÁV Rt. által megjelölt adatkezelési célok, úgymint visszatérítési és megtérítési igény, a letiltás joga tehát nem elégségesek a menetjegy megváltása után a megrendelőlap további kezelésére, mert ezek az igények a fent elmondottak alapján a jegy és a számla birtokában tökéletesen érvényesíthetők.

Összegzésképp megállapítom, hogy a „menetjegyrendelés” elnevezésű formanyomtatvány alkalmazása több szempontból sem felel meg az Avtv. rendelkezéseinek. Jogellenesen kezel olyan adatokat a MÁV Rt., melyek a jegy igényléséhez és kiállításához nem szükségesek, valamint cél nélkül, „készletre” gyűjt személyes adatokat „*az utólagos viták elkerülése érdekében*” az igénylőlapok jegyváltást követő tárolásával.

Tájékoztatom, hogy állásfoglalásomat eljuttatom a MÁV Rt. vezérigazgatójának is, melyben felszólítom, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a nemzetközi menetjegyek vásárlásával összefüggő adatkezelés megfeleljen az adatvédelem követelményeinek.

Személyes adatok védelmével és közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványával forduljon a jövőben is hozzám bizalommal.

Budapest, 2004. május 26.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: az ügyintéző és az ügyfél közötti telefonbeszélgetésekbe történő tetszőleges belehallgatás aggályos, a személyes adatok megismerése nem lehet indok egy alkotmányos alapjog korlátozására, még akkor sem, ha ahhoz az érintett előzőleg hozzájárulását adta]

[...]

Tisztelt [...]!

Az Ön részére megküldött állásfoglalásomhoz fűzött válaszát megkaptam. A választlevelemben Ön ismételten állásfoglalásomat kérte tekintetben, hogy az Önök cégénél a közeljövőben alkalmazni kívánt eljárás megfelel-e az adatvédelem szabályainak.

Az [...] által alkalmazni kívánt eljárás egyik, adatvédelmet érintő pontja az, hogy a cégnél dolgozó telefonos ügyintéző közvetlen felettese a munkavállalónak az ügyféllel folytatott beszélgetésébe jogszerűen hallgathat-e bele, a munkavégzés minőségének ellenőrzése végett, konkrétan abból a célból, hogy ellenőrizze a munkavállaló kommunikációs stílusát, illetve azt, hogy az ügyfél által előadott panaszt megfelelően oldja-e meg.

A telefonos belehallgatással egy időben a vezető saját monitorán megtekintetné azt a képet is, amelyet az ügyintéző az ügyféllel folytatott telefonbeszélgetés során a saját képernyőjén lát, így ellenőrizve azt, hogy az ügyintéző megfelelően rögzíti-e a panaszt a számítógépen.

A fenti eljárással kapcsolatban az Ön választlevele az első állásfoglalást kérő levélben szereplő adatokon túl további adatokkal szolgált az [...] tervezett ellenőrzési folyamatával kapcsolatban. E szerint a megfigyelés célja az, hogy ha valamilyen bejelentést nem megfelelően rögzít a munkavállaló, vagy esetleg több munkatárs is hasonló hibát követ el, akkor azt megfelelő képzéssel, a munka koordinálásával kiküszöbölhessék a jövőben. A megfigyelés, telefonbeszélgetésbe történő belehallgatás mindig valós idejű, semmilyen módon nem történik ezeknek az adatoknak a rögzítése. A munkavállalókat, illetve a betelefonálókat egyaránt előzetesen tájékoztatják a megfigyelésről, illetve a telefonbeszélgetések esetenkénti belehallgatásáról.

Az Ön által előadottak alapján az [...] tervezett gyakorlatának jogszerűségéről az állásfoglalásom a következő:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdése szerint személyes adatot akkor lehet kezelni, ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy ha arra törvény felhatalmazást ad.

Az Avtv. 2. § 1. pontja szerint személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható.

Az Avtv. 2. § 9. pontja szerint adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése, és megsemmisítése, valamint a további felhasználásának megakadályozása.

A fenti rendelkezések szerint a munkáltató – az előzetes tájékoztatást követően – jogszerűen figyelheti meg a munkavállalójának a monitorán megjelenő adatokat a célból, hogy ezáltal a munkavégzést hatékonyabban ellenőrizhesse, illetve a célból, hogy a munka során előforduló hibákat kiküszöbölhessék.

Az az eljárás viszont, hogy az ügyféllel folytatott telefonbeszélgetésbe egy harmadik személy tetszése szerint belehallgasson, az Avtv. rendelkezéseibe, illetve az alkotmány 59. § (1) bekezdésének tartalmába ütközik.

Eltekintve attól a kérdéstől, hogy a munkavállaló által az ügyféllel lefolytatott telefonbeszélgetésbe történő eseti jellegű belehallgatás az Ön által megjelölt cél elérésére alkalmas-e, pusztán a cél, melyet Ön megjelölt a személyes adatok megismerésének alapjául, nem lehet indok egy alkotmányos alapjog korlátozására, még akkor sem, ha ahhoz az érintett előzőleg hozzájárulását adta. Az érintettnek ugyanis joga van tudni, hogy mely adatait, ki, miért, mikor használja fel, az eseti lehallgatások során pedig ezt a jogát az érintett nem tudja megfelelően érvényesíteni.

Az Ön által ismertetett eljárás, tehát az ügyintéző és az ügyfél közötti telefonbeszélgetésekbe történő tetszőleges belehallgatás, az adatvédelem rendszere alapján aggályos, ezért felszólítom az [...] -t, hogy ezt az eljárást ne építsék be a gyakorlatukba.

Budapest, 2004. május 26.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: az SMS, illetve az azzal összefüggő egyéb adat (küldő és címzett száma, küldés ideje) akkor minősül személyes adatnak, amennyiben meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható]

[...]

Tisztelt [...]!

Levelében feltett kérdéseire az alábbiakban válaszolok:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) alapján az SMS (Short Message Service – „rövid szöveges üzenet szolgáltatás”), illetve az azzal összefüggő egyéb adatok (küldő és címzett száma, küldés ideje) akkor minősül személyes adatnak, amennyiben meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható. Ebben az esetben mind az adatok tárolása, mind azok továbbítása adatkezelésnek minősül, és csak akkor jogszerű, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli. Ha az adatok természetes személlyel nem hozhatók kapcsolatba (ez előfordulhat például jogi személy előfizető esetében), az adatok nem tartoznak az Avtv. hatálya alá. Bár adatvédelmi biztosként csak a személyes adatok védelmével kapcsolatos kérdésekben foglalkozhatok állást, fontosnak tartom leszögezni, hogy a kérdéses adatok kezelését szabályozó jogszabályok általában nem tesznek különbséget az előfizetők között, így a természetes személyek adataira ugyanolyan szabályok vonatkoznak, mint az egyéb előfizetők adataira.

A kérdései alapjául szolgáló cikk tükrében annak eldöntése is szükséges, hogy az SMS küldésével kapcsolatos műszaki, illetve számlázási adatokról (küldő és címzett előfizetői száma, a küldés ideje, stb.), vagy magáról az SMS tartalmának a tárolásáról, illetve kiadhatóságáról van-e szó. Mindkét esetben az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) XVII. fejezetét kell vizsgálni. 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. Az időtartam tekintetében a törvény közelebbi eligazítást nem tartalmaz, tekintettel arra, hogy az elektronikus hírközlés ennél nagyobb mélységű szabályozását a gyorsan változó technológiai háttér nem teszi lehetővé. Arról, hogy jelenleg ez milyen időtartamot jelent, nincsenek információim, ez elsősorban a szolgáltatók által használt technológiától függ.

A nyomozó hatóságok az SMS tartalmát a rájuk vonatkozó törvények (például a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény), illetve a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény rendelkezései szerint ismerhetik meg. Általában elmondható, hogy az SMS – mint „*telefonvezetéken vagy más hírközlési rendszer útján továbbított közlés*” – megismerése, rögzítése csak törvényben meghatározott bűncselekmények esetében, bírói engedély alapján lehetséges. A vonatkozó törvények az ezzel kapcsolatos eljárást is részletesen szabályozzák. A bírói engedély alapján a hatóságok mind a jövőben küldésre kerülő SMS-ek, mind a korábban elküldött, és a szolgáltatók által az Eht. 155. § (3) bekezdés alapján jogszerűen tárolt SMS-ek tartalmát csak az engedély keretein belül ismerhetik meg. A nyomozó hatóságok információgyűjtése ugyanakkor nem érinti a szolgáltatók köteleességét: ők a „*műszakilag elengedhetetlenül szükséges*” időtartamot követően kötelesek a tartalmat törölni.

Más a helyzet akkor, ha nem magát az SMS-t, hanem az azzal összefüggő egyéb adatokat vizsgáljuk [például adott telefonról küldtek-e, és ha igen, mikor és kinek (milyen számra) SMS-t stb.]. Az Eht. 157. § (2) bekezdése értelmében az „*elektronikus hírközlési szolgáltató az előfizetők és a felhasználók részére történő számlázás és a kapcsolódó díjak beszedése, valamint az előfizetői szerződések figyelemmel kísérése céljából a következő adatokat kezelheti*:

...

e) a hívó és a hívott előfizetői számok;

f) a hívás vagy egyéb szolgáltatás típusa, iránya, kezdő időpontja és a lefolytatott beszélgetés időtartama, illetőleg a továbbított adat terjedelme, mobil rádiótelefon szolgáltatásnál a szolgáltatást nyújtó hálózat és cella, valamint a szolgáltatás igénybevételekor használt készülék egyedi azonosítója (IMEI), IP hálózatok esetén az alkalmazott azonosítók;

g) a hívás vagy egyéb szolgáltatás dátuma”.

A fenti adatok az Eht. 157. § (3) bekezdése szerint „*az előfizetői szerződésből eredő igények [...] elévüléséig kezelhetők, kivéve, ha más törvény az adatkezelésre eltérő határidőt ír elő*”. A szolgáltató a – fent hivatkozott – f) pont szerinti adatokat tartalmazó, a rendszerében keletkezett fájlokat (CDR) az annak alapján kiállított számlára vonatkozó, a 143. § (2) bekezdése szerinti elévülést követő 1 év után, 30 napon belül törölni köteles (ez alapesetben, ha az elévülést semmi sem szakítja meg, 25 hónap). A CDR-ek (Calling Data Records) rendszerint minden olyan adatot tartalmaznak, amelyek az adott szolgáltatás díjazását lehetővé teszik (ügyfél-azonosító, hívott és hívó előfizetői számok, szolgáltatásazonosító, stb.). Fontos hangsúlyozni, hogy ebből az adatbázisból azonban a továbbított közlés tartalma nem ismerhető meg.

Az előzőekben felsorolt adatokra kiterjedő adatkezelések és az – alapesetben 25 hónapos – adatkezelési (tárolási) határidő kizárólag az előfizetők és a felhasználók részére történő számlázás és a kapcsolódó díjak beszedése, valamint az előfizetői szerződések figyelemmel kísérése céljából értelmezhető, minden más adatkezelési cél (például harmadik személyek részére történő továbbítás) szempontjából nem bír jelentőséggel.

Ez utóbbi esetről rendelkezik az Eht. 157. § (7) bekezdése, mely szerint a fenti adatokat [157. § (2) bekezdés b)–j) pontok] 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 ügyésznek, valamint a bíróságnak történő adatátadás teljesítése céljából a szolgáltatók kötelesek a keletkezéstől számított három évig megőrizni. Természetesen ezen adatátadás esetén is érvényesül az adatkezelés célhoz kötöttségének az elve (Avtv. 5. §), vagyis csak azon adatoknak az átadása jogszerű, amelyek az adatkezelés céljához (a nyomozáshoz vagy a bizonyítási eljárás lefolytatásához) szükségesek. Az adatok megismerésére és felhasználására a nyomozó hatóságokra, illetve a büntetőeljárásra vonatkozó törvények további rendelkezéseket tartalmaznak, így például ezen adatok igénylése előzetes ügyészi jóváhagyáshoz kötött.

Összefoglalva megállapítható, hogy a közlést (magát az SMS tartalmát) a szolgáltatók csak a szolgáltatás teljesítésének időtartamáig kezelhetik (tárolhatják), ezt követően minden rendszerükből a továbbított üzenet törölni kell. Eltérő a helyzet jogi megítélése az adott SMS szolgáltatás küldésének és díjazásának a körülményeit illetően, ez utóbbi esetben a küldés időpontját, a hívó és a hívott előfizetői számokat az SMS díjazása, a díjak beszedése és az előfizetői szerződés figyelemmel kísérése céljából az SMS küldésétől számított minimum 25 hónapig, a fent hivatkozott hatóságok részére történő esetleges adatátadás céljából 3 évig tárolhatják a szolgáltatók.

Abban az esetben, ha a fent ismertetett jogszabályi előírásokat a szolgáltató megszegi, az alábbi jogkövetkezményekkel számolhat.

Egyrészt az érintett bírósághoz fordulhat az Avtv. és a polgári törvénykönyv alapján. Amennyiben az adatkezelés valakinek az érdekeit jelentősen sérti, a büntető törvénykönyv 177/A. §-ban foglalt „*Visszaélés személyes adattal*” tényállása is megvalósulhat, ebben az esetben büntetőeljárásnak van helye. Az előzőeken túl az Eht. alapján a jogsértést megvalósító szolgáltatóval szemben bírság is kiszabható, a jogsértés ténye nyilvánosságára hozható, illetve ha a fokozatoság elve alapján alkalmazott szankciók nem vezetnek eredményre, a Nemzeti Hírközlési Tanács jogosult az elektronikus hírközlési tevékenység végzését felfüggeszteni, vagy adott esetben megtiltani. Szintén jogosult az illetékes fogyasztóvédelmi hatóság is a szolgáltatóval szemben jogsértés esetén bírságot kiszabni, azonban csak abban az esetben, ha más hatóság azonos tényállás mellett bírságot még nem szabott ki.

Az adatok büntetőeljárásban való felhasználása elsősorban eljárásjogi, és nem adatvédelmi kérdés. Megjegyzem, hogy a hazai jogrendszerben a szabad bizonyítás elve érvényesül, vagyis minden olyan tény, információ felhasználható, ami az adott ügy megítélésében segítséget nyújthat. Alapvető fontosságú ugyanakkor a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 78. § (4) bekezdése, miszerint „nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközökből származó tény, amelyet a bíróság, az ügyész vagy a nyomozó hatóság bűncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával szerzett meg”.

Budapest, 2004. június 16.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(966/K/2004)

[Állásfoglalás: személyes adat az országból harmadik országban lévő adatkezelő vagy adatfeldolgozó részére csak akkor továbbítható, ha ahhoz az érintett hozzájárul, ha azt törvény lehetővé teszi, vagy ha arról nemzetközi szerződés rendelkezik, feltéve, hogy a harmadik ország joga – az Európai Unió által meghatározott – megfelelő védelmet biztosít az átadott adatok kezelése során]

Hernádi Zsolt
elnök-vezérigazgató
Magyar Olaj és Gépipari Rt.

Budapest

Tisztelt Elnök-vezérigazgató Úr!

A megkeresésemre küldött válaszelevelüket megkaptam, és az abban foglalt választ figyelembe véve az alábbi álláspontomról tájékoztatom Önt:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdése szerint személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.

Az Avtv. 2. § 1. pontja szerint személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható.

Az Avtv. 9. § (1) bekezdése rendelkezik a személyes adatok külföldre történő továbbításának feltételeiről. E szerint személyes adat (beleértve a különleges adatot is) az országból – az adathordozótól vagy az adatátvitel módjától függetlenül – harmadik országban lévő adatkezelő vagy adatfeldolgozó részére csak akkor továbbítható, ha ahhoz az érintett hozzájárul, ha azt törvény lehetővé teszi, vagy ha arról nemzetközi szerződés rendelkezik, feltéve, hogy a harmadik ország joga – az Európai Unió által meghatározott – megfelelő védelmet biztosít az átadott adatok kezelése során.

A május 1-jén hatályba lépő Avtv. 9. § (2) bekezdése szerint az Európai Unió tagállamaiba irányuló adattovábbítást úgy kell tekinteni, mintha a Magyar Köztársaság területén belüli adattovábbításra kerülne sor. Így a Szlovák Köztársaságba történő adatküldés május 1-től belföldön történő adattovábbításnak minősül.

Az Avtv. 8. § (1) bekezdése szerint adatok akkor továbbíthatók, valamint a különböző adatkezelések akkor kapcsolhatók össze, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt megengedi, és ha az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek.

Az Avtv. 5. § (1) bekezdése szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Az Avtv. 5. § (2) bekezdése szerint csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

Az Avtv. 2. § 6. pontja szerint a hozzájárulás az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez.

A személyes adatok külföldre, illetve belföldön történő továbbításának a fentiek értelmében közös előfeltétele, hogy az érintett hozzájárulását előzetesen, lehetőleg írásos formában, tájékozottan, és önkéntesen adja meg. A tájékoztatásnak minden olyan információt tartalmaznia kell, amelyet az adatkezelés szempontjából az érintettnek ismernie kell. Így:

- az adatkezelés célját, feltételeit,
- a kezelendő adatok körét és megismerhetőségét,
- az adatkezelés időtartalmát, illetve
- az adatkezelő személyét.

A fent felsorolt adatok ismeretében, az érintett személy adattovábbításához való hozzájárulása akkor önkéntes, ha az érintett saját maga döntheti el azt, hogy az adattovábbításához hozzájárul-e vagy sem. Az érintett személy számára ennek megfelelően legalább két választási lehetőségnek kell nyitva állnia, melyek közül bármelyikhez is tartozzon valamilyen szintű és fajtájú hátrány, az nem lehet olyan jellegű, mely a szabad választás lehetőségét érdemben befolyásolná.

A munkaviszony fennállása alatt, a munkáltató és a munkavállaló között legtöbbször olyan jellegű alá-fölé rendeltségi viszony áll fenn, mely eleve kétséggé teszi a munkavállaló mérlegelési képességének meglétét a tekintetben, hogy a munkáltatótól érkező, nem kötelezően teljesítendő kérésnek eleget tesz-e vagy sem. Ekkor ugyanis a munkavállaló előtt nincs, vagy igen korlátozott csak a választási lehetőség, vagy megadja azt, amit a munkáltató kért tőle, vagy

annak megtagadása olyan változásokat eredményezhet az egzisztenciális életében, melynek veszélyét igyekszik minden eszközzel, így a kért és teljesíthető – ugyanakkor viszont a jogait sértő vagy korlátozó – kérések megadásával is elkerülni.

Az Mt. 3. § (4) bekezdése szerint a munkáltató a munkavállalóra vonatkozó tény, adatot, véleményt harmadik személlyel csak törvényben meghatározott esetben vagy a munkavállaló hozzájárulásával közölhet. A munkáltató tehát jogszerűen kérheti a munkavállalótól személyes adatainak továbbításához a hozzájárulás megadását, de annak megadása az érintett önálló döntésétől kell, hogy függjön.

A fentiek alapján, a panasz tárgyát képező konkrét ügy részleteit vizsgálva megállapítható, hogy a Mol. Rt. által, adattovábbításhoz kért hozzájárulás megadásának önkéntessége nem volt megállapítható. Az általam vizsgált iratok tartalma szerint hiányzott az önkéntességnek a lényegi tartalma, nevesen az, hogy az érintett saját maga dönthesse el azt, hogy az adattovábbításhoz hozzájárul-e vagy sem. A nyilatkozat, illetve az ahhoz csatolt tájékoztató nem ad ugyanis alternatívát az érintettnek, ehelyett felszólítja arra, hogy az aláírt hozzájárulását meghatározott határidőn belül az illetékes szerveknek juttassa el. Ez okból a hozzájárulás oldaláról vizsgálva az adattovábbítás adatvédelmileg aggályosnak tekinthető.

A Mol. Rt. által a munkavállalók részére eljuttatott, a munkavállalók részéről megadandó hozzájárulást képező formanyomtatvány három pontban összegzi az adattovábbítás célját, vagyis azokat az okokat, melyeknek az elvégzése céljából a személyes adatok továbbítását az érintettől kéri. E tájékoztató szerint az adattovábbítás, valamint az adatkezelés célja:

- a munkautasítás kiadására felhatalmazott személy a munkavégzésre és a munkavégzéshez kapcsolódó személyzetfejlesztési feladatait teljesítse,
- a HR szervezet Slovnaftos és TVK-s munkatársai a bérfejlesztési, bérigazgatási, besorolási, képzésfejlesztési, kiválasztási feladataikat elvégezhesék, és
- a Tervezés-Kontrolling szervezet az adó, járulék és egyéb juttatásokra vonatkozóan a személyi jellegű költségek tervezését és elemzését elvégezhesse.

Az adattovábbítás során továbbított személyes adatok körét ugyanakkor külön sorolja fel a formanyomtatvány, tíz nagyobb egységbe rendezve azokat:

- Személyes adatok (név, születési hely és idő, anyanyelv)
- Címek (lakcím, levelezési cím, értesítési cím)
- Végzettség, szakképesítés, szakképzettség
- Dátum meghatározások (munkaviszonnyal kapcsolatos dátumok)
- Kiegészítő személyi adatok (leánykori név, anyja neve, igazolványok azonosítói)
- Nyelvismeret adatok
- Alapbérrel, bérjellegű és béren kívüli juttatásokkal kapcsolatos adatok, adó és járulék adatok
- Kompetencia adatok (az adott pozícióhoz elvárt és a munkavállaló tényleges kompetencia értékei)
- Teljesítmény Menedzsment Rendszer célkitűzés és értékelés adatai
- Tanulmányi szerződés adatai

Ez a tájékoztatás, vagyis az adatkezelési céloknak, illetve az azokhoz szükséges személyes adatoknak a formanyomtatványban szereplő szétválasztása nem felel meg az Avtv.-ben szabályozott tájékoztatási kötelezettségnek. Az Avtv.-ben szabályozott tájékozott hozzájárulás előfeltétele a megfelelő, vagyis teljes tájékoztatás, mely szerint az egyes adatkezelési célokhoz társítani kell az ahhoz szükséges személyes adatok körét. Csak így dönthető el ugyanis az, hogy a megjelölt célhoz valóban szükséges-e az összes, továbbítani és kezelni kívánt személyes adat vagy sem.

A jogszerű tájékoztatásban tehát külön kell választani:

- a pusztán csak adatfeldolgozás végett átadott személyes adatok körét, melyeknek a továbbításához az érintett személy hozzájárulását nem kell megkérni.
- harmadik személy részére megküldött személyes adatok körét, melyeknél minden egyes adatátadásnál meg kell pontosan jelölni az átadott személyes adatok körét, az adatkezelés célját, valamint az adatkezelés időtartamát.

A fentiek alapján felszólítom Önt, hogy a jogellenesen továbbított személyes adatok kezelését a külföldi adatkezelőnél szüntessék be, illetve az adatvédelmi jogszabályoknak megfelelő adatkezelési gyakorlatot alakítsanak ki.

Budapest, 2004. június 16.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: az anyakönyvvezető a férj hibás anyakönyvi kivonatának javítása után írta át a feleség házassági anyakönyvi kivonatát is, az eljárás adatvédelmi szempontból nem kifogásolható]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön állampolgári beadvánnyal fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben a Nyíregyházi Anyakönyvi Hivatal adatkezelési gyakorlatát kifogásolta. Ön levelében előadta, hogy néhai férjét, mind a születési, mind a halotti anyakönyvi kivonatában [...]ként anyakönyvezték, férje azonban a [...], mint 2. utónevét soha nem használta. Tájékoztatott arról is, hogy 1956-ban kelt házassági anyakönyvükben férje – eltérően a születési anyakönyvi kivonattól – [...] néven szerepelt, Önt – jelen ügy panaszosát – a házasságkötés után [...]né néven anyakönyvezték. Elmondása szerint Ön minden hivatalos nyilvántartásban, hatósági igazolványain, személyazonosító igazolványán, útlevelén is, így került feltüntetésre. Levelében azt is előadta, hogy a tüdőszűrésre Önt [...] néven értesítették, ezért a névviselés tisztázása végett a nyíregyházi önkormányzat Népeség-nyilvántartójához fordult, ahol azt a felvilágosítást kapta, hogy az adatot az Anyakönyvi Hivaltól kapták. Mivel Ön ragaszkodik a házassági anyakönyvi kivonatban szereplő eddig használt névéhez, az ügyben vizsgálatot és ennek alapján teendő állásfoglalásomat kérte. Az ügyben írásban kerestem meg a nyíregyházi Polgármesteri Hivatal Anyakönyvvezetési Csoportjának csoportvezető anyakönyvvezetőjét. Állásfoglalásomat – figyelembe véve az anyakönyvvezető tájékoztató válaszlevelét, valamint a hatályos törvényi rendelkezéseket – az alábbiakban adom elő.

Az anyakönyvvezető válaszlevelében arról tájékoztattott, hogy 1956-ban a házasulók a házassági szándék bejelentésekor személyes adataikat érvényes személyi igazolvánnyal igazolták. Amennyiben azzal nem rendelkeztek, akkor anyakönyvi és állampolgársági okmányokkal, lakbizonylattal voltak kötelesek azt igazolni. Önök házasságuk alkalmával személyi igazolványukat mutatták be, férje születési anyakönyvi kivonatának bemutatására azonban nem került sor. Ez okozhatta, okozta a születési és a házassági anyakönyvi kivonatok közötti tartalmi eltérést, ugyanis férje személyi igazolványában a házassági szándék bejelentésekor csak az [...] utónév szerepelt, mely nem kerülhetett ellentmondásba a születési anyakönyvi kivonattal, hiszen azt a törvény szerint nem is kellett bemutatni. Ez a gyakorlat 1991. április 15-től megváltozott, mert a házasulóknak a házassági szándék bejelentésekor be kell mutatniuk a születési anyakönyvi kivonatukat is.

Az ügyben annak tisztázása nem áll módomban, hogy férje személyazonosító igazolványából milyen okból maradt ki a második utónév, azonban megjegyzendő az, hogy aggályosak a személyi igazolványba bejegyzett adatok, ha azok elmosódottak, javítás látszik rajtuk, vagy hiányosan vannak kitöltve.

Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 6/2003. (III.7.) BM rendelet 33. §-a szerint „*az anyakönyvvezető az ugyanarra a személyre vonatkozó adatokat a korábbi bejegyzés adataival összehasonlítja, az esetleges eltéréseket helyesbíti, illetőleg kijavítja*”. Az ügyben férje születési és házassági anyakönyvi kivonatában található nevek között volt eltérés, és ilyen esetben a korábbi bejegyzés az irányadó, ezért a halotti anyakönyvi kivonatba a születési anyakönyvi kivonatban szereplő nevét kellett feltüntetni, melynek kijavítása az Ön házassági nevét is módosította. Eltérés esetén az anyakönyvvezetőnek hivatalból kell a kijavítást megtenni, ezért a Népeség-nyilvántartó és a tüdőszűrő szolgálat is automatikusan ezeket az adatokat használja.

Az anyakönyvvezető arról is tájékoztattott, hogy belügyminisztériumi névváltoztatásra azért nincs lehetőség – melyben Ön a néhai férje 2. utónevét elhagyná – mert Ön férje születési nevét nem változtathatja meg.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja szerint „*személyes adat: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.*” Az előbbiek alapján megállapítható, hogy a feleség házassági anyakönyvben szereplő házasságkötés utáni neve személyes adat. Ezzel kapcsolatban azonban kiemelő, hogy a jog az eredeti alapbejegyzéseknek megfelelő névhez köti a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot, így Önt a névváltoztatáshoz való jog illette volna meg még férje életében.

Álláspontomat összefoglalva és a fenti rendelkezést figyelembe véve az a következtetés vonható le, hogy adatvédelmi szempontból nem kifogásolható, hogy az anyakönyvvezető férje anyakönyvi kivonatai közötti eltérés észrevételét követően hivatalból javította ki az Ön házassági anyakönyvi kivonatát is, majd ennek megfelelően továbbította az Ön adatait az illetékes hatóságoknak.

Megértem az Ön problémáját, azonban a törvényes keretek között nem áll módomban az adatkezelő jogellenes adatkezelését megállapítani.

A személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdéseivel forduljon továbbra is hozzám bizalommal.

Budapest, 2004. június 17.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(395/A/2004)

* * *

[Állásfoglalás: a hivatalos helyről érkező küldeményeket a 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet szabályai szerinti jegyzőkönyv felvétele mellett, a fogvatartott jelenlétében lehet felbontani]

Dr. Markó Attila
kerületi rendőrkapitány részére

BRFK III. kerületi Rendőrkapitányság
Budapest

Tisztelt Rendőrkapitány Úr!

A III. kerületi Rendőrkapitányság fogdájára érkező levelek kézbesítésével kapcsolatos megkeresésemre adott – 2004. március 22. napján kelt – válaszával kapcsolatban az alábbiakat kívánom elmondani.

Amint az leveléből kiderül, a Rendőrkapitányság kiválóan ismeri a levelek fogvatartottaknak történő szabályszerű kézbesítésének elméleti szabályait.

A panaszos beadványából azonban az derül ki, hogy a fogvatartottak rendszeresen felbontott állapotban kapták meg leveleiket, az eredeti boríték nélkül. A panaszos említést sem tesz arról, hogy a levelek felbontása – amint azt Ön is írta – az ilyenkor kötelező jegyzőkönyv felvétele mellett történne, a fogvatartott jelenlétében, hanem a címzettek egyszerűen csak kézhez kapják a már felbontott leveleket.

A válaszában szereplő azon megállapítással kapcsolatban, mely szerint az elmúlt időszakban azért fordult elő a levelek felbontása, mivel a borítékon levő címzés alapján a címzett nem volt megállapítható, megjegyezni kívánom, hogy ez magyarázatul szolgálhat ugyan egyes levelek felbontására, a panaszos beadványa alapján azonban úgy tűnik, hogy a fogdán rendszeres a levelek felbontott állapotban történő kézbesítése.

A fentiek alapján tehát felszólítom a fogdára érkező levelek kézbesítésére vonatkozó jogszabályok maradéktalan betartására, különös tekintettel arra, hogy a hivatalos helyről érkező küldeményeket a továbbiakban csak a 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet szabályai szerinti jegyzőkönyv felvétele mellett, a fogvatartott jelenlétében szíveskedjenek felbontani. Ha a későbbiekben is előfordulna, hogy a borítékon levő címzés alapján a címzett nem egyértelműen azonosítható, úgy kérem, hogy ezt a tényt jegyezzék fel a borítékra, amelyet pedig felnyitást követően mindenképpen csatoljanak a levélhez, az esetleges további viták elkerülése, illetve egyszerűbb rendezése végett.

Felhívom továbbá a figyelmét, hogy amennyiben a jövőben ismételt panasz érkezne hivatalomhoz a kerületi rendőrkapitányság „*kézbesítési eljárásával*” kapcsolatban, úgy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 26. § (1) és (2) bekezdései alapján a helyszínen fogom megvizsgálni a sérelmezett gyakorlatot.

Budapest, 2004. június 17.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(529/A/2004)

[Állásfoglalás: a pozitív listás, központi, lakossági adósnilyvántartás a személyes adatok védelme szempontjából azért igen aggályos, mert egy olyan központi nyilvántartás létrehozásával járna, amely a hitelkérelmezők vagyoni viszonyait is nagy mértékben átláthatóvá tenné a hitelkérelmet elbíráló hitelintézet számára]

Jánócsik Béla
ügyvezető igazgató

GOLD Communications Kft.

Tisztelt Igazgató Úr!

2004. június 14-én kelt levelére válaszolva az alábbiakról tájékoztatom:

Az elmúlt években már több ízben is kifejtettem álláspontomat a pozitív adóslista felállításával kapcsolatban, melyet továbbra is fenntartok.

Személyes adatok törvényben elrendelt, kötelező kezelése a személyes adatok védelméhez való alapvető jog korlátozása. Az alapjogi korlátozás feltételeit az alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata dolgozta ki. Az alkotmányos alapjogok – lényeges tartalmukat kivéve – csak törvényben, a szükséges és arányosság követelményének megfelelően korlátozhatók. Az alapjog korlátozása kizárólag akkor alkotmányos, ha az kényszerítő okból történik és az elérni kívánt cél fontossága összhangban van az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyával.

A pozitív listás, központi, lakossági adósnilyvántartás a személyes adatok védelme szempontjából azért igen aggályos, mert egy olyan központi nyilvántartás létrehozásával járna, amely az olyan hitelkérelmezők vagyoni viszonyait is nagy mértékben átláthatóvá tenné a hitelkérelmet elbíráló hitelintézet számára, akik korábban eleget tettek és eleget tesznek a hitelviszonyból rájuk háruló kötelezettségeknek. Az adatvédelmi biztos korábban, hasonló tárgyú jogszabálytervezet véleményezésekor kifejtette, hogy „indokolatlanul széles egy olyan felhatalmazás, amely valamennyi – a nem fizető és a megbízhatóan törlesztő – hiteladós adatainak begyűjtésére és kezelésére vonatkozik.” (703/J/1997.) Az előterjesztő akkor az észrevételt elfogadta.

Az elmúlt években a kötelező pozitív listás lakossági adósnilyvántartás bevezetése mellett az előterjesztők többféleképpen is érveltek. Szükségességét egyrészt azzal indokolták, hogy a fejlett országokkal ellentétben hazánkban az elmúlt évtizedekben a háztartások nem szereztek kellő tapasztalatokat a lakossági hitelek kezelésében piacgazdasági körülmények között, és kevésbé vannak tisztában adósságviselő képességükkel, mint a fejlett országok lakossága. Ha ezt tényként elfogadjuk (bár ez is bizonyításra szorulna), akkor a hitelezési kockázatok csökkentése érdekében a pozitív listás lakossági adósnilyvántartás helyett bizonyára elég lenne a hitelek kezelésének követelményeiről szóló, megfelelő tájékoztatás is.

Érvként hangzott el az is, hogy ezáltal a banki ügyfélkör minél kisebb bürokráciával szolgálható ki. Ezzel kapcsolatban kifejtettem, hogy a bankok és az ügyfelek ügyintézésének egyszerűsítése önmagában nyilvánvalóan nem lehet elégséges indok a kötelezően vezetendő, pozitív listás adósnilyvántartásra.

Az Európai Unió pénzügyi rendszerére vonatkozó szabályozás adaptációjára való hivatkozás ugyancsak nem fogadható el, mert nem minden EU tagállamban működik pozitív listás adósnilyvántartás és egyelőre nincs is olyan EU jogszabály, amely szükségessé tenné későbbi bevezetését. Sok országban éppen a pozitív listás adósnilyvántartási rendszer működése váltott ki olyan reflexeket az állampolgárokból, hogy szükség van személyes adataik törvényi védelmére.

A francia adatvédelmi biztos 2000. évi beszámolójában külön fejezetben foglalkozott a pozitív adóslista kérdéssel. Ebben arra a megállapításra jutott, hogy a „pozitív” nyilvántartás minden hitelgénylő adataival alárendeltté teszi a magánéletet. Megkérdőjelezte továbbá a „pozitív” nyilvántartás hatékonyságát: a nagyobb mértékben eladósodottak is törleszthetik tartozásaikat, ugyanakkor a kevésbé eladósodottak törlesztésével is lehetnek gondok. A francia adatvédelmi biztos kifejtette azt is, hogy a „pozitív” lista nagyobb teret enged a célhoz kötött adatkezelés elve megsértésének, mivel a benne lévő információk nagy száma és gazdagsága komoly kisértés a más célra történő felhasználásra.

Budapest, 2004. június 23.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(974/K/2004)

[Állásfoglalás: az állami horgászjegyek értékesítése egyesületenként és szövetségenként eltérő adatkezelési gyakorlatot hívott életre, mely sok esetben ellentétes az adatvédelmi előírásokkal]

Dr. Szabó Imre
elnök
Magyar Országos Horgász Szövetség

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Az elmúlt időszakban már több beadvány érkezett irodámhoz, melyben a beadványozók az állami horgászjegy kiadásával kapcsolatos adatkezelési problémákra hívták fel figyelmemet. A horgászjegy kiadása és meghosszabbítása ugyanis bizonyos, törvényben meghatározott személyi feltételek meglétéhez kötött, melynek ellenőrzése a bizományosi értékesítés során nem lehetséges. A beadványok alapján az eddig kialakított álláspontom a következő:

A halászsátról és a horgászsátról szóló 1997. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Hhtv.) 18. §-a szerint halászati tevékenység csak a halászati hatóság által kiadott érvényes horgászati engedéllyel (horgászjegy) folytatható. A horgászathoz azonban az adott halászati vízterületen, halastavon a halászati jog jogosultjának területi engedélye is szükséges.

A Hhtv. szerint a horgászjegyek kiadása a halászati felügyelő hatáskörébe tartozik, a Hhtv. végrehajtásáról szóló 78/1997. (XI. 4.) FM rendelet (a továbbiakban: Vhr.) azonban feloldja ezt a kötöttséget. A Vhr. 10. § szerint ugyanis közvetlenül a halászati hatóság, vagy nevében, az általa megbízott szervezet adja ki az állami horgászjegyet, vagy hosszabbítja meg annak érvényességét a következő évre. Az állami horgászjegy kiadása és meghosszabbítása bizonyos törvényben előírt feltételekhez kötött. Állami horgászjegyet csak az a személy kaphat, aki rendelkezik a halászati hatóság által igazolt horgászvizsgával, vagy az előző évi horgászjegyét bemutatja, horgász szervezeti tagságát igazolja, és fogási naplóját leadja [Hhtv. 20. § (2) bekezdés], valamint horgászati tevékenysége nem esik a Hhtv. 21. §-ában foglaltak alá, mely szerint:

„(1) Állami halászjegy vagy horgászjegy nem adható ki annak a személynek,

- a) akit a hal fogásával (gyűjtésével) összefüggésben elkövetett szabálysértés vagy bűncselekmény miatt jogerősen elmarasztaltak,
- b) akivel szemben halvédelmi bírságot szabtak ki a kiadás iránti kérelem időpontjától visszamenőleg egy éven belül.

(2) Megtagadható az állami halászjegy vagy horgászjegy kiadása, annak a személynek, akit a hal fogásával (gyűjtésével) összefüggésben elkövetett bűncselekmény miatt a kiadás iránti kérelem időpontjától visszamenőleg három éven belül jogerősen felelősségre vontak.”

A már kiadott horgászjegyet a halászati hatóság egy év időtartamra visszavonja, visszatartja attól a személytől, aki a fenti cselekmények bármelyikét elköveti [Hhtv. 21. § (3) bekezdés].

A horgászjegyek kiadására a halászati hatóság bizományosi értékesítési szerződést köthet azzal a szervezettel, akinél biztosítható a Hhtv. 20. § (2) bekezdésében meghatározott személyi feltételek betartása.

A törvény indoklása szerint azzal, hogy az állami horgászjegy kiadása és a halvédelmi bírság kiszabása egyaránt az első fokú halászati hatóság hatáskörébe kerül, a gyakorlatban is érvényesíthetővé válik annak előírása, hogy a jegy nem adható ki – a kérelem időpontjából egy éven belül – annak a személynek, akit szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen felelősségre vontak, illetve halvédelmi bírság kiszabásával sújtottak. A Vhr. szerint az értékesítéssel kapcsolatos jogosítványok delegálhatók harmadik szervekre (egyesület, szövetség), ugyanakkor a feladat ellátásához szükséges hatósági jogosítványok alapításáról törvény nem rendelkezik. A törvényben előírt és a halászathoz, horgászathoz szükséges személyi feltételek ellenőrzése kivitelezhetetlenné válik, mert ezzel a hatósági feladatok ellátása különböző szervek között oszlik meg.

A horgászjegyek értékesítése azonban bizonyos személyes adatok megismerését és kezelését teszi szükségessé. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) alapján személyes adat bármely természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, érintettre vonatkozó következtetés. Az Avtv. alapján személyes adat csak akkor kezelhető, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény az adatkezelést elrendeli. A szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetése miatti felelősségre vonás, valamint a halvédelmi bírság fizetésére kötelezés egyaránt a jogellenesen horgászó személy személyes adata, melynek kezelésére a Hhtv. alapján csak a halászati hatóság jogosult. Törvényi felhatalmazás hiányában minden egyéb szerv, vagy személy adatkezelésének az érintett hozzájárulásán kell alapulnia.

A jelenleg hatályos szabályozás alapján a halászati hatóság megbízottjaként (bizományosaként) a horgászjegyet értékesítő, illetve meghosszabbító szervezet csak a Hhtv. 20. § (2) bekezdésében előírt feltételek (horgászvizsga, előző évi horgászjegy kiváltása, egyesületi tagság, fogási napló leadása) vizsgálatára és ellenőrzésére, és az ezzel kapcsolatos

adatok kezelésére jogosult. A törvényben előírt, és horgászati tevékenység végzését kizáró „méltatlanság” vizsgálatára nincs megfelelő törvényen alapuló hatásköre, így az ezzel kapcsolatos személyes adatok kezelésére – az érintett hozzájárulása nélkül – nem jogosult.

Az egyik megoldási lehetőségként az utólagos kontroll bevezetése kínálkozik, amely az adatvédelmi előírásokkal és a Hhtv. rendelkezéseivel összhangban alkalmazható. A Hhtv. 48. §-a alapján a halászati felügyelő nyilvántartást vezet az általa kiadott állami horgászjegyekről. Ez a nyilvántartás tehát azoknak a horgászoknak a személyes adatait tartalmazza, akik az állami horgászjegy kiadását, illetve meghosszabbítását a halászati felügyelő előtti hatósági eljárásban kérelmezték. A Vhr. felhatalmazása alapján a megbízott szervezet (bizományos) a jegyek értékesítését végzi, és negyedévente elszámol a díjbevételekkel a hatóság felé [Vhr. 12. § (4) bekezdés]. A horgászjegy birtokosának személyes adatait – akárcsak az értékesítésből származó díjbevételt – célszerű a megbízottnak a jogosultság ellenőrzése céljából az illetékes halászati hatóság felé továbbítani. Az adatkezelés és az adattovábbítás feltétele az érintett önkéntes, tájékozott és határozott hozzájárulása. Ezzel biztosítható, hogy a halászati felügyelő által a horgászjegyekről vezetett nyilvántartás pontos és teljes körű legyen, másrészt lehetővé teszi az engedélyre való jogosultság ellenőrzését is. A törvényben előírt feltételeknek az igénylőnél való fennállásáról ugyanis a halászati hatóságnak van tudomása, mert a halvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos eljárást a Hhtv. 44. §-a szerint a hatóság folytatja le, valamint a szabálysértési hatóság, a bíróság, az egyéb halászati hatóság köteles szabálysértéssel, bűncselekménnyel összefüggő felelősség megállapításáról értesíteni az elkövető lakóhelye szerinti illetékes halászati hatóságot [Hhtv. 21. § (3) bekezdés].

Amennyiben a horgászjegyet a tulajdonosa jogosulatlanul vásárolta vagy hosszabbította meg, a Hhtv. 44. § (1) bekezdés szerint a halászati felügyelő – mint halászati igazgatásban első fokon hatáskörrel rendelkező szerv – hatósági eljárás keretében visszavonja a jogosulatlanul kiadott vagy meghosszabbított állami horgászengedélyt.

A Hhtv. csak a halászati hatóság számára teszi lehetővé a személyes adatok kezelését. A jegyek értékesítésével és hosszabbításával kapcsolatos és törvényen alapuló hatósági feladatokat ugyan a Vhr. szerint egyéb megbízott szervezetek (bizományos) is elláthatnak, az Avtv. rendelkezései alapján megfelelő törvényi felhatalmazás hiányában ezek a szervezetek nem jogosultak a halvédelmi bírsággal, és a hal fogásával kapcsolatos szabálysértés és bűncselekmény elkövetésével összefüggő adatok kezelésére. A horgászjegy kiadásával és meghosszabbításával összefüggésben azonban az érintettek önkéntes és tájékozott hozzájárulása alapján létrehozható egy olyan kimutató, amely a kiadott horgászjegyek birtokosainak adatait tartalmazza abból a célból, hogy azokat a bizományos továbbítsa ellenőrzés végett a halászati felügyelőség számára. A célhoz kötött adatkezelés elvének megfelel, ha olyan személyes adatokat, mint név, lakcím, születési hely és idő, az érintett hozzájárulása alapján kezel a bizományos. Fontos megjegyezni, hogy az adatkezelés célja az ellenőrzés céljából történő továbbítás, az Avtv. 14. § (2) bekezdésének *d)* pontja alapján, ha az adatkezelés célja megszűnt – az adatok a felügyelőség felé továbbításra kerültek – az adatokat a bizományos törölni köteles.

Másik megoldási lehetőség, hogy a horgász az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény 50. §-a alapján a lakóhelye szerinti illetékes halászati hatósághoz fordul, hogy számára állítson ki hatósági bizonyítványt annak igazolására, hogy vele szemben halvédelmi bírságot a kérelemről számított egy éven belül nem szabtak ki, illetve hal fogásával kapcsolatban felelősségre nem vonták. A közigazgatási szerv a tény, állapot, vagy egyéb adat igazolására szolgáló hatósági bizonyítványt írásban, 8 napon belül köteles kiadni. A bizonyítvány továbbá tartalmazza azt is, hogy kinek, milyen célból és milyen bizonyítékok alapján állították ki. A bizonyítvány birtokában a kérelmező minden kétséget kizáróan igazolja horgászatra való jogosultságát, ezzel számára állami horgászjegy kiadható, illetve meghosszabbítható. A hatósági bizonyítványt azonban a halászati hatóság megbízottja (bizományos) csak az érintett hozzájárulásával kezelheti, tárolhatja, akár annak eredeti, akár másolati példányát.

Állásfoglalásomról tájékoztattam a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert, egyúttal jogszabály-módosításra hívtam fel. Az állami horgászjegyek értékesítése azonban egyesületeként és szövetségként eltérő adatkezelési gyakorlatot hívott életre, melyek sok esetben ellentétesek az adatvédelmi előírásokkal. A MOHOSZ feladata az Alapszabálya szerint állandó kapcsolat fenntartása a tagszervezetekkel, a horgászattal kapcsolatos jogszabályok érvényesülésének előmozdítása, kezdeményező szerep felvállalása a jogszabályok előkészítő munkálataiban. A tagszervezetek tájékoztatásával, valamint a jogalkotási folyamatban való részvételével szíves együttműködését kérem az adatvédelmi előírásokkal harmonizáló, egységes gyakorlat kialakítása érdekében.

Budapest, 2004. június 25.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(841/K/2004)

[Állásfoglalás: az önkormányzat nem kérhet személyes adatokat a honlapon való regisztrálás feltételeként]

Dr. Szabó Katalin
jegyző

Székesfehérvár Megyei Jogú Város
Polgármesteri Hivatal
Székesfehérvár

Tisztelt Jegyző Asszony!

2004 januárjában több beadványozó fordult irodámhoz Székesfehérvár Megyei Jogú Város www.fehervar.hu URL címen elérhető hivatalos honlapjával kapcsolatban. A honlapon az önkormányzat fórumot üzemeltet, ahol a látogatók különböző témákban (közügyek, kultúra, sport stb.) mondhatják el véleményüket. A hozzászólásnak feltétele a regisztráció, így különböző személyes adatokat az önkormányzat rendelkezésére kell bocsátani. A látogató kétféle módon regisztrálhatja magát: kötelezően meg kell adnia nevét, felhasználónevét, e-mail címét és választania kell egy jelszót, ezzel azonban hozzászólása előzetes moderáláson esik át. A személyazonosító igazolványa számának és a bejelentett lakcímének megadása fakultatív, de ez az adatszolgáltatás az előmoderálás alóli mentességet biztosítja a látogató számára. Az adatkezeléssel kapcsolatban a tájékoztatás meglehetősen szűkszavú: „A portál üzemeltetője (Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata) nyilatkozik, hogy az adatokkal nem él vissza, harmadik személynek nem adja ki, és az adatvédelmi törvénynek megfelelően kezeli azokat.”

Az ügyben megkeresésemre adott válasza a következő volt:

2003 novemberében indította el megújult honlapját az önkormányzat, mely induláskor tartalmazott egy fórumot, melyen bárki, előzetes moderálás nélkül elmondhatta véleményét. Még ebben a hónapban megkereste az önkormányzatot egy sportszövetség, mert a nyitott fórumon valaki valós személyek nevével visszaélve a szövetség és egyes személyek lejáratására törekedett. Az „*incidens*” után döntöttek úgy, hogy megszüntetik a regisztráció nélküli hozzászólások lehetőségét. A regisztráció során kért adatok megadása önkéntes, nem kötelező jellegű a véleménynyilvánításhoz.

A Hivatal a személyazonosító igazolvány számra és a bejelentett lakcímre vonatkozó adatokat a fórumon hozzászólók személyazonosságának ellenőrzése céljából kezeli. Jelenleg az adatok lekérdezése nem történik meg, amíg adatvédelmi szempontú vizsgálat nem zárul le. A Hivatal a későbbiekben szeretne élni ezzel a lehetőséggel.

Az előmoderálással olyan hozzászólások megjelenítését szeretnék megelőzni, melyek például sértik a jó ízlést, hatályos jogszabályokba ütköznek, bárki valós, személyes adatait tartalmazza (kivéve ha az érintett maga hozta nyilvánosságra), valós személy nevével visszaélő, jó ízlést, erkölcsöt, személyiséget sértő tartalommal rendelkeznek.

Az adatok kezelője a Székesfehérvár Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala, az adatfeldolgozást a Hivatal köztisztviselői végzik. A regisztráció során megadott adatok ellenőrzés után azonnal törlődnek, ezáltal nem jön létre olyan adatbázis, mely folyamatosan bővülve személyes adatokat tartalmaz. Az ellenőrzésig eltelt időszakban senki és semmilyen célból nem kaphatja meg azokat.

Az ügyben az alábbi állásfoglalást adom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szerint személyes adat minden olyan adat, amely egy meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható. Az adat mindaddig megtartja ezt a minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható [Avtv. 2. § 1. pont]. Az internetes fórumokon használt becenév, az e-mail cím és a fórumon tett hozzászólások személyes adatok lehetnek, ha természetes személyhez kapcsolódnak, míg a hozzászóló lakcíme és személyazonosító igazolvány száma egyértelműen személyes adat.

Személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli [Avtv. 3. § (1) bekezdés].

Az internetes portál felkeresésével, és az ott közzétett moderálási szabályok elfogadásával lényegében az érintett hozzájárul személyes adatai kezeléséhez. A hozzájárulás az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok kezeléséhez. A vizsgált fórum – az internet sajátos jellegéből adódóan – értelemszerűen biztosítja az önkéntességet, a hozzászóló tudatában van annak, hogy véleménynyilvánításával egyidejűleg személyes adatait (például nicknév, e-mail cím, véleménye, IP címe) a honlap üzemeltetőjének rendelkezésére bocsátja.

A jogalap mellett az adatkezelés jogszerűségéhez elengedhetetlen a célhoz kötött adatkezelés követelményének való megfelelés is. „Személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.” (Avtv. 5. §)

A vizsgált ügyben adatvédelmi szempontból a regisztráció kifogásolható. A Hivatal ugyanis a hozzászóló lakcímét és személyazonosító igazolvány számát kívánja kezelni abból a célból, hogy az érintett személyazonosságát ellenőrizze. Az ellenőrzést azért tartja az önkormányzat szükségesnek, mert a jogsértő tartalmakat és hozzászólásokat ezzel a módszerrel kívánja kiszűrni: aki hozzájárul adatai előzetes kontrollálásához, arról vélelmezhető, hogy véleményéért vállalja a büntetőjogi és polgári jogi felelősséget is. Az előzetes moderálás így szükségtelenné válik.

Elsőként vizsgálnunk kell azt a célt, melynek érdekében az adatok kezelését szükségesnek tartja az önkormányzat. Egy fórumot üzemeltet, ahol bárki, bármikor szabadon elmondhatja véleményét különböző témakörökben. Az interneten kialakult „szokásjog” alapján tartalomszolgáltató felelőssége korlátlan az általa szerkesztett és fizetett tartalmak, míg korlátozott a felhasználói tartalmak tekintetében. Így például az általa szerkesztett hírekért és a közzétett önkormányzati rendeletekért való felelőssége korlátlan. A felhasználói tartalmakért nem vállalhat korlátlan felelősséget, mivel ezeknek az információknak csupán webes felület biztosít, azokat a felhasználók jelenítik meg. A felhasználói tartalmakért való felelősségén nem változtat az a tény sem, hogy a tartalomszolgáltató fenntartja magának az utólagos – vizsgált ügyben előzetes – moderálás jogát. A felhasználók által megjelenített tartalmak tipikus közege az internetes fórum vagy – amennyiben a tartalomszolgáltató csak a technológiát biztosítja – a szabad tárhely-szolgáltatás.

A kialakult gyakorlat alapján az önkormányzatnak, mint tartalomszolgáltatónak nem kötelessége felelősséget vállalni a szabad véleménynyilvánításhoz 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 nyomozhatóság feladatkörébe tartozik, a tartalomszolgáltatótól csupán a regisztrálással kezelt adatok szolgáltatása várható el, a hozzászóló valós kilétének felfedése nem az önkormányzat, és nem a tartalomszolgáltató feladata.

Az önkormányzat által meghatározott cél megvalósulását egyébként sem szolgálják az olyan személyes adatok kezelése, mint lakcím és személyazonosító igazolvány szám, mert az internetes közegben ezen adatok alapján nem lehetséges a hozzászóló személyazonosságát minden kétséget kizáróan megállapítani. A személyazonosító igazolvány használatának célja, hogy a polgár különböző ügyletekben ennek bemutatásával igazolja személyazonosságát. Az igazolvánnyal történő személyazonosításnak elengedhetetlen feltétele a személyes jelenlét. Ezzel szemben az interneten kizárt az igazolványszám alapján történő azonosítás, másrészt a regisztráció során valós, de más személy adatainak megadásával bárki áteshet az előzetes ellenőrzésen. Ezután pedig korlátlanul, a felelősséget áthárítva közzéteheti – akár mások személyiségi jogait is sértő – véleményét.

Az önkormányzat ezzel az eljárással egyéb vonatkozásban is sérti a célhoz kötött adatkezelés követelményét. Azt a nyilvántartást használja fel az internetezők adatainak az ellenőrzésére, melyet a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvényben (a továbbiakban: Nytv.) meghatározott célok érdekében vezet. A települési önkormányzat jegyzője az Nytv. alapján a nyilvántartással kapcsolatos feladatokat látja el, azaz gyűjti és kezeli a törvényben meghatározott adatokat, átvezeti az adatokon bekövetkezett változásokat, okiratok kiadását végzi, valamint a törvényben meghatározott feltételekkel a nyilvántartásból adatot szolgáltat. A fórumon hozzászólók személyazonosságának ellenőrzésével azonban ettől a céltól eltérő adatkezelést folytat.

Megállapítom, hogy az önkormányzat adatkezelése ellentétes az Avtv. 5. §-ának rendelkezéseivel, ezért az Avtv. 25. § (2) bekezdése alapján felszólítom, hogy a jogellenes adatkezelést szüntesse meg, valamint törölje a már regisztrált felhasználók lakcímére és személyazonosító igazolvány számára vonatkozó adatokat. Kérem továbbá, hogy nagyobb körültekintéssel járjanak el a nyilvántartásból történő adatszolgáltatások során, az adatkezelés az Nytv. IV. fejezetében meghatározott szabályoknak megfelelően történjék.

Megtett intézkedéseiről kérem, haladéktalanul tájékoztasson.

Budapest, 2004. június 28.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(253/A/2004)

[Állásfoglalás: az egyházi intézmény alkalmazottainak vallásos meggyőződésére vonatkozó különleges adatok kötelező szolgáltatására törvényes úton az érintett alkalmazottak nem kényszeríthetők]

*Dr. Seregély István, egri érsek
Magyar Katolikus Püspöki Konferencia*

Budapest

Tisztelt Érsek Úr!

Egy katolikus egyházi oktatási intézmény alkalmazottja vizsgálatot kezdeményezett az Adatvédelmi Biztos Irodájánál az intézményvezető által elrendelt kötelező adatszolgáltatás ügyében. A vizsgálat eredményéről az alábbiakban tájékoztatom Önt:

A panaszos által mellékelte iratok szerint az intézmény igazgatója a fenntartó utasítására és a következő jogszabályokra hivatkozva határozta meg az alkalmazottak által kötelezően szolgáltatandó adatok körét:

a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) 5. sz. melléklete alapján

- 3 hónapnál nem régebbi hatósági erkölcsi bizonyítvány
- családi állapota
- gyermekeinek születési ideje
- egyéb eltartottak száma, az eltartás kezdete
- iskolarendszeren kívüli oktatás keretében szerzett szakképesítése
- idegennyelv-ismerete

az Egyházi Tvk. (CIC,1983) 83. kánon 2. § és a

II. Vatikáni Zsinat (1965) „Gravissimum educationis momentum”

8. pontja alapján

- 3 hónapnál nem régebbi keresztlevelel feljegyzésekkel kiegészítve.

A Kjt. 5. számú melléklete meghatározza a közalkalmazotti alapnyilvántartás adatkörét, ez alapján az alapnyilvántartásban többek között szerepel a közalkalmazott

- családi állapota
- gyermekeinek születési ideje
- egyéb eltartottak száma, az eltartás kezdete
- iskolarendszeren kívüli oktatás keretében szerzett szakképesítése(i), valamint meghatározott munkakör betöltésére jogosító okiratok adatai
- idegennyelv-ismerete.

Az alapnyilvántartás ezen kívül tartalmazza a közalkalmazotti jogviszony létesítéséhez szükséges erkölcsi bizonyítvány számát és keltét.

Az első adatcsoportnál tehát a hivatkozott közalkalmazotti törvény az adatkezeléshez a kellő törvényi felhatalmazást megadja azzal a különbséggel, hogy a közalkalmazotti alapnyilvántartás adatkörénél a „*jogviszony létesítéséhez szükséges, az erkölcsi bizonyítvány száma, kelte*” van csak feltüntetve.

- Kifejezetten problémásak viszont a keresztlevelel adatai.

Az érintett vallási hovatartozására vonatkozó különleges adatain kívül szerepelnek a szülők, keresztszülők vallása és foglalkozása, valamint a keresztelelő pap neve és hivatala.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (közoktatási törvény) 40. § (4) pontja alapján a 2. sz. melléklet pontosan meghatározza a közoktatási intézményekben e törvény alapján nyilvántartott adatok körét, a többi adat csak az érintett hozzájárulásával kezelhető.

81. § (1) Ha a nevelési-oktatási intézményt nem helyi önkormányzat, illetve nem állami szerv tartja fenn

a) a nevelési-oktatási intézmény vallási, illetve világnézeti tekintetben elkötelezett intézményként is működhet, és ennek megfelelően a gyermekek vagy a tanulók felvételének előfeltételeként kikötheti valamely vallás, világnézet elfogadását, a nevelési, illetve pedagógiai programjába beépítheti a vallási, világnézeti elkötelezettségnek megfelelő filozófiai, etikai, kulturális ismereteket, és korlátozhatja, kizárhatja az e törvény 19. § (1) bekezdés d) pontjában szabályozott jog gyakorlását [miszerint 19. § (1) A pedagógust munkakörével összefüggésben megilleti az a jog, hogy d) a 4. § (2) bekezdésében foglaltak megtartásával saját világnézete és értékrendje szerint végezze nevelő, illetve nevelő és oktató munkáját, anélkül, hogy annak elfogadására kényszerítené vagy készítené a gyermeket, tanulót,] , a házirendben a gyermekekre, a tanulóakra a vallásgyakorlással összefüggésben jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg.

– Az előző adatvédelmi biztos egy 1997-ben lefolytatott vizsgálat során megállapította, hogy „A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény 3. § (1) bekezdése alapelvként szögezi le, hogy vallása, meggyőződése és azok kinyilvánítása, illetőleg gyakorlása miatt senkit semmilyen hátrány nem érhet és semmiféle előny nem illethet meg.

A 3. § (2) bekezdése alapján állami (hatósági) nyilvántartásba vallási és más meggyőződésre vonatkozó adatot felvenni nem szabad.

Az 5. § szerint a szülőknek, gyámnak joga van ahhoz, hogy a kiskorú gyermek erkölcsi és vallási neveléséről döntsön, és arról megfelelően gondoskodjék.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló LXIII. törvény (Avtv.) 2. § (2) pontja alapján a vallásos vagy más meggyőződésre vonatkozó személyes adat különleges adatnak minősül, a 3. § (2) bekezdése pedig előírja az adatkezelés feltételeként a megfelelő törvényi felhatalmazást vagy az érintett írásos beleegyezését.

A vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján megállapítható, hogy az egyházak nem kötelesek híveikről nyilvántartást vezetni, de belső autonómiájuk ezt lehetővé teszi. A hívek ebben az esetben szabadon mérlegelve döntenek el, hogy az egyház felhívásának milyen mértékben és formában tesznek eleget, az adatszolgáltatás azonban állami erővel nem kényszeríthető ki és közjogi úton nem lehet kötelezővé tenni (kánonjogi értelemben természetesen már más lehet a helyzet, de ez a közösség belső normája, melynek hatálya kizárólag a közösséghez tartozókra terjed ki).”

– Az Avtv. különleges adatokra vonatkozó szigorú szabályozása alapján egyértelműen megállapítható, hogy a keresztlevélen a szülőkre, keresztszülőkre és a keresztelő papra vonatkozó különleges adatokat az intézmény, illetve fenntartója az érintettek írásos beleegyezésének hiányában nem kezelheti.

Az alkalmazottak vallásos meggyőződésére vonatkozó különleges adatok kötelező szolgáltatására törvényes úton véleményem szerint az érintett alkalmazottak nem kényszeríthetők.

Egy egyházi intézmény alkalmazottai vélelmezhetően önkéntes alapon a fenntartó egyház normáit és belső szabályrendszerét magukra nézve kötelezőnek ismerik el. A törvény a vallási meggyőződésre vonatkozó különleges adatok nyilvántartását egyházi oktatási intézményekben a tanulók vonatkozásában közvetett módon megengedi, de ugyanez a konkrét felhatalmazás az alkalmazottak viszonylatában már hiányzik.

A szenzitív adatok kezeléséhez szükséges törvényi garanciák kizárólag az érintett önkéntes, tájékozott és írásos beleegyezése alapján érvényesülhetnek.

Természetesen adatvédelmi szempontból nem kifogásolható az a megoldás sem, ha egyházi fenntartású intézményeknél a vonatkozó törvényekbe a közoktatási törvény 81. § (a) bekezdésében foglaltak analógiája szerint beépül az alkalmazottak világnézetére vonatkozó, az általánostól eltérő különös szabályozás. Ehhez azonban a megfelelő egyeztetést követően törvénymódosítás szükséges.

Tájékoztatom Érsek Urat, hogy álláspontomról egyidejűleg értesítem Dr. Gulyás Kálmán egyházi kapcsolatokért felelős államtitkár urat is.

Kérem Érsek Urat, hogy az ügygel kapcsolatban kialakított álláspontjáról, illetve az esetleges intézkedéseiről tájékoztasson.

Budapest, 2004. július 22.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1007/A/2004)

* * *

[Állásfoglalás: a Simon Wiesenthal Központ „Utolsó Esély Művelet” elnevezésű magyarországi akciójának adatvédelmi kérdéseiről]

Az adatvédelmi biztos állampolgári kezdeményezés alapján foglalt állást az „Utolsó Esély Művelet” adatvédelmet érintő kérdéseiről.

Az interneten kikeresett információk alapján az amerikai székhelyű Wiesenthal Központ jeruzsálemi irodájának vezetője, Dr. Efraim Zuroff és az amerikai zsidó karitatív Targum Shlishi Alapítvány vezetője, Aryeh Rubin közös akciójáról van szó.

Ennek lényege, hogy hét országban (Litvánia, Lettország, Észtország, Horvátország, Ausztria, Lengyelország, Románia), valamint Magyarország (július), Argentína (augusztus), Németország (szeptember), Ukrajna (ez évben) területén a sajtón keresztül felhívást intéznek a lakossághoz, melyben komoly pénzjutalmat ígérnek minden olyan információért, melynek segítségével felelősségre vonhatók még élő „nácik”, akik zsidók ellen a Holocaust idején atrocitásokat követtek el.

A bejelentők számára ingyenes „zöld” vonalat hoznak létre. Bárki anonim módon is információt szolgáltatathat a Wiesenthal Központnak Izraelben, a helyi zsidó közösségeknek vagy az ügyészségnek.

A beérkező információkat nem nyilvánosan kezelik, hanem a már meglévő adatokkal vetik össze, mint egy mozaikot. Amennyiben a feldolgozás alapján ez indokolt, az információkat büntetőeljárás lefolytatása céljából átadják a helyi igazságszolgáltatási szerveknek.

A hatályos jogi szabályozás értelmében a Holocausttal összefüggő, emberiség elleni bűncselekmények el nem évülő bűncselekményi kategóriába tartoznak, melyek miatt bárki tehet feljelentést formai kötöttség nélkül, de a feljelentés kizárólag ügyésznél, nyomozó hatóságnál, bíróságnál, illetve más hatóságnál terjeszthető elő.

A helyi vagy társadalmi érdekekkel összefüggő panaszokat és közérdekű bejelentéseket pedig állami és helyi önkormányzati szervek intézik.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § szerint személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés, különleges adat a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdek-képviseleti szervezeti tagságra, bűnügyi személyes adat 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.

Az Avtv. szigorú szabályokat állapít meg az adatkezelésre vonatkozóan:

Személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul vagy azt törvény elrendeli. Különleges adat akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy egyéb esetekben azt törvény elrendeli.

Kizárólag állami vagy önkormányzati szerv kezelheti az állam bűnüldözési és bűnmegelőzési, valamint közigazgatási és igazságszolgáltatási feladatainak ellátása céljából kezelt bűnügyi személyes adatokat.

Az Avtv. hatálya alá tartozik valamennyi Magyarországon folytatott adatkezelés, adatfeldolgozás, így a magán-személyek adatkezelése is, kivéve „a természetes személynek a kizárólag saját személyes céljait szolgáló” adatkezelése.

E törvényben foglaltakat kell alkalmazni, ha az Európai Unió területén kívül személyes adatok kezelését folytató adatkezelő az adatfeldolgozással a Magyar Köztársaság területén székhellyel, telephellyel (fiókteleppel) vagy lakóhellyel (tartózkodási hellyel) rendelkező adatfeldolgozót bíz meg, vagy itt lévő eszközt használ fel, kivéve, ha ez az eszköz csak az Európai Unió területén átmenő adatforgalom célját szolgálja. Az ilyen adatkezelőnek ki kell jelölnie egy képviselőt a Magyar Köztársaság területén.

Személyes adat (beleértve a különleges adatot is) az országból – az adathordozótól vagy az adatátvitel módjától függetlenül – harmadik országban lévő adatkezelő vagy adatfeldolgozó részére csak akkor továbbítható, ha ahhoz az érintett hozzájárul, ha azt törvény lehetővé teszi, vagy ha arról nemzetközi szerződés rendelkezik, feltéve, hogy a harmadik ország joga – az Európai Unió által meghatározott – megfelelő védelmet biztosít az átadott adatok kezelése során. Az Európai Unió tagállamaiba irányuló adattovábbítást úgy kell tekinteni, mintha a Magyar Köztársaság területén belüli adattovábbításra kerülne sor.

A fentiek alapján a Wiesenthal Központ, illetve a Központ képviseletében Magyarországon eljáró szerv vagy személy nem rendelkezik törvényes felhatalmazással arra, hogy a gyanúba került személyek azonosítható adatait (név, lakcím, vészkorszak idején feltételezhető tevékenység, esetleges tanúk adatai) kezelje, azokat gyűjtse, tárolja, feldolgozza vagy továbbítsa.

Különösen aggályos az összegyűjtött adatok külföldre – Izraelbe – történő esetleges továbbítása, hiszen a személyes adatok határátlépő áramlásának hiányoznak azok a törvényes feltételei, melyek ezen alkotmányos jog gyakorlásának megfelelő garanciáit jelentenék.

Az adatvédelmi biztos sajtóban nyilvánosságra hozott véleményének hatására a Wiesenthal Központ magyarországi koordinátora bejelentette, hogy ideiglenesen felfüggesztik az akció magyarországi végrehajtását.

Budapest, 2004. augusztus 2.

Dr. Péterfalvi Attila

(1113/H/2004)

[Állásfoglalás: ha valaki az interneten üzemeltetett fórumon (chaten) személyes adatokat hoz nyilvánosságra az érintett hozzájárulása nélkül, akkor az, az adatvédelmi törvény aspektusából személyes adatok jogellenes nyilvánosságra hozatalának minősül]

[...]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön május 7-én konzultációs beadvánnyal fordult az Adatvédelmi Biztos Hivatalához, melyben arra a kérdésre vár választ, hogy az Ön által üzemeltetett honlapon található internetes fórumban megjelenő vélemények sértik-e az adatvédelmi előírásokat. Az Ön által megjelölt internetes oldalakat megvizsgáltam, álláspontomat az alábbiakban adom elő.

A kérdés megválaszolását lényegében két alkotmányban deklarált alapvető jog önálló vizsgálatával szükséges kezdeni. Ez a két alapvető jog az információs önrendelkezés, valamint a szabad véleménynyilvánítás joga.

Az alkotmány 59. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog. Ennek az információs önrendelkezési jognak az érvényesülését a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) biztosítja, melynek célja annak biztosítása, hogy személyes adataival mindenki maga rendelkezzen. Az információs önrendelkezési jog alkotmányos alapjogként megillet minden természetes személyt, így mindenki szabadon dönt arról, hogy személyes adatait ki, milyen célból, hol és milyen körülmények között kezelheti. Ezt a jogot az Alkotmánybíróság azonban nem tekinti abszolút, minden körülmények közt feltétlenül érvényesülő jognak, mert az kivételesen és törvény által – illetve törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben, helyi önkormányzat rendelete által – korlátozható.

Az alkotmány 61. § (1) bekezdésében deklarálja, hogy mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepet biztosít az alkotmányos alapjogok között, és hangsúlyozza, hogy tulajdonképpen „*anyajoga*” ez többféle kommunikációs alapjognak (úgy mint például sajtó- és szólásszabadság). A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi, a szabad kommunikációban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt. Az Alkotmánybíróság továbbá hangsúlyozza:

„(...) A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya. [...]”

Az alkotmány az általános rendelkezései között törvényi szinten biztosítja az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályok megállapítását, azzal a garanciális szabállyal, hogy az alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja [Alk. 8. § (2) bekezdés]. A korlátozást minden esetben úgynevezett szükségességi-arányossági tesztnek kell alávetni, azaz az állam csak akkor korlátozhat valamely alapjogot, ha egy másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással.

Beadványában tehát az a jogi kérdés fogalmazódik meg, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága mennyiben korlátozhatja az információs önrendelkezés jogát, amely egyébként az internet szabályozásának egyik tipikus kérdése. Korábbi állásfoglalásaimban is amellet foglaltam állást, hogy az internet nem jogmentes terület, az adatvédelmi jogelveknek és az Avtv. által biztosított további garanciáknak itt is érvényesülniük kell, így a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos joga csak ezek figyelembevételével gyakorolható jogszerűen.

A konkrét esetre vonatkoztatva a fentieket egy – Ön által üzemeltetett – internetes fórumon természetesen bárki közzéteheti a szabad véleménynyilvánításhoz való alkotmányos alapjog keretein belül véleményét, mely vélemény személyes adatot is tartalmazhat. Az Avtv. 2. § szerint: személyes adat: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név,

azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.

Adatkezelőnek az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet tekinthető, aki vagy amely a személyes adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja.

Lényeges kérdés annak tisztázása, hogy a honlap létrehozója, üzemben tartójának tevékenysége adatkezelésnek minősül-e. Az Avtv. 2. § 9. pontja szerint „az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása. Adatkezelésnek számít a fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (például ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése is”.

Az Ön által beadványában hivatkozott halapenz.hu problémája abban különbözik a konkrét esettől, hogy különbséget teszünk aközött, hogy az információk egy adatbázisban vagy egy fórumban jelennek meg. Ugyanis az adatbázis meghatározott személyes adatok, strukturált, funkcionálisan centralizált, meghatározott célból létrehozott állománya, amely meghatározott ismérvek alapján hozzáférhető, ezért – adatkezelési szempontból – túlmutat egy internetes fórumban spontán közölt adatok halmazán. Azon információhalmaz, mely egy fórumon elhangzó vélemények szintézisével áll elő, adatkezelők „sokaságára” esik szét, hiszen minden egyes személyes adatot tartalmazó hozzászólás önálló adatkezelésnek (nyilvánosságra hozatalnak) minősül, azonban ennek jogi megítélése már a polgári jog és a büntetőjog körébe vezeti át a problémát. A személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani, azok a törvény védelme alatt állnak. Személyiségi jogának megsértése miatt bárki bírósághoz fordulhat, ha a fórumon vagy chaten elhangzó vélemény sérti a jó hírnevét. Amennyiben pedig a becsületsértés vagy rágalmazás tényállása megvalósul, akkor lehetőség van a „véleménynyilvánító” büntetőjogi felelősségre vonására is. Fontos hangsúlyozni, hogy egy-egy sérelem egyaránt jelentheti az adatvédelmi törvény, a Ptk. vagy a Btk. rendelkezéseinek a megszegését, az érintett belátásán múlik, hogy melyik jogvédelmi eszközzel kíván fellépni a jogsértővel szemben, melyiket tarja hatékonyabbnak.

A fentiek alapján, ha valaki az Ön által üzemeltetett fórumon (chaten) személyes adatokat hoz nyilvánosságra az érintett hozzájárulása nélkül, akkor az, az adatvédelmi törvény aspektusából személyes adatok jogellenes nyilvánosságra hozatalának minősül, ugyanez a polgári jog szempontjából jó hírnév sérelmét jelentheti, büntetőjogi oldalról pedig rágalmazás, becsületsértés vagy visszaélés személyes adattal törvényi tényállását is kimerítheti. A fő kérdés azonban az internet jellegére tekintettel az, hogy a tényleges hozzászóló felelősségre vonható-e, hiszen az esetek többségében a felhasználók nicket, e-mail címet használnak, mellyel a tökéletes anonimitásba burkolózva – és egyúttal felelősség alól is kibújva – mondhatják el véleményüket. A személyiségi jogok sérelmét elkerülendő és visszaszorítandó a legüdvözítőbb megoldás, ha a honlapok üzemeltetői a fórumon való hozzászólást és a chat-használatot csak regisztráció ellenében teszik lehetővé. Sajnálatos módon még ez sem nyújt magas szintű védelmet a magánszféra elleni támadások ellen, azonban a kulturált kommunikáció elterjedését elősegítheti. Fontos kiemelni azonban, hogy a honlap üzemeltetője nem felel a website-on elhangzó véleményekért.

A jegyző asszonyra tett megjegyzésekre vonatkozólag fontosnak tartom megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság egy határozata szerint – például az állami és önkormányzati intézmények szabad bírálata során megfogalmazott értékítéletek kapcsán – nem büntethető a hatósággal vagy hivatalos személlyel, valamint közszereplő politikussal szemben kifejtett túlzó, felfokozott, gyalázkodó véleménynyilvánítás, de a mindenkit megillető büntetőjogi védelem ezekre a személyekre is kiterjed, ha a vélemény nem az érintett személy hivatalos minőségére vonatkozik.

A személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdéseivel továbbra is forduljon hozzám bizalommal.

Budapest, 2004. augusztus 10.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(754/K/2004)

[Állásfoglalás: a kártérítésre jogosultak, az érintettek önkéntességét nem csorbítja az a tény, hogy anonimitásukat nem megőrizve élhetnek igényükkel, ha az adatkezelő az adatvédelmi előírásoknak megfelelően részletesen és egyértelműen tájékoztatja őket az adatkezeléssel kapcsolatos minden körülményről]

[...]

Tisztelt [...]!

2004. július 27-én elektronikus levéllel fordult irodámhoz, mert a Movies and Fashion Kft. közleményt adott ki, mely szerint az elmaradt Liza Minnelli-koncert jegyeinek visszaváltását írásban kell kérni, ahol meg kell adni az igénylő nevét, címét és a belépőjegy sorszámát. A Kft. azért választotta a visszatérítésnek ezt a módját, mert ezzel elkerülhető, hogy az ingyenesen kiadott tiszteletjegyeket bárki visszaváltsa, illetőleg elkerüljék a „sorba állást”. A visszaváltási igényeket folyamatosan feldolgozzák, majd időpontot egyeztetve váltják vissza a koncertjegyeket.

Az ügyben az álláspontom a következő:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdése szerint személyes adat akkor kezelhető, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy az adatkezelést törvény elrendeli. Az Avtv. 2. § 6. pontja szerint az érintett hozzájárulása kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és mellyel félreérthetetlen beleegyezését adja személyes adatai kezeléséhez. Az adatkezelésnek a megfelelő jogalap mellett meg kell felelnie a célhoz kötöttség követelményének is. Személyes adatot kezelni ugyanis csak meghatározott cél érdekében, jog gyakorlása vagy kötelezettség teljesítése érdekében lehet [Avtv. 5. § (1) bekezdés].

A Kft. a jegybirtokosok személyes adatainak gyűjtését és kezelését azért végzi, hogy a felmerült kártérítési igényeket az esetleges visszaélések kiszűrésével orvosolja, valamint a visszafizetések leghatékonyabb módját válaszsza jogosultakkal való kapcsolatfelvétel útján. Az adatkezelési cél tehát egyértelműen egy kártérítésből fakadó kötelelem teljesítését szolgálja. Az azonban a visszatérítési igényre jogosult személy érdekkörébe esik, hogy a visszatérítésre irányuló eljárást megindítsa, azaz a jegyár visszaváltásához fűződő igényét a Kft. felé jelezze. Az adatkezelő részéről méltányolható érdek, hogy a tömeghisztériát elkerülve a kapcsolatfelvételnek ezt a módját választja a jegyek visszaváltására. A kártérítésre jogosultak, az érintettek önkéntességén nem csorbít az a tény, hogy nem anonimitásukat megőrizve élhetnek igényükkel, ha az adatkezelő az adatvédelmi előírásoknak megfelelően részletesen és egyértelműen tájékoztatja őket az adatkezeléssel kapcsolatos minden körülményről.

Az Avtv. 11-12. §-ai továbbá biztosítják az érintettnek a jogot, hogy tájékozódjon személyes adatai kezeléséről. Az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az általa kezelt adatairól, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról és az adatkezeléssel összefüggő tevékenységről, valamint arról, hogy kik és milyen célból kapják meg az adatokat. Az érintettet továbbá megilleti a jog, hogy amennyiben az adatkezelés célja megszűnt, személyes adatainak törlésére szólítsa fel az adatkezelőt.

Tájékoztatatom továbbá, hogy felszólítottam a Movies and Fashion Kft. ügyvezetőjét, hogy tegyen eleget az Avtv.-ben foglalt tájékoztatási kötelezettségének, és a visszaváltási igényekhez szükséges személyes adatok kezelésével kapcsolatos minden tényről, így különösen az adatkezelés céljáról, időtartamáról, valamint arról, hogy kik ismerhetik meg az adatokat, egyértelműen informálja a jegybirtokosokat.

Személyes adatok védelmével és közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványával forduljon hozzáam a jövőben is bizalommal.

Budapest, 2004. augusztus 10.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1226/A/2004)

[Állásfoglalás: a spammerek adatbázisa adatvédelmi szempontból kizárólag az érintettek hozzájárulása nélkül nyilvánosságra hozott személyes adatok kapcsán kifogásolható]

[...]

Tisztelt [...]!

2004 májusában fordult irodámhoz, hogy adatvédelmi szempontból vizsgáljam meg annak a weboldalnak a jogszerűségét, amely a hazai spammerek leveleit tartalmazná. A weboldal egyfajta szégyentáblája lenne mindazoknak a cégeknek, intézményeknek, magánszemélyeknek, amelyek, illetve akik kéretlen levelekkel bosszantják az internetezőket. Kérdése az, hogy a kéretlen levelek küldői feltüntethetők-e a weboldalon, bár a spam reklámjellegéből adódóan elsősorban vállalatok szolgáltatásait hirdeti, a küldők a legtöbb esetben magánszemélyek. Van, ahol saját egyszemélyes vállalkozását hirdeti a feladó, és van, ahol egy vállalat ügyvezetőjeként jegyzi a levelet. A honlapon a kéretlen levél küldőjének a nevét, esetleg a cég nevét, illetve magát a levelet jelentetnék meg. Ha az illető a spamben megadja egyéb elérhetőségét – címét, telefonszámát –, az is láthatóvá válna.

Az Önök értelmezése szerint a kéretlen levél, és benne mindaz, amit a küldő a nyilvánosság elé tár (neve, címe, telefonszáma, e-mail címe), újraközölhető. A levél küldőjének és a weboldalnak a célja egybevág, hiszen – még ha jelentősen eltérő kontextusban is – mindkettő célja az, hogy a levél és annak tartalma minél szélesebb körben elterjedjen.

A beadványában feltett kérdésekre az alábbiakban válaszolok:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) hatálya olyan adatkezelésre és adatfeldolgozásra terjed ki, amely természetes személy adataira vonatkozik. Személyes adatok védelme alatt tehát azoknak az adatoknak a védelmét értjük, melyek bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel kapcsolatba hozható adatnak, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetésnek tekinthetők. A személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog természetes személyeket illet meg, jogi személyeket és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket nem. Az Avtv. személyi hatálya azonban kiterjed az egyéni vállalkozók adataira is. Hatáskörömbe tehát csak az Avtv. hatálya alá tartozó természetes személyek (egyéni vállalkozók) személyes adatainak kezelésével kapcsolatos kérdések megválaszolása tartozik. Felhívom azonban figyelmét, hogy a személyhez fűződő joggal nemcsak a magánszemélyek, hanem a jogi személyek is rendelkeznek. Természetesen a személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó szabályok alkalmazásának jogi személyek esetében csak a jogsértés és az eset jellegére figyelemmel van helye (például jó hírnév sérelme). Jogsértés esetében a Ptk. 84. §-ában foglalt polgári jogi eszközökkel élhet a sérelmet szenvedő jogi személy, ha pedig az eset körülményei alapján valamilyen hátránya keletkezett, akkor kártérítési igénygel is felléphet a jogsértővel szemben.

A fentiek alapján az állásfoglalásomban tett megállapításaim csupán az olyan spamekre vonatkoznak, melyekben az elektronikus mail küldőjeként vagy aláírójaként természetes személyek vagy egyéni vállalkozók szerepelnek. Az Avtv. 3. § (1) bekezdése alapján személyes adat akkor kezelhető, ha az érintett ahhoz hozzájárult vagy törvény az adatkezelést elrendeli. Adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, nyilvánosságra hozatala, továbbítása (Avtv. 2. § 9. pont). Az adatkezelésnek továbbá meg kell felelnie a célhoz kötött adatkezelés elvének is, azaz személyes adat csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető [Avtv. 5. (1) bekezdés]). A célhoz kötött adatkezelés elvének megfelelően a korábban jogszerűen nyilvánosságra hozott személyes adatok korlátok és cél nélküli, szabad felhasználása az Avtv. rendelkezéseivel ellentétes.

Beadványában felvetette a problémát, hogy mennyiben tekinthetők már nyilvánosságra hozott adatoknak a spammel kapcsolatos személyes adatok. Nyilvánosságra hozatal azt a műveletet jelenti, mellyel az adatokat bárki számára hozzáférhetővé teszik, míg az adattovábbítással csak meghatározott harmadik személyek számára válnak hozzáférhetővé az adatok. A spammeléssel a feladó saját e-mail címét, elérhetőségét és üzleti ajánlatát juttatja el a címzettekhez. Álláspontom szerint ezzel – noha célja termékének, szolgáltatásának népszerűsítése és minél szélesebb körben való ismertetése – valójában adattovábbítást folytat és nem nyilvánosságra hozatalt. Kéretlen megkeresését egy meghatározott körnek, az „ügyféllistáján” szereplő címzetteknek továbbítja, így adatait jól körülhatárolható harmadik személyek számára teszi hozzáférhetővé. Az elektronikus levelekben található és természetes személyekhez köthető adatok nyilvánosságra hozatala a hozzájárulásuk nélkül az Avtv. rendelkezéseibe ütközik.

A honlapon szerepeltetnék azt az e-mail címet, amelyről a kéretlen ajánlat érkezett. Az e-mail címek vonatkozásában a kialakított álláspontom a következő: személyes adatnak minősül, ha a cím és természetes személy birtokosa között kapcsolat helyreállítható. A reklámajánlatok elküldéséhez használt e-mail cím tekintetében jelentősége van annak, hogy a munkavállaló, alkalmazott személyéhez kötött-e (nevét vagy nevének töredékét tartalmazza), vagy csupán a cég ügyének intézését szolgáló címről (például: info@xxx.hu) van-e szó. Ez utóbbira nem vonatkoznak az adatvédelmi előírások, mert nem egy-egy alkalmazott személyéhez kötöttek.

Összességében véve elmondható, hogy minden egyes személyes adatnak (küldő személy neve, e-mail címe, telefonszáma, a vállalkozással, társasággal való munkaviszonyának vagy egyéb jogviszonyának a ténye, beosztása) a honlapon történő közzétételéhez az érintett hozzájárulása szükséges. A spammerek adatbázisa azonban adatvédelmi szempontból kizárólag az érintettek hozzájárulása nélkül nyilvánosságra hozott személyes adatok kapcsán kifogásolható. Ha a honlapon olyan adatokat tüntetnek fel, amelyek vagy nem minősülnek személyes adatnak, ezért az Avtv. hatályán kívül esnek, vagy törvény a nyilvánosságra hozatalukat lehetővé teszi, a közzététel nem sérti az érintett személyes adatok védelméhez fűződő jogát. Tájékoztatom azonban, hogy a honlap tartalomszolgáltatója ekkor is polgári és büntetőjogi felelősséggel tartozik az általa szerkesztett és a honlapon közzétett tartalomért.

Személyes adatok védelmével és közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványával forduljon hozzám a jövőben is bizalommal.

Budapest, 2004. augusztus 10.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(750/A/2004)

* * *

[Állásfoglalás: az információs szabadságot, és ezzel összefüggésben a tudományos kutatás szabadságát a személyes adatok védelmét biztosító alkotmányos alapjog – mind az adatok megismerését, mind a nyilvánosságra hozatalát illetően – korlátozhatja ugyan, a korlátozásnak azonban meg kell felelnie az alapjogi korlátozásokkal szemben általában támasztott alkotmányos követelményeknek]

Szakolczai Attila

*1956-os Intézet
Budapest*

Tisztelt Szakolczai Attila Úr!

Ön az 1956-os Intézet Közalapítvány tudományos munkatársaként konzultációs kérelemmel fordult az adatvédelmi biztoshoz az 1956-os megtorlás során a forradalomban való részvételükért halálra ítélték és kivégezték névsora ügyében.

A legalitás, moralitás és a történelmi tisztánlátás nevében Ön indokoltnak tartja a névsor tudományos alapú feldolgozásának megtörténtét követően a névsor „átvilágítását” tekintettel arra, hogy tudomása szerint olyan személyek is szerepelnek benne, akiket:

- a két világháború között, illetve a második világháború alatt elkövetett emberiség elleni bűncselekményekért ítélték el,
- 1956 után vontak felelősségre kémkedés és hazaárulás címén,
- 1956-61 között elkövetett súlyos köztörvényes bűncselekményért ítélték halálra.

Másik kérdése, hogy – mivel az Ön véleménye szerint – egy történész kollégája hamisan 1956-os elítéltnak mondja magát, milyen lehetőség van a nyilvános cáfolatra anélkül, hogy ezzel személyiségi jogi jogsértés történne?

– A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) csak az élő természetes személyek adatainak védelméhez fűződő alkotmányos jogát ismeri el. Bár a halál pillanatában elenyészik az érintett információs önrendelkezési joga is, ez mégsem eredményezheti, hogy az elhunyt adataival az adatkezelő szabadon rendelkezze és a védelem alól kikerült adathalmazt önkényesen felhasználja, mivel az adott személy halála után is tiszteletben kell tartani magánéletét. Az elhunyt személyéhez fűződő emlék sérthetetlenségét a polgári jog intézménye, a kegyeleti jog védi. A halálesséttel összefüggésben keletkezett adatok megismerését más méltányolható érdekre tekintettel törvény korlátozhatja. Ilyen méltányolható érdek lehet a halotthoz fűződő rokoni kapcsolat is, ami a kegyeleti jogon túl a háborítatlan magánélethez való jogot is magában foglalja.

– A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény 24. § (1) bekezdés szerint ha törvény másként nem rendelkezik, a személyes adatot tartalmazó levéltári anyag az érintett halálának évét követő harminc év után válik bárki számára kutathatóvá.

(4) A kutatónak írásos nyilatkozatban vállalnia kell, hogy a megismert és kigyűjtött személyes adatokat az Avtv. 32. §-ában meghatározott módon kezeli és használja fel, továbbá az írásos nyilatkozatban meg kell jelölnie az adatkezelés helyét.

A levéltári törvény alapján nem lehet kétséges, hogy az 1956-ban, illetve az 1956-ot követő években kivégzett személyek anyaga kutatható.

Kérdés, hogy a kutatás eredménye publikálható-e?

– Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény definíciója alapján közszereplő az a személy, aki közhatalmat gyakorol, gyakorolt vagy közhatalom gyakorlásával járó tisztségre jelölték, illetve aki a politikai közvéleményt feladatszerűen alakítja vagy alakította.

Azon személyek, akiknél a kutatás eredményeképp megállapítható, hogy eddig „tévedésből” szerepeltek a forradalom mártírjai között, a törvény alapján nem feltétlenül minősülnek közszereplőknek. Egyedi vizsgálat alapján az egyes ügyekben eldönthető ez a kérdés.

Közszereplők esetében nincs akadálya annak, hogy a „cáfolat” bizonyítékát Önök nyilvánosságra hozzák, vagyis tényekkel alátámasztva publikálják, hogy az adott személy miért nem szerepelhet az 1956-os cselekményükért kivéggettek listáján.

Nem közszereplők esetében viszont véleményem szerint méltánytalan lenne ennyi évvel a haláluk után „*pellengrére*” állítani őket, vagyis részletesen a nyilvánosság elé tárni, hogy miért kell nevüket eltávolítani a mártírok listájáról. Az ő esetükben elegendő lenne egy rövid utalás arra vonatkozóan, hogy X.Y. neve adminisztratív tévedés folytán szerepelt mostanáig ebben a körben.

– A 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az alkotmány 70/G. §-a a tudományos élet szabadságának tiszteletben tartása és támogatása kimondásával, és annak deklarálásával, hogy tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, nemcsak alapvető jogállami és alkotmányos értéket nyilvánít ki, hanem szubjektív jogként fogalmazza meg a tudományos alkotás szabadságát, továbbá a tudományos ismeretek megszerzésének – magának a kutatásnak – és tanításának szabadságát, mint az úgynevezett kommunikációs alapjogok egyik aspektusát. A tudományos élet szabadsága tehát magába foglalja a tudományos kutatáshoz és a tudományos igazságok és ismeretek terjesztéséhez való szabadságjogot, amely tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik, egyúttal tartalmazza az államnak azt a kötelezettségét, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát. A tudományos élet szabadságához fűződő jog elvileg ugyan mindenkit megillet, a szabadságjog tényleges jogosultjai azonban csak a tudomány művelői. Ebben a kérdésben viszont, tudniillik a tudományos minőség meghatározásában – a tudomány autonómiája folytán – ugyancsak egyedül a tudomány művelői jogosultak dönteni. Minden tudomány alapvető célja az igazság keresése, a megismerés, a tudomány épülése. Az államnak tudományos igazságok kérdésében semlegesnek kell lennie, viszont alkotmányos követelményként feltétlenül garantálnia kell, hogy a tudomány művelői a tudományos kutatások és a tudományos ismeretek terjesztésének szabadságjogát – alkotmányos keretek között – gyakorolhassák. Ezért az állam a tudományos alkotás és ismeretszerzés, továbbá a tudományos tanítás szabadságát csak olyan korlátozásoknak vetheti alá, amely a kommunikációs szabadságjogok korlátozásával szemben támasztott alkotmányos követelményeknek megfelel. Mivel tágabb értelemben a tudomány szabadsága általánosságban is a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik, az a véleménynyilvánítás szabadságából eredő külön nevesített alanyi jogokkal azonos alkotmányos védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen.

Mindannyiszor, amikor a történelem során az állam a tudomány szabadságát politikai, ideológiai, vallási vagy egyéb korlátozásnak vetette alá, az az egész társadalom fejlődésének béklyójává vált. Történelmi tapasztalaton nyugvó igazság, hogy a tudomány szabadsága a haladás alapvető biztosítója, és az az egyéni autonómiával is szorosan összefügg. A tudományos tételek, megállapítások és igazságok szabad keresése, továbbá a tudományos eszmék és nézetek szabad áramlása, így az egész társadalom, az emberiség fejlődésének alapfeltétele és az individuum szabad kibontakozásának is egyik biztosítója.

Mivel a tudományos élet szabadsága a szabad véleménynyilvánításhoz való alkotmányos alapjog egyik megnyilvánulása, az Alkotmánybíróságnak a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában tett, a szabad kommunikáció kitüntetett szerepére vonatkozó megállapításai az alkotmány 70/G. §-ában biztosított szabadságjoggal kapcsolatban is irányadók (ABH 1992., 178.). Így általában a tudomány, a tudományos ismeretszerzés és a tudományos tanítás szabadsága noha nem korlátozhatatlan, de mindenképpen olyan szabadságjog, amelynek csak kivételes korlátozó rendelkezésekkel szemben kell engednie, olyanokkal, amelyek közvetlenül valamely alapjog érvényesítésére és védelmére szolgálnak, vagy amelyek valamely elvont alkotmányos érték (például törvényen alapuló titokvédelem) feltétlen érvényesülését hivatottak biztosítani. Ilyen szóba jöhető korlátozás különösen a személyes adatok védelméhez fűződő alapjog, továbbá az egyes, nem személyes adatnak minősülő adatokhoz való hozzáférhetőséget tiltó, közérdekű – törvénybe foglalt – titoktartási rendelkezések.

Az alkotmány 59. § (1) bekezdése a személyes adatok védelméhez való jogot alkotmányos alapjogként fogalmazza meg. Az Alkotmánybíróság a személyes adatok védelméhez való jogot állandó gyakorlata szerint nem hagyományos védelmi jogként, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként értelmezi és alkalmazza [15/1991. (IV. 13.) AB határozat (ABH 1991., 41–42.)]. Az alkotmány 59. §-ában biztosított jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezhet személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról.

Az információszabadságot, és ezzel összefüggésben a tudományos kutatás szabadságát a személyes adatok védelmét biztosító alkotmányos alapjog – mind az adatok megismerését, mind pedig nyilvánosságra hozatalát illetően – korlátozhatja ugyan, a korlátozásnak azonban meg kell felelnie az alapjogi korlátozásokkal szemben általában támasztott alkotmányos követelményeknek. Az egymással versengő alapjogok körében az Avtv. 32. §-a úgy rendelkezik, hogy tudományos kutatás céljára felvett vagy tárolt személyes adat csak tudományos célra használható fel. A személyes adatot – mihelyt a tudományos cél megengedi – anonimizálni kell. Addig is külön kell tárolni azokat az adatokat, amelyek meghatározott vagy meghatározható természetes személy azonosítására alkalmasak. Ezek az adatok egyéb adatokkal csak akkor kapcsolhatók össze, ha az a kutatás céljára szükséges. A tudományos kutatást végző szerv vagy személy személyes adatot csak akkor hozhat nyilvánosságra a törvény rendelkezése szerint, ha az érintett abba beleegyezett, vagy az a történelmi eseményekről folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges.

E törvényi rendelkezés a kutatás szabadságát tehát akkor korlátozza, ha a kutatás a tudomány körén kívül áll, illetőleg annyiban, hogy a kutatás szakaszában ismertté vált személyes adat – kivéve az érintett beleegyezését és a történelmi folyamat bemutatásához feltétlenül szükséges kört – nem válhat bárki számára hozzáférhetővé, azaz nem hozható nyilvánosságra.

Koherens kapcsolat áll fenn az információszabadság és a tudományos megismerés, a tudományos kutatás és tanítás szabadsága között. Az információk megszerzhetősége, megismerhetősége gyakran – különösen a levéltári anyagok és dokumentumok körében – kutatások, többnyire tudományos kutatások keretében történik meg, így az alkotmány a szabad információszerzés garantálásával közvetve már az ebbe beletartozó tudományos megismerés szabadságát is biztosítja és védelemben részesíti.

– A fentiek alapján – különös tekintettel az 1992. évi LXIII. törvény 32. § (3) bekezdés b) pontjában szereplő felhatalmazásra, a névsor „*átvilágításának*” és tudományosan megalapozott korrekciójának nyilvánosságra hozatala ellen adatvédelmi kifogás nem támasztható azzal a kitéttel, hogy a nem közszereplő érintettek esetében egy indokolt önkorlátozás szükséges és elvárható.

Második kérdésével kapcsolatban, melynek tárgya egy kortárs történész múltjának tisztázása, véleményem szerint – a fentiek analógiájára – a tényekkel indokolt (például: az ítélet száma, stb.) cáfolat publikálható. Az eset összes körülményének (szexuális élet, stb.) egyoldalú nyilvánosságra hozatala azonban – az adatkezelés célhoz kötöttségének elvére is tekintettel – jogellenes.

Természetesen az érintett hozzátartozók, illetve maga az érintett nincsenek elzárva a rendelkezésére álló jogorvoslati eszközök igénybevételeitől, amennyiben véleményük vagy meggyőződésük szerint saját vagy hozzátartozójuk személyiségi jogai a kutatási eredmények publikálása során sérültek. Ennek a lehetőségére fel kell készülni.

Budapest, 2004. augusztus 11.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1238/K/2004)

[Állásfoglalás: adatvédelmi szempontból kifogástalan a Magyarországi Zsidó Örökség Közalapítvány gyakorlata, mely szerint a Holocaust magyarországi túlélőit a sajtóban közzétett felhívás útján értesítik jogaikról és így – az érintett által kezdeményezett eljárás során – a személyes és különleges adatok kezeléséhez szükséges hozzájárulást közvetlen módon szerzi be az adatkezelő az érintettektől]

*Dr. Gulyás Kálmán
Egyházi Kapcsolatok Címzetes Államtitkára*

*Miniszterelnöki Hivatal
Budapest*

Tisztelt Államtitkár Úr!

Ön 2004. június 15-én kelt levelében a következő ügyben kezdeményezett konzultációt:

Az 1947. évi XVIII. törvénnyel beiktatott Párizsi Békeszerződés 27. cikkének végrehajtásáról szóló 1997. évi X. törvény alapján a Magyarországi Zsidó Örökség Közalapítvány gondoskodik az örökös nélkül elhalt zsidó származású, vallású, sérelmet szenvedett személyek után a zsidó közösségek kárpótlásáról, a közösség életben maradt tagjai javára és érdekében faji, vallási, illetve fasiszta rendszabályok folytán kárt szenvedett magyar zsidók kárpótlásáról, a túlélők kártalanításáról, illetve a közalapítványi vagyon gondozásáról.

Ezen feladatok ellátására, valamint a közösségi kárpótlási igények rendezésére konzultatív testület állt fel, melynek elsődleges feladata a fennálló további igények vizsgálata és az egyes vagyonelemek feltárása.

A kutatási tevékenység – különös tekintettel az összefüggésbe hozható szenzitív adatokra – adatvédelmi szempontból problémásnak minősül. Nem véletlen, hogy több érintett felháborodottan tiltakozott a Magyar Zsidó Örökség Közalapítványánál 1998-ban, mikor felmerült annak a gyanúja, hogy az Europa-Ost International iroda jogosulatlanul jutott hozzá cím- és névlistákhoz.

Az előző adatvédelmi biztos 1996-ban folytatott egy vizsgálatot, melynek tárgya a magyar zsidó Holocausttal összefüggő, zömében 1938–1945 között keletkezett iratanyag volt, amely az ország számos iratörzshelyén, jellemzően levéltári kezelésben található. Ha a zsidó származás vagy vallásos meggyőződés kétséget kizáróan nem is állapítható meg az iratokban szereplő áldozatok, üldözöttek, illetve hátrányt szenvedettek mindegyikénél (az iratokban szereplők között lehetnek egyes, lelkiismereti alapon a zsidókkal szolidaritást vállaló, az üldözötteket mentő, sőt egyszerűen tévedés áldozatául eső emberek, akik osztoztak az áldozatok sorsában), mégis a zsidóüldözésekkel összefüggésben az üldözöttekre vonatkozó legtöbb adat vagy következtetés szenzitív adatnak tekinthető. A szenzitív adatok körét bővítik az egészségi állapotra vonatkozó (például a mentesítési kérelmekhez csatolt igazolásokban található) adatok is. Ezen túlmenően az iratok mások (például az atrocitások résztvevői vagy a mentesítési kérelmeket támogatók) személyes adatait is tartalmazzák.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 4. értelmében adatkezelésnek minősül az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok felvétele és tárolása, feldolgozása, „hasznosítása” (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt) is. A Holocaust-vonatkozású iratokat gyűjtő és feldolgozó, mikrofilmre vetetű, a dokumentumokat másnak továbbító vagy publikáló kutató tehát maga is adatkezelő, aki személyes (különleges) adatokat kezel.

Az Avtv. szerint személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli; különleges adat pedig akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy – megszorításokkal – törvény elrendeli.

Ha a szóban forgó személyes (és különleges) adatokat tartalmazó dokumentumok meghatározott célra történő felhasználásához, külföldre továbbításához vagy nyilvánosságra hozatalához az érintett – illetve halálát követően bármely örököse vagy hozzátartozója – hozzájárul, a rá vonatkozó dokumentumok kiadása elől eleve elhárulnak az akadályok. Ez nemcsak a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (Ltv.) kutatási szabályaiból, hanem az információs önrendelkezés jogából is következik.

Az önrendelkezés azonban aktív jog, és csak személyesen érvényesíthető, ezért csak élő személyek esetében értelmezhető. A elhalálozással ugyanakkor a személyiség és a „személyesség” nem szűnik meg azonnal, s védelmét egyfajta – a polgári törvénykönyv által elismert – kegyeleti jogi „csóva” van hivatva átvenni, amely az idő múlásával fokozatosan elenyészik (Ptk. 85. §). E kegyeleti joggal összhangban állapít meg az Ltv. olyan szabályt, amely szerint elhunyt adat-alany esetében az általános kutatási időhatárok lejártá előtt a kutatási hozzájárulást az örökös vagy a hozzátartozó adhatja meg [Ltv. 24. § (2) bekezdés b) pont].

Emellett azt is figyelembe kell venni, hogy a szóban forgó dokumentumokban nemcsak az abban nevesített személyekre, hanem azonosítható hozzátartozóikra, családjukra, túlélő rokonaikra, leszármazottaikra is vonatkozó adatok találhatóak, illetve következtetések vonhatók le.

Az Ltv. szabályai szerint a közlevéltárakban „a személyes adatot tartalmazó levéltári anyag az érintett halálozási évét követő harminc év után válik bárki számára kutathatóvá. A védelmi idő, ha a halálozás éve nem ismert, az érintett születésétől számított kilencven év, ha pedig a születés és a halálozás időpontja sem ismert, a levéltári anyag keletkezésétől számított hatvan év” [24. § (1)]. A nyilvános magánlevéltárak kutatási szabályai az Ltv. alapján lényegében meg egyeznek a közlevéltárakéival, azzal a különbséggel, hogy az iratanyag birtokosának módjában áll az iratok hozzáférhetőségét korlátozni: az iratok egy részét meghatározott időtartamra zárhatja, s csak azután bocsátja a levéltár rendelkezésére. Ezzel az Ltv. 32. § (2) bekezdésében foglaltakhoz hasonló eset áll elő, amikor a közlevéltárnak átadott iratok kutathatóságát az ajándékozó, illetőleg a letétbe adó meghatározott időtartamra korlátozza.

A Holocaust eseményei során életüket vesztek esetében az érintettek halálától számított harminc év már letelt. Vélhetően az érintettek további jelentős része sem él már, esetükben azonban – haláluk tényének és időpontjának ismerete nélkül – nem vehető bizonyítottan a fenti védelmi idő lejárt.

Ha megállapítható is, hogy az érintettek túlnyomó többsége tekintetében a kutathatóság törvényi feltételei megvalósultak, ez önmagában nem jelenti az iratanyag egészének korlátozás nélküli felhasználhatóságát.

Számos esetben nem ismert a dokumentumokban szereplők születési ideje sem, így védelmi időnek az irat keletkezésétől számított hatvan év tekintendő. Ez a védelmi idő – tekintve, hogy a szóban forgó iratok zöme 1938 és 1945 között keletkezett – még nem járt le: ezek az iratok 1998 és 2005 között válnak bárki számára kutathatóvá.

A dokumentumokban szereplő személyek egy része azonban feltehetően él, és él a leszármazottak, hozzátartozók széles köre is.

A fentiek alapján véleményem szerint adatvédelmi szempontból kifogástalan a Magyarországi Zsidó Örökség Közalapítvány gyakorlata, mely szerint a Holocaust magyarországi túlélőit a sajtóban közzétett felhívás útján értesítik jogaikról és így – az érintett által kezdeményezett eljárás során – a személyes és különleges adatok kezeléséhez szükséges hozzájárulást közvetlen módon szerzi be az adatkezelő az érintettektől.

Megnyugtató módon lehetne rendezni a kérdést úgy is, ha – a tiltakozási jog garantálása mellett – a személyes és különleges adatok kezeléséhez szükséges felhatalmazást a jogalkotó beépítené az 1997. évi X. törvénybe.

Amennyiben az ügyel kapcsolatban további kérdése van, készséggel állok Államtitkár Úr rendelkezésére.

Budapest, 2004. augusztus 13.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1065/K/2004)

* * *

[Állásfoglalás: az alvállalkozó adatainak továbbítása a többi alvállalkozó felé nem jogellenes]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön 2004. március 30-án beadvánnyal fordult hozzám, melyben a [...] Kft. által lefolytatott eljárást találta sérelmesnek.

A beadvány szerint Ön 2003. január 31-ig a [...] Kft.-vel mint alvállalkozó volt jogviszonyban, amikor is közölték Önnel, hogy az Ön által képviselt [...] Kereskedelmi és Szolg. Bt. munkájára (melynek Ön belfogja) a továbbiakban nem tartanak igényt, mert olyan adatokkal rendelkeznek, amelyek ezt nem teszik lehetővé.

2003. március 5-én a [...] Rt. (melynek a [...] Kft. a leányvállalata) egy kör e-mailt tett fel a szakmai internetre, mely szerint Ön csalást követett el, és úgy az Rt.-nél, mint a leányvállalatoknál nemkívánatos személylé minősült.

Ezt követően Ön kérte a [...] Kft.-t, hogy az alkalmazási jogviszonyára vonatkozó dokumentumokat az Ön részére adják ki, mely dokumentumok nélkül Ön nem tud elégtételt venni polgári peres eljárásban az Önt ért sérelmekért.

Beadványa révén megindult vizsgálat során megkereséssel fordultam [...] ügyvezető igazgató felé, felvilágosítást kérve tőle az ügy részleteit illetően. [...] nevében jogi képviselője azt a felvilágosítást adta, hogy Ön és a [...] Rt. között személyiségi jogok megsértése miatt polgári jogi per folyt le (19. P. 27.221/2003/8. szám alatt), melynek eredményeként a bíróság az Ön keresetét elutasította.

A bíróság által lefolytatott bizonyítási eljárás során a bíróság megállapította, hogy a [...] Rt. egy kör e-mailt küldött az alperes szerződéses partnereinek a következő szöveggel:

„Tisztelt Partnerünk!

Tájékoztatjuk arról, hogy a tárgyban nevezett személy ([...] Bt.) a [...] Rt. [...] telepein nemkívánatos személlyé vált. Ennek az oka a következő: Több alkalommal volt a portaszolgáltatnak vele gondja a nem teljesen tiszta ügyei miatt, de a pontot ez év január 28-án tette az ügyek végére. Ekkor a [...] Kft. beszállítójaként a papírhulladék szállítmány mellett vasanyagot is hozott a gépkocsin, amit kifelé menet nem méretett vissza. Ezzel a [...] Kft-nek tudatosan kárt okozott, aki ezért kitiltotta a szállítói közül. Most ezen a héten [...] szállítójaként jelentkezett [...] -en az [...] rendszámú gépkocsival, közvetlenül a Csomagoló-papírgyár részére szállított hulladékot. Felhívjuk a partnereink figyelmét, hogy ezt a gépkocsit mindkét területről a mai nappal kitiltottuk. Kérem megértésüket és tegyék meg a szükséges intézkedést.”

A kör e-mail tárgya, vagyis címe az Ön neve volt.

Az ügy vizsgálata során megismert adatok alapján az állásfoglalásom a következő:

A személyes adatok védelméhez való alkotmányos jognak a törvényi szintű védelmét a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) biztosítja.

E törvény különbséget tesz személyes adat és közérdekből nyilvános személyes adat között.

Az Avtv. 2. § 1. pontja szerint személyes adat bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.

Az Avtv. 2. § 5. pontja szerint közérdekből nyilvános adat minden olyan, természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kezelésében lévő vagy rá vonatkozó, a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

Míg a személyes adatok körét a törvény teljes körű védelemben részesíti, addig a közérdekből nyilvánosságra került személyes adatok esetében a védelem nem azonos a személyes adatok védelmével. Egyes törvények által elrendelt kötelező nyilvántartások esetében ugyanis az adat szigorú védelme, megismerhetőségének korlátozása a közérdeket sértené.

A cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 3. § (2) bekezdése szerint:

„(2) A cégjegyzék fennálló, illetve törölt adatai, valamint a cégiratok teljes körűen nyilvánosak, azokat – ideértve a törvényességi felügyeleti eljárás során keletkezett iratokat is, amennyiben a cégbíróság az 54. § (1) bekezdésében meghatározott intézkedést hozott – bárki megtekintheti és azokról feljegyzést készíthet. Teljeskörűen nyilvános a benyújtott, de még el nem bírált bejegyzési kérelem és mellékletei is azzal, hogy a bejegyzési (változásbejegyzési) kérelem elbírálásának folyamatban léte a cégnyilvántartásnak utalnia kell.”

A Ctv. 12. §-a szerint:

„(1) A cégre vonatkozó – e törvényben meghatározott – adatok nyilvántartása a cégjegyzékben történik. A cégjegyzék valamennyi cég esetében tartalmazza

[...]

i) a cég képviselőjére jogosultak nevét (céget) és lakóhelyét (székhelyét), valamint tisztségét, e jogviszonyuk keletkezésének időpontját, határozott időre szóló képviselő esetében a jogviszony megszűnésének időpontját is.”

A gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény által szabályozott betéti társaság, sajátos társasági forma olyan értelemben, hogy ennél a társasági formánál nincs meghatározva a társaság alapításához szükséges tőke, ugyanakkor a társaság beltágjainak felelőssége korlátlan. A bt.-nél igen gyakori továbbá az, hogy a beltág, egyszersmind a társaság vezető tisztségviselője is – vagyis a társaságot gyakorlatilag vele azonosítják – ilyen formán pedig a Ctv. 12. §-ának (1) bekezdésének i) pontja alapján neve, lakóhelye, valamint tisztsége közérdekből nyilvános adatnak számít.

A személyes adatok megsértésekor az Avtv. lehetőséget biztosít az érintett személynek arra, hogy bíróság előtt érvényesítse jogát, és abban az esetben, ha a jogainak megsértésekor kár keletkezett, azt a bíróság részére megítélheti.

A személyes adatok megsértése, illetve a közérdekből nyilvános személyes adatok megsértése esetében hatékony védelmet nyújthat a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénynek a személyhez fűződő jogok védelméről szóló rendelkezései, melyek többek között a becsületet, az emberi méltóságot és a jó hírnevet védik.

Ez a védelem azonban nem az Avtv. rendszere alapján – vagyis nem tiszta alkotmányos alapokon – vizsgálja a tényállás jogszerűségét vagy jogellenességét, hanem elsősorban polgári jogi alapokból kiindulva. E szerint a jó hírnév megsértésénél nem azt kell vizsgálat alá vonni, hogy a személyes adat átadása jogszerű volt-e vagy sem, hanem azt, hogy az adat – amelyet továbbítottak – megfelel-e a valóságnak vagy sem.

Adatvédelem oldaláról kétségtelen, hogy aggályos az, hogy a kör e-mail címzése az Ön neve volt, az viszont, hogy Önt az [...] Társasággal kapcsolatba hozták nem aggályos, mivel az az adat, hogy Ön a bt. képviselőre jogosult tagja, vagyis a bt. vezető tisztségviselője, az a Ctv. alapján közérdekből nyilvános adatnak számít, s mint ilyen adat, a bt. megnevezése alapján (ami az Avtv. szabályaival nem ellentétes) a cégnyilvántartásból is megállapítható.

Abban az esetben, ha Ön továbbra is úgy véli, hogy személyes adatai védelméhez való jogát megsértették, akkor az Avtv. 17. §-a alapján bírósághoz fordulhat.

17. § (1) Az érintett a jogainak megsértése esetén, valamint a 16/A. § (4) bekezdésében meghatározott személy, az adatkezelő ellen bírósághoz fordulhat. A bíróság az ügyben soron kívül jár el.

(2) Azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelel, az adatkezelő köteles bizonyítani.

(3) A perre az adatkezelő székhelye (lakóhelye) szerinti bíróság az illetékes. A per – az érintett választása szerint – az érintett lakóhelye (tartózkodási helye) szerinti bíróság előtt is megindítható. A perben fél lehet az is, akinek egyébként nincs perbeli jogképessége.

(4) Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, az adatkezelőt a tájékoztatás megadására, az adat helyesbítésére, törlésére, az automatizált egyedi döntés megsemmisítésére, az érintett tiltakozási jogának figyelembevételére, illetve a 16/A. § (4) bekezdésében meghatározott személy által kért adat kiadására kötelezi.

(5) A bíróság elrendelheti ítéletének – az adatkezelő azonosító adatainak közzétételével történő – nyilvánosságra hozatalát, ha azt az adatvédelem érdekei és nagyobb számú érintett e törvényben védett jogai megkövetelik.

Budapest, 2004. szeptember 21.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(540/A/2004)

* * *

[Állásfoglalás: egységesen, valamennyi fekvőbeteg az ellátás teljes időtartamára vonatkozóan, de önkéntes jelleggel viselné az azonosításra szolgáló karszalagot, melyen a következő azonosító adatok szerepelnének: név, születés ideje és taj-szám]

*Dr. Szolnoki Andrea
főpolgármester-helyettes*

Budapest

Tisztelt Főpolgármester-helyettes Asszony!

Ön 2004. augusztus 17-én kelt levelében tájékoztatott a betegek személyi azonosítását szolgáló karszalagok budapesti fekvőbeteg intézményekben történő bevezetésének feltételeiről. Eszerint egységesen, valamennyi fekvőbeteg az ellátás teljes időtartamára vonatkozóan, de önkéntes jelleggel viselné az azonosításra szolgáló karszalagot, melyen a következő azonosító adatok szerepelnének: név, születés ideje és taj-szám. Az adatok fél-egy méteres távolságból olvashatók lennének, a technikai megoldások mintáit sajnos levelében nem mellékelte.

Tisztelt Főpolgármester-helyettes Asszony! Tájékoztatom Önt, hogy „karszalag-ügyben” 2004. augusztus 9-én írásban megkerestem Dr. Kökény Mihály miniszter urat – feltételezve, hogy a megfelelő jogszabály-előkészítés a tárcánál már folyamatban van. A minisztérium válasza szerint az anyag előkészítés alatt áll, feltételezhetően szeptember folyamán küldik meg majd hivatalomnak jogszabály-veleményezésre.

Mindenképpen érdemes tehát megvárni, míg az adatkezelésre való felhatalmazás jogszabályi alapja elkészül, nem utolsósorban annak érdekében, hogy egy egységes, az egész országban elfogadott szabályozás érvényesülhessen a későbbiekben.

Ezt megelőzően azonban engedje meg, hogy általánosan felhívjam a figyelmét néhány, egy ilyen jellegű beteg-azonosító bevezetésénél különösen fontos adatvédelmi szempontra.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 5. § (2) bekezdése szerint csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, s az adatkezelésre csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kerülhet sor. A jogalkotó a személyes adatok kezelését tehát csak akkor rendelheti el, ha az adatkezelés lehetővé tételével egyidejűleg meghatározza az adatkezelés pontos feltételeit is.

A személyes adatok védelméhez való alkotmányos alapjog érvényesülését szolgálják az egészségügyi adatkezelésre vonatkozó speciális adatvédelmi rendelkezések.

A célhoz kötöttség elvének gyakorlati vizsgálatánál felmerül a kérdés, hogy önmaguk azonosítására tökéletesen alkalmas betegek esetében miért van szükség egy külső, a testen viselendő karszalagra? Teljesen cselekvőképes, tiszta tudatállapotú személyek önmagukat a kezelés és ellátás során szóban, illetve a taj-kártya bemutatásával probléma nélkül képesek identifikálni. Ebben az esetben a „betegcsere” esélye nem valószínűsíthető nagyobb százalékban, mint a karszalagon szereplő adatok leolvasásánál.

Az „önkéntes beleegyezés”, mint az adatkezelésre való felhatalmazás formailag természetesen megfelelő jogtechnikai megoldást jelent. Az alapjogok – így a személyes/különleges adatok védelméhez való jog – érvényesülése azonban nemcsak formai, hanem tartalmi szempontból is kifogástalan kell, hogy legyen.

A fentiek figyelembevételével kérem türelmét végleges állásfoglalásom kialakításáig, melyről Főpolgármester-helyettes Asszonyt haladéktalanul tájékoztatni fogom.

Budapest, 2004. szeptember 24.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1206/K/2004)

* * *

[Állásfoglalás: a fizetési kedvezmény engedélyezéséhez kidolgozott adatlapon az adóhatóság a kérelmező személyes adatain túl a vele közös háztartásban élő személyekről is kér adatokat, e személyekről személyes adatok csak önkéntes, tájékozott és határozott hozzájárulásukkal, gyermekek esetén pedig törvényes képviselőik hozzájárulásával szolgáltatathatók]

Dr. Király László György
elnök

Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Tájékoztatom, hogy Hivatalomhoz több panaszbeadvány érkezett az APEH fizetési kedvezményekre irányuló kérelmekkel kapcsolatos eljárását kifogásolva. Az egyik panaszos kisebb jelentőségű formai hiba miatt kiszabott mulasztási bírság elengedését kérte, az adóhatóság pedig erre a kérelmet fellebbezésnek tekintve felszólította, hogy a „Magánszemély fizetési könnyítésre és mérséklésre irányuló kérelmének elbírálásához” megnevezésű adatlapot töltsse ki, és adja meg az abban megjelölt, az ő és családtagjai jövedelmi, vagyoni viszonyaira vonatkozó adatait. Álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló módosított 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § (1) pontja szerint „személyes adat: bármely meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés”, eszerint valamennyi, az adózással kapcsolatos adat személyes adatnak minősül. Az Avtv. 3. § (2) bekezdése alapján személyes adat akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 1. § (6) bekezdése alapján az adóhatóság köteles méltányosan eljárni, ha ennek jogszabályi feltételei fennállnak. Az Art. 134 §-a értelmében az adóhatóság a magánszemély kérelmére egyebek mellett a korábban kiszabott bírságot is mérsékelheti vagy elengedheti, ha azok megfizetése az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti. Az Art. nem nevesít egyéb okot (a mulasztás csekély jelentősége, formai hiba), mely miatt az adóhatóság mérsékelheti vagy elengedheti a kiszabott bírságot. Viszont az eset összes körülményét (adózói magatartás, mulasztás jellege, súlya) a szankciók alkalmazásánál, a határozat meghozatalánál figyelembe kell venni, ez következik a tényállás felderítésére és tisztázására vonatkozó követelményből. Amint ezt a méltányossági jogkör gyakorlásáról szóló 7004/2000. /AEÉ 8./ APEH irányelv tartalmazza, az első fokú határozatban sor kerülhet a körülményekhez igazodó, csökkentett mértékű bírság kiszabására, és a jogorvoslati kérelem elbírálója is csökkentheti a bírság mértékét. Amennyiben az adózó arra hivatkozik, hogy mulasztásának súlyához képest a szankció túlzott mértékű, a beadványt először a szankciót megállapító határozat elleni jogorvoslati kérelemként kell elbírálni.

Ebben az esetben azonban nincs szükség arra, hogy az adózó a jövedelmi és vagyoni viszonyairól nyilatkozzon, mert nem kell vizsgálni a megélhetés veszélyeztetettségét. Amennyiben az adóhatóság e célból is igényli a jövedelmi, vagyoni viszonyokra vonatkozó adatok igénylését, akkor ez ellenkezik az Avtv. 5. §-ában megfogalmazott célhoz kötöttség elvével, mely szerint „személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.”

Az Art. 134. § szerinti fizetési könnyítés kérelmezésénél a fizetési nehézségekre való hivatkozás esetén az adóhatóság méltányossági jogkörében az adózó vagyoni viszonyainak mérlegelése után hozza meg az érdemi döntést. Csak akkor mentesítheti az adózót a bírság megfizetése alól, ha kérelme indokoltságát bizonyítottan látja. Az adóhatóság ebben az esetben tehát a fizetési nehézség vizsgálata céljából, kérelme teljesíthetősége érdekében kér adatokat a jövedelmi viszonyokról és a vagyoni helyzetről. Az adóhatóság által használt formanyomtatványból illetve a vizsgált esetekben az adóhatóság tájékoztatásából azonban nem derül ki egyértelműen az, hogy a bírság mérséklésére vagy elengedésére, illetve az erre irányuló kérelem elbírálásához szükséges formanyomtatvány kitöltésére csak akkor van szükség, ha az adózó a megélhetés súlyos veszélyeztetése miatt nyújtotta be kérelmét, mivel egyéb esetekben a bírság csökkentésére, törlésére – kivéve a fent részletezett jogorvoslati eljárást – nincs mód.

Az Avtv. 3. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az érintett kérelmére indult eljárásban a szükséges adatainak kezeléséhez való hozzájárulását vélelmezni kell, és erre a tényre a figyelmét fel kell hívni. A hozzájárulás az Avtv. 2. § 6. pontja szerint az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja személyes adatainak kezeléséhez. A hivatkozott adatlapon az adózó önként, egy bizonyos kedvezmény igénybevétele érdekében, saját akarat-elhatározása alapján szolgáltatja az adatokat. Azonban az adatlapból nem tűnik ki, hogy nem kötelező adatszolgáltatásról van szó, hanem az adatok rendelkezésre bocsátása önkéntes. Érthető az érintettek felháborodása amiatt, ha a bírság nagyságának vitatása miatt az adóhatóság az egész család vagyoni helyzetének részletezését igényli. Természetesen az adózónak lehetősége van arra, hogy személyes adatairól ne nyilatkozzon, ebben az esetben azonban az adóhatóság az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 27. § (1) bekezdése szerint kérelmét a rendelkezésre álló adatok alapján bírálja el. Célszerűnek tartom, hogy az adóhatóság mindezekről megfelelően tájékoztassa az adózókat.

A fizetési kedvezmény engedélyezéséhez kidolgozott adatlapon az adóhatóság a kérelmező személyes adatain túl a vele közös háztartásban élő személyekről is adatokat kér. E személyekről személyes adatok csak önkéntes, tájékozott és határozott hozzájárulásukkal, gyermekek esetén pedig törvényes képviselőiknek hozzájárulásával szolgáltatathatók, erre vonatkozó információt azonban az adatlap nem tartalmaz, és nem kéri az érintettek hozzájárulását az adatkezeléshez. Az adatkérés álláspontom szerint ebben a vonatkozásban is kifogásolható, és szükségesnek tartom valamennyi érintett hozzájárulásának kérését.

Az Avtv. 24–26. §-a alapján kérem szíveskedjék áttekinteni az adóhatóság tevékenységét abból a szempontból, hogy általános gyakorlatnak tekinthető-e a bírság elengedése, csökkentése iránti kérelmek esetén az, hogy az eljáró adóhatóság a fent megjelölt adatlap kitöltését kéri, illetve nem ad megfelelő tájékoztatást ezzel kapcsolatban.

Kezdeményezem a vonatkozó adatlap módosítását, kiegészítését, és kérem intézkedését annak érdekében, hogy e vonatkozásban is megfelelően érvényesüljön a célhoz kötöttség elve, továbbá az adóhatóság megfelelő jogalap, az érintettek tájékozott és önkéntes hozzájárulása alapján kezelje a szükséges adatokat.

Álláspontjáról és a megtett intézkedéseiről kérem, szíveskedjen értesíteni.

Budapest, 2004. szeptember 24.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(856/A/2004)

[Állásfoglalás: ha a zaklató személy a telefont nemcsak kicsengetné, hanem fenyegetne is, akkor elkövetné a kényszerítés büntetettét és indulhatna büntetőeljárás, amelyek alapján jogszerűen megtörténhetne a telefonszám átadása]

[...]

Tisztelt [...]!

Sajnos, az Ön problémája a hivatalom számára nem ismeretlen. A hívószámkielzés letilthatóságának a bevezetése óta az Ön által is említett, úgynevezett „rosszakaratú” hívások beazonosítása visszatérő probléma a hivatalom és a távközlési szolgáltatók mindennapi működésében.

Karakteresen jelenik meg az érdeklentét a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog, valamint az előfizetők azon természetes igénye között, hogy a telefont a hívó csak rendeltetésszerűen, ne zaklató jelleggel használja. Mint adatvédelmi biztos kötelességem figyelemmel kísérem a személyes adatok védelméhez fűződő jog érvényesülését, ennek keretében kényesen ügyelni arra, hogy ezen jog védelme ne vezessen más – szintén alkotmányos – alapjogok indokolatlan, illetve aránytalan sérelméhez, másképpen mondva, a személyes adatok védelméhez fűződő jogra hivatkozással bűncselekmények, illetve szabálysértések ne maradjanak felderítetlenül.

A fentiek mellett arra is fel kell hívnom a figyelmet, hogy ezen munkámat a mindenkor hatályos jogszabályok bizonyos keretek közé szorítják; a jogállamiság intézményrendszere működésének elengedhetetlen feltétele a jogszabályok maradéktalan betartása. Ezeket csak azért kívántam a konkrét ügyre vonatkozó részletes álláspontom kifejtése előtt rögzíteni, mert a jelen ügy jogi megítélése sajnos nem teszi lehetővé a zaklató személy azonosítását, mindamellett, hogy személyes álláspontom is az, hogy az ilyen zaklató személyek felderítéséhez, valamint a magánszemélyek nyugalmaához fűződő társadalmi érdek alapvető jelentőségű.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. §-a értelmében személyes adatot vagy az érintett előzetes hozzájárulása, vagy törvény felhatalmazó rendelkezése alapján lehet jogszerűen kezelni. Tekintettel arra, hogy az Avtv. 2. § 9. pontja értelmében az adat továbbítása is adatkezelésnek minősül, a kérdés az, hogy a hívó személy hozzájárulásának a hiányában milyen törvényes jogcímen adhatóak át a letiltott hívószám, valamint a hívószám mögötti személy azonosító adatai (a telefonszám személyes adatnak minősül).

Bár az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 157. § (5) bekezdése értelmében a hívó telefonszáma a nyomozó hatóságoknak átadható, azonban a nyomozó hatóság is csak akkor minősülhet e törvényhely alapján adatkezelőnek, ha az adatátadás nyomozási cselekmény lefolytatásához szükséges, azaz valamely bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt a nyomozó hatóság a nyomozást elrendeli. Ellenkező esetben az Avtv. 5. §-ában rögzített, az adatkezelés célhoz kötöttségének elve sérülne, amelynek a lényege az, hogy személyes adatot kezelni kizárólag valamilyen célból, meghatározott jog gyakorlása vagy kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Hasonlóképpen rendelkezik a hatályos büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 71. §-a, melynek értelmében: „a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság állami és helyi önkormányzati szervet, hatóságot, köztestületet, gazdálkodó szervezetet, alapítványt, közalapítványt és társadalmi szervezetet kereshet meg tájékoztatás adása, adatok közlése, átadása, illetőleg iratok rendelkezésre bocsátása végett, és ennek a teljesítésére legalább nyolc, legfeljebb harminc napos határidőt állapíthat meg [...] A megkeresett a megállapított határidő alatt – ha törvény másképp nem rendelkezik – köteles a megkeresést teljesíteni, vagy a teljesítés akadályát közölni”.

A Be. 178/A. §-a is biztosítja a nyomozó hatóságok felderítési tevékenységéhez szükséges adatkezelési jogcímet: „a nyomozás elrendelését követően az ügyész, illetőleg az ügyész jóváhagyásával a nyomozó hatóság a megkeresésre vonatkozó szabályok szerint – ha ez az ügy jellege miatt szükséges – a gyanúsítottról (feljelentettéről, illetőleg az elkövetéssel gyanúsítható személyről) a tényállás felderítése érdekében adatok szolgáltatását igényelheti az adóhatóságtól, a hírközlési szolgáltatót nyújtó szervezettől, az egészségügyi és a hozzá kapcsolódó adatot kezelő szervtől, továbbá a banktitoknak, értékpapírtitoknak, pénztáritoknak és egyéb üzleti titoknak minősülő adatot kezelő szervtől [...]. Az adat-szolgáltatás nem tagadható meg”.

Fontos hangsúlyoznom, hogy a fentiek azonban csak abban az esetben minősülnek megfelelő adatkezelési jogcímnak, amennyiben valamilyen bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt a büntetőeljárás megindul. Az eljárás megindulása előtt, azaz, amikor a feljelentés alapján még a nyomozást sem rendelik el, a fenti jogcímek nem „élesednek”, a konkrét ügyben nem bírnak jelentőséggel.

Az Ön által leírt cselekmény (éjszakai többszöri telefonos csengetés) a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényben (a továbbiakban: Btk.) rögzített tényállások ismeretében nem valósít meg bűncselekményt; a Btk.-ban

nem szerepel olyan tényállás, amelyet a leírt magatartás megvalósítana, és ami miatt a nyomozó hatóság a büntetőeljárást a feljelentés alapján megindítaná. Talán a legközelebb a Btk. 174. §-ában leírt tényállás áll az Ön által leírtakhoz:

„Aki mást erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszeríti, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűnjön, és ezzel jelentős érdeksérelmet okoz, amennyiben más bűncselekmény nem valósul meg, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Ez a bűncselekmény azonban csak akkor valósul meg, ha az Ön által leírtakhoz képest további tényálláselemek is megvalósulnak, úgymint az erőszak vagy fenyegetés alkalmazása, amely jelentős érdeksérelmet is megvalósít egyúttal. Amennyiben tehát a zaklató személy a telefont nemcsak kicsengetné, hanem fenyegetéssel valaminek a tevésére/nem tevésére/eltűrésére kényszerítené Önt, már indulhatna büntetőeljárás, ami alapján a levelem elején hivatkozott jogcímen jogszerűen megtörténhetne az adatátadás.

Hasonlóan közeli magatartást ír le a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabs. törvény) 151. §-a (Veszélyes fenyegetés):

„Aki

a) mást félelemkeltés céljából olyan bűncselekmény elkövetésével komolyan megfenyeget, amely a megfenyegetett személy vagy annak hozzátartozója élete, testi épsége vagy egészsége ellen irányul,

b) mást félelemkeltés céljából a megfenyegetett személyre vagy annak hozzátartozójára vonatkozó, a becsület csorbítására alkalmas tény nagy nyilvánosság elé tárásával komolyan megfenyeget, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható [...].”

A Szabs. törvény fenti rendelkezése azon túl, hogy további tényálláselemeket is tartalmaz (tényleges fenyegetés) más oldalról sem alkalmas a zaklató személy beazonosítására. Ennek lényege abban áll, hogy – mint azt levelem elején már írtam – az adatátadáshoz az érintett előzetes hozzájárulásának a hiányában megfelelő törvényes jogcím szükséges, azonban a Szabs. törvény ilyen felhatalmazást nem tartalmaz. A kérdést illetően elődöm, dr. Majtényi László megkereste a belügyminisztert, és véleményét kérte a kérdéssel kapcsolatban. Levelében leírta: *„Véleményem szerint ilyen esetekben indokolt lenne a bíróság megkeresésére főszabály szerinti válaszadási kötelezettség előírása oly módon, ahogy a büntetőeljárásban történik. Az adatkérés indokoltsága – és így jogszerűsége – tekintetében megfelelő garanciát jelentene az adatszolgáltatási kötelezettség alóli kivételek meghatározása, illetőleg az, hogy a megkeresést a bíróság intézi a megkeresett szervezethez.”*

Dr. Pintér Sándor belügyminiszter válaszában kifejtette, hogy egyetért a válaszadási kötelezettség előírására vonatkozó javaslattal, és ígéretet tett arra, hogy az Sztv. módosításának előkészítése során megvizsgálják az Sztv. kiegészítésének módját a – válaszadáskor hatályos – büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 118. §-ának (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekhez hasonló szabállyal. Mindazonáltal az elmúlt közel három évben erre nem került sor.

Ebben a körben – a tisztánlátás végett – érdemes még megemlítenem a 226/2003. (XII. 13.) Korm. rendelet 6. § (3) bekezdését is, amely rögzíti, hogy *„a szolgáltató az Eht. 155. § (7) bekezdésében meghatározott hatóságokkal történő közreműködés keretében, az ott meghatározott eljárásban jogosult figyelmen kívül hagyni ideiglenes jelleggel a hívó vonal azonosításának letiltását, amennyiben egy előfizető olyan rosszakarató vagy zaklató jellegű hívások nyomon követése érdekében kéri ezt, amelyek esetén az Eht. 155. § (7) bekezdésében meghatározott bűncselekmények alapos gyanúja merül fel. Ebben az esetben a hívó előfizető azonosítását tartalmazó hívásadatokat a szolgáltató tárolja és az arra feljogosítottak részére hozzáférhetővé teszi”*. Mivel az Eht. 155. § (7) bekezdése az életet, a testi épséget, a vagyont veszélyeztető fenyegetés, zsarolás alapos gyanúja esetére teszi lehetővé az idézett intézkedési lehetőséget, az Ön által leírt esetben (éjszakai telefonos csengetés) a hívószámkieljesztés letiltásának feloldására szolgáltatói oldalon nincs jogszerű lehetőség.

Természetesen a megfelelő jogalkotási procedura keretein belül lehetőség van a hatályos joganyag érintett rendelkezéseinek a módosítására, azonban egy büntető tényállás olyan irányú kiegészítése, amely az elkövetési magatartás kereteit lényegesen kitágítja (például pusztán erőszak és fenyegetés nélkül is megvalósulna a kényszerítés), a nyomozó hatóságok és bíróságok leterheltségének aránytalan megnövekedésével járna, – ezen keresztül – éppen az elérni kívánt jogpolitikai cél ellen hatna.

Végül – a fentiekén túl – fontosnak tartom felhívni figyelmét a már hivatkozott kormányrendelet 6. § (1) bekezdés e) pontja értelmében *„a szolgáltatónak ingyenesen biztosítania kell az előfizető írásbeli kérelme alapján a hívott előfizetőnek, hogy megtagadja azon hívások fogadását, amelyek esetében a hívó az azonosítója kijelzését letiltotta.”*

Budapest, 2004. szeptember 27.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: a gyógyszerek forgalmát, nyilvántartását ellenőrizendő a vényen nemcsak az orvos, hanem a beteg személyes adatait is fel kell tüntetni, függetlenül attól, hogy az adott gyógyszer tb-támogatással rendelkezik-e vagy sem]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön 2004. szeptember 27-én kelt e-mailjében felvetette, hogy a receptköteles, de tb-támogatást nem élvező gyógyszerek esetében jogellenes a páciens személyes adatainak (név, lakcím, életkor, taj-szám) orvosi vényen való szerepeltetése.

A gyógyszerárak létesítéséről és működésük egyes szabályairól szóló 1994. évi LIV. törvény definíciója alapján gyógyszer: a gyógyszerként törzskönyvbe bejegyzett készítmények, a hatályos Magyar Gyógyszerkönyvben és a Formulae Normales-ben (szabványos vényminták) meghatározott gyógyszerek, egyedi összetételű gyógyszerkészítmények (magisztrális gyógyszerek), sebészeti kötözőszerek és varróanyagok, immunbiológiai készítmények, drogok, gyógytápszerek, gyógyszeralapanyagok, galenikumok, állatgyógyászati készítmények és jogszabály által gyógyszerhez hasonló elbírálás alá vont készítmények.

A gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 3/1995. (II. 8.) NM rendelet sorolja fel a vénnel, illetve a vény nélkül is kiadható gyógyszereket. A 4. § (1) bekezdése alapján az orvos a gyógyszert főszabályként vényen rendeli.

A saját nyilvántartásban az orvosnak fel kell tüntetnie a beteg diagnózisát, a rendelt gyógyszert, annak mennyiségét és a rendelés keltét, továbbá – amennyiben a gyógyszerrendelés társadalombiztosítási támogatással történt – a beteg társadalombiztosítási azonosítási jelét, illetőleg betegbiztosítási igazolványának számát.

5. § (1) Egy vényen csak egy gyógyszer rendelhető, illetőleg egy vényre csak egy gyógyszer adható ki.

(2) A vényen az orvos feltünteti a beteg nevét, lakáscímét, életkorát – a „*Megrendelő lap*”-on a jogosult nevét, címét, telefonszámát – és a rendelés keltét. Az orvos a vényt aláírja és bélyegzőjének olvasható lenyomatával ellátja.

(4) Vényköteles gyógyszer csak olyan vényre adható ki, amely megfelel az e rendeletben meghatározott feltételeknek.

150. § (1) Az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter az e törvényben foglaltaknak, valamint a kormány egészségpolitikai döntéseinek megfelelően ellátja az egészségügy ágazati irányítását. Így különösen meghatározza és összehangolja a gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök előállításával, forgalmazásával és rendelésével kapcsolatos tevékenységeket.

Az egészségügyi adatok kezeléséről szóló 1997. évi XLVII. törvény meghatározása alapján a gyógyszerek kiszolgálása a gyógykezelés kategóriájába tartozó tevékenység, ahogy betegellátó az érintett gyógykezelésével kapcsolatos tevékenységet végző gyógyszerész is. A vény pedig az egészségügyi dokumentáció része, melyet főszabályként a gyógyszer 3 évig köteles megőrizni.

A jogalkotó – véleményem szerint – indokoltan döntött úgy, hogy a gyógyszerek forgalmát, nyilvántartását ellenőrizendő a vényen nemcsak az orvos, hanem a beteg személyes adatait is fel kell tüntetni, függetlenül attól, hogy az adott gyógyszer tb-támogatással rendelkezik-e vagy sem.

Adatvédelemmel kapcsolatos kérdéseit, felvetéseit a jövőben is örömmel fogadom.

Budapest, 2004. október 7.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1535/K/2004)

[Állásfoglalás: a bank a szerződések eredeti példányának pótlását kívánta összekapcsolni a Pmt. által előírt azonosítással anélkül, hogy az ügyfeleknek írt levélben az adatkérés céljáról és okáról egyértelmű tájékoztatást adott volna]

[...]

Tisztelt [...]!

Az Ön indítványa alapján vizsgálat indult hivatalomban a Citibank Rt. adatkezelésével összefüggésben. Ön leveleiben a Citibank Rt. által rendszeresített, a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény (a továbbiakban: Pmt.) rendelkezéseinek végrehajtását célzó formanyomtatvány adattartalmát sérelmezi.

A vizsgálat során megállapítottam, hogy az adatszolgáltatásra felhívó levél és az adatlap adattartalma nem felel meg a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezéseinek.

A Pmt. 3. § (1) bekezdése értelmében a szolgáltató az ügyféllel történő üzleti kapcsolat létesítésekor köteles az ügyfél, annak meghatalmazottja, a rendelkezésre jogosult, továbbá a képviselő azonosítását elvégezni. A Pmt. 5. § (1) bekezdése szerint természetes személy esetében a szolgáltató az azonosítás során az alábbi adatokat köteles rögzíteni:

1. családi és utónevét (születési név), amennyiben van, házassági nevét,
2. lakcímét,
3. születési helyét, idejét,
4. állampolgárságát,
5. anyja születési nevét,
6. az azonosító okmányának típusát és számát,
7. külföldi természetes személy esetében az 1–6. pontban meghatározott adatok közül az azonosító okmány alapján megállapítható adatokat, valamint a magyarországi tartózkodási helyet.

A bank az adatszolgáltatásra felhívó leveleiben – a fenti törvényi szakaszt idézve – tájékoztatja ügyfeleit, hogy a bank nyilvántartásaiban ügyfeleit a törvénynek megfelelő adattartalommal kell azonosítani. A levélhez mellékelt formanyomtatványon („Szerződés bankszámla megnyitására és lakossági banki szolgáltatások nyújtására”) azonban olyan személyes adatok is megtalálhatók (például adóazonosító jel, munkahely, foglalkozás, munkaviszony kezdete, családi állapot, eltartottak száma, telefonszámok, iskolai végzettség), amelyek nem szerepelnek sem a fenti tájékoztatóban, sem pedig a Pmt. 5. §-ában. Ezen adatok vonatkozásában a bank levele nem ad semmilyen tájékoztatást az adatkezelés céljáról, és ezen adatkör kitöltése tekintetében az önkéntességre sem hívja fel ügyfelei figyelmét [Avtv. 6. §]. A bank csak a kérdőív teljes kitöltését fogadta el az adatszolgáltatás teljesítéseként, mely megkérdőjelezi annak tényleges önkéntességét.

Az Avtv. 3. §-a szerint személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. Az Avtv. értelmező rendelkezései szerint a hozzájárulás nem más, mint az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez. A hozzájárulás tehát akkor minősíthető jogszerűnek, ha az adatszolgáltatás az érintettek részéről valóban önkéntesen történt. Az önkéntesség megállapításának feltétele viszont az, hogy az adatkezelő az adatkezelés célját, és a szolgáltatandó adatok körét pontosan meghatározva oly módon tájékoztassa az érintetteket, hogy azok szabadon mérlegelhessék, rendelkezésre bocsátják-e a kért adatokat vagy sem. Az ügyfelek információs önrendelkezési jogát sérti, ha a hitelintézet az adatszolgáltatás önkéntességére nem hívja fel ügyfelei figyelmét, és az adatkezelés céljáról sem ad tájékoztatást. Álláspontom szerint a fenti adatkör szerepeltetése teljes mértékben indokolatlan a Pmt. végrehajtását célzó nyomtatványon. Tekintettel arra, hogy a Pmt.-ben meghatározott azonosítási kötelezettség végrehajtását szolgáló adatlapon olyan adatok is szerepelnek, melyek nem a fenti kötelezettséghez kapcsolódnak és ezen adatok vonatkozásában az ügyfelek nem kaptak tájékoztatást az adatkezelés céljáról, valamint az adatszolgáltatás önkéntességéről, az ügyfél hozzájárulása nem tekinthető az adatkezelés jogalapjának.

2003. december 17-én kelt levelemben felszólítottam a Citibank Rt. elnök-vezérigazgatóját, hogy a már kitöltött és bankhoz eljuttatott adatlapok kifogásolt rovataiban szereplő ügyféladatokat mind a nyomtatványon, mind pedig elektronikus adatbázisukból töröljék. Tájékoztattam továbbá, hogy azon ügyfelek esetében, akik ezen időpont után keresik fel a bankfiókot szerencsés megoldásnak azt tartanám, ha a kifogásolt adatlapokat a hitelintézet már nem fogadná be, s a Pmt. 5. §-ában megjelölt adatokat egyéb módon rögzítené (új adatlap kitöltése, mely a Pmt. 5. §-ában szereplő adatkörre szorítkozik, illetve az adatok elektronikus adatbázisban való rögzítése).

Ön beadványában azt is közölte, hogy a bank az azonosításnál az adóazonosító jelről kiállított hatósági igazolványának bemutatására szólította fel.

A Pmt. 4. § (1) bekezdése szerint az azonosítás során a szolgáltató köteles megkövetelni természetes személy esetén az alábbi azonosságot igazoló okiratok (okmányok) bemutatását:

1. belföldi természetes személy személyazonosító igazolványa (személyi igazolványa) és lakcímet igazoló hatósági igazolványa, vagy útlevéle és lakcímet igazoló hatósági igazolványa (a jelenleg hatályos Pmt. szerint a kártyaformátumú vezetői engedély és a lakcímet igazoló hatósági igazolvány is alkalmas az azonosításra),
2. külföldi természetes személy útlevéle, személyi azonosító igazolványa, feltéve, hogy az magyarországi tartózkodásra jogosít, vagy érvényes tartózkodási engedélye,
3. 14. életévét be nem töltött természetes személy személyi azonosítót igazoló hatósági igazolványa vagy útlevéle, diákigazolványa.

Álláspontom szerint ezen adatkezelési gyakorlat is ellentétes a Pmt. 4. §-ával.

A Citibank Rt. vezetése 2004. január 9-én kelt levelében arról tájékoztattott, hogy adatkezelési gyakorlatukat „minden szempontból jogszerűnek” tartják, és nem látják indokoltnak annak módosítását.

Tekintettel arra, hogy a Citibank Rt. nem értett egyet jogi álláspontommal, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnökéhez fordultam és kértem, hogy felügyeleti jogkörében eljárva tegye meg a szükséges intézkedéseket. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete megkeresésem alapján a banknál célvizsgálatot folytatott le. A célvizsgálatra 2004. július 22–23-án került sor, amelyet végül határozattal zárt le a Felügyelet. A vizsgálat során a Felügyelet feltárta, hogy 418 ügyféllel kötött szerződés eredeti példánya nem található meg a bank számára irattári tevékenységet végző cég irattárában. A bank ezen szerződések pótlását kívánta összekapcsolni a Pmt. által előírt azonosítással anélkül, hogy az ügyfeleknek írt levélben az adatkérés céljáról és okáról egyértelmű tájékoztatást adott volna. Mivel a bank ügyfelei szerződéseinek eredeti példányát nem találta meg, a bank nem tett eleget az Avtv. 10. §-ában foglalt adatbiztonsági előírásoknak.

Tájékoztatom Önt, hogy az Avtv. 17. §-a alapján jogainak megsértése miatt az adatkezelő ellen bírósághoz fordulhat. A perre az adatkezelő székhelye szerinti bíróság az illetékes. A per – az érintett választása szerint – az érintett lakóhelye (tartózkodási helye) szerinti bíróság előtt is megindítható. Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, az adatkezelőt a tájékoztatás megadására, az adat helyesbítésére, törlésére kötelezi. A bíróság elrendelheti ítéletének – az adatkezelő azonosító adatainak közzétételével történő – nyilvánosságra hozatalát, ha azt az adatvédelem érdekei és nagyobb számú érintett e törvényben védett jogai megkövetelik.

Az adatkezelő az érintett adatainak jogellenes kezelésével vagy a technikai adatvédelem követelményeinek megszegésével másnak okozott kárt (vagyonit és nemvagyonit) köteles megtéríteni. Az érintettel szemben az adatkezelő felel az adatfeldolgozó által okozott kárért is. Tájékoztatom Önt, hogy a kár bekövetkezésének tényét, valamint összegszerűségét a károsultnak kell bizonyítania.

Adatvédelmi problémáival forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2004. október 22.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1536/A/2003)

* * *

[Állásfoglalás: kétség esetén vélelmezni kell, hogy az érintett nem járult hozzá a levelében foglalt adatainak nyilvánosságra hozásához; az újságíró akkor járt volna el helyesen, ha a levélíró egyértelmű hozzájárulását kéri a levél anonimizált vagy kivonatos közléséhez is]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön [...] képviselőjében eljárva arról kérte állásfoglalásomat, hogy a [...] című újság, illetve újságírója [...] megsértette-e nevezett személyes adatok védelméhez fűződő jogát, amikor az újságban közzétették [...] magánlevelét, aki nem engedélyezte, hogy a levél megjelenjen. Álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló módosított 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § (1) pontja szerint „személyes adat: bármely meghatározott (azonosított vagy azonosítható) természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. [...]

A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.” Tehát a levélben felsorolt információk személyes adatnak minősülnek, amennyiben azok a levélíróval kapcsolatba hozhatóak. A széles olvasóközönség számára ez a kapcsolat nem jön létre, mivel a panaszos nevét, személyazonosító adatait, illetve e-mail címét az újság nem közölte. Az érintett szűkebb környezetében azonban a közölt adatok, információk alkalmasak arra, hogy a levélíró személyére ráismerjenek, létrejöjjön a kapcsolat a közölt adatok és az „adatgazda” között. A levélben sokkal több információt kellett volna megváltoztatni ahhoz, hogy a történet váza megmaradjon, de az érintett ne legyen felismerhető.

A szexuális életre vonatkozó adat különleges adatnak, szenzitív információnak tekintendő, ezért még inkább védendő [Avtv. 2. § 2. b) pont], és az adatkezelés, nyilvánosságra hozatal során még körültekintőbben kell eljárni.

Az Avtv. 2. § 9. pontja alapján adatkezelésnek minősül az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége, így például személyes adat felvétele, felhasználása, nyilvánosságra hozatala.

Személyes adatok kezelésére akkor van lehetőség, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli, különleges adat esetében pedig ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul vagy törvény elrendeli [Avtv. 3. § (1)]. A törvény a nyilvánosságra hozatalra külön szabályokat is tartalmaz, mivel 3. § (4) bekezdésében mindezeket megerősíti és kimondja, hogy „kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett a hozzájárulását nem adta meg”. E szakasz (5) bekezdése viszont úgy rendelkezik, hogy az érintett hozzájárulását megadottnak kell tekinteni „nyilvánosságra hozatal céljából általa átadott adatok tekintetében”.

Az Avtv. a 2. § 6. pontjában meghatározza a hozzájárulás fogalmát: „az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez”.

Álláspontom szerint [...] az újságíróhoz írt leveléből kiderül, hogy nem nyilvánosságra hozatal céljából írta meg azt, sőt nyilvánvaló a leírtak titokban maradásához fűződő érdeke. Az újság mindezekre tekintettel volt annyiban, hogy nem közölte a nevet, címet és kisebb változtatásokat vezetett át a szövegben. Nem egyértelmű, hogy az újságíró munkahelyi e-mail címére írt levél olvasói levélnek vagy magánlevélnek tekintendő-e. Bár a fenti esetben a levélíró szándéka magánlevél írására irányult, azonban ez az újságíró számára nem feltétlenül derült ki. Az újságírói munka gyakorlatában az ilyen levelek olvasói levélnek minősülnek, melyeknél számolni kell azzal a lehetőséggel, hogy azt közlik. Nem egyértelmű továbbá az sem, hogy olvasói levél küldése esetén eleve feltételezni kell-e a nyilvánosságra hozatal lehetőségét, vagyis az olvasó annak ismeretében küldi-e a levelet, hogy az az újságban megjelenhet. Adatvédelmi szempontból az adatkezeléshez, a nyilvánosságra hozáshoz való hozzájárulásnak határozottnak és tájékozottnak kell lennie. Az újság viszont sem a szóban forgó cikkben, sem impresszumában nem ad tájékoztatást arra vonatkozóan, hogy egyes, az újságíróknak címzett postai vagy e-mail leveleket felhasználhatnak a szerkesztés során, ez csak az újságcikkek környezetéből, utalásokból, az adott újságnál alkalmazott újságírói gyakorlatból derülhet ki.

Tehát nem tisztázott, hogy a panaszos határozott és megfelelő tájékoztatáson alapuló hozzájárulásának tekintendő-e az, hogy az olvasó saját maga közölte az újsággal az élettörténetével kapcsolatos adatait. Mivel kétség esetén vélelmezni kell, hogy az érintett nem járult hozzá a levelében foglalt adatainak nyilvánosságra hozásához, véleményem szerint az újságíró akkor járt volna el helyesen, ha – különösen ilyen kényes téma feldolgozásánál – a levélíró egyértelmű hozzájárulását kéri a levél anonimizált vagy kivonatos közléséhez is.

Budapest, 2004. október 25.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1017/K/2004)

[Állásfoglalás: a bankok áruvásárlási kölcsönszerződéséhez kért személyes adatok kezelésével kapcsolatos vizsgálatokról]

Dr. Lendvai János
vezérigazgató részére

Magyar Cetelem Bank Rt.
Budapest

Tisztelt Vezérigazgató Úr!

A 2004. június 23-án kelt válaszlevelét, és az azokhoz csatolt mellékleteket megkaptam. A jelen vizsgálatot eredményező állampolgári beadvány a Magyar Cetelem Bank Rt. (a továbbiakban: Bank) áruvásárlási kölcsönszerződéséhez kért és a továbbiakban kezelni kívánt személyes adatok kezelését találta sérelmesnek. A részemre eljuttatott dokumentumok alapján azonban szükségesnek tartottam a Bank Általános Üzletszabályzatának az adatkezeléssel kapcsolatos rendelkezéseit is vizsgálat alá vonni.

A megindult eljárás során további állampolgári beadványok is érkeztek a Bank adatkezelésével kapcsolatban. A beadványozók azt találták sérelmesnek, hogy a Bankhoz betelefonáló személyeknek a személyazonosításhoz szükséges adatok – így többek között, az ügyfél nevének, születési helyének és időpontjának – megadása után tájékoztatás kapható az ügyfél folyószámlájának adatairól.

Az egyesített vizsgálat az alábbi kérdésköröket érintette:

- jogszerű-e a Bank által használt hiteligénylő adatlapon kért személyes adatok kezelése az adatvédelmi jogszabályok alapján, így többek között,
- jogszerűen kezelheti-e a Bank a hiteligénylő házastársának, élettársának adatait az érintett hozzájárulása nélkül,
- kezelheti-e negatív elbírálás után a Bank a megadott személyes adatokat arra a jogalapra hivatkozva, hogy az érintett ahhoz a hitelebírást megelőzően – mintegy a hitelebírást előfeltételként – hozzájárul,
- kérheti-e a Bank az olyan adatok megadását az érintettől, mint az érintett egészségállapotára vonatkozó adatok, vagy az, hogy milyen jogcímen kap nyugdíjat,
- jogszerű-e a Bank által megjelölt adatkezelési rendelkezés, mely szerint „az adatok tárolására a szerződésben felsorolt adatkezelési célok eléréséhez feltétlenül szükséges időtartamig, de legalább 10 évig kerül sor”,
- megfelelnek-e az adatvédelem szabályainak a Bank Általános Üzletszabályzatában előírt rendelkezései, így többek között az, hogy:
- nem jelenti a banktítok sérelmét az, ha a Bank a Cetelem csoport, így különösen a Le Cetelem S.A. (75116 Párizs, Avenue Kléber 5., Franciaország) külföldi pénzügyi intézmény részére adatokat továbbít,
- ha az ügyfél kifejezett rendelkezéssel nem tiltotta meg, a Bank az Ügyfél fizetőképességének általános banki megítéléséről jogosult bankinformációt adni,
- a Banknak jogában áll a szerződéskötéssel, megbízások megadásával kapcsolatos telefonbeszélgetéseket rögzíteni. A hangfelvételeket a Bank a banktítok megtartásával, illetve a személyiségi jogok tiszteletben tartásával, szigorúan bizalmasan kezeli, és kizárólag a Bank és az ügyfél közötti szerződésből származó félreértések, illetőleg viták esetén – a két fél közötti vita tisztázása során – használhatja fel bizonyítékként,
- milyen feltételekkel juthatnak hozzá az ügyfelek bankszámlájuk adataihoz telefonos ügyintézésen keresztül.

A vizsgálatot eredményező beadvány, az Ön által megküldött válaszlevelek, továbbá az utolsó válaszlevél mellékletét képező hiteligénylő adatlap, az áruvásárlási kölcsönszerződés egy-egy mintapéldánya, az általános üzletszabályzat, illetve a hitel üzletszabályzat átvizsgálása alapján az állásfoglalásom a következő:

1.1. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdése szerint „személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli.”

A Bank adatkezelésével kapcsolatban már korábban folyt adatvédelmi biztos vizsgálat (129/A/2003. számú ügy, a Banknál V-422/2002. hiv. számú ügy). Ennek a vizsgálatnak az eredményeként az adatvédelmi biztos jelezte Önnek, hogy a Bank nem kezelhet olyan személyes adatot, amelyhez az érintett nem járult hozzá; így a házastárs, illetve az élettárs adatait csak akkor kezelhetik, ha ahhoz az érintett hozzájárult. Ön a 2002. június 4-én kelt válaszlevelében az adatvédelmi biztos aggályát elismerte és válaszlevele szerint: „elfogadva az ajánlásban leírtakat a személyi kölcsönigénylő adatlapot úgy kívánjuk módosítani, hogy a házastárs, illetve az élettárs minden esetben írásban járuljon hozzá személyes adatainak kezeléséhez.”

A jelenlegi vizsgálat során, a hiteligénylő adatlap vizsgálatkor ismételten megállapítottam, hogy a hiteligénylő házastársának, élettársának adatait továbbra is kéri a Bank úgy, hogy nincs semmilyen nyoma – így az érintettnek az adatai kezeléséhez történő hozzájárulást igazoló aláírása – annak, hogy az érintett a személyes adatainak kezeléséhez hozzájárult volna. Megállapítható tehát, hogy az Ön által is jogellenesnek elismert helyzetet, melynek kiküszöbölésére Ön ígéretet tett, az elmúlt két év alatt nem módosították az adatvédelmi jogszabályoknak megfelelően.

Az Avtv. 5. §-a írja elő a személyes adatok célhoz kötött adatkezelésének követelményeit. Eszerint: „(1) Személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. (2) Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.”

A jelenlegi vizsgálat során megállapítottam, hogy:

- a Bank a hiteligénylő lapon jogellenesen kéri a hiteligénylő nem adóstárs házastársának, élettársának nevét, születési helyét és időpontját, anyja nevét,
- a hiteligénylő házastársának vagy élettársának a munkaviszonyával kapcsolatos adatait, így a foglalkozását, munkahelyének megnevezését, munkahelyének címét, telefonszámát, a munkaviszony keletkezésének dátumát, annak határozott vagy határozatlan idejű mivoltát, a hitelbíráláskori beosztását, illetve a fizetésének, nyugdíjának összegét,
- a hiteligénylő személyes adataként kéri a háztartási kiadásainak összegszerű megadását, többek között a lakbért, a rezsiköltségeket, melyek a hitelkérővel egy háztartásban élő személyek személyes adatainak is minősülnek, s mint ilyeneknek a kezeléséhez nem csak a hiteligénylő, hanem a többi érintett hozzájárulása is kell.

1.2. Annak a kérdésnek az eldöntésénél, miszerint kezelheti-e a Bank a negatív elbírálást követően az érintett által megadott személyes adatokat azon a joga alapján, hogy az érintett azok kezeléséhez a hiteligénylő lap aláírásával egyúttal hozzájárult, vizsgálni kell a személyes adatok védelméhez való alkotmányos alapjog kapcsán az Alkotmánybíróság által megfogalmazott információs önrendelkezési jog tartalmi elemeit, illetve az Avtv. által megfogalmazott tisztességes adatfeldvétel elvének kritériumait is.

Az információs önrendelkezési jog tartalma az Alkotmánybíróság 15/1991. (IV. 13.) AB határozata szerint az, hogy az érintett teljes egészében ura a személyes adatainak, mely jogát csak közérdekből és csak törvény korlátozhatja. Ebből következően szabadon dönthet arról, hogy a személyes adatait ki, milyen feltételek fennállta esetén és meddig kezelhesse. Az érintett információs önrendelkezési jogának sérelmét jelenti az, ha ezt a jogát bármilyen módon is korlátozzák.

A Bank által használt hiteligénylő lapon történő adatok kezelésének a jogalapját, a Bank tájékoztatása szerint a hitelkérelem pozitív elbírálása esetén a Bank és az ügyfél közötti jogviszony képezi, a negatív elbírálás esetén pedig – mivel ilyenkor szerződéses jogviszony a felek között nem áll fenn – az érintett hozzájárulása alapozza meg a jogszerű adatkezelést. Két különböző jogalappal bíró adatkezelésről beszélünk tehát, melyek alapvetően eltérő jogokkal ruházzák fel a feleket, vagyis a Bankot és az érintett személyt.

Jogkorlátozó az az eljárás, mely szerint az érintett két teljesen eltérő adatkezeléshez egy egységes nyilatkozatban kénytelen megadni a hozzájárulását úgy, hogy a hitelkérelem elbírálása előtt kénytelen személyes adatainak a hitelkérelem negatív elbírálását követő kezeléséhez is hozzájárulni, és csak az akarata ellenére megadott hozzájárulása után vonhatja azt vissza. Ez az érintett információs önrendelkezési jogának a sérelmével jár, mivel a szerződés nem ad lehetőséget tehát az információs jog közvetlen használatára.

Természetesen a Banknak jogában áll azt kérnie a hiteligénylőtől, hogy a negatív elbírálás utáni adatkezeléshez is járuljon hozzá. Ezt a hozzájárulást azonban a fentiekből következően csak egy külön hozzájárulás keretében adhatja meg. A hiteligénylő előtt egyértelműnek és világosnak kell lennie annak, hogy mihez adja a hozzájárulását.

Az Avtv. 2. § 6. pontja szerint a hozzájárulás „az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez.”

Az Avtv. 7. § (1) bekezdése szerint a kezelt személyes adatok „felvételük és kezelésük tisztességes és törvényes, pontosak, teljesek és ha szükséges időszerűek, tárolásuk módja alkalmas arra, hogy az érintettet csak a tárolás céljához szükséges ideig lehessen azonosítani.”

Az Avtv. idézett rendelkezései szerint a tisztességes adatfeldvétel elvének tartalmi kritériuma többek között az, hogy az érintett az adatkezelés feltételeiről, körülményeiről megfelelő módon és teljes körűen kapjon felvilágosítást. A Bank által használt általános szerződési feltételeket leíró melléklet áttanulmányozásakor megállapítottam, hogy a mellékletben adott adatkezelésről szóló tájékoztatás nem felel meg a tisztességes adatkezelés elvének, mivel az igen kis betűméretben, nehezen olvasható és nehezen átlátható formában tájékoztatja az érintettet jogairól és kötelezettségeiről.

1.3. Az Avtv. 5. § (2) bekezdése előírja, hogy csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, nélkülözhetetlen.

A hiteligénylő lapon kért adatok közül azok a kérdések, melyek szerint a hiteligénylő:

- az elmúlt 12 hónapban volt-e 30 napot meghaladóan beteg,
- áll-e rendszeres orvosi kezelés alatt, illetőleg az, hogy
- milyen jogcímen kapja a nyugdíjat, öregségi vagy rokkantsági jogalapból, nem felel meg az Alkotmánybíróság, illetve az Avtv. által megfogalmazott célhoz kötöttség elvének, mivel ezek az adatok nem minden esetben szükségesek a hitellelbírálás elvégzéséhez, vagyis a kezelésük jogellenes.

1.4. A vizsgálat során megállapítható volt, hogy a Bank egyes adatkezeléseket – így az adattárolás idejét – a Bank Általános Üzletszabályzatában, illetve az Áruvásárlási Kölcsönszerződés mellékletét képező Általános Szerződéskötési Feltételek rendelkezéseiben eltérően rendezi. A Bank Általános Üzletszabályzatának rendelkezése szerint: „*a Banknak jogában áll – az ügyfél kifejezett írásbeli eltérő rendelkezése hiányában – az Ügyfél által a kérelemben önként megadott, az ahhoz kapcsolódó dokumentumokban és okiratokban szereplő személyes adatait – a szerződés létrejöttének elmara-dása esetén is – nyilvántartani, kockázatelemzési és értékelési célokra a személyiségi jogok tiszteletben tartásával, vala-mint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény rendelkezéseinek megfelelően kezelni és feldolgozni.*”

A Bank Általános Üzletszabályzatának azon kitétele, mely szerint az ügyfél kifejezett írásbeli rendelkezései hiá-nyában jogosult kezelni a megadott adatokat, sérti az érintett információs önrendelkezési jogát, mivel ez az adatkezelés készletre történő adatkezelésnek tekintendő. A Bank által megjelölt adatkezelésnek ugyanis nincs konkrétan meghatáro-zott időtartama, illetve a megnevezett célja, a jövőben történő valamikori kockázatelemzés, mint megnevezett cél meg-kérdőjelezhető, mivel semmi nem indokolja azt a feltevést, hogy az egyszer a Bankhoz fordult hitelkérő a későbbiekben a Bankhoz fog fordulni újabb hitelkérelemmel. A megjelölt cél tehát előre nem látható, eseti jellegű.

A hozzájárulás ilyen módja tájékoztatásnak sem tekinthető, mivel az ügyfél az adatkezelés körülményeivel nincs tisztában. Az Avtv. 3. § (7) bekezdése szerint „*az érintett a hozzájárulását az adatkezelővel írásban kötött szerződés ke-retében is megadhatja a szerződésben foglaltak teljesítése céljából. Ebben az esetben a szerződésnek tartalmaznia kell minden olyan információt, amelyet a személyes adatok kezelése szempontjából – e törvény alapján – az érintettnek is-mernie kell, így különösen a kezelendő adatok meghatározását, az adatkezelés időtartamát, a felhasználás célját, az ada-tok továbbítását, adatfeldolgozó igénybevételét. A szerződésnek félreérthetetlen módon tartalmaznia kell, hogy az érin-tett aláírásával hozzájárul adatainak a szerződésben meghatározottak szerinti kezeléséhez.*”

A Bank az Általános Üzletszabályzatának rendelkezéseitől eltérően szabályozza az adatkezelés feltételeit az Áltá-lános Szerződési Feltételek között, amikor kimondja, hogy: „*az Adós(ok) továbbá hozzájárul(nak) ahhoz, hogy a Bank a kölcsönkérelemben, az ahhoz kapcsolódó egyéb dokumentumokban, okiratokban, valamint a kölcsönszerződésben fog-lalt szerződésben foglalt személyes adataikat, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról, valamint a Hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló törvények rendelkezései szerint... a jelen szerződéses jogviszony szerinti elszámolás, kötelezettségek és jogosultságok teljesítésének igazolása, kockázatelemzési és értékelési célokra, e célok eléréséhez feltétlenül szükséges időtartamban, de legalább a szerződés megkötésétől számított 10 évig nyilvántartsa, feldolgozza és kezelje.*”

A Bank Általános Szerződési Feltételekben előírt rendelkezése szintén nem felel meg az Avtv. által előírt meg-felelő tájékoztatás követelményének, illetve aggályos abból a szempontból is, hogy az Avtv. rendelkezései szerint az egyes célokhoz külön-külön kell megjelölni azokat az adatokat, amelyeket a megjelölt célból kezelni kívánnak, továbbá azt, hogy az egyes adatkezelések meddig fognak tartani. Az összevont célokhoz adott együttes hozzájárulás kérése tehát sérti az érintett információs önrendelkezési jogát, ezért jogellenes.

2.1. A Bank Általános Üzletszabályzatában előírt rendelkezés, szerint „*nem jelenti a banktitok sérelmét különö-sen: a Cetelem csoport, így különösen a Le Cetelem S.A. (75116 Párizs, Avenue Kléber 5., Franciaország) külföldi pénz-ügyi intézmény részére történő adattovábbítás.*”

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 54. § (1) bekezdésének h) pontja szerint „*a pénzügyi intézmény által a külföldi pénzügyi intézmény számára történő adattovábbítás, abban az esetben, ha a pénzügyi intézmény ügyfele (adatalany) ahhoz írásban hozzájárult és a külföldi pénzügyi intézménynél (adatkezelőnél) a magyar jogszabályok által támasztott követelményeket kielégítő adatkezelés feltételei minden egyes adatra nézve telje-sülnek, valamint a külföldi pénzügyi intézmény székhelye szerinti állam rendelkezik a magyar jogszabályok által támasz-tott követelményeket kielégítő adatvédelmi jogszabállyal.*”

A Hpt. fent idézett rendelkezése az Avtv. 9. §-ban foglalt rendelkezéseket követi, melyek szerint személyes adatot harmadik országba továbbítani csak akkor szabad, ha ahhoz az érintett hozzájárult, törvény, illetve nemzetközi szerző-dés elrendeli, feltéve, hogy a harmadik ország joga az Európai Unió által előírt megfelelő védelmet biztosítja.

Szükséges továbbá hangsúlyoznom azt, hogy a bankcsoport részét képező, de különálló bankok nyilvántartásai nem tekinthetők és nem is kezelhetők egy egységes nyilvántartásként. Ebből pedig az következik, hogy a bankcsoportok tagjai az Avtv. szabályainak megfelelő felhatalmazás nélkül nem továbbíthatnak harmadik személyek részére személyes adatokat.

A Bank Általános Üzletszabályzatában megfogalmazott kitétel ellentétben áll az Avtv. 9. §-ban, illetve a Hpt. 54. §-ban megfogalmazott rendelkezésekkel, ezért jogellenes.

2.2. A Bank Általános Üzletszabályzatának rendelkezése szerint, „*ha az Ügyfél kifejezett rendelkezéssel nem tiltotta meg, a bank az Ügyfél fizetőképességének általános banki megítéléséről jogosult bankinformációt adni*” – sérti az érintett információs önrendelkezési jogát, illetve ellentétben a Hpt. rendelkezéseivel is.

Mivel a Hpt. nem jogosítja fel a Bankot az Általános Üzletszabályzatában leírt adatkezelésre, az érintett önrendelkezési jogosultságából az következik – a fentiek alapján –, hogy csak az egyértelmű és megfelelő tájékoztatás meglelté után megadott hozzájárulása adhatja meg a jogalapot a személyes adatainak kezeléshez.

2.3. A Bank Általános Üzletszabályzatának azon rendelkezésével kapcsolatban, amely feljogosítja magát a Bankot a telefonos hívások rögzítésére, fel kell hívnom a figyelmemt a telefonon történő ügyintézésrel kapcsolatos adatvédelmi követelményekre. Ezek szerint a telefonos ügyintézés során elhangzott beszélgetéseket csak akkor lehet rögzíteni, ha az érintett figyelmeztetést előzőleg felhívták arra, hogy a telefonon történő ügyintézés rögzítésre kerül, illetve amennyiben az érintett ügyfél nem szeretné azt, hogy a beszélgetés rögzítésre kerüljön, akkor mely ügyfélirodán tehet személyes bejelentést.

Az érintettnek lehetőséget kell tehát biztosítani ahhoz, hogy eldönthesse, kíván-e telefonos bejelentéssel élni a Bank felé, mely esetben a telefonon történő beszélgetés rögzítésre kerül, vagy pedig személyesen kívánja ügyeit egy ügyfélirodában intézni. Erre a választási lehetőségre az érintett figyelmeztetést előzőleg fel kell hívni. Abban az esetben, ha az ügyfél számára nem tudnak személyes beszélgetésre lehetőséget biztosítani, a telefonon történő hívásokat nem lehet rögzíteni.

3. A telefonos ügyintézés során a betelefonáló részére adott, a bankszámlával kapcsolatos tájékoztatásra vonatkozóan az Avtv. 10. §-át kell figyelembe venni, mely az adatkezelésekkel kapcsolatos adatbiztonsági kérdésekről rendelkezik. Eszerint:

„(1) Az adatkezelő, illetőleg tevékenységi körében az adatfeldolgozó köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, köteles továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek e törvény, valamint az egyéb adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükségesek.

(2) Az adatokat védeni kell különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a véletlen megsemmisülés és sérülés ellen. A személyes adatok technikai védelmének biztosítása érdekében külön védelmi intézkedéseket kell tennie az adatkezelőnek, az adatfeldolgozónak, illetőleg a távközlési vagy informatikai eszköz üzemeltetőjének, ha a személyes adatok továbbítása hálózaton vagy egyéb informatikai eszköz útján történik.”

Az Avtv. idézett rendelkezései szerint az adatkezelőnek a kezelt adatokat többek között védenie kell a tekintetben, hogy azok jogosulatlan személy birtokába ne juthassanak.

Ha ügyfél vagy más személy telefonon kér információt egy adott bankszámlával kapcsolatban, akkor nem elegendő a személyes adatok jogszerű továbbításához az, hogy a betelefonáló az adott bankszámla tulajdonosának személyes adatait, így nevét, lakcímét, anyja nevét, születésének dátumát és helyét megadja. Olyan azonosító rendszert kell kiépíteni, amely egyértelműen kizárja a visszaélés lehetőségét. Megfelelő mód lehet az, ha a betelefonáló egy személyazonosító számsort üt be a telefonon, vagy közöl az ügyintézővel, vagy az ügyfél személyes kódjával – melyet csak a jogosult személy ismerhet – azonosítja magát.

A fentiek alapján felszólítom Önt, hogy az ismertetett követelményeknek megfelelően a lehető legrövidebb határidőn belül módosítsák a belső adatkezelési szabályzatot és a megfelelő banki gyakorlatot. A módosításokról és a megtett intézkedésekről haladéktalanul tájékoztassanak.

Budapest, 2004. október 25.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(65/A/2004)

[Állásfoglalás: az adatvédelmi biztosnak nincs hatásköre arra nézve, hogy a bíróságnak olyan adatkezelésével kapcsolatban foglaljon állást, amely annak eljárásához, ítélező tevékenységéhez kapcsolódik]

[...]

Tisztelt [...]!

A beadványában foglaltak szerint megbízója ellen a Pesti Központi Kerületi Bíróság előtt folytatott magánvádas eljárásban ügyfele orvosszakértői vizsgálatát rendelte el a bíróság. Megítélése szerint az eljárásban a bíróság nem szabályszerűen járt el, és ügyfele személyes adatainak védelméhez fűződő joga is sérült egészségügyi adatainak kezelése során. Beadványában a bejelentés kivizsgálását és intézkedések meghozatalát kérte tőlem.

Tájékoztatom, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 27. § (1) bekezdése alapján a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben az adatvédelmi biztos nem járhat el. Az adatvédelmi biztosnak nincs hatásköre arra nézve sem, hogy a bíróságnak olyan adatkezelésével kapcsolatban foglaljon állást, amely annak eljárásához, ítélező tevékenységéhez kapcsolódik.

A hatályos jogszabályok alapján az egészségügyi adatok kezelése tárgyában az alábbi általános tájékoztatást adom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (2) bekezdés szerint egészségi állapotra vonatkozó különleges adat akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul vagy törvény elrendeli. Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüak.) 4. § (2) bekezdése alapján egészségügyi és személyes adat – egyéb esetek mellett – bírósági eljárás céljából is kezelhető. Az Eüak. 23. § (1) bekezdése szerint a büntetőügyben eljáró a bíróság, illetve az igazságügyi orvosszakértő írásbeli megkeresésére a kezelést végző orvos egészségügyi adatokat szolgáltat. E jogszabályi rendelkezés értelmében az egészségügyi ellátóhálózat köteles átadni az érintettre vonatkozó egészségügyi és személyes adatokat, ha azokra büntető és polgári ügyben a rendőrségnek, az ügyészségnek, a bíróságnak vagy az igazságügyi szakértőnek van szüksége.

Az Avtv. 5. § (1)–(2) bekezdéseiben rögzített alapvető adatvédelmi elv, hogy személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél eléréséhez szükséges mértékben és ideig. Az Avtv. célhoz kötöttségi elvét az egészségügyi adatok kezelése során, a bírósági eljárásokhoz kapcsolódó adatkezelésekben is érvényesíteni kell. Az Eüak. 1. §-a is hangsúlyozza, hogy a személyes adatot csak törvényes cél eléréséhez szükséges esetekben és mértékben lehet kezelni.

Az igazságügyi szakértőkről szóló 2/1988. (V. 19.) IM rendelet 38. § (1) bekezdése alapján a szakértőt a tevékenysége során tudomására jutott tényekre és adatokra nézve titoktartási kötelezettség terheli. Ezekről a tényekről és adatokról csak az ügyben eljáró hatóságokat, továbbá a jogszabályban meghatározott szervet (személyt) tájékoztathatja.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 108. §-a értelmében a szakértő a szakvéleményt szóban előadja, vagy a kitűzött határidőn belül írásban terjeszti elő. Még abban az esetben is, ha a tanács elnöke az iratok felolvasásáról rendelkezik, a Be. lehetőséget teremt arra, hogy a tárgyaláson az okirat felolvasása helyett csak a lényegi tartalom ismertetésére kerüljön sor.

Tájékoztatom továbbá, hogy a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet 10. § (2) bekezdésében más iratoknál szigorúbb feltételekkel engedélyezi az egészségügyi intézet által a bíróság megkeresésére megküldött iratokba való betekintést, illetve az ilyen iratokról felvilágosítás adását.

Kérem tájékoztatásom szíves tudomásulvételét.

Budapest, 2004. november 9.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1603/A/2004)

[Állásfoglalás: egy alapítvány népszerűsítéséhez, megismertetéséhez nem alkalmas és nem megengedhető eszköz a kiskorúak különlegesen védett személyes adatainak nyilvánosságra hozatala]

[...]

Tisztelt [...]!

Azzal az indítvánnyal fordult hivatalomhoz, hogy az alapítványukkal kapcsolatban álló kiskorúak törvényes képviselőitől a gyermekek személyes és ezen belül különleges adatainak, valamint arcképének nyilvánosságra hozatalához való hozzájáruló nyilatkozatot véleményezzem.

A fentiekkel kapcsolatban tájékoztatom arról, hogy az emberi jogokat tiszteletben tartó jogállam gyakorlata a személyes adatok védelmét mint alkotmányos alapjogot az emberi méltóság védelméből eredezteti. Ez azt is jelenti, hogy noha a szülő a kiskorú törvényes képviselője, nem tekinthetjük a kiskorú sorsa feletti rendelkezési jogát korlátlanoknak: az nem lépheti át az emberi méltóság védelmének határait. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette az emberi méltóság védelmének koncepcióját. Ennek lényege, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat, és nem válik eszközzé vagy tárggyá.

Annak a célnak a jogi jelentősége, melynek eléréséhez az Ön indítványából kitűnően a törvényes képviselő hozzájárulását kérik, az emberi méltóság védelmével szembeállítva elenyésző.

Mindezek miatt, tekintettel arra is, hogy a személyes adat nyilvánosságra hozatala a személyes adatok kezelésének különböző módjai közül az információs önrendelkezési jog gyakorlását tekintve a legnagyobb veszélyt jelenti, mivel az önrendelkezési jog lényeges elemei a nyilvánosságra hozatalt követően már aligha gyakorolhatók, nem tartom egy alapítvány népszerűsítéséhez, megismertetéséhez alkalmas és megengedhető eszköznek különlegesen védett személyes adatok nyilvánosságra hozatalát.

Felkérem, szíveskedjenek céljaik elérése érdekében más eszközt igénybe venni.

Budapest, 2004. november 15.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1715/K/2004)

* * *

[Állásfoglalás: a nyomozó hatóság adatszolgáltatását az eljárás megszüntetése esetén, a határozat jogerőre emelkedésétől számított három napon belül köteles teljesíteni]

Dr. Kató Miklós
hivatalvezető

Fejér Megyei Ügyészségi Nyomozó Hivatal
Székesfehérvár

Tisztelt Hivatalvezető Úr!

Hivataluk által, a [...] számon folytatott büntetőügyben [...] ügyvéd megkereséssel fordult hozzám, melyben arról tájékoztattott, hogy ügyfelét, [...] -t ujj- és tenyérnyomat vétel céljából beidézték, holott az ellene hamis vád büntetnének megalapozott gyanúja miatt folytatott eljárást a hivatal 2004. szeptember 17. napján kelt határozatával megszüntette. Az ügyvédnö állásfoglalásomat kérte abban a kérdésben, hogy az ügyben elrendelt adatigénylés jogszerű-e.

Az ügyben kialakított álláspontom, melyről a kérelmezőt is tájékoztatom, a következő:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 3. §-a alapján személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. Az Avtv. 5. § (2) bekezdése értelmében csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

A bűnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény (Bnyt.) 31. §-a értelmében a daktiloszkópiai és fényképnnyilvántartásban kell nyilvántartani annak az adatait, ujj- és tenyérynnyomatát, továbbá arcképét, akit szándékos bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt – a magánvádas eljárások kivételével – büntetőeljárás alá vontak. A Bnyt. 36. § b) pontja értelmében ugyanakkor a felvett adatokat a nyomozás, illetve a büntetőeljárás megszüntetése esetén a határozat jogerőre emelkedéséig kell nyilvántartani. A törvény 48. § (1) bekezdésében foglaltak szerint meg kell szüntetni annak a nyilvántartását, akire vonatkozóan a nyilvántartási idő letelt.

Az adatkezelésre fő szabályként akkor van felhatalmazása az adatkezelőnek, ha az érintettel szemben szándékos bűncselekmény megalapozott gyanúja miatt büntetőeljárást folytatnak, vagy a terheltet jogerősen elítélték. A büntetőeljárás megszüntetésével a nyilvántartás jogalapja is megszűnik, az adatokat a Bnyt. 48. § (2) bekezdése szerint törlik a számítógép adatbázisából, az egyéb adathordozók, pedig fizikailag is megsemmisítésre kerülnek. Az adattörlés fogantatása érdekében a nyomozó hatóság a daktiloszkópiai és fényképnnyilvántartás részére a 7/2000. (II. 16.) BM–IM együttes rendelet 18. § (2) bekezdésében foglaltak szerinti adatszolgáltatást köteles teljesíteni. A szolgáltatandó adatkörbe az érintett ujj- és tenyérynnyomata és fényképe nem tartozik bele. A nyomozó hatóság ujj- és tenyérynnyomat vételre vonatkozó ismételt adatigénylését nem alapozhatja meg, hogy a korábbi mintavétel technikailag nem sikerült és ily módon alkalmatlan arra, hogy azt a Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet Daktiloszkópiai Szakértő Osztálya (BSZKI) feldolgozza, hiszen az adatok nyilvántartására már nem kerülhet sor, azokat a nyilvántartásból a 7. számú adatlap tartalma alapján a BSZKI-nak már törölnie kellett. A BSZKI természetesen csak akkor tud eleget tenni törvényi kötelezettségének, ha a nyomozó hatóság intézkedéséről értesül. A nyomozó hatóság adatszolgáltatását az eljárás megszüntetése esetén, a határozat jogerőre emelkedésétől számított 3 napon belül köteles teljesíteni [Bnyt. 35. § (2) bekezdés].

Fentiek alapján [...] érintett ujj- és tenyérynnyomatának ismételt felvétele ellentétes lenne a Bnyt. és az Avtv. rendelkezéseivel.

Budapest, 2004. november 17.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1747/A/2004)

* * *

[Állásfoglalás: a bíróságok adatkezelésének szabályait minden szereplő jogaira és kötelezettségeire kiterjedően törvényben indokolt szabályozni]

Dr. Gatter László
elnök

Fővárosi Bíróság
Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

A Fővárosi Bíróság sajtószabályzatának elkészítése kapcsán adatvédelmi szempontú kérdésekben kérte állásfoglalásomat. A szabályzat készítése során kérem, hogy következetesen érvényesítsék azt a szempontot, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) hatálya alól a sajtó szervei nem tekinthetők kivételnek.

Előre kívánom bocsátani, hogy a bíróságok adatkezelésének szabályait minden szereplő jogaira és kötelezettségeire kiterjedően törvényben tartom indokoltnak szabályozni. A Fővárosi Bíróság sajtószabályzata és jelen állásfoglalásom sem pótolhatja a személyes adatok védelméhez, a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jog, az eljárási jogi garanciák érvényesüléséhez, valamint a kutatás szabadságához fűződő jog érvényesülését együttesen, egymásra tekintettel garantáló jogforrás hiányát.

Feltett kérdéseinek megválaszolása előtt általánosságban a következőket tartom szükségesnek megállapítani: a bírósági eljárások menete felosztható a tárgyalás, valamint a tárgyaláson kívüli szakaszra, ezeken belül pedig nyilvános, és nem nyilvános cselekményeket, dokumentumokat, adatokat különböztethetünk meg. A tárgyalás szakaszában a tárgyalási jegyzék, a tárgyaláson elhangzottak, az ítélethirdetés és annak szóbeli indokolása nyilvános. A nem nyilvános tárgyaláson azonban csak a tárgyalási jegyzék, valamint az ítélethirdetés tekinthető publikusnak. A tárgyaláson kívüli

szakaszban a dokumentumokban fellelhető személyes, valamint közérdekből nyilvános adatnak nem tekinthető adatok csak meghatározott feltételek fennállása esetén ismerhetők meg bárki számára, míg a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok korlátozás nélkül.

Az általános megállapítások után levelének szerkezetét követve álláspontomat az alábbiakban foglalom össze:

1. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 29. § (2) bekezdése szerint a bíróság előtt folyamatban lévő vagy befejezett ügyről a sajtó, a rádió és a televízió részére a bíróság elnöke vagy az általa megbízott személy adhat tájékoztatást. E szabály alapján a vádirat, keresetlevél pontos tartalmáról, valamint annak benyújtásának körülményeiről tájékoztatás adható a sajtó képviselőinek. Ez az értelmezés azonban indokolatlanul kiterjesztő lenne, amennyiben általános felhatalmazásként kezelnénk. Kiindulópont az Avtv. azon szabálya kell, hogy legyen, mely szerint személyes adat akkor kezelhető (többek között továbbítható, hozható nyilvánosságra), ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli [3. § (1) bekezdés]. A két jogszabályhely együttes értelmezéseként az általános, Avtv.-ben rögzített szabály alól kivételnek tekinthetők azok a vádiratok, amelyek olyan ügyekben születtek, amelyeket az elkövetéstől kezdődően a közvélemény élénk érdeklődése övezett, és a rendőrség, valamint az ügyészség az ügy részleteiről jogszerűen tájékoztatta a közvéleményt.

A bíróság elnökének tájékoztatási joga többféle értelmezésnek is utat nyithat, ugyanakkor a teljes aktanyilvánosság nem tartozhat az elfogadható értelmezések közé.

2. Büntetőügyben az ügyész nevének nyilvánosságra kerülését adatvédelmi szempontból nem tartom aggályosnak, ahogyan az eljáró bíró nevének nyilvánosságra hozását sem, tekintettel az Avtv. 19. § (2) bekezdésének második mondatára is, mely szerint „[...] *e szervek hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre – ha törvény másként nem rendelkezik – bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat*”.

A jogi képviselő nevének és elérhetőségének nyilvánosságra hozása csak az érintett előzetes hozzájárulásának birtokában fogadható el.

3. A tárgyalási jegyzék nyilvánosságával kapcsolatban, ahogyan arról 1259/A/2004-2-es ügyiratszámú levelemben tájékoztattam, álláspontom szerint szükség volna egy olyan szabályozásra, amely alapján egyértelmű, hogy meghatározott ügycsoportok, amelyek közérdekű információt tartalmaznak, törvényi garanciák mellett névvel együtt is nyilvánosságra kerülhetnek. Ilyen ügyek lehetnek – a saját joggyakorlatomból vett példa szerint – a közfeladatot ellátó szervek, a közpénzek felhasználásával kapcsolatos perek, vagy a közszereplők feladatkörével összefüggő egyes ügyek.

Mindenképpen egy olyan rendszer bevezetésére van szükség, amely a folyamatban lévő ügyekben egyszerre biztosítja a tájékoztatás magas színvonalát, a közérdekű adatokról való tájékoztatást és az érintettek személyiségi jogainak a védelmét. Garantálnia kell a bíróságnak, hogy az újságírók (nyilvánosság) tájékoztatása nem történhet korábban, mint az érintett tájékoztatása.

4. A szakértő kirendelésének okáról, valamint időpontjáról, amennyiben az személyes adatok nyilvánosságra hozatalával nem jár, álláspontom szerint korlátozás nélkül adható felvilágosítás.

A tanúk idézéséről szóló döntések bárki által történő megismerhetősége csak az érintett előzetes hozzájárulása után engedhető meg.

5. Ennek a kérdésnek a felvetése jól mutatja, hogy a gyakorlati problémák azonnali megoldást igényelnek, ugyanakkor a jelenleg hatályos jogszabályok nem rendezik megnyugtatóan az ítéletek nyilvánosságának kérdését. Erre a jogszabályi környezetre tekintettel úgy foglalkozom állást, hogy az ítélet kihirdetése nyilvános tárgyaláson történik ugyan, a leírt ítéletet azonban a bíróság nem hozhatja korlátlanul nyilvánosságra. Ennek megfelelően nem támogatom, hogy minden ítélet elérhető legyen az interneten a sajtó képviselői számára.

6. Mind a polgári eljárásról, mind a büntetőeljárásról szóló törvényi szabályok alapelveként rögzítik a tárgyalás nyilvánosságát. A bíróság határozatát nyilvánosan hirdeti ki. Az írásba foglalt ítélet, valamint az abban található személyes, illetve magánadatok ilyen jellegüket a jogerőssé válással sem veszítik el. Ezen kérdéssel összefüggésben következően arra az álláspontra helyezkedtem, hogy a nyilvános tárgyaláson való részvétel lehetősége csak a törvényben meghatározott esetekben korlátozható, így az ott megismerhető (elhangzó) személyes adatok védelme ilyen értelemben korlátozott. A leírt ítélet bárki által hozzáférhetővé válása túlmutatna ugyanakkor az eljárásjogi garanciák érvényesülésén, ezért annak a sajtó munkatársai által történő megismerését csak anonimizált formában tartom elfogadhatónak.

A bíróságok joggyakorlatának megismerését az érdeklődők számára lehetővé kell tenni. Ennek megfelelően például a kártérítés összegének megállapítása elvei, a büntetés kiszabásának gyakorlata olyan közérdekű adatoknak tekinthetők, amelyek megismeréséhez közérdek fűződik.

Mind az ötös, mind a hatos ponthoz kapcsolódnak azok a szempontok, amelyek még öt évvel ezelőtt merültek fel dr. Papácsy Edit, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács hivatalvezetője titkárságának vezetője és elődöm között létrejött személyes találkozón. Engedje meg, hogy ezeket a bírósági iratok nyilvánosságához kapcsolódóan összefoglaljam.

A bírósági ügyek irataiba való betekintést az adott bíróság elnöke engedélyezheti. E jog gyakorlása függ azonban az ügyben érintettek személyétől, az ügy tárgyától, a bizonyítási eljárásban felhasznált iratok, igazságügyi szakértői vélemények tartalmától.

Az igazságszolgáltatáson belül az eljárások funkcióját tekintve lényeges különbség van a polgári és a büntető eljárások között. A tájékoztatáshoz fűződő joggal összefüggésben ez úgy jelentkezik, hogy az előbbi esetekben a magánszemélyek jogvitái főszabályként nem publikusak, míg a bűnelkövetőkkel szemben az állam büntető igénye indokolhatja a nyilvánosságot, hiszen ilyenkor az állam az egész társadalom igényét érvényesíti. Ebből ered az is, hogy a terheltnek nincs joga az eljárás nyilvánosságának kizárására.

Minden olyan ügyben, amelyben kiskorú vagy fiatalkorú akár közvetve is érintett, az ő védelme érdekében is indokolt lehet a tájékoztatás korlátozása a sajtó képviselői számára. Ilyen eljárások lehetnek a házassági perek, melyek esetében a peres felek kérelme alapján sor kerülhet a nyilvánosság kizárására nem csak a tárgyalásról, hanem a határozat kihirdetéséről is, ahogyan a fiatalkorúak büntetőügyeinél, ahol ezt a mérlegelési jogát az eljáró bíró hivatalból, nem pedig az érintett kérelmére gyakorolja.

Azt, hogy a nyilvánosság korlátozásának indokául szolgáló magánérdek meghaladja-e a tájékoztatáshoz és az eljárás nyilvánosságához fűződő közérdeket, nem a bíróság elnöke, hanem a konkrét ügyben eljáró bíró döntheti el, ő van ugyanis mindazon információ birtokában, amelyek segítségével ezt méltányosan meg lehet ítélni. Az ilyen döntések bizonytalanságait mindaddig nem lehet elkerülni, amíg az ezzel kapcsolatos eljárási szabályok hiányosak.

A bizonyítási eljárás során ismertetett, sok esetben különleges adatokat tartalmazó szakvélemény, illetve a tárgyaláson meghallgatott szakértő állításai osztják az ügyiratok sorsát. Ha a tárgyalásnak erről a részéről kizárják a nyilvánosságot, az egyértelmű helyzetet teremt, mert ilyenkor csak annyiban válik megismerhetővé a kérdéses irat, amennyiben az ügydöntő határozat meghozatala során bizonyítékként jelentőséggel bír.

Az ítéletek „fejrésze” olyan személyes azonosító adatokat tartalmaz, melyeknek nyilvánosságra hozatala az ügy ismertetése szempontjából felesleges, és az érintett ehhez való kifejezett hozzájárulása nélkül közzététele jogszerűtlen. Ez alól kivételnek tekinthetők az első pontban meghatározott ügyekben hozott határozatok.

7. Amennyiben a kényszerintézkedés kapcsán a tényállásról, a döntésről, valamint annak indokolásáról közleményt ad ki a bíróság, álláspontom szerint a sajtó szervei – törvényi hivatkozási alap hiányában – további tájékoztatást nem követelhetnek.

8. A bűnügyi személyes adatot az Avtv. kiemelten is védeni rendeli. Álláspontom az, hogy egy konkrét személy ellen az adatkérés időpontjában, illetve korábban folyamatban volt, valamint lezárt ügyekről csak annyi adat kerülhet nyilvánosságra, amennyiben azt a nyilvánosan kihirdetett bírósági határozat (annak indoklása) érinti.

9. Az ebben a pontban említett személyes adatok továbbítása a sajtó képviselői számára, mivel arra vonatkozóan törvényi rendelkezés nem lelhető fel, nem lenne jogszerű.

10. A statisztikai adatoknak az újságírók számára való hozzáférhetővé tétele a személyes adatok védelme szempontjából nem vet fel aggályokat. Az Ön által említett, meghatározott szempontok szerint csoportosítható adatok (például óvadéokra, bizonyos cselekménytípusok előfordulási gyakorisága) az Avtv. 2. § 4. pontja szerint közérdekű adatnak tekintendők, így ezek megismerését a törvény 20. §-ában leírt eljárás szerint lehetővé kell tenni. Az olyan adatokat, amelyek nem állnak rendelkezésre, és „előállításukra” jogszabályi kötelezettség sincsen, annyiban köteles az adatkezelő az annak megismerésre irányuló kérelemnek eleget tennie, amennyi ésszerűen elvárható erőfeszítéssel előkereshető.

11. Az, hogy a nyilvános, bárki által megtekinthető, alapítványokkal összefüggésben álló dokumentumokba az érdeklődő újságírók betekintheznek, adatvédelmi szempontból nem kifogásolható, ugyanakkor a nem nyilvános iratokba való betekintés lehetővé tételét nem tartom elfogadhatónak.

Végül engedje meg, hogy utaljak arra, hogy ez év januárjában, az OIT által szervezett, a bírósági iratok nyilvánosságáról szóló megbeszélésen elhangzott, az OIT hivatalának vezetője olyan előterjesztés elkészítését szorgalmazza, amely jogalkotást javasol a tárgyalt témában. Adatvédelmi biztosként én magam is támogatom az OIT és a jogalkotó ilyen irányú törekvését.

Budapest, 2004. november 17.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1300/K/2004)

[Állásfoglalás: a jelenlegi törvényi szabályozás szerint a Versenyhivatalnak nincs felhatalmazása arra, hogy kezelje – tehát tárolja – a személyes adatokat, főleg pedig olyanokat nem, amelyek nem is állnak összefüggésben a vizsgálat tárgyával]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön a [...] nevében panasszal fordult hozzám, melyben azt kifogásolta, hogy a Versenyhivatal munkatársai a rajta-
ütésszerű házkutatások során teljes körű, válogatás nélküli másolatokat készítenek a vizsgálat alá vont cégnél található
számítógépeken levő adatokról. Ezzel az eljárással a Versenyhivatal igen nagy mennyiségű olyan személyes adatnak
kerül a birtokába, amelyek egyáltalán nem kapcsolódnak a vizsgált gazdasági tevékenységhez. Az ügygel kapcsolatos
álláspontomról az alábbiakban kívánom tájékoztatni.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 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. Adatkezelés pedig – amint azt Ön is írta beadványában – az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása.

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: versenytörvény) 65. § (4) bekezdése kizárólag a vizsgált gazdasági tevékenységgel összefüggésben biztosít a Versenyhivatal munkatársainak jogot arra, hogy megismerjék az ügyfélnek és az eljárás más résztvevőinek a személyi adatait. Ez a felhatalmazás a megismerésre azonban nem jelent felhatalmazást az adatok Avtv. szerinti kezelésére, például tárolására vagy továbbítására.

Sok esetben a Versenyhivatal eljárása során igen komoly nehézségekbe ütközhet, hogy a gazdasági tevékenységgel összefüggő adatoktól elválasszák a személyes adatokat, valamint az eljárások teljes „*megbénításához*” vezetne, ha a hivatal nem tárolhatna személyes adatokat. A jelenlegi törvényi szabályozás szerint azonban a Versenyhivatalnak nincs felhatalmazása arra, hogy kezelje – tehát tárolja – a személyes adatokat, főleg pedig olyanokat nem, amelyek nem is állnak összefüggésben a vizsgálat tárgyával.

Felkértem tehát dr. Nagy Zoltánt, a Versenyhivatal elnökét, hogy kezdeményezzék a versenytörvény oly módon történő módosítását, hogy abban szabályozásra kerüljön, hogy a szükségszerűen és elkerülhetetlenül a Versenyhivatal birtokába került, a gazdasági tevékenységgel esetleg össze nem függő személyes adatokat a hivatal milyen módon és meddig kezelheti, törvényes kereteket biztosítva ezzel az általuk jelenleg is folytatott, de ma még jogi szempontból erősen aggályosnak nevezhető gyakorlatnak.

Felszólítottam továbbá az elnök urat, hogy a [...] -től 2004. április 7. napján lefoglalt adatok közül azokat, amelyek személyes adatok és nem állnak összefüggésben a vizsgálat tárgyával, szolgáltatassák vissza a [...] részére, illetve gondoskodjanak azok végleges törléséről a Versenyhivatal adatbázisaiból.

A személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdésekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2004. november 24.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1602/A/2004)

[Állásfoglalás: a szolgáltatók az adatátadási nyilvántartásban szereplő adatokat az adatátadást követő 5 évig kötelesek megőrizni]

Dr. Czintula György
igazgatóhelyettes

T-Mobile Magyarország Távközlési Rt.
Budapest

Tisztelt Igazgatóhelyettes Úr!

Megkeresésében állásfoglalásomat kérte azzal kapcsolatban, hogy a nyomozó hatóságok, bíróságok számára továbbított adatokat, valamint az adatok kiadásának az alapjául szolgáló hatósági megkereséseket a mobilszolgáltatók (elektronikus hírközlési szolgáltatók) mennyi ideig kötelesek megőrizni annak érdekében, hogy igazolni tudják az adattovábbítás törvényességét.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 24. §-a értelmében kötelességem elősegíteni a személyes adatok kezelésére és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó törvényi rendelkezések egységes alkalmazását, ennek keretében a felvetett problémára vonatkozó állásfoglalásomat az alábbiakban ismertetem.

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 157. § (7) bekezdése értelmében az Eht. 129. § (7) bekezdés b)–d) pontjaiban foglalt adatokat a szerződés megszűnéséig; valamint a 157. § (2) bekezdés b)–j) pontjaiban foglalt adatokat három évig köteles megőrizni a szolgáltató abból a célból, hogy a nemzetbiztonság, a honvédelem és a közbiztonság védelme, a közvádas bűncselekmények, valamint az elektronikus hírközlési rendszer jogosulatlan vagy jogsértő felhasználásának üldözése céljából az arra hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szervek, nyomozó hatóságok, ügyész, valamint a bíróság ilyen irányú megkeresése esetén az adatok átadhatóak legyenek.

Az Avtv. 12. § (1) bekezdése értelmében „az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az általa kezelt, illetőleg az általa megbízott feldolgozó által feldolgozott adatairól, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, az adatfeldolgozó nevéről, címéről (székhelyéről) és az adatkezeléssel összefüggő tevékenységéről, továbbá arról, hogy kik és milyen célból kapják vagy kapták meg az adatokat. Az adattovábbításra vonatkozó nyilvántartás – és ennek alapján a tájékoztatási kötelezettség – időtartamát az adatkezelést szabályozó jogszabály korlátozhatja. A korlátozás időtartama személyes adatok esetében öt évnél, különleges adatok esetében pedig húsz évnél rövidebb nem lehet”.

A fenti jogszabályhely értelmében az adatátadásról nyilvántartást kell vezetni, amelynek minimálisan tartalmaznia kell azt, hogy mely adatokat, milyen megkeresés alapján, mikor és pontosan kinek továbbítottak. A nyilvántartás alapján a szolgáltatók az átadott adatok vonatkozásában kizárólag az érintett tájékoztatása céljából kötelesek a személyes adatokat megőrizni. Hangsúlyozom, ez esetben az adattárolás célja kizárólag az, hogy az érintettek az adatkezelés körülményeiről tájékozódhassanak. Lényeges körülmény, hogy az adattovábbítási nyilvántartásnak az illető azonosító adatait is tartalmaznia kell, tudniillik ezek hiányában a későbbi tájékozódás alkalmával az ügyfél nem volna azonosítható, mely esetben a személyes adatokkal történő visszaélés elleni elemi védekezés is kizárt.

Tekintettel arra, hogy az idézett jogszabályhely értelmében a nyilvántartás időtartamát jogszabály korlátozhatja (mely a személyes adatok esetében öt évnél, különleges adatok esetében pedig húsz évnél rövidebb nem lehet), azt kell eldöntenünk, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltató vonatkozásában állapít-e meg ilyen korlátozást valamely, az adatkezelést érintő jogszabály. Az Avtv. 12. §-ának értelmezése során megállapítható, hogy amennyiben ilyen, a nyilvántartás időtartamára vonatkozó jogszabály az adatkezelési határidőt korlátozza (ez a korlátozás személyes adatok esetében 5 évnél nem lehet rövidebb), azaz amennyiben ennél hosszabb megőrzési időtartamra vonatkozó előírást jogszabály nem tartalmaz, a nyilvántartás megőrzésére vonatkozó határidő 5 év.

Mivel ilyen, az átadott adatokat tartalmazó nyilvántartás megőrzési határidejére vonatkozó pozitív jogszabályi rendelkezést az ágazati adatkezelést szabályozó Eht. (és a végrehajtási rendeletei) nem tartalmaz(nak), a szolgáltatók az adatátadási nyilvántartásban szereplő adatokat az adatátadást követő 5 évig kötelesek megőrizni. (Végül utalni kívánok arra, hogy a büntető- és polgári jogi elévülési szabályok és az Avtv. együttes értelmezése is ugyanezen eredményre vezet.)

Budapest, 2004. november 24.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: egy eltűnt személy felkutatása során az érintett fizikai cselekvőképtelensége esetén akkor van lehetőség az adatok kezelésére, ha az érintett vagy más személy létfontosságú érdekeinek a védelme érdekében vagy szükséghelyzet/katasztrófa elhárításához szükséges, és csak az elhárításhoz szükséges mértékben]

Dr. Czintula György
igazgatóhelyettes

T-Mobile Magyarország Távközlési Rt.
Budapest

Tisztelt Igazgatóhelyettes Úr!

Beadványában a mobilszolgáltató cégek által kezelt (tárolt) előfizetői személyes adatok kiadhatóságával kapcsolatban fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához. A felvetett probléma lényege annyiban összegezhető, hogy azokban az esetekben, amikor a Rendőrség nem mint nyomozó hatóság jár el (például eltűnt személyek felkutatása), a törvényes feladatuk teljesítése során igényelt adatszolgáltatási megkeresést a mobilszolgáltatók kötelesek-e jogszabály szerint teljesíteni, az adatátadáshoz – az érintett előzetes hozzájárulásának a hiányában – rendelkezésre áll-e megfelelő törvényes jogcím [a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdés].

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 24. §-a értelmében köteleességem elősegíteni a személyes adatok kezelésére és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó törvényi rendelkezések egységes alkalmazását, ennek keretében a felvetett problémára vonatkozó állásfoglalásomat az alábbiakban ismertetem.

Mint azt a levelében felsorolt példák is mutatják, a kérdés igen életszerű. Adatvédelmi érzékenységet a kérdésnek az adja, hogy olyan élethelyzetekről van szó, amikor az ismeretlen helyen tartózkodó, önmagáról életjelt nem adó személlyel kapcsolatban nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy az információs önrendelkezési jogával élve nem szolgáltat magáról semmilyen adatot, vagy valamilyen oknál fogva nem képes élni az információs önrendelkezési jogával (fizikai értelemben cselekvőképtelen).

Fontos hangsúlyoznom, hogy amennyiben a felkutatni kívánt személy eltűnése szándékolt (az érintett fizikai értelemben cselekvőképes ugyan, csak a hollétét nem kívánja felfedni), nem a büntetőeljárás lefolytatásának az ellehetetlenítéséről vagy megakadályozásáról van szó, tudniillik ez esetben az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.), valamint a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény megfelelő jogcímeket tartalmaz a jogoszerű adatátadáshoz.

A kérdés éppen az, hogy ezen jogszabályokban rögzített adatátadási jogcímeken kívül létezik-e olyan törvényes jogcím, amely alapján a büntetőeljárás megindítása nélkül is lehetséges az előfizetői személyes adatok (cellainformációk) átadása a Rendőrségnek.

A vizsgált körben feltétlenül szükséges megemlíteni az Avtv. 2004. január 1-jétől hatályos 3. § (8) bekezdésében foglalt azon – az Európai Unió adatvédelmi irányelvével összhangban álló – rendelkezést, amelynek értelmében:

„Ha az érintett fizikai cselekvőképtelensége folytán nem képes hozzájárulását adni adatai kezeléséhez, akkor a saját vagy más személy létfontosságú érdekeinek védelméhez, valamint katasztrófa- vagy szükséghelyzet elhárításához vagy megelőzéséhez szükséges mértékben sor kerülhet személyes adatainak, beleértve különleges adatait is, kezelésére.”

A hivatkozott jogszabály az érintett fizikai cselekvőképtelenségét, mint feltételt tényként rögzíti, azaz csak abban az esetben lehetséges e törvényhely alapján az adatok átadása, ha az érintett – akár csak átmenetileg ugyan, de – ténylegesen fizikailag cselekvőképtelen, és csak meghatározott célból (ha az átadás „saját vagy más személy létfontosságú érdekeinek védelméhez, valamint katasztrófa- vagy szükséghelyzet elhárításához vagy megelőzéséhez szükséges”).

Előfordulhat olyan eset, hogy az illető felkutatásához szükséges helymeghatározási adatokat a mobilszolgáltató úgy bocsátja a Rendőrség rendelkezésére, hogy az érintett személy valójában cselekvőképes állapotban van; az eltűnése nem rajta kívül álló okokra vezethető vissza, éppen az érintett az, aki a tartózkodási helyét nem kívánja felfedni. Ez utóbbi esetben az adatátadás jogellenesnek minősül, ha ezen alkotmányos alapjog sérelme nem valamely más alkotmányos alapjog arányos védelme érdekében történik. Azonban a vázolt élethelyzeteknek éppen az a legfőbb jellegzetessége – adatvédelmi oldalról legalábbis –, hogy az adatkérés és átadás pillanatában ezen alapjogok sérelme, illetve az alapjogok sérelme veszélyének a fennállása nem egyértelmű; a Rendőrség az eltűnt személyek felkutatásakor egy sor feltételezésből indul ki (ismerősök, rokonok előadásai, korábbi lakóhely/tartózkodási helyek vizsgálata), amely alapján az

illető cselekvőképtelen állapotára következett. Ezen a ponton érdemes hivatkozni a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 36/A. §-ára, amely rögzíti:

„36/A. § (1) A Rendőrség a más törvényben meghatározott eseteken kívül körözését rendelheti, illetve – eltűnt személy esetén – rendeli el

a) a tartózkodási hely megállapítása érdekében annak az ismeretlen helyen lévő személynek,

aa) akinek eltűnését a Rendőrségen bejelentették [...]

(2) E törvény alkalmazásában, valamint a körözés elrendelése szempontjából eltűntnek kell tekinteni az ismeretlen helyen lévő személyt, ha [...]

c) az életvitelére, személyi körülményeire, foglalkozására tekintettel az eltűnésére ésszerű magyarázat nem adható;

d) az eltűnés balesettel, természeti katasztrófával, öngyilkossággal van összefüggésben.”

A Rendőrség azokban az esetekben, amikor az eltűnés körülményeinek az ismeretében joggal feltételezhető, hogy az illető a fizikai cselekvőképtelenség állapotában van (ilyen lehet tipikusan az, amikor például egy hegymászó bizonyos időtartam elteltével nem ad magáról életjelet, vagy egy olyan 14 év alatti személy tűnik el, akinek a korábbi életvitele, szüleivel fennálló kapcsolata, illetve életkörülményei ismeretében alapos okkal feltételezhető, hogy az eltűnése valamilyen rajta kívül álló okra vezethető vissza, azaz fizikai értelemben – ha átmenetileg is, de – cselekvőképtelen), köteles elrendelni az illető körözését.

Amennyiben a Rendőrség az előzőkre hivatkozva keresi meg az elektronikus hírközlési szolgáltatót a rendelkezésre álló cellainformációk megismerése érdekében, a szolgáltató számára megfelelő garanciát jelenthetnek a Rendőrség rendelkezésére álló azon információk, amelyek alapján az eltűnt személy körözését a Rendőrség hivatalból elrendelte. Fontosnak tartom azonban hangsúlyozni, hogy amennyiben a Rendőrség a megkeresésében – az eltűnés körülményeinek az ismeretében – az Avtv. 3. § (8) bekezdésére hivatkozik adatátadási jogcímként, és az adatátadást követően kiderül, hogy az érintett (eltűnt) személy mégis – fizikai értelemben – cselekvőképes volt, egy esetleges felelősségre vonás alól a szolgáltatót a rendőrségi adatkérés nem mentesíti, tudniillik az Avtv. hivatkozott paragrafusa a szolgáltatót az adatok átadására nem kötelezi. Ezzel mindössze arra kívántam felhívni a figyelmet, hogy jogi garancia az adatátadás jogszerűségére vonatkozóan nincs, minden egyes megkeresés alkalmával a szolgáltatónak kell mérlegelnie, hogy a Rendőrség által felderített/megismert eltűnési körülmények a vizsgált jogcím használatát lehetővé teszik-e.

A Rendőrségen kívül természetesen más személy érdekében is állhat egy eltűnt személy felkutatása: így különösen az érintett hozzátartozóinak. A már feljebb idézett Avtv. 3. § (8) bekezdés értelmében az érintett fizikai cselekvőképtelensége esetén akkor van lehetőség az adatok kezelésére, ha az az érintett vagy más személy létfontosságú érdekeinek a védelme érdekében vagy sürgősségi helyzet/katasztrófa elhárításához szükséges és csak az elhárításhoz szükséges mértékben. Ebből következően amennyiben az érintett hozzátartozója, vagy más személy hitelt érdemlően képes megdönteni az érintett személy fizikai értelemben vett cselekvőképességéhez fűzött vélelmet, az elektronikus hírközlési szolgáltató – hasonlóan az elrendelt körözés alapján történt adatkéréshez – az Avtv. 3. § (8) bekezdésében rögzített jogcím alapján jogosult átadni a vonatkozó személyes adatokat. Ez esetben is szeretném hangsúlyozni azonban, hogy az Avtv. hivatkozott rendelkezése egy esetleges felelősségre vonás alól a szolgáltatót nem mentesíti. Az adatok átadásáról a szolgáltatónak a körülmények együttes mérlegelése alapján kell döntenie.

Budapest, 2004. november 24.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1321/K/2004)

[Állásfoglalás: csak a rendeletben meghatározott adatok körét lehet kezelni, a Nemzeti Hírközlési Hatóság részére továbbított kérelmekről és mellékleteiről fénymásolatot nem lehet készíteni és nem lehet tárolni]

[...]

Tisztelt [...]!

Ön 2004 augusztusában fordult panaszával irodámhoz, mert sérelmezi, hogy az Invitel Távközlési Szolgáltató Rt. az új kedvezményes szolgáltatás igénylésének feltételeként előírja, hogy a kedvezményre jogosító dokumentumokat – melyek az Ön rokkantságát igazolják – a távközlési szolgáltatónak kell átadni, amely az igény jogosságának eldöntése végett azokat közvetlenül továbbítja az Informatikai és Hírközlési Minisztériumnak.

Az ügyben az álláspontom a következő:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban Avtv.) szerint személyes adat akkor kezelhető, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy az adatkezelést törvény elrendeli. Az információs önrendelkezési jog alkotmányos alapjog, mely csak kivételesen és törvényben korlátozható. A megengedett kivételt csak meghatározott adatfajtára és adatkezelőre együttesen lehet megállapítani. Ilyen kivételt tartalmaz az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 182. §-a (8) bekezdésében foglalt felhatalmazás is. A felhatalmazás alapján ugyanis a jogalkotó a 19/2004. (VI. 12.) IHM rendeletben (a továbbiakban: R.) meghatározta a meghatározott társadalmi csoporthoz tartozó előfizetők részére az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás igénybevételéhez nyújtható támogatásra vonatkozó szabályokat. Ezzel összefüggésben részletesen szabályozza a szociálisan rászorult előfizetők részére nyújtható támogatás feltételeit és a támogatással kapcsolatos adatkezelés szabályait is.

A támogatásra – amely az Informatikai és Hírközlési Minisztérium által nyújtott természetbeni juttatásnak minősül – az R. 4. §-a alapján azok a személyek jogosultak, akik a támogatás iránti kérelem benyújtásának időpontjában és a támogatás teljes időtartama alatt egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás egyéni előfizetői, és fogyatékosági támogatásban vagy magasabb összegű családi pótlékban vagy rendszeres szociális segélyben vagy időskorúak járadékában vagy alanyi jogon ápolási díjban részesülnek, és a támogatás iránt az R. 4. §-a szerint kérelmet nyújtanak be.

Az előfizetők a támogatás iránti kérelmüket a rendelet melléklete szerinti nyomtatványon a részükre egyetemes hírközlési szolgáltatást nyújtó szolgáltatóhoz nyújthatják be. A kérelemhez csatolni kell a szociális ellátásnak a kérelem benyújtását megelőző hónapban történt átutalását bizonyító értesítés vagy bankszámlakivonat másolatát és a szociális ellátásról rendelkező határozat másolatát.

A távközlési szolgáltató – a kérelem és az ahhoz csatolt mellékletek tartalmi vizsgálata nélkül – a kérelmet benyújtó előfizető részére a számlázott díjat a hatályos előírás szerint 1000 forinttal, de legfeljebb az előfizetői díj mértékéig köteles csökkenteni. Továbbá az R. 6. § (1) bekezdése alapján a támogatott előfizetőkről kimutatást készít, melyet az előfizetők által benyújtott kérelmekkel és az azokhoz csatolt mellékletekkel együtt a rendeletben előírt határidőben megküld a Nemzeti Hírközlési Hatóságnak. A kimutatás csak a támogatott előfizetők számát, nevét és lakcímét, telefonszámát és előfizetői ügyfélszámát tartalmazza.

Az R. alapján a támogatás az egyetemes távközlési szolgáltatókon keresztül kérelmezhető. A rendelet mellékletében található adatvédelmi nyilatkozat alapján az érintett adatszolgáltatása önkéntes. A kérelem benyújtásával egyidejűleg az előfizető hozzájárul ahhoz, hogy támogatás igényléséhez szükséges adatait az egyetemes szolgáltató és a Nemzeti Hírközlési Hatóság, illetve a szociális ellátást folyósító hatóságok a kérelem feldolgozása, a támogatás jóváírása, valamint a jogosultság és az egyetemes szolgáltató ezzel kapcsolatos feladatainak ellenőrzése céljából, az ehhez szükséges mértékben öt évig kezeljék, és azt követően megsemmisítsék.

Az Avtv. 5. §-a és az R. 4. § (5) bekezdése alapján az egyetemes hírközlési szolgáltató a rendelkezésére bocsátott adatokat (a csatolt dokumentumokat és határozatokat) csak a rendeletben meghatározott feladatainak ellátásához szükséges mértékben kezelheti. A rendelet alapján megállapítható, hogy a hírközlési szolgáltató adatfeldolgozóként jár el a támogatással összefüggő adatkezelések során. Ennek következtében eljárása akkor jogszerű, ha a támogatás igényléséhez szükséges személyes adatokat összegyűjti, majd az adatokat tartalmazó dokumentumokat – a kimutatás kivételével – tárolás nélkül továbbítja a Nemzeti Hírközlési Hatóság mint adatkezelő felé. A célhoz kötött adatkezelés elvéből kiindulva a szolgáltató rendeletben meghatározott feladatainak ellátása (kérelem és mellékletek átvétele és továbbítása a hatóság felé, valamint a támogatás megelőlegezése) céljából elégséges az R. 6. § (2) bekezdésében meghatározott kimutatásban szereplő adatok kezelése.

Munkatársam megkeresésére adott válaszában az Invitel Rt. részéről Vidos Tibor vezérigazgató-helyettes és dr. Halász Gábor jogi igazgató megerősítették, hogy csak a rendeletben meghatározott adatok körét kezelik, és a Nemzeti Hírközlési Hatóság részére továbbított kérelmekről és mellékleteiről fénymásolatot nem készít és nem tárol, a támogatott előfizetők által kitöltött és becsatolt iratokat továbbítja a Nemzeti Hírközlési Hatóság részére a jogosultság megállapítása céljából.

Az Invitel Rt. eljárása adatvédelmi szempontból nem kifogásolható.

Személyes adatok védelmével és közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványával forduljon hozzá a jövőben is bizalommal.

Budapest, 2004. november 25.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1407/A/2004)

* * *

[Állásfoglalás: a hívást bonyolító operátor az ügyfélszám utolsó három számjegyének a beolvasásával bizonyítja a szolgáltatói minőségét, az ügyfélszám ugyanis tipikusan olyan információ, amelyet kizárólag az előfizető és a távközlési szolgáltató ismerhet]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványában a MATÁV Rt. adategyeztetési eljárását kifogásolta. Az eljárásra vonatkozóan több panasz is érkezett, ezért az adatkezelőnél a tárgyban vizsgálatot folytattam. A MATÁV Rt. álláspontját is megismerve a vonatkozó jogszabályi háttér alapján az alábbiakról tájékoztatom:

Személyes adatot kezelni a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. §-a alapján csak az érintett előzetes hozzájárulása, vagy törvény felhatalmazó rendelkezése (törvényes jogcím) alapján lehet. A MATÁV Rt. tevékenységére vonatkozóan speciális adatkezelési szabályokat rögzítő elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 129. § (6) bekezdés c) pontja értelmében a MATÁV Rt. jogszerűen (törvényes jogcímen) kezelheti a természetes személy előfizetők nevét (leánykori nevét), anyja nevét, születési helyét és idejét. (Ezen adatkörre vonatkozó adatkezelési jogcímet az Eht. hatálybalépése előtt érvényes a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény is tartalmazta.)

A fenti adatok kezelésének a címváltozás bejelentésének esetleges elmulasztása, illetve a díjtartozás behajtása miatt van jelentősége, ugyanis a lakcímnnyilvántartás rendszere ezekre az adatokra épül, így abból az adatkérés teljesítése is csak ezeknek az adatoknak a megadásával lehetséges.

Teljes mértékben egyetértek Önnel azzal kapcsolatban, hogy ezen személyes adatok bekérése telefonon – a megfelelő ellenőrzési pontok mellőzése esetén – vitatható, a telefonáló személyének az ismerete nélkül valós az adatokkal történő visszaélés kockázata. Az Avtv. 7. és 10. §-ai is világosan rögzítik, hogy a szolgáltatót adatkezelőként az adatok minőségéért és biztonságáért teljes felelősség terheli.

A fenti körülményekre a MATÁV Rt. figyelmét a vizsgálat során felhívtam, aminek eredményeként tájékoztattak, hogy a telefonos adategyeztető kampányuk során alkalmazott eljárásukat felülvizsgálták. Ennek keretében a hívást bonyolító operátorok az ügyfélszám utolsó három számjegyének a beolvasásával bizonyítja a szolgáltatói minőségét. Az ügyfélszám tipikusan olyan információ, amelyet kizárólag az előfizető és a távközlési szolgáltató ismerhet. Amennyiben az ügyfélnek további kétségei maradnak a hívó kilétére vonatkozóan, a szolgáltató – kérésre – az ügyféllel további, a nyilvántartásából kinyerhető olyan adatokat is közöl, amelyeknek az ismerete a hívó szolgáltatói minőségét igazolja (műszaki adatok, esetleges korábbi áthelyezési igények, választott díjcsomagok).

A vizsgálatom keretében a szolgáltató vonatkozó reklámanyagait (Hírmondó) és a belső ügyfélszolgálatos tájékoztató anyagait is áttanulmányoztam, amelyek kellő pontossággal utaltak arra a körülményre, hogy a nyereményakcióban történő részvétel esetében az adatkezelésre csak az előfizető önkéntes hozzájárulása alapján kerül sor, míg az adategyeztetésben kért adatok kezelésének jogalapja az Eht.

Budapest, 2004. november 25.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1251/K/2004)

[Állásfoglalás: az SMS-ek mobilszolgáltatók általi megőrzéséről]

[...]

Tisztelt [...]!

Levelében azzal kapcsolatban kérte állásfoglalásomat, hogy egy mobil szolgáltató cég jogosult-e, és ha igen, mennyi ideig, megőrizni az SMS tartalmát és az elküldés pontos körülményeire utaló adatokat, valamint ezen adatok a címzettnek (Önnek) kiadhatóak-e, és egy polgári peres eljárásban bizonyítékként mennyiben használhatóak fel. Ahogy azt levelében írta bírósági eljárás van folyamatban, amelyre utalva szükségesnek tartom megjegyezni, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 27. § (1) bekezdése értelmében:

„Bárki az adatvédelmi biztoshoz fordulhat, ha véleménye szerint személyes adatainak kezelésével vagy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogainak gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem érte, vagy annak közvetlen veszélye fennáll, kivéve, ha az adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban.”

Bár a folyó polgári eljárás tárgyát nem ismerem, hangsúlyozni kívánom, hogy az alábbi állásfoglalásom a hírközlési szolgáltatók adatkezelésének jogi háttérét mutatja be, az adatkezelés törvényes kereteiről ad tájékoztatást.

A mobilszolgáltatók adatkezelésének jogi kereteit elsősorban az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) XVII. fejezetében foglalt adatkezelési szabályok, valamint az előbbi speciális, ágazati szabályozáshoz képest általános rendelkezéseket tartalmazó Avtv. határozzák meg.

Mielőtt a jogi vizsgálódás részleteire rátérnék, fontosnak tartom idézni az Avtv. 12. §-át:

„Az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az általa kezelt, illetőleg az általa megbízott feldolgozó által feldolgozott adatairól, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, az adatfeldolgozó nevéről, címéről (székhelyéről) és az adatkezeléssel összefüggő tevékenységéről, továbbá arról, hogy kik és milyen célból kapják vagy kapták meg az adatokat [...]”

Amennyiben a szóban forgó SMS személyes adatokat is tartalmaz(ott) [az Avtv. értelmében személyes adatnak minősül bármely meghatározott – azonosított vagy azonosítható – természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés], a fenti jogszabályhely alapján Ön mint érintett az adatkezelő távközlési szolgáltatóhoz fordulhat. A kérdés az, hogy a szolgáltató az SMS tartalmát és az elküldés körülményeire utaló adatokat mennyi ideig köteles megőrizni, azaz mennyi idő áll az Ön rendelkezésére a tájékoztatáskérésre.

Az Avtv. 3. §-a értelmében személyes adatot kezelni vagy az érintett előzetes hozzájárulása vagy törvény felhatalmazó rendelkezése alapján lehet. Esetünkben a távközlési szolgáltatók számára – az előfizetők eseti hozzájárulásának a hiányában – a szükséges adatkezelési jogcímet az Eht. tartalmazza.

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. Az időtartam tekintetében a törvény közelebbi eligazítást nem tartalmaz, tekintettel arra, hogy az elektronikus hírközlés ennél nagyobb mélységű szabályozását a gyorsan változó technológiai háttér nem teszi lehetővé. Arról, hogy jelenleg ez milyen időtartamot jelent, nincsenek információim, ez elsősorban a szolgáltatók által használt technológia függvénye.

Az SMS szövegének a tárolásához képest eltérő megítélés alá esnek az Eht. szerint az SMS elküldésének a körülményei. A forgalmi és számlázási adatok kezelésének részletes szabályait rögzítő 157. § rendelkezés értelmében:

„157. § (1) Az elektronikus hírközlési szolgáltatóknak a szolgáltatás teljesítése után – a (2) és a (7) bekezdésben foglalt kivétellel – törölniük (ideértve az anonimizálást is) kell az előfizetőkre és a felhasználókra vonatkozó személyes adatokat, amelyeket a hívások létrehozása céljából feldolgoznak.

(2) Az elektronikus hírközlési szolgáltató az előfizetők és a felhasználók részére történő számlázás és a kapcsolódó díjak beszedése, valamint az előfizetői szerződések figyelemmel kísérése céljából a következő adatokat kezelheti:

- a) a 129. § (7) bekezdés b)-d) pontjában foglalt adatok;*
- b) az előfizetői állomás száma vagy egyéb azonosítója;*
- c) az előfizető címe és az állomás típusa;*
- d) az elszámolási időszakban elszámolható összes egység száma;*
- e) a hívó és a hívott előfizetői számok;*
- f) a hívás vagy egyéb szolgáltatás típusa, iránya, kezdő időpontja és a lefolytatott beszélgetés időtartama, illetve a továbbított adat terjedelme, mobil rádiótelefon szolgáltatásnál a szolgáltatást nyújtó hálózat és cella, valamint*

a szolgáltatás igénybevételekor használt készülék egyedi azonosítója (IMEI), IP hálózatok esetén az alkalmazott azonosítók;

g) a hívás vagy egyéb szolgáltatás dátuma;

h) a díjfizetéssel és a díjtartozással összefüggő adatok;

i) tartozás hátrahagyása esetén az előfizetői szerződés felmondásának eseményei;

j) távbeszélő szolgáltatás esetén az előfizetők és felhasználók részéről igénybe vehető egyéb, nem elektronikus hírközlési szolgáltatásra, különösen annak számlázására vonatkozó adatok.”

(Az Eht. 188. § 72. pontja értelmében a rádiótelefon szolgáltatás részét képezi az SMS küldés is.)

A fentiek alapján megállapítható, hogy a mobilszolgáltatók a hívás/cellainformációkat a számlázás céljából jogszzerűen kezelik. Fontos kiemelni, hogy az idézett rendelkezés kizárólag a számlázásra, a díjak beszedésére és a szerződés figyelemmel kísérésére (összességében: a szerződés teljesítése) teremti meg az adatkezeléshez szükséges törvényes jogcímet, minden egyéb adatkezelési célhoz már vagy további törvényes jogcímre vagy az érintett (az SMS-t küldő személy) előzetes hozzájárulására van szükség.

Az adatkezelési határidők tekintetében ugyanezen szakasz (3) bekezdése rendelkezik:

„(3) A (2) bekezdés a) pontja szerinti adatok a szerződés megszűnéséig, a b)–j) pont szerinti adatok az előfizetői szerződésből eredő igények 143. § (2) bekezdése szerinti elévüléséig kezelhetők, kivéve, ha más törvény az adatkezelésre eltérő határidőt ír elő. A szolgáltató a (2) bekezdés f) pontja szerinti adatokat tartalmazó, a rendszerében keletkezett fájlokat (CDR) az annak alapján kiállított számlára vonatkozó, a 143. § (2) bekezdése szerinti elévülést követő 1 év után, 30 napon belül törölni köteles. Külön törvény ilyen előírása esetén a szolgáltató az adatokat csak e külön törvény előírása szerinti célból kezelheti, az e törvény szerinti adatkezelést a jelen bekezdés szerint haladéktalanul meg kell szüntetnie.”

A fentiek alapján a hívásrekord alapesetben 1+1 év + 30 napig, azaz két év + harminc napig kezelhető, ha nem következik be valamilyen, az elévülést megszakító esemény. Az adatkezelési határidők vonatkozásában fontos még megemlítenem az Eht 157. § (5) és (7) bekezdéseit is:

„(5) A (2) bekezdés szerinti adatok közül azok, amelyek az adatkezelés céljához szükségesek, átadhatók:

a) azoknak, akik az elektronikus hírközlési cég megbízása alapján a számlázást, a követelések kezelését, a forgalmazás kezelését, illetőleg az ügyfél-tájékoztatást végzik;

b) a számlázási és forgalmazási jogviták rendezésére jogszabály alapján jogosult szervek részére;

c) 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 ügyésznek, valamint a bíróságnak;

d) a bírósági végrehajtásról szóló törvény előírásai szerint a végrehajtónak.

[...]

(7) Az elektronikus hírközlési szolgáltató az (5) bekezdés c) pontjában meghatározott adatszolgáltatás biztosítása céljából köteles

a) a (2) bekezdés a) pontja szerinti adatokat a szerződés megszűnéséig,

b) a (2) bekezdés b)–j) pontja szerinti adatokat három évig megőrizni.”

E szabály alapján a korábban rögzített 2 év 30 napos adatkezelési (tárolási) határidő annyiban módosul, hogy kizárólag az 157. § (5) bekezdés c) pontjában meghatározott adatszolgáltatás céljából az adatokat hosszabb ideig köteles kezelni (tárolni) a szolgáltató. Ez a gyakorlatban annyit jelent, hogy alapesetben a 2 év 30 napos határidő elteltét követően a hívásrekordokat tartalmazó adatbázisból csak a 157. § (7) bekezdésében rögzített adatkezelési célból történhet lekérdezés (ez alól persze kivételt képez az, amikor az előfizető nyilatkozatban járul hozzá a hívásadatainak bármilyen eltérő célból is időtartamra történő kezeléséhez – például direkt marketing célú adatkezelés).

Az adatátadásra vonatkozó szabályokkal kapcsolatban azonban szeretném felhívni a figyelmét, hogy a felsorolt személyes adatokat a hivatkozott jogcímek alapján polgári bíróságnak az elektronikus hírközlési szervezet nem jogosult átadni (kizárólag a 157. § (5) bekezdése szerinti közvédas bűncselekmények esetén nyílik meg a jogcím használatának a lehetősége a távközlési szolgáltató számára).

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 164. § (1) bekezdése értelmében:

„A per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valóban fogadja el.”

A Pp.-ben rögzített néhány törvényes kivételt leszámítva, a polgári perben a bíróság bizonyítékok megszerzése érdekében nem jogosult megkeresni az érintett távközlési szolgáltatót. A peres felek feladata az igazuk bizonyítása. A Pp. 206. § (1) bekezdése alapján:

„A bíróság a tényállást a felek előadásának és a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékoknak egybevetése alapján állapítja meg; a bizonyítékokat a maguk összességében értékeli, és meggyőződése szerint bírálja el.”

A Pp. hivatkozott rendelkezése értelmében a bíróság az Ön telefonján tárolt SMS-t bizonyítékként jogosult felhasználni, azonban amennyiben az ellenérdekű fél indítványa alapján – vagy ilyen indítvány nélkül, a bizonyítékok mérlegelésekor – a bíróság arra a következtetésre jut, hogy a készüléken tárolt SMS önmagában nem bizonyítja minden kétséget kizáróan annak a – rögzített számról történt – elküldését, további bizonyítást rendelhet el, vagy szakértő kirendeléséről dönthet.

Összefoglalva megállapítható, hogy a közlést (magát az SMS tartalmát) a szolgáltatók csak a szolgáltatás teljesítésének időtartamáig kezelhetik (tárolhatják), ezt követően minden rendszerükből a továbbított üzenet törölni kell. Azaz – mivel egy közel másfél éves SMS-ről van szó, – jogszabály szerint – nehezen elképzelhető, hogy a távközlési cég az SMS szövegét még tárolná. Amennyiben valamilyen oknál fogva mégis a szolgáltató rendelkezésére állna a kérdéses szöveg, Ön az Avtv. 12. §-a alapján jogosan igényelhetné a távközlési szolgáltatótól, hogy az elküldött SMS tartalmáról és az elküldés körülményeiről Önt – mint érintettet – megfelelően tájékoztassa.

Némileg eltérő a helyzet jogi megítélése az adott SMS szolgáltatás küldésének és díjazásának a körülményeit illetően, ez utóbbi esetben a küldés időpontját, a hívó és a hívott előfizetői számokat stb. az SMS díjazása, a díjak beszedése és az előfizetői szerződés figyelemmel kísérése céljából az SMS küldésétől számított minimum 25 hónapig tárolhatják a szolgáltatók. Azaz, ezen adatok vonatkozásában (itt az SMS tartalmának a megőrzése a vizsgálódás hatókörén kívül esik) relatíve hosszabb idő áll az Ön rendelkezésére, hogy mint érintett az adatkezelés körülményeiről a távközlési szolgáltatótól hitelt érdemlő tájékoztatást kapjon.

Budapest, 2004. november 25.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1649/K/2004)

* * *

[Állásfoglalás: a külső adatfeldolgozó igénybevételénél olyan megoldást kell találni, amely az adatfeldolgozást, vagyis a menetlevelek kitöltését követően a beteghez kapcsolható szenzitív adatokat kizárólag az Országos Mentőszolgálat kezelésében „tartja” és a külső vállalkozó saját nyilvántartásában már csak anonimizált nyilvántartásokat kezel]

Dr. Tóth Edina
osztályvezető

Országos Mentőszolgálat Főigazgatósága
Budapest

Tisztelt Osztályvezető Asszony!

Az Ön által kezdeményezett konzultációs kérdésben kialakított állásfoglalásomról az alábbiakban tájékoztatom:

Az eddigi gyakorlat szerint az Országos Mentőszolgálat adminisztrációs feladatai közé tartozott a menetlevelek és esetlapminták kitöltése, de felvetődött, hogy az ellátás során felvett menetlevelek vállalkozás keretében kerüljenek kitöltésre, illetve feldolgozásra. Az Önök véleménye szerint ez a megoldás adatvédelmi szempontból aggályos.

Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény ismeri az adatfeldolgozás fogalmát, illetve lehetőségét:

adatfeldolgozó: az a természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az adatkezelő megbízásából az egészségügyi és személyazonosító adatok feldolgozását végzi.

7. § (1) Az adatkezelő – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel -, továbbá az adatfeldolgozó az orvosi titkot köteles megtartani.

10. § (1) A 4. § (1) bekezdése szerinti célból (vagyis a gyógykezelő, illetve gyógykezelt érdekében) történő adatkezelés és adatfeldolgozás esetén az egészségügyi ellátóhálózaton belül az egészségügyi és személyazonosító adatok továbbíthatók, illetve összekapcsolhatók. A különböző forrásból származó egészségügyi és személyazonosító adatokat csak addig az időpontig és olyan mértékig lehet összekapcsolni, ameddig az a megelőzés, a gyógykezelés, a közegészségügyi-járványügyi intézkedések megtétele érdekében feltétlenül szükséges.

(2) A 4. § (1) bekezdése szerinti adatkezelés és adatfeldolgozás esetén az érintett betegségével kapcsolatba hozható minden olyan egészségügyi adat továbbítható, amely a gyógykezelés érdekében fontos, kivéve, ha ezt az érintett írásban kifejezetten megtiltja. Ennek lehetőségéről a továbbítás előtt az érintettet tájékoztatni kell. A 13. § szerinti esetekben az érintett tiltása ellenére is továbbítani kell az egészségügyi és személyazonosító adatot.

32. § (1) Az egészségügyi intézményen belül az egészségügyi és személyazonosító adatok védelméért, a nyilván tartás megőrzéséért az adatot kezelő intézmény vezetője felelős.

(2) b) Az intézményvezető tevékenysége során ellenőrzi az adatkezelők és adatfeldolgozók adatkezeléssel, illetve adatfeldolgozással összefüggő tevékenységét,

d) biztosítja az adatkezeléssel és adatfeldolgozással foglalkozó személyek adatkezelési oktatását.

33. § (1) Az egészségügyi ellátóhálózaton kívüli intézmény, illetve szerv vagy személy (a továbbiakban: nem egészségügyi intézmény) a feladatai ellátásához szükséges mértékben a 4. § szerinti célból kezelhet egészségügyi és személyazonosító adatot.

34. § (1) Nem egészségügyi intézmény esetén – a betegellátón kívül – adatkezelő az intézményvezető által adatkezeléssel megbízott, továbbá a külön jogszabály szerint hatósági jogkört gyakorló személy lehet.

35. § A nem egészségügyi intézményben az adatkezelő a működése során tudomására jutott orvosi titkot köteles megtartani. Az adatkezelő mentesül a titoktartási kötelezettség alól a 7. § (2) bekezdése szerinti esetekben.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az 1997. évi XLVII. törvény 33–35. §-ai alapján elvileg van lehetőség a menetlevelek vállalkozásban történő rögzítésére az érintett kifejezett tiltakozásának hiányában, azonban a különleges adatnak minősülő egészségügyi adatok kezelésének kérdéskörénél az Adatvédelmi Biztos Irodájának eddigi gyakorlata szerint az érintett önrendelkezési joga, illetve az adatkezelés célhoz kötöttségének elve fontosabb az adatkezeléshez fűződő más érdeknél. Esetleges adminisztrációs, illetve gazdasági megfontolások – amennyiben egyáltalán ilyenek fennállnak – sem eredményezhetik a betegek szenzitív adatainak kezelésére való totális felhatalmazást.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 4/A. § (1) bekezdés alapján az adatfeldolgozónak a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos jogait és kötelezettségeit e törvény, valamint az adatkezelésre vonatkozó külön törvények keretei között az adatkezelő határozza meg. Az adatkezelési műveletekre vonatkozó utasítások jogszerűségéért az adatkezelő felel.

(2) Az adatfeldolgozó tevékenységi körén belül, illetőleg az adatkezelő által meghatározott keretek között felelős a személyes adatok feldolgozásáért, megváltoztatásáért, törléséért, továbbításáért és nyilvánosságra hozataláért. Az adatfeldolgozó tevékenységének ellátása során más adatfeldolgozót nem vehet igénybe.

Álláspontom szerint adatvédelmi szempontból megnyugtató megoldás az lenne, ha a menetleveleket továbbra is az egészségügyi ellátóhálózaton belüli adatkezelő kezelné. Amennyiben a külső adatfeldolgozó igénybevétele nélkülözhetetlen, olyan megoldást kell találni, amely az adatfeldolgozást vagyis a menetlevelek kitöltését követően a beteghez kapcsolható személyes és szenzitív adatokat kizárólag az Országos Mentőszolgálat kezelésében „tartja”, és a külső vállalkozó saját nyilvántartásában már csak anonimizált nyilvántartásokat kezel.

Felhívom továbbá Osztályvezető Asszony figyelmét, hogy az Avtv. 28. § (1) g) pontja alapján az adatkezelő köteles az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentkezni.

Adatvédelemmel kapcsolatos felvetéseit, megkereséseit a jövőben is örömmel fogadom!

Budapest, 2004. december 6.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1531/K/2004)

[Állásfoglalás: a Liga csupán az általa szervezett sportrendezvények tekintetében jogosult a nézők egyedi azonosítására alkalmas biztonsági beléptetési és ellenőrzési rendszert működtetni]

Dr. Király Gabriella
főosztályvezető-helyettes

Nemzeti Sporthivatal
Intézmény-felügyeleti és Fejlesztési Osztály
Budapest

Tisztelt Főosztályvezető-helyettes Asszony!

2004 októberében érkezett konzultációs beadványa irodámhoz, melyben állásfoglalásomat várja az országos jegyértékesítő hálózattal és beléptető rendszerrel összefüggő személyes adatok kezelése tárgyában. Beadványához csatolta a Minisztérium, a Szerencsejáték Rt., a Magyar Labdarúgó Liga és a Sportfolió Kht. között létrejött együttműködési megállapodást (a továbbiakban: Együttműködési Megállapodás), a szurkolói kártya igényléséhez szükséges tájékoztatót, adatlapot, valamint a szurkolói kártya használatáról és a jegyértékesítésről szóló szerződést.

1. Az együttműködési megállapodásban részes felek egy országos jegyértékesítő hálózatot és ahhoz kapcsolódóan, meghatározott sportrendezvényekre való részvételt biztosító beléptető rendszert kívánnak létrehozni, hogy ezek működtetésével elősegítsék a hazai sportmérkőzésekre látogatók biztonságának és rendezvények biztosításának a megoldását.

a) A szurkolói kártya bevezetésével úgy kívánnák ezt a célt megvalósítani, hogy egyes, a Magyar Labdarúgó Szövetség (a továbbiakban: MLSZ), illetve a Magyar Labdarúgó Liga (a továbbiakban: MLL) által meghatározott sporteseményekre a jegyvásárlás csak szurkolói kártya birtokában lehetséges. A kártya bevezetése, pontosabban a köré felépülő informatikai és igazgatási rendszer ugyanis lehetővé tenné annak a központi adatbázisnak a létrehozatalát, melynek segítségével kiszűrhetők a mérkőzés látogatásától el- és kitiltott nézők. A csatolt dokumentumok alapján a kártya és a jegyek értékesítését a Szerencsejáték Rt. (a továbbiakban: SzRt.) végezné, szurkolói kártyát igényelni az SzRt. termékeit forgalmazó értékesítő helyeken a megfelelő adatlap és nyilatkozat kitöltésével lehetne. A kitöltött igénylőlapra szereplő adatokat az új kártya kibocsátása előtt, a már kiadott szurkolói kártya adatait pedig a jegyek értékesítése során a jegyigénylő mérkőzés látogatására való jogosultságának ellenőrzése végett vetnék össze az MLL által eltiltott szurkolók névsorával.

Az adatlap alapján a szurkolói kártya kibocsátója, és a kártyával összefüggésben kezelt személyes adatok kezelője az MLL lenne, adatfeldolgozó minőségben pedig az SzRt. járna el.

b) Az MLL szurkolói kártyával kapcsolatos feladatait a csatolt dokumentumok alapján az alábbiak szerint vázolhatjuk fel:

- A szurkolói kártya használatáról és a jegyértékesítésről szóló szerződés alapján a tulajdonos hozzájárulna ahhoz, hogy az MLL, az SzRt., a szurkoló kártya előállítója, a mérkőzések jegyeit értékesítők, valamint a beléptetést és a jegyellenőrzést végző rendezők személyes adatait az NBI-es és egyes NBI B-s mérkőzéseken, továbbá az MLSZ, az MLL, valamint az UEFA által szervezett hivatalos és barátságos labdarúgó találkozókra a nézők egyedi azonosítására alkalmas biztonsági beléptetési rendszer alkalmazásához, a szurkolói kártya előállításához, kezeléséhez, a belépőjegy és bérlet névre szóló értékesítéséhez kezeljék. A szerződés 6. pontja szerint az MLL a szurkolói kártya érvényességét felfüggeszthetné, és meghatározott esetekben a mérkőzések látogatásától eltilthatná a szurkolókat.
- Az együttműködési megállapodás 4.3 b) pontjában az MLL kijelenti, hogy a sportról szóló 2004. évi I. törvény (a továbbiakban: Stv.) szerint szervezőnek minősül. Az n) pont alapján vállalja, hogy a kártyaeltiltásokat hivatalosan az SzRt. és a közreműködő nyomda tudomására hozza, továbbá azonosításra alkalmas módon megjelöli azokat a személyeket, akik számára szurkolói kártya nem adható ki, illetve akiknek a kártyáját érvényteleníteni kell.
- Az MLSZ Alapszabályának 13. §-a tartalmazza az MLSZ által az MLL hatáskörébe utalt feladatokat, így például okáért a vegyes-nyílt versenyrendszerben működő férfi nagypályás bajnoki osztályok, a versenyrendszerben szereplő sportszervezetek számára kiírt teremlabdarúgó bajnokságok és a ligaválogatott szervezése és működtetése, az ezekben résztvevő sportszervezetek tevékenységének összehangolása, valamint az Alapszabály 13. § a) pontjában meghatározott bajnoki osztályokban szereplő sportszervezetek részére egyéb olyan versenyek szervezése és működtetése, amely nem tartozik az MLSZ által közvetlenül működtetett versenyek közé. Ezt megerősíti a tájékoztató a szurkolói kártya igényléséhez elnevezésű nyomtatvány is, mely szerint az MLL a MLSZ megbízásából szervezi az NBI és NBI B osztályban a labdarúgó bajnokságot.

2. Az ügy adatvédelmi szempontú vizsgálatához releváns jogszabályok:

a) Az Stv. II. és III. fejezetében foglaltak a sportszervezetek jogállásáról és a sportszövetségekről:

„15. § (1) Sportszervezetek a sportegyesületek és a sportvállalkozások.

(2) A sportszervezetekre vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell:

a) a nemzeti válogatott sportolók, illetve válogatott csapatok (keretek) működése kapcsán a nemzeti válogatottakat működtető sportszövetségekre [...]”

„16. § (1) Sportegyesület – az e törvényben megállapított eltérésekkel – az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (a továbbiakban: Et.), illetve a Ptk. szabályai szerint működő olyan társadalmi szervezet, amelynek alaptevékenysége a sporttevékenység szervezése, valamint a sporttevékenység feltételeinek megteremtése. [...]”

„18. § (1) Sportvállalkozásnak minősül az a gazdasági társaság, amelynek a cégnyilvánartartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény alapján a cégjegyzékbe bejegyzett főtevékenysége sporttevékenység, továbbá a gazdasági társaság célja sporttevékenység szervezése, valamint a sporttevékenység feltételeinek megteremtése egy vagy több sportágban. [...]”

„19. § (1) A sportszövetségek meghatározott sporttevékenységek körében a sportversenyek szervezésére, a tagok érdekvédelmére és a részükre való szolgáltatásokra, valamint a nemzetközi kapcsolatok lebonyolítására létrehozott, jogi személyiséggel és önkormányzattal rendelkező társadalmi szervezetek.”

„22. § (1) A szakszövetség alapvető feladata:

(...)

b) a sportág nemzetközi szabályaival összhangban kialakítani a sportág versenyrendszerét, e versenyrendszer alapján szervezni a sportág versenyeit (pl. megrendezni az országos bajnokságot, a magyar kupát stb.), meghatározni a sportág hazai versenynaptárát és nemzetközi versenyeken, mérkőzéseken való részvételét, [...]

d) működtetni a nemzeti válogatott kereteket, elősegíteni a sportágához tartozó sportolók részvételét a nemzetközi sporteseményeken. [...]

(2) A szakszövetség ellátja az alapszabályában, a sportága nemzetközi szövetségének szabályzataiban, illetve a jogszabályokban meghatározott feladatokat. Ennek keretében különösen:

[...]

c) a versenyszabályzatot, illetve a sportág egyéb szabályzatait megszegő versenyzőkkel, sportszakemberekkel és sportszervezetekkel szemben az e törvényben és a külön jogszabályban meghatározottak szerint sportfegyelmi jogkörök gyakorol,

e) meghatározza a sportlétesítmények használatával, illetve a sporteseményekkel kapcsolatos sportági követelményeket.”

b) A sportrendezvények szervezéséről szóló X. fejezet 65–73. §-ai alapján csak a szervező jogosult a beléptetés során a nézők egyedi azonosítására alkalmas biztonsági beléptető és ellenőrző rendszert működtetni, ennek során – a rendező közreműködésével – a néző személyazonosságát a személyazonosság igazolására alkalmas hatósági igazolvánnyal megállapítani és ellenőrizni (Stv. 72. §). Jogosult továbbá az általa szervezett minden sportrendezvényről vagy meghatározott sportlétesítménytől a nézőt eltiltani. Az eltiltott személy természetes személyazonosító adatait, valamint lakcímét az eltiltás végrehajtása és az újabb eltiltásra okot adó cselekmények elkövetésének megakadályozása érdekében nyilván tarthatja. A nyilvántartásából adatot – a külön jogszabályban meghatározott bűnüldözési, szabálysértési, illetőleg igazságszolgáltatási feladatai ellátása céljából – a rendőrség, a szabálysértési hatóság, az ügyészség és a bíróság, valamint az érintett személy igényelhet (Stv. 73. §).

3. A fenti szabályok alapján megállapítható, hogy csak a labdarúgó mérkőzés szervezője rendelkezik az Stv.-ben meghatározott jogosítványokkal a sportrendezvény biztonságos lebonyolítása érdekében. A szurkolói kártya bevezetésével kapcsolatban tehát alapvető kérdés, ki minősül szervezőnek, és – ebből következően – ki lesz az adatkezelő.

A hatályos Stv. alapján az MLL szervezői jogállása a nemzeti labdarúgó bajnokság egyes mérkőzései tekintetében erősen vitatható: a Ligának csak a bajnokságok (férfi nagypályás, junior vagy tartalék, kiemelt ifjúsági osztályok, és a versenyrendszeréhez tartozó sportszervezetek teremlabdarúgó-bajnoksága) és a ligaválogatott szervezése és működtetése tartozik a feladatkörébe. A bajnokság egyes fordulókban játszott mérkőzések lebonyolításával, szervezésével kapcsolatos feladatokat a versenyrendszerben részt vevő sportszervezetek látják el. Ezt különösen a sportrendezvények biztonságáról szóló 54/2004. (III. 31.) Korm. rendelet teszi egyértelművé, amikor világos különbséget tesz a szakszövetség és a szervező feladatai, jogai között (vö. a szakszövetség tagja a rendeletben meghatározott Bizottságnak, amely a szervezőre kötelező döntést hozhat; a szervező köteles a szakszövetségnek, illetve a rendőrségnek bejelenteni a sportrendezvény szervezésével kapcsolatos egyes tényeket, körülményeket; a szakszövetség ugyanezen rendelet alapján megtilthatja egyes mérkőzések megtartását a szervezőnek, illetve különböző szankciókat alkalmazhat a sportszervezettel szem-

ben, stb.). Hasonlóképpen rendelkezik az MLSZ elnökségének 77/2004. június 8. számú határozatával jóváhagyott „Pályarendszabályok” is, különösen annak 14. §-a.

A fentiek alapján tehát az NBI és NBI B bajnokságban szereplő sportegyesület, sportvállalkozás felelős a szakszövetség szabályzatában előírtaknak megfelelő rendezvény lebonyolításáért. Ez a sportszervezet (és csak ez) jogosult gyakorolni azokat a jogokat, amelyeket az Stv. 72–73. §-ai, illetve más jogszabályok a szervezőknek biztosítanak. Ilyen további jogszabály például a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény kitiltás intézkedésének nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 32/2001. (III. 5.) Korm. rendelet 1. §-a, amelynek alapján a kitiltás intézkedéssel sújtott személyekről az Ifjúsági és Sportminisztérium vezet központi nyilvántartást. A kitiltott szurkolók adatait az eljáró szabálysértési hatóság a jogerős határozattal küldi meg. „A nyilvántartásból a sportrendezvénynek az Stv. 27. §-ának (3) bekezdése szerint személyes adatkezelőnek minősülő szervezője (a továbbiakban: szervező) a kitiltás hatálya alatt a kitiltott nevének, anyja nevének, születési idejének kiadását kérelmezheti. A szervező adatot csak a kitiltottnak a sportrendezvényen való részvétele megakadályozása érdekében szükséges ellenőrzéshez igényelhet.” [32/2001. (III.5.) Korm. r. 1. § (4) bek.]

Természetesen a Ligát is megilletik ezek a szervezéshez kötődő jogosítványok, amennyiben egy-egy sportesemény kapcsán szervezőnek minősül; a Liga azonban alapvetően a bajnokságot szervezi csak.

4. Az Stv.-be ütközik tehát az Együttműködési Megállapodás 4.3. pont a) alpontja, mert a Liga csak a mérkőzések igen kis hányadában minősülhet szervezőnek. Ebből következően az Stv.-be ütközik Együttműködési Megállapodás 4.3. pont k) alpontja is, ugyanis a Liga szervezői, és ebből következő adatkezelői jogállás hiányában adatkezelőt (helyesebben adatfeldolgozót) sem bízhat meg.

A Liga – az általa esetenként megszervezett egyes mérkőzésektől eltekintve – senkit sem tilthat el a mérkőzések látogatásától, illetve az általa eltiltottak csak a Liga által szervezett további mérkőzéseket nem látogathatják, a bajnokság más mérkőzéseit azonban igen. E mérkőzések tekintetében a Liga természetesen nyilvántarthatja az általa eltiltottakat, arra azonban nincs törvényes lehetősége, hogy központi adatbázist hozzon létre az egyes sportszervezetek által eltiltottakról (vö. Együttműködési Megállapodás 2.1. pont, 4.3. pont n) alpont). Ilyen adatbázis létrehozását az Stv. nem rendelte el, az Stv. szabályozási logikájába nem is fér bele.

Az egyes sportszervezetek által eltiltott szurkolók nyilvántartásából adatok a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban Avtv.) 8. §-a alapján csak akkor továbbíthatók, illetve ezek a nyilvántartások csak akkor kapcsolhatók össze, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt megengedi. Ennek értelmében az egyes szervezők által eltiltott személyek adatbázisa, valamint a szabálysértési hatóság által jogerős határozattal a mérkőzés látogatásától kitiltott személyek minisztériumi kezelésben lévő adatállománya csak az Avtv. 8. §-ának szabálya alapján kapcsolható össze.

A szurkolói kártya bevezetése továbbá lehetőséget teremtené központi szurkolói adatállomány létrehozatalára – az MLL adatkezelői „státusza” mellett –, melynek segítségével a szabálysértési határozattal kitiltott, valamint az egyes szervezők által eltiltott nézők sportrendezvényre történő belépése kizárható a szervezőre való tekintet nélkül, az összes sporteseményre és összes sportlétesítményre vetítve.

A jelenleg irányadó jogszabályok alapján a Liga csupán az általa szervezett sportrendezvények tekintetében jogosult a nézők egyedi azonosítására alkalmas biztonsági beléptetési és ellenőrzési rendszert működtetni, valamint a nézők ellenőrzése útján a rendezvény biztonsága érdekében a minisztériumi nyilvántartásból a kitiltott személyek után érdeklődni, az általa már eltiltott szurkolók nyilvántartását használni, továbbá saját hatáskörben a rendezvény megtartását, mások személy- és vagyonbiztonságát veszélyeztető és sértő személyeket a mérkőzés látogatásától eltiltani.

A Ligát e szurkolói adatbázis létrehozatalára irányuló törekvéseiben a hatályos jogszabályok nem támogatják, továbbá az Avtv. generális szabályai alapján az érintettek hozzájárulása nélkül az MLL nem jogosult más sportszervezetek, sportszövetségek által eltiltott személyek adatainak kezelésére sem.

5. Továbbra is fenntartom korábban [214/H/2003-13.] már kifejtett álláspontomat, miszerint „mivel a szurkolói kártya nem szükséges a névre szóló jegyeladáshoz, sérti az önkéntes hozzájárulás követelményét az, hogy egy szolgáltatás igénybevételéhez kötelezően írják elő annak használatát.

A szurkolói kártya – funkcióját tekintve – gyakorlatilag nem más, mint a személyazonosító igazolvány egy „magán” változata. Szeretném emlékeztetni a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény rendelkezéseire, amelyek szerint a személyazonosító igazolvány olyan hatósági igazolvány, amely a polgár személyazonosságát és az e törvényben meghatározott adatait közhitelűen igazolja. 'A hatósági igazolványt a bejegyzett adatok és jogok igazolására – az ellenkező bizonyításáig – mindenki köteles elfogadni, ezekre nézve az ügyfél más bizonyításra nem kötelezhető' [1957. évi IV. törvény 52. § (3) bekezdése].”

Tisztelt Főosztályvezető-helyettes Asszony!

A fentieket összefoglalva álláspontom az, hogy az Együttműködési Megállapodás sem az Stv.-nek, sem pedig az Avtv.-nek nem felel meg, és a hatályos jogszabályok keretei között nem is feleltethető meg annak.

Álláspontomról tájékoztattam a Magyar Labdarúgó Ligát, a Sportfolió Kht.-t és a Szerencsejáték Rt.-t is.

Budapest, 2004. december 21.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1610/K/2004)

* * *

[Állásfoglalás: a kijelzőn megjelenő adatokat az érintett taxis is csak a szerződés teljesítéséhez, azaz a személyszállításhoz használhatja fel, ennek megfelelően a már teljesített személyszállításokra vonatkozó adatokat az érintett taxis birtokában levő kijelző készülék csak annyiban tárolhatja, amennyiben ez az esetleges későbbi utas panaszok, bejelentések megfelelő kezelhetősége érdekében elengedhetetlenül szükséges]

[...]

Tisztelt [...]!

A budapesti taxitársaságok által alkalmazott címkiaadó rendszer továbbfejlesztésének adatvédelmi kérdéseivel kapcsolatos beadványa tekintetében indult vizsgálatot lezártam, annak eredményéről az alábbiakban tájékoztatom:

Jelen állásfoglalásom alapjául a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) következő rendelkezései szolgáltak.

Az Avtv. 5. § (1) bekezdése alapján személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak.

Az Avtv. 5. § (2) bekezdése alapján pedig csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

Ugyanezen törvényhely (4) bekezdése kimondja azt is, hogy személyes adatot – akár az érintett hozzájárulásával, akár jogszabály alapján – különösen akkor lehet kezelni, ha ez közérdekű feladat vagy az adatkezelő törvényi kötelezettségének teljesítéséhez, az adatkezelő vagy az adatátvevő harmadik személy hivatalos feladatának gyakorlásához, az érintett létfontosságú érdekeinek védelméhez, az érintett és az adatkezelő között létrejött szerződés teljesítéséhez, az adatkezelő vagy harmadik személy jogos érdekének érvényesítéséhez, társadalmi szervezetek jogszerű működéséhez szükséges.

Korábbi megkeresésemben már kifejtettem, és az Öntől kapott kiegészítő tájékoztatást követően is változatlanul fenntartom, hogy az adatkezelés célhoz kötöttségének elvét a taxi társaságok által alkalmazott eddigi gyakorlattal szemben jobban kielégíti, ha a címkiaadás során az utasok adatait kizárólag a személyszállítást ténylegesen végző taxis ismerheti meg, hiszen az utasok adatait esetlegesen megismerő más személyek – taxisok és a taxikban ülő egyéb utasok – a címkiaadás során megjelenő adatok megismerésére nem rendelkeznek az Avtv. 5. § (1) bekezdése szerint elfogadható céllal.

Az adatkezelés célhoz kötöttségének érvényesülése szempontjából álláspontom szerint megfelelő az a technikai megoldás, mely során az utas adatait digitálisan rögzítő hanganyagból dekódolt írásbeli üzenet kizárólag az érintett taxis által láthatóan jelenik meg kijelzőn.

A célhoz kötöttség elvének teljes körű érvényre jutásához azonban álláspontom szerint az is szükséges, hogy a kijelzőn megjelenő adatokat az érintett taxis is csak a szerződés teljesítéséhez, azaz a személyszállításhoz használhassa fel. Ennek megfelelően az Avtv. 5. § (2) bekezdése alapján a már teljesített személyszállításokra vonatkozó adatokat az érintett taxis birtokában levő kijelző készülék csak annyiban tárolhatja, amennyiben ez az esetleges későbbi utaspanaszok, bejelentések megfelelő kezelhetősége érdekében elengedhetetlenül szükséges. Ezért az érintett taxis birtokában levő kijelző készüléken megjelenő személyes adatokat a személyszállítást követően annyiban kell törölni, hogy a kijelző készülék legfeljebb egy olyan belső azonosító adatot rögzítsen, amely alapján az utas azonosítására az érintett taxinak a későbbiekben ne legyen lehetősége, de amely alapján visszakereshető, hogy a bejelentéssel, panasszal élő utast mely taxis szállította.

E körben szükségesnek tartom megjegyezni azt is, hogy a taxi társaság és a személyszállítást végző taxis közötti szerződésnek egy olyan kötelezettséget is elő kell írnia a taxis számára, amely biztosítja, hogy a taxis az utasok adatait céltól eltérően ne használhassa fel.

Az Avtv. 6. § (2) bekezdése alapján az érintettet – egyértelműen és részletesen – tájékoztatni kell az adatai kezelésével kapcsolatos minden tényről, így különösen az adatkezelés céljáról és jogalapjáról, az adatkezelésre és az adatfeldolgozásra jogosult személyéről, az adatkezelés időtartamáról, illetve arról, hogy kik ismerhetik meg az adatokat. A tájékoztatásnak ki kell terjednie az érintett adatkezeléssel kapcsolatos jogaira és jogorvoslati lehetőségeire is.

Az Avtv. ezen rendelkezése alapján a digitális hangrögzítést megelőzően az utasokat tájékoztatni kell a hangrögzítés tényéről, időtartamáról, az adatkezelést végző taxi társaság nevéről, valamint az adatkezelés leglényegesebb további jellemzőiről.

Mindezek alapján adatvédelmi szempontból támogathatónak tartom az Ön beadványaiban ismertetett technikai megoldást, amennyiben az a megvalósítását követően kielégíti a fenti adatvédelmi követelményeket.

Kérem Önt, hogy a jövőben is forduljon bizalommal hivatalomhoz a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos észrevételeivel.

Budapest, 2005. január 7.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1240/K/2004)

B. KÖZÉRDEKŰ ADATOK NYILVÁNOSSÁGÁVAL,
VALAMINT AZ INFORMÁCIÓS JOGOK ŰTKÖZÉSÉVEL KAPCSOLATOS ESETEK

[Állásfoglalás: nincs akadálya annak, hogy a honlapon megjelenítsék a képviselő-testületi, bizottsági ülések nyilvános részén tárgyalta/tárgyalandó ügyek előterjesztéseit valamennyi mellékletével, függelékével együtt már a testületi ülést megelőzően is, valamint a nyilvános képviselő-testületi, bizottsági ülések jegyzőkönyveit]

Dr. Neszteli István
jegyző

Budapest Köbányai Önkormányzat
Budapest

Tisztelt Jegyző Úr!

E hónap 4-én kelt megkeresésében két kérdésben kérte állásfoglalásomat, amelyekre – mivel a válasz mindkét kérdésre azonos tartalmú – az alábbi választ adom:

1. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénynek (a továbbiakban: Avtv.) 2. §-ának 4. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy a helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”. A képviselő-testület elé kerülő előterjesztések, valamint jegyzőkönyvek, egyéb dokumentumok egyaránt tartalmazhatnak személyes adatokat, valamint közérdekű adatokat.

A nyilvánosságra hozhatóság kérdésében a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 12. § (4) bekezdésében foglalt szabályokból kiindulva lehet választ adni.

2. Az Avtv. 19. §-ának (5) bekezdése nem definiálja a „döntéselőkészítéssel összefüggő adat” fogalmát. Az eddigi esetek alapján kialakult adatvédelmi biztosi gyakorlat az Avtv. 19. §-a (5) bekezdésének alkalmazási körét a közfeladatot ellátó szervek – sokszor még kimunkálatlan, egymásnak ellentmondó – szakmai alternatívákat, személyes véleményeket tartalmazó irataira korlátozza. Ehhez hasonló ítéletet hozott a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság is a 4.Pf.22149/2001/2. sz. ügyben: „az állami, önkormányzati szerv saját belső eljárása során keletkezett iratokat kell döntéselőkészítő adatnak tekinteni.” Az ítélet különbséget tesz a „döntéselőkészítő” és a „döntés meghozatalához igénybe vett adat” között. Ez utóbbiak jellemző vonása – az ítélet indokolása alapján –, hogy egy másik szerv eljárásában keletkeztek (annak aktusai vagy eljárásának más, végső produktumai), és amelyeket a közfeladatot ellátó szerv a saját eljárásában „csak” felhasznál. A polgármesternek (az előterjesztőnek) és a döntés meghozására jogosult testületnek az önkormányzat döntési mechanizmusában betöltött, világosan elhatárolható funkcióira figyelemmel egy előterjesztés (valamint az ahhoz kapcsolt melléklet, függelék stb.) legfeljebb az előterjesztő általi kiadmányozásig tekinthető döntéselőkészítő iratnak. Más értelmezés ugyanis nyilvánvaló ellentmondásba kerülne a nyílt ülésre vonatkozó szabályokkal: a nyílt ülés elvesztené értelmét.

Mivel a bizottságok egyik feladatköre a képviselő-testület döntéseinek előkészítése [Ötv. 23. § (1) bekezdés], felmerülhet a kérdés, hogy e feladatkörében eljárva a bizottság jegyzőkönyvei, egyéb dokumentumai döntéselőkészítő iratnak minősülnek-e? Tekintettel azonban arra, hogy a bizottsági ülések nyilvánosságára is az Ötv. 12. § (4) bekezdését kell alkalmazni, az az értelmezés, amely az említett iratokat az Avtv. 19. § (5) bekezdése hatálya alá vonná, ellentmondásba kerülne a nyilvánosságra vonatkozó szabályokkal. Álláspontom szerint tehát a bizottság dokumentumait sem lehet belső használatra készült vagy döntéselőkészítő iratnak tekinteni.

3. Álláspontom tehát az, hogy az Ön által felvetett kérdésekre a választ nem az Avtv. 19. § (5) bekezdése alapján, hanem az Ötv.-nek a képviselő-testület ülése nyilvánosságát szabályozó rendelkezései alapján lehet megadni. Ennek alapján dönthető el, hogy egy-egy előterjesztés, illetve az előterjesztés tárgyalásához kapcsolódó egyéb dokumentumok (jegyzőkönyv, határozat) nyilvánosak-e, és ha igen, mikortól.

Az Ötv. 12. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testület elé kerülő ügyeket négy kategóriába lehet sorolni, amihez különböző jogkövetkezmények kapcsolódnak:

- a) az önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi, kitüntetési ügyek, valamint vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárás;
- b) választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízatás adása, illetőleg visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása, fegyelmi büntetés kiszabása és állásfoglalást igénylő személyi ügyek;

c) az önkormányzati vagyonnal való rendelkezés és a képviselő-testület által kiírt pályázat elbírálásával kapcsolatos ügyek;

d) az előző csoportokba nem tartozó ügyek, amelyek azonban mennyiségileg a legnagyobb csoportot alkotják.

ad a) Az önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi, kitüntetési ügyek, valamint vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetében a képviselő-testület mérlegelés nélkül köteles zárt ülést tartani. Ebből következően – összhangban az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdésével – a választópolgárok (általában a közvélemény) sem az említett ügyekben készült előterjesztéseket, sem az ülés jegyzőkönyvét sem a képviselő-testület ülése előtt, sem azt követően nem ismerheti meg.

Az említett ügyekben született határozatok megítélése azonban differenciált megközelítést igényel. Az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a „közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell”. A személyes adatok védelme okán a természetes személyek önkormányzati hatósági ügyeiben született határozatok nem, a kitüntetési ügyekben hozott – értelemszerűen pozitív – határozatok pedig formálisan az érintett hozzájárulásával hozhatók nyilvánosságra. Az önkormányzati képviselők vagy a polgármester összeférhetetlenségi ügyében és/vagy vagyonnyilatkozatával kapcsolatos eljárás során hozott határozatok közül mindenképpen nyilvánosságot kell biztosítani azoknak, amelyek a képviselő-mandátumára kihatással vannak.

ad b) A képviselő-testület hatáskörébe tartozó választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, illetőleg visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása, fegyelmi büntetés kiszabása és állásfoglalást igénylő személyi ügy esetében az érintettnek nyilatkozattételi joga van a tekintetben, hogy ügye tárgyalását nyilvános vagy zárt ülés keretében kéri-e. Az érintett nyilatkozata hiányában, illetve a nyilvános tárgyaláshoz hozzájáruló nyilatkozata beérkezéséig az előterjesztést, az ülés jegyzőkönyvét a zárt ülésre vonatkozó szabályok szerint kell kezelni. Amennyiben az érintett a nyilvános ülésen történő tárgyaláshoz hozzájárul, vagy a zárt ülést követően a nyilvános üléshez való hozzájáruló nyilatkozatát pótolja, avagy a zárt ülés tartását kérő nyilatkozatát visszavonja, akkor a zárt képviselő-testületi ülés őt érintő része a továbbiakban nyilvános ülésnek tekintendő, az előterjesztést és az ülés jegyzőkönyvét bármely választópolgár kérésére rendelkezésre kell bocsátani ugyanúgy, mint minden más nyilvános ülés anyagát.

A nyilvános vagy nyilvánosnak minősülő ülésen hozott határozatok nyilvánossága nem korlátozott. A zárt ülésen hozott határozatokra pedig ugyancsak vonatkozik az Ötv. 17. §-a (3) bekezdésének korábban már hivatkozott szabálya. Ennél fogva nyilvánosak azok a zárt ülésen hozott határozatok, amelyek a köztisztviselők, közalkalmazottak e jogviszonyával függnek össze, és a Ktv. vagy a Kjt. alapján nyilvános adatokra vonatkoznak (kinevezés, felmentés, vezetői megbízás vagy visszavonásának ténye stb.). Hasonlóképpen nyilvánosságra hozhatók a más jogviszonyra vonatkozó jogszabály szerint nyilvános adatot tartalmazó – például választási bizottsági tagok, ülnökök, nem képviselő bizottsági tagok, stb. megválasztásáról szóló – határozatok.

ad c) Az önkormányzati vagyonnal való rendelkezés és a képviselő-testület által kiírt pályázat elbírálásával kapcsolatos ügyekben a képviselő-testület mérlegelheti, hogy nyílt vagy zárt ülést tart. Tekintettel arra, hogy e döntést a testületől nem lehet elvonni, a képviselő-testület üléséig az előterjesztéseket a zárt ülésre vonatkozó szabályok szerint kell kezelni. Amennyiben a képviselő-testület úgy dönt, hogy az ügyet nyilvános ülésen tárgyalja, ez kihat az előterjesztés minősítésére is.

Az adatvédelmi biztos töretlen gyakorlata, valamint az Avtv., illetve a Ptk. üzleti titokra vonatkozó szabályainak 2003. évi módosítása alapján nyilvánosságot kell biztosítani azoknak a döntéseknek, amelyek a közpénzek felhasználására vonatkoznak. Figyelembe kell venni azokat a szabályokat is, amelyek az államháztartási információk kötelező nyilvánosságra hozásáról szólnak. Ebből következően mindazon határozatok nyilvánosságra hozandók, amelyek az előbb említett körbe eső adatokat tartalmaznak.

ad d) Az olyan ügyekben, amelyek esetében nem lehet zárt ülést tartani, minden dokumentum (előterjesztés, jegyzőkönyv, határozat) nyilvános, az előterjesztések esetén már a képviselő-testület ülését megelőzően is.

4. A fentiekre figyelemmel nincs akadálya annak, hogy a honlapon megjelenítsék

– a képviselő-testületi, bizottsági ülések nyilvános részén tárgyal/tárgyalandó ügyek előterjesztéseit valamennyi mellékletével, függelékével stb. együtt már a testületi ülést megelőzően is,

– a nyilvános (vagy nyilvánosnak tekintendő) képviselő-testületi, bizottsági ülések jegyzőkönyveit.

Az előterjesztéseknek az interneten a képviselő-testület ülését megelőzően történő megjelentetése a lakossági véleménynyilvánításra is lehetőséget nyújt. Engedje meg, hogy e tekintetben szíves figyelmébe ajánljam Szeged (www.szegedcity.hu) vagy Veszprém (www.adatbank.veszprem.hu) honlapját, ahol a közgyűlés ülését megelőzően a polgárok is „szavazhatnak” az előterjesztésekről.

Budapest, 2004. február 16.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: az önkormányzati képviselők és polgármesterek vagyonynyilatkozatának nyilvánossága nem jelenti azt, hogy ingatlanjaik tulajdoni lap szerinti adatai csoportosítva is közzétehetők]

[...]

Tisztelt [...]!

A beadványában hozzám intézett két kérdésre az alábbiakat válaszolom:

„1. Az újságban megjelentethető-e a helyi önkormányzati képviselők és a polgármester vagyonynyilatkozata (figyelemmel ennek nyilvános és közérdekű minősítésére) – melyek egyébként hivatali időben megtekinthetők az érintett képviselők hozzájárulása nélkül is – avagy ehhez már kell az engedélyük?”

A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény 10/A. § (3) bekezdése kimondja, hogy az önkormányzati képviselő vagyonynyilatkozata – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – nyilvános.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 33/B. §-a szerint a polgármester megválasztásakor, majd azt követően évente vagyonynyilatkozatot köteles tenni a helyi önkormányzati képviselők vagyonynyilatkozatára vonatkozó szabályok szerint.

Az idézett két törvény egyike sem határozza meg, mit jelent a vagyonynyilatkozatok nyilvánossága. Emiatt 2002-ben és 2003-ban hasonló kérdésekkel többen is hivatalomhoz fordultak. A polgármesterek és az önkormányzati képviselők vagyonynyilatkozatának nyilvánosságával kapcsolatban számos aggályt fogalmaztam meg (ezzel kapcsolatos állásfoglalásomat megküldöm Önnek), és kezdeményeztem a jogszabály módosítását is. E kezdeményezésem mindezt idáig eredménytelen maradt. Tekintve, hogy az idézett rendelkezések azt a törvényhozói szándékot fejezik ki, hogy a szóban forgó vagyonynyilatkozatokat bárki érdeklődő megismerhesse, törvényi rendelkezésekkel aligha támasztható alá egy olyan érvelés, hogy e vagyonynyilatkozatok közlése a sajtó számára megtiltható volna.

„2. Az önkormányzati képviselők és a polgármester, illetve ezek Ptk. szerinti hozzátartozói tekintetében közölhető-e hozzájárulásuk nélkül a helyi újságban azoknak az ingatlanoknak a tulajdoni lap szerinti adatai (melyek nyilvánosak és közhitelesek), melyek nevezettek tulajdonát képezik vagy képezték?”

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvtv.) 70. §-a kimondja: a számítógéppel vezetett ingatlan-nyilvántartás adatbázisából történő lekérdezés során a természetes személyazonosító adatok, illetőleg a személyi azonosító nem használható fel abból a célból, hogy annak alapján a lekérdező a tulajdonos valamennyi ingatlanát az ingatlan-nyilvántartásból megállapítsa, vagy arról adatszolgáltatást teljesítsen. E rendelkezés nem vonatkozik arra az esetre, ha az adatszolgáltatást vagy lekérdezést a tulajdonos valamennyi ingatlanáról:

- a) a bíróság, a bírósági végrehajtó, a nemzetbiztonsági szolgálat vagy a nyomozó hatóság törvényben meghatározott feladatai ellátása céljából,
- b) az ügyészség a magánjogi és közigazgatási jogi ügyészi tevékenység ellátásához,
- c) a közjegyző a hagyatéki eljárás lefolytatásához igényli, illetve
- d) ha arról törvény másként rendelkezik.

A törvény – annak indokolása szerint – abból indul ki, hogy az ingatlan-nyilvántartási adatoknak az érdekeltek részére való szolgáltatása a földhivatalnak a nyilvánosság elvéből folyó kötelezettsége. A törvény az adatszolgáltatásra vonatkozó szabályok meghatározásánál figyelembe veszi a számítógépesítés által kínált lehetőségeket. Az ingatlan-nyilvántartás megtekintése céljából a tulajdoni lap tartalmát az azt kezelő számítástechnikai eszköz képernyőjén olvasható formában kell megjeleníteni. A törvény lehetővé teszi, hogy az ügyfelek az ingatlan-nyilvántartás tartalmát a földhivatalnál erre a célra rendszeresített számítástechnikai eszközzel maguk is lekérdezhessék.

A törvény az ingatlan-nyilvántartási adatok szolgáltatása során csak korlátozott mértékben teszi lehetővé a természetes személyazonosító adatok és a személyi azonosító felhasználását. Ezek az azonosítók nem használhatók fel arra a célra, hogy azok alapján a számítógépes rendszerből adott tulajdonos valamennyi ingatlana lekérdezhető legyen.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 5. § (1) bekezdése szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. A sajtóban való közzététel pedig adatkezelésnek számít, hiszen az Avtv. 2. § 9. pontja szerint „adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így például gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása.”

Az ingatlan-nyilvántartás nyilvánossága az ingatlanforgalom biztonságát szolgáló intézmény. E nyilvánosság azonban nem jelenti azt, hogy a nyilvántartás adatai – csoportosítva – az adatkezelés eredeti céljától eltérő célból is nyilván-

vánosságra hozhatók. Jóllehet az Inyvtv. idézett rendelkezése az ingatlan-nyilvántartás adatainak számítógépes lekérdezéséről szól, a jogalkotói szándék nyilvánvalóan arra irányult, hogy az Ön által felvetett adatgyűjtést és közzétételt megtiltsa.

Budapest, 2004. február 16.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(164/K/2004)

* * *

[Állásfoglalás: az Országgyűlés tevékenységének átláthatósága biztosított, az információszabadságnak nem feltétele, hogy az üléseket valamennyi televíziós csatorna saját kamerával közvetíthesse]

Weyer Balázs úrnak
felelős szerkesztő

RTL KLUB Országgház
Budapest

Tisztelt Szerkesztő Úr!

Panaszát, amelyben az RTL KLUB-nak az országgyűlési tudósításokkal kapcsolatos korlátozását kifogásolja, megkaptam. Ön azt kéri, vizsgáljam meg, hogyan érvényesül a sajtó szabadsága és a közérdekű adatok nyilvánosságához, azok megvitatásához fűződő alkotmányos jog az Országgyűlés üléseiről való tudósítások technikai feltételeinek biztosításában. A felvetett kérdésekkel kapcsolatban engedje meg, hogy az alábbiakról tájékoztassam.

A magyar alkotmány a sajtószabadságot és a közérdekű adatok megismerésének jogát egy paragrafusba foglalva szabályozza. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 24. és 27. §-a alapján azonban a két alkotmányos jog közül csupán a közérdekű adatok nyilvánosságával – röviden az információszabadsággal – kapcsolatos panaszok kivizsgálása tartozik feladataim közé.

Az információszabadság általánosságban az állam átláthatóságát jelenti, azt a jogot, hogy a közhatalom működését megismerhessük. Kétségtelen, hogy az Avtv. elfogadását megelőzően a közügyekben való tájékozódás újszólván egyetlen eszköze a sajtó volt, és a „tájékozódáshoz való jogot” a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény tartalmazta, mely ezen felül – illeszkedve az akkor uralkodó hatalomfelfogás logikájába – feladatokat is megfogalmazott a sajtó számára:

„2. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben. A sajtó feladata – a hírközlés más eszközeivel összhangban – a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás.

(2) A sajtó nyújtson hiteles képet a Magyar Köztársaság politikai, gazdasági, tudományos és kulturális életéről, a nemzetközi élet eseményeiről, más országok és népek életéről, így különösen a béke és a biztonság megóvása, valamint a társadalmi haladás érdekében kifejtett erőfeszítésekről.

(3) A sajtó segítse elő a társadalmi jelenségek közötti összefüggések megértését, és mozgósítson a társadalmi cselekvésre.”

A sajtótörvény állami és nem állami szervek számára felvilágosítási kötelezettséget is előírt:

„4. § (1) A hiteles, pontos és gyors tájékoztatást az állami szervek, a gazdálkodó szervezetek [Ptk. 685. § c) pont], a társadalmi szervezetek és az egyesületek a saját kezdeményezéseikkel, továbbá a szükséges felvilágosításoknak és adatoknak a sajtó rendelkezésére bocsátásával kötelesek elősegíteni. Meg kell tagadni a felvilágosítást, ha az a 3. § (1) bekezdésében foglalt tilalmakba ütközik, illetőleg ha az állami, szolgálati, üzemi (üzleti) vagy magántitkot sért, és a titoktartási kötelezettség alól az arra jogosult szerv vagy személy nem adott felmentést.

(2) A sajtó részére felvilágosítást adó személy a valóságnak megfelelő felvilágosítást köteles adni.

(3) A felvilágosítást adó személyt a közérdekű bejelentést, illetőleg javaslatot tevő védelmére vonatkozó jogszabályokban meghatározott védelem illeti meg.

5. § A sajtó – az érdekeltek hozzájárulása nélkül is – tájékoztatást adhat az állami szervek, a gazdálkodó szervezetek, a társadalmi szervezetek és az egyesületek, valamint ezek bizottságai nyilvános üléséről, továbbá a bíróságok nyilvános tárgyalásairól.”

Az Avtv. hatálybalépésével a „tájékozódáshoz való jog”, az Avtv. megfogalmazásában: a közérdekű adatok megismerésének joga, alanyi joggá vált. Az információszabadság törvénybe foglalásával megszűnt a sajtó információszerző és -közvetítő monopóliuma. Egy új alkotmányos jog született. S noha a kommunikációs jogok: a sajtószabadság, a véleménynyilvánítás szabadsága és az információszabadság rokon jogok, látnunk kell különbségeiket is.

Az Avtv. a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatban – egyebek mellett – kimondja:

„1. § (1) E törvény célja annak biztosítása, hogy – ha e törvényben meghatározott jogszabály kivételt nem tesz – személyes adatával mindenki maga rendelkezzen, és a közérdekű adatokat mindenki megismerhesse.

2. § E törvény alkalmazása során:

4. közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat;

19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

(2) Az (1) bekezdésben említett szervek rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésre, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó – adatokat. E szervek hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre – ha törvény másként nem rendelkezik – bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat. A tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja.

(3) Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

a) honvédelmi;

b) nemzetbiztonsági;

c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;

d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;

f) bírósági eljárásra tekintettel

korlátozza.”

Az alkotmány 23. §-a előírja, hogy a Parlament ülései nyilvánosak. Kétségtelen, hogy az Országgyűlés, alkotmányos státuszából, nyilvános működéséből fakadóan az információs jogokat, ezen belül a közérdekű adatok kezelését illetően számos sajátos vonással is bír.

A parlamentek nyilvános működésének követelését akár az információszabadság egyik legtávolabbi gyökerének is tekinthetjük. Ez az igény a XIX. században a sajtószabadság és a parlamenti ülések nyilvánosságának követelésében öltött testet. Az államügyek nyilvánosságát sokáig a parlamenti vitákról tudósító sajtó szabadsága határozta meg.

Az Országgyűlés alkotmányos pozíciójából adódóan valóban közérdek fűződik ahhoz, hogy a testület és az egyes képviselők ténykedését bárki érdeklődő figyelemmel kísérhesse.

Az Országgyűlésre is kiterjed az Avtv. hatálya. A feladatkörével összefüggő ügyekben köteles elősegíteni a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását és kérelemre köteles a kezelésében lévő közérdekű adatokat bárki számára megismerhetővé tenni. Az Avtv.-vel összhangban a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„41. § (1) Az Országgyűlés ülései – a 42. § (1) bekezdésében meghatározottak kivételével – nyilvánosak. Az Országgyűlés nyilvános üléseinek hiteles jegyzőkönyvei az Országgyűlési Könyvtárban, azok irattárban elhelyezett mellékletei és a számítógépes szavazási lista az Országgyűlési Könyvtár útján a nyilvánosság számára hozzáférhetőek. Az Országgyűlés nyilvános ülésének jegyzőkönyveit és a nyilvános ülésen tárgyalt irományokat, továbbá az ezzel összefüggő szavazási listát az internet hálózaton is hozzáférhetővé kell tenni. Az Országgyűlés nyilvános üléseiről készült videofelvételek megtekintését az Országgyűlési Könyvtár biztosítja.

(2) A nyilvános ülésen a hallgatóság – ideértve a tömegtájékoztatási szervek képviselőit is – csak a kijelölt helyen foglalhat helyet, és a véleménynyilvánítás bármely formájától tartózkodni köteles.

68. § (1) A bizottságok ülései a sajtó számára nyilvánosak.

78. § (1) A nyilvános bizottsági ülésről szó szerinti jegyzőkönyv készül, amelyet az elnök hitelesít.
(2) A jegyzőkönyv elkészítésére és kezelésére a 65. és 66. §-t kell megfelelően alkalmazni a következő eltérésekkel:
a) a jegyzőkönyvbe felvett felszólalás téves szövegének kiigazítására – a közszemlét követő ülésen – az elnök tesz javaslatot, amiről a bizottság vita nélkül határoz;
b) a szó szerinti jegyzőkönyv hitelesített, eredeti példányát el kell helyezni az irattárban, valamint egy másolatát az Országgyűlési Könyvtárban.”

A személyes hallgatói részvételen és a plenáris, valamint a bizottsági ülések dokumentumainak megismerhetőségén kívül az Avtv.-ben előírt tájékoztatást szolgálja a nyilvános plenáris üléseknek az internet útján történő folyamatos közvetítése.

A felsoroltakon túlmenően a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (médiatörvény) 138. §-a kimondja, hogy „az Országgyűlés ülései egészének, a kinevezésekkel és jelölésekkel kapcsolatos nyilvános országgyűlési bizottsági meghallgatásoknak, valamint szükség szerint az országgyűlési bizottságok üléseinek közvetítésére e törvény hatálybalépésétől számított egy éven belül zártláncú televíziós rendszert kell létesíteni. A zártláncú rendszerből kimenő jelet valamennyi műsorszolgáltató számára hozzáférhetővé kell tenni. A rendszerhez való csatlakozás költségei a műsorszolgáltatót terhelik”, továbbá, hogy „a kimenő jelről egy-egy rögzített, bárki számára hozzáférhető példányt az Országgyűlési Könyvtárban és az Országos Széchényi Könyvtárban kell elhelyezni. Az Országgyűlési Könyvtár biztosítja a rögzített anyag megtekinthetőségét és költségtérítés ellenében arról bárki által szabadon felhasználható másolatot készít. Egy-egy példányt a Magyar Televízió, illetve a Magyar Rádió (hanganyag) archívumában is el kell helyezni. Az országgyűlési tevékenység közvetítésének pártatlanságát biztosító közvetítési rendet az Országgyűlés Házszabályának mellékleteként a törvény hatálybalépésétől számított egy éven belül kell meghatározni.”

Az Országgyűlés működésével összefüggő közérdekű adatok nyilvánosságát – megítélésem szerint – az idézett jogszabályok, illetőleg a jogi előírás nélkül is követett gyakorlat (pl.: az internet útján való közvetítés) megfelelően biztosítják. A médiatörvényben előírt zártláncú televíziós közvetítési rendszer az Országgyűlés működésével kapcsolatos közérdekű adatokat továbbít, illetőleg rögzít. E közvetítő rendszer működtetésével kapcsolatos, a médiatörvény idézett rendelkezése szerinti szabályoknak ezért tekintettel kell lenniük az Avtv. 19. § (1) bekezdésére, azaz garantálniuk kell a közvélemény pontos tájékoztatását.

Álláspontom szerint az Országgyűlés üléseiről való sajtótudósítások technikai feltételeinek meghatározása, valamint az a kérdés, hogy a plenáris és bizottsági ülések eseményeiről egy televíziós társaság milyen módon tájékoztathat, a sajtószabadság körébe esik.

Adatvédelmi biztосként nincs felhatalmazásom, hogy állást foglaljak arról, vajon a médiatörvény ezen, az Országgyűlés üléseinek televíziós közvetítésére vonatkozó rendelkezései sértik-e a sajtószabadságot, mint ahogy arra sem, hogy alkotmányos mulasztást követett-e el az Országgyűlés, hogy a Házszabály mellékletét mind a mai napig nem alkototta meg, illetőleg, hogy alkotmányos-e egyáltalán az a felhatalmazás, mely az Országgyűlés Házszabályának mellékletébe utalja a sajtószabadság e fontos kérdésének szabályozását. Ezért panaszát hatásköröm hiánya miatt megküldtem Dr. Takács Albertnek, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének, aki az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-a alapján ha azt állapítja meg, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság – jelen esetben a sajtószabadság sérelme – valamely jogszabály nem megfelelő rendelkezésére vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél a jogszabály módosítását. Ugyanezen törvény 22. §-a alapján kezdeményezheti ezen felül az alkotmánybíróságnál a médiatörvény utólagos alkotmányossági vizsgálatát, vagy indítványozhatja a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését.

Budapest, 2004. február 26.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(215/K/2004)

[Állásfoglalás: az önkormányzati képviselőnek a nyilvános ülésen leadott szavazata az érintett közszereplése során általa közölt személyes adatnak tekintendő, melyet bárki megismerhet]

Dr. Kun József
hivatalvezető

Tolna Megyei Közigazgatási Hivatal
Szekszárd

Tisztelt Hivatalvezető Úr!

Fenti hivatkozási számú megkeresésében – a megyei önkormányzat egyik ülése okán – arról kérte állásfoglaláso-mat, hogy az önkormányzati képviselők „nyílt ülésen leadott szavazatait személyes adatnak minősülnek-e, és mint ilye-nek nem hozhatók nyilvánosságra, avagy a képviselők által leadott szavazatok – tekintettel arra, hogy a tevékenységüket a köz érdekében végzik – közérdekű adatnak minősülnek-e, és mint ilyenek bárki által hozzáférhetők.”

1. Az önkormányzati képviselő nyilvános ülésen leadott szavazatának a személyes adatok védelméről és a közér-dekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szerinti minősítését megelőzően szükségesnek tartom az alábbiakat is megemlíteni:

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) célja, hogy az önkormányzat széles körű nyilvánosságot teremtve fejezze ki a helyi közakaratot. E célból szerepelnek a képviselő-testület (közgyűlés) ülésének nyilvánosságára, illetve annak korlátozására vonatkozó szabályok. Az önkormányzati képviselők – vitán felül állóan – közszereplők, akik sem a Ptk., sem az Avtv. alapján nem kifogásolhatják, ha képviselői minőségükben kifejtett tevékenységük részletei, arra vonatkozó adatok a nyilvánosság előtt ismertté válnak. A nyilvánosság alatt nem csak a je-lenlévők, hanem „bárki”, akár az üléstől távollévő személyek is értendők.

Az Ötv. értelmében a szavazás – főszabályként – nyílt (ezen belül egy esetben név szerinti), kivételes esetekben pedig titkos. A nyílt szavazás módjait a törvény nem részletezi, általánosnak mondható, hogy kézfelemeléssel, szavazat-számláló gép alkalmazásával vagy név szerint történik. A nyílt szavazás lényege a szavazat és a képviselő személyének egymáshoz rendelése, összekapcsolhatósága (a titkos szavazásé pedig ennek kizárása). Ez az összefüggés a nyilvános ülés lényegéből következően mindenki számára „látható”, ha a szavazás kézfelemeléssel vagy név szerint történik. Olyan következtetés, amely szerint a szavazatszámoló gép alkalmazásával történő szavazás esetén ez a kapcsolat nem tárható fel, a szavazást de facto titkossá teszi, ami ellentmond az Ötv. szabályainak.

2. Az önkormányzati képviselőnek a nyilvános ülésen leadott szavazata tehát az Avtv. szerint „az érintett közsze-replése során általa közölt” személyes adatnak tekintendő, amihez a törvény azt a jogkövetkezményt fűzi, hogy ezt az adatot bárki megismerheti, mert „[a]z érintett hozzájárulását megadottnak kell tekinteni” [Avtv. 3. § (5) bekezdés].

„A személyes adat nyilvánosságra hozatalát az Avtv. 3. § (3) bekezdése szerint 'törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti'. Ekkor a személyes adat is a közérdekű adatokéhoz hasonló jogi elbírálás alá esik, amelynek a szabályait az adatvédelmi törvény III. fejezete tartalmazza.” [60/1994. (XII. 24.) AB határozat IV. 2. b) pont, ABH 1994, 354.] A törvény engedélye jelen esetben az Avtv. 3. § (5) bekezdése, az Alkotmánybíróság megállapítása tehát jelen esetben is alkalmazandó: az, hogy az önkormányzati képviselő nyilvános ülésen egy adott ügy-ben milyen szavazatot adott le, bárki számára megismerhető.

Nem mellékesen emlékeztetni szeretnék az Alkotmánybíróság említett határozatának egy másik megállapítására is: „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy a demokratikus államélet és közvélemény érdekében az állami tiszt-ségviselők és más közszereplő politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb; különösen ki kell tenniük magukat mások kritikájának [legutóbb 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABK 1994. június, 277.]. Ehhez azon-ban személyes adataik ismeretére is szükség lehet, amennyiben azok funkciójukkal vagy közszereplésükkel összefügge-nek. A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek – különösen a választó-polgároknak – a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez az előbbieket olyan személyes adatai-nak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek.

Az e körbe eső személyes adatok megismerhetőségére nem csupán az állami és a politikai közélet informált meg-vitatása érdekében van szükség, hanem az állami szervek helyes megítéléséhez és a működésükbe vetett bizalom meg-alapozásához is.”

3. Végezetül megjegyezni kívánom, hogy számos önkormányzat olyan szavazatszámoló gépet alkalmaz, amely mindenki számára láthatóvá teszi, hogy az egyes képviselők hogyan szavaztak. Utálnék az Országgyűlés gyakorlatára, ahol a honlapon is nyomon követhető, hogy az egyes képviselők adott kérdésben hogyan szavaztak. Hasonlóképpen

jár el például Székesfehérvár önkormányzata is, ahol havonta a helyi újságban jelentetik meg az említett adatokat. Mindezek nem hogy nem jogellenesek, hanem a demokratikus (helyi) közvélemény kialakítása érdekében üdvözlendő lépések.

Budapest, 2004. április 1.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(423/K/2004)

* * *

*[Állásfoglalás: az Országgyűlés Mentelmi Bizottsága kezdeményezze
a vagyonnyilatkozatokkal kapcsolatos törvények átfogó felülvizsgálatát]*

Dr. Géczi József Alajos
elnök

*az Országgyűlés Mentelmi, összeférhetetlenségi
és mandátumvizsgáló bizottsága*
Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény országgyűlési vitája során számos észrevételt tettem a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettséggel kapcsolatosan. Ezeket akkor a Mentelmi bizottság is megtárgyalta.

Aggályaim nyomán 2003. február 26-án kelt levelében (ügyiratszám: Möb. 35-1/2003) Elnök Úr azt a szándékot jelezte, hogy a bizottság áttekinti a vagyonnyilatkozatokkal kapcsolatos egész kérdéskört, különös tekintettel az országgyűlési képviselők és velük azonos módon nyilatkozó személyek vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségére.

Tájékoztatom Elnök Urat, hogy levelét követően is számos a vagyonnyilatkozatokkal kapcsolatos panaszbeadványt kaptam, valamint arról is, hogy az Országgyűlés az elmúlt év decemberében – két országgyűlési képviselő javaslatára – anélkül fogadta el a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségre vonatkozó egyes szabályok módosításáról szóló 2003. évi CXXIV. törvényt, hogy annak véleményezésére módomban lett volna, jóllehet ez törvényi kötelezettségem. Szeretném Önt emlékeztetni, hogy 2003 novemberében levélben fordultam az Országgyűlés bizottságainak elnökeihez a következő kéréssel:

„Mint az bizonyára Ön előtt is ismert, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 25. § (1) bekezdése kötelességemmé teszi, hogy véleményezzem a személyes adatok kezelésével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos jogszabályok tervezetét. E jogszabály-véleményező munkának egy mára többé-kevésbé olajozott eljárása alakult ki az előkészítő tárcák és hivatalom között. Vissza-visszatérő gond azonban, hogy az Országgyűlés úgy szavaz meg törvényeket, hogy az országgyűlési képviselők, illetőleg bizottságok által benyújtott módosító javaslatokat nincs módomban megismerni, és esetleg utólag derül ki azok aggályos volta. Elődöm gyakorlatában egy ilyen eset miatt kellett alkotmánybíróági normakontrollt indítványozni. Az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységének hathatósabb segítése érdekében kérem Elnök Urat, tegye meg a megfelelő intézkedéseket, hogy az adatvédelmet és az információszabadságot érintő képviselői módosító indítványokat számomra (akár rövid úton: faxon vagy e-mailben) megküldjék, hogy azokról – elkerülendő az utólagos kifogásokat – állást foglalni módomban legyen.”

Kérem Elnök Urat, hogy a korábbi elhatározásnak megfelelően – esetlegesen az Országgyűlés más bizottságaival együttműködve – kezdeményezze a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettséggel kapcsolatos hatályos törvényi szabályozás felülvizsgálatát. Ehhez az Országgyűlés biztosaként minden szakmai segítséget felajánlok.

Budapest, 2004. április 7.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(569/H/2004)

*[Állásfoglalás: a közbeszerzési eljárás egyik alapelve a nyilvánosság,
ezért a törvény a döntéshozatali eljárás számos dokumentumát is nyilvánossá teszi]*

Dr. Deli Betty
elnök asszony

Közbeszerzések Tanácsa
Közbeszerzési Döntőbizottság
Budapest

Tisztelt Elnök Asszony!

A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Kbt.) egyes rendelkezéseinek értelmezését kérő beadványára a kérdések sorrendjében az alábbiakat válaszolom:

1. A Közbeszerzések Tanácsa mellett működő Közbeszerzési Döntőbizottság, mely a jogvitákat bírálja el, olyan szervezetnek minősül-e, ahol belső adatvédelmi felelős kinevezése, illetve megbízása kötelező?

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) új, 31/A. §-a a személyes adatok hatékonyabb védelme érdekében vezette be az adatvédelmi felelős intézményét, melyet – ahogy erre a törvényhez fűzött indokolás megállapítja –, a személyes adatokat tartalmazó nagy adatállományokat kezelő szervezeteknél indokolt létesíteni. A Közbeszerzési Döntőbizottság törvényben előírt feladatainak teljesítése nem jár személyes adatok tömeges kezelésével, ezért önálló adatvédelmi felelőst nem kell kineveznie.

2. A közbeszerzési eljárásban benyújtott részvételi jelentkezés vagy ajánlat teljes egészében minősül-e közérdekű adatnak vagy közérdekből nyilvános adatnak?

A Kbt. preambuluma szerint a törvény célja – egyebek mellett –, hogy biztosítsa a közpénzek ésszerű felhasználásának átláthatóságát és széleskörű ellenőrizhetőségét. Ennek érdekében a közbeszerzési eljárás minden szakaszában igyekszik a nyilvánosságot biztosító garanciákat megteremteni. A Kbt. 73. § (2) bekezdése, valamint 106. § (2) bekezdése, ha indirekt módon is, de kimondja, hogy a közbeszerzési eljárásban benyújtott ajánlat, illetve részvételi jelentkezés bárki számára nyilvános. A szöveg nem mondja ki, hogy ezek közérdekű adatnak minősülnek.

Ugyanakkor az Avtv. 2. § 3. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy a helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv, illetve személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”. Az a tény, hogy egy adatfajta közérdekű adatnak minősül, nem jelenti egyúttal azt is, hogy nyilvános. Amennyiben ugyanis államtitoknak, szolgálati titoknak, az Avtv. szerint belső használatra készült vagy döntéselőkészítéssel összefüggő adatnak vagy pedig üzleti titoknak minősül, úgy nyilvánossága korlátozott, illetőleg korlátozható.

Az államtitok és a szolgálati titok védelme érdekében a Kbt. 404. § h) pontja felhatalmazza a kormányt, hogy megállapítsa a közbeszerzési eljárás speciális szabályait. Az ajánlat, illetőleg a részvételre jelentkezés elvileg minősülhetne belső használatra készült vagy döntés-előkészítéssel összefüggő adatnak. Az Avtv. 19. § (5) bekezdése ugyanis kimondja, hogy „ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a kezelését követő húsz éven belül nem nyilvános.” A Kbt. 73. § (2) bekezdése, valamint 106. § (2) bekezdése azonban úgy rendelkezik, hogy az ajánlat és a részvételi jelentkezés – melyek a döntéselőkészítés dokumentumai – nyilvánosak.

Az ajánlat, illetve a részvételi jelentkezés nyilvánossága csak abban a szűk körben korlátozható, melyre a Kbt. 73. § (1) bekezdése, valamint 106. § (1) bekezdése lehetőséget ad, azaz akkor, ha az ajánlattevő és a részvételre jelentkező kifejezetten és elkülönített módon, mellékletben az általa közölt üzleti titok nyilvánosságra hozatalát megtiltja. E tilalom nem vonatkozhat olyan adatra, amely közérdekű adatnak vagy közérdekből nyilvános adatnak minősül.

3. Van-e valamilyen kötelezettsége a jogorvoslatot elbíráló hatóságnak az üzleti titok védelme tekintetében akkor, ha az ajánlattevő vagy a részvételre jelentkező erről külön nem rendelkezett, de észlelhető, hogy a Ptk. 81. § (2) – (3) bekezdése szerint az ajánlat vagy részvételi jelentkezés tartalmazhat üzleti titkot?

Ilyen kötelezettséget a Kbt. nem tartalmaz. Az üzleti információknak üzleti titokká „minősítéséről” az érintettnek kell döntenie. A Ptk. 81. § (2) bekezdése pedig kifejezetten előírja, hogy a jogosult az ilyen adatok titokban tartása érdekében a szükséges intézkedéseket tegye meg.

4. A közbeszerzési törvény 337. § (3) bekezdése szerint a közbeszerzési ügy érintettjein kívüli személyek akkor tekinthetnek be a közbeszerzési eljárás, illetőleg a jogorvoslati eljárás során keletkezett iratokba, ha az iratok ismeretéhez jogos érdekük fűződik, és az iratbetekintés nem ütközik titokvédelmi szabályokba. Amennyiben a közbeszerzési eljárás során keletkezett iratok – az üzleti titok és a minősített adatok kivételével – közérdekű adatnak minősülnek, azaz bárki által megismerhetőek, akkor hogyan értelmezhető a közbeszerzési törvény 337. § (3) bekezdése?

a) A Kbt. a közbeszerzési eljárás nyilvánosságával összefüggésben számos előírást tartalmaz. Ilyen az előbbieken tárgyalt 73. § (2) bekezdés (ajánlat) és a 106. § (2) bekezdés (részvételi jelentkezés). A 98. § szól a közbeszerzési eljárás eredményének közzétételéről, a 99. § pedig a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés nyilvánosságáról.

Jóllehet a Kbt. egyik legfontosabb szabályozási elve a nyilvánosság, a közbeszerzési eljárás során keletkezett iratok nem mindegyike tekinthető nyilvános közérdekű adatnak.

Az Avtv. már idézett 19. § (5) bekezdése szerint *„ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a kezelését követő húsz éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti.”*

b) Ami a közbeszerzéssel kapcsolatos jogorvoslati eljárás dokumentumainak nyilvánosságát illeti, a Kbt. 317. §-a kimondja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására – ha e törvény másként nem rendelkezik – az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Kbt. ilyen, az Áe.-től eltérő, speciális szabálya a 336. § (2) bekezdése, mely szerint a tárgyalás nyilvános, valamint a 343. § (1) bekezdése, mely szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogorvoslati eljárás során hozott határozatát a Közbeszerzési Értesítőben közzéteszi.

A Kbt. 317. §-a ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása esetén az Avtv. figyelmen kívül hagyható volna, hiszen ez utóbbi 1/A. § (1) bekezdése szerint az Avtv. hatálya a Magyar Köztársaság területén folytatott minden olyan adatkezelésre és adatfeldolgozásra kiterjed, amely természetes személy adataira vonatkozik, valamint amely közérdekű adatot vagy közérdekből nyilvános adatot tartalmaz, az 1. § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy *„e törvény szerint megengedett kivételt csak meghatározott adatfajtára és adatkezelőre együttesen lehet megállapítani”*.

Ezt azt jelenti, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság által lefolytatott jogorvoslati eljárás dokumentumainak nyilvánosságával kapcsolatban a két törvény: az Áe. és az Avtv. együttes értelmezése alapján foglalhatunk állást. Álláspontom szerint a jogorvoslati eljárásnak azon dokumentumai, amelyek a döntéshozatali eljárással függnek össze, és amelyek nyilvánosságra kerülése a Döntőbizottság befolyásmentes működését veszélyeztetné, az Avtv. 19. § (5) bekezdése alapján elzárhatók a nyilvánosságtól. A jogorvoslati eljárás során felmerülő üzleti titkokat – figyelemmel a Kbt. 73. § (1) bekezdésére, valamint 106. § (1) bekezdésére – ugyancsak óvni kell. A Kbt. 337. § (3) bekezdése az ügy érintettjei számára, valamint azoknak, akiknek ehhez jogos érdeke fűződik, lehetővé teszi, hogy az Avtv. 19. § (5) bekezdés alapján mások elől elzárt dokumentumokat is megismerjék.

A válaszom késedelméért szíves elnézését kérem.

Budapest, 2004. május 28.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(318/K/2004)

* * *

[Állásfoglalás: a képviselő-testület akkor tarthat zárt ülést állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor, ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele]

[...]

Tisztelt [...]!

Tájékoztatom, hogy befejeztem az Ön által az állampolgári jogok országgyűlési biztosánál kezdeményezett, de hozzám áttett ügyének vizsgálatát. Az önkormányzat által rendelkezésre bocsátott dokumentumok megvizsgálása után az alábbiakat állapítottam meg:

1. Álláspontom szerint a polgármester a képviselő-testület 2003. február 17-i ülésén a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel (a továbbiakban: Ötv.) ellentétesen rendelt el zárt ülést, pontosabban a zárt ülés elrendelésének feltételei nem álltak fenn.

A képviselő-testület 2003. február 17-i ülésének nyílt részéről készült jegyzőkönyv 1. és 26. oldalán fellelhető információ szerint a képviselő-testület az Ötv. 12. §-a (4) bekezdése a) pontjának *„állásfoglalást igénylő személyi ügy”* fordulatára hivatkozva tartott zárt ülést. (Megjegyezni kívánom, hogy a testület a zárt ülést *„a 4. napirendi ponttól”* kezdve rendelte el, majd a 4. napirendi pont egyik felét, és az 5. napirendi pontot nyílt ülésen tárgyalta, egyébként az Ötv.-nek megfelelően.)

Az Ötv. 12. §-a (4) bekezdésének a) pontja értelmében a képviselő-testület akkor tarthat zárt ülést állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor, „ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele”. Az Ötv. kommentárja és az ezzel egyező, a 2003. évi beszámolómban is közzétett álláspontom szerint ilyen esetekben az érintettet nyilatkoztatni kell, és az érintett nyilatkozatától függ, hogy az ülés nyilvános vagy zárt lesz. Ilyen nyilatkozatokra – legalábbis a jegyzőkönyv szerint – nem került sor (vö. az Ötv. kommentárjával: „A[z érintett] hozzájáruló nyilatkozatát a jegyzőkönyvben szerepeltetni kell.”)

2. Álláspontom szerint azonban a képviselő-testület zártnak minősített részén tárgyalt ügy, nevezetesen az Ön azon indítványa, hogy az önkormányzati képviselők vagyony nyilatkozatát a Vattai Hírnökben hozzák nyilvánosságra, nem állásfoglalást igénylő személyi ügy.

A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény 10/A. §-ának (3) bekezdése szerint „a vagyony nyilatkozatot a szervezeti és működési szabályzatban erre kijelölt bizottság tartja nyilván és ellenőrzi. A képviselő vagyony nyilatkozata – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – nyilvános. A képviselő hozzátartozójának nyilatkozata nem nyilvános, abba csak az ellenőrző bizottság tagjai tekinthetnek be az ellenőrzés céljából.”

Noha magam is aggályosnak tartom az önkormányzati képviselők vagyony nyilatkozatának ilyen szabályok szerinti nyilvánosságát (ennek korrigálását eredménytelenül kértem a törvényalkotótól), a hatályos szabályok szerint az említett vagyony nyilatkozatok nyilvánosak.

Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint „a személyes adat nyilvánosságra hozatalát az Avtv. 3. § (3) bekezdése szerint ’törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti’. Ekkor a személyes adat is a közérdekű adatokéhoz hasonló jogi elbírálás alá esik, amelynek a szabályait az adatvédelmi törvény III. fejezete tartalmazza.” [60/1994. (XII. 24.) AB határozat IV. 2. b) pont, ABH 1994, 354.]

Ön a beadványában a nyilvánosság egyik lehetséges módjának igénybevételére kérte az önkormányzatot, személytől függetlenül. Mivel a képviselő-testületnek nincs döntési kompetenciája abban, hogy egyik vagy másik képviselő vagyony nyilatkozatát nyilvánosságra hozza-e, emiatt nincs is „személyi ügy”: a vagyony nyilatkozatoknak a Vattai Hírnökben való közzététele (a „nagy nyilvánosság”) egyik képviselő jogi helyzetére sem hatott volna ki, azt nem is befolyásolta volna, de még ennek lehetősége sem volt, illetve most sincs meg (a „nyilvánosság” és a „nagy nyilvánosság” minőségileg nem különbözik egymástól). Ennek hiányában pedig személyi ügyről nem beszélhetünk, fel sem merülhet tehát az ülés nyilvánosságának korlátozása.

A fentiekre figyelemmel felkértem a polgármestert, hogy levelem kézhezvételétől számított 15 napon belül küldje meg Önnek a 2003. február 17-i ülés zártnak minősített része jegyzőkönyvének 1–7. oldalát.

Egyben tájékoztatom azonban arról is, hogy önmagában az a körülmény, hogy egy állampolgár indítvánnyal él a képviselő-testület felé, nem jelent feltétlen jogot arra, hogy annak az indítványnak a tárgyalásán részt is vehet. Az indítvány tárgya alapján kell ugyanis dönteni abban a kérdésben, hogy az ügyet nyílt vagy zárt ülésen kell-e tárgyalni. Amennyiben az ügyet zárt ülésen kell tárgyalni, de az indítványozót személyesen nem érinti az ügy, a képviselő-testület ülésének adott részén nem lehet jelen [vö. Ötv. 12. § (5) bekezdés].

Budapest, 2004. július 1.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(146/A/2004)

[Állásfoglalás: a közterületeken felszerelt megfigyelőrendszerek működésével kapcsolatos közérdekű adatok megismerését a lehető legszélesebb körben indokolt biztosítani]

Dr. Barta Erika
hivatalvezető

Budapesti Rendőr-főkapitányság Hivatala
Budapest

Tisztelt Hivatalvezető Asszony!

Ön állásfoglalást kér tőlem, hogy megválaszolhatók-e azok a kérdések, amelyeket a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) elnevezésű civil szervezet rendőrséghez intézett kérdőívén szerepelnek. A kérdőív a Budapesten működő kamerás térfigyelőrendszerekről kér információt, területi bontásban.

Hivatali elődöm és jómagam is tucatnyi olyan ügyet vizsgáltam, ahol a panasz tárgya kamerák, megfigyelőrendszerek üzemeltetése volt. Ezekben az ügyekben hatáskörömet tágan értelmeztem, tehát nemcsak klasszikus panaszügyekkel foglalkoztam, hanem minden esetben megválaszoltam a konzultációs kérdéseket is. Világjelenség a térfigyelő rendszerek, a kamerák ugrásszerű elterjedése, amit adatvédelmi biztosként egyre növekvő aggodalommal vagyok kénytelen figyelni. A tengerentúli és európai civil szervezetek rendszeresen figyelik e rendszerek térhódítását, javaslatot tesznek ezek visszaszorítására. Az Európai Unió adatvédelemmel foglalkozó úgynevezett 29. Munkacsoportja ajánlást dolgozott ki ez év elején a videomegfigyelési rendszerek alkalmazásáról. (Opinion 4/2004 on the Processing of Personal Data by means of Video Surveillance). Ebben – egyebek mellett – felhívja a figyelmet, hogy merőben új helyzetet teremtenek az újonnan kidolgozott arcfelismerési rendszerek és a piacon tapasztalható, videokamerákat érintő szoftverfejlesztés. Az ajánlás hangsúlyozza az adatvédelem elveinek következetes alkalmazását, különösen a célhoz kötöttség, a szükségesség és arányosság követelményének betartását, valamint a törvényi szintű szabályozást.

A megfigyelés, adatgyűjtés céljából üzemeltetett képfelvevő, -rögzítő berendezésekkel kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlás 2000-ben egyebek mellett kimondta: „Korábbi ajánlásomban (1996) jogszerűnek azt a megoldást találtam, amelynek lényege, hogy a közterületeken – az állampolgárok tudtával és általuk észlelhető módon – működtetett képfelvevő berendezések képeit a rendőrök folyamatosan figyelik, és a felvételeket csak akkor rögzítik, ha rendőri intézkedés, vagy arra okot adó esemény történik a megfigyelt területen.”

„A rendőrség által közterületen – közbiztonsági célból – működtetett, megfigyelő feladatot ellátó videokamera-rendszerekkel kapcsolatban egyebek mellett arra hívtam fel a figyelmet, hogy a kamerák az állampolgárok számára nyilvánvalóan észlelhető módon helyezhetők el.”

„A rögzítést nem végző berendezések elhelyezése, és a közvetített kép közvetlen megfigyelése hasonlít a megfigyelést végző személy (például a rendőr, a biztonsági őr, a munkahelyi vezető stb.) helyszíni jelenlétéhez, bár bizonyos fokig el is tér attól. A technika segítségével (például a ráközelítéssel) ugyanis valamelyest szélesebb körű megfigyelésre van lehetőség, mint a személyes jelenlétkor, így a közvetített képek megfigyelése részletesebb ellenőrzést tesz lehetővé. [...] biztosítani kell, hogy a képfelvevők valóban ne titkos megfigyelési eszközként, hanem az ellenőrzésre jogosult jelenlétének helyettesítőjeként szolgáljanak, így minden esetben jól látható módon kell elhelyezni azokat, és egyéb úton is fel kell hívni a polgárok figyelmét jelenlétükre.”

A közterületi kamerák működése ma Magyarországon törvényben szabályozott, a térfigyelő-rendszerek léte olyan napi valósággá vált, amely visszaszorításáért ugyan az adatvédelmi biztos felelhet a szavát, azonban megszüntetésére semmi esély. Ha már elkerülhetetlen ilyen eszközök használata, akkor fokozott gondot kell fordítani arra, hogy az alkotmány keretei között tartsuk ezt az intézményt. A közterületeken működő megfigyelőrendszerek esetében különösen fontosnak tartom, hogy a közérdekű adatok megismerését a lehető legtágabb alapokra helyezzük, csökkentve ezzel a magánszférát ért jogkorlátozást. Az alkotmány 59. §-a garantálja a személyes adatok védelmén túl a magánszféra (magántitok) tiszteletben tartását. A kamerás megfigyelőrendszerek az állampolgárok alkotmányos jogát korlátozzák. Másrészt az adatkezelés jellege preventív. Nem arról van szó, hogy a büntetőeljárás sikere érdekében meghatározott alanyi kör jogait korlátozni kell (erre számos példa van, a körözéstől, a hatósági erkölcsi bizonyítványig), hanem arról, hogy bármelyik jogkövető állampolgár az ellenőrzés alanya lehet. A kamerás megfigyelés korlátlan számú embert éríthet, akik nemhogy bűncselekményt nem követtek el, de semmilyen módon nem érintettek egyetlen büntetőeljárásban sem.

A tényt, hogy a köztéri megfigyelés alapjogokat korlátoz, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) is elismeri azzal, hogy összhangban a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. §-ával alapjogot törvényben korlátoz. Az Rtv. 1999-es módosítása igyekszik garanciákat beépíteni azáltal, hogy kimondja: „A rendőrség közterületen, közbiztonsági célból képfelvevőt helyezhet el olyan módon, hogy annak jelenléte az állampolgárok számára nyilvánvalóan észlelhető legyen. A felszerelt képfelvevő elhelyezéséről, működtetéséről tájékoztatni kell a lakosságot. A rendőrség által készített kép- és hangfelvéte-

lek, illetőleg az abban szereplő személyes adatok csak az esemény helyszínén elkövetett bűncselekmény vagy szabálysértés miatt kezdeményezett eljárás során, valamint körözött személy azonosítása céljából használhatók fel. Ha az esemény helyszínén kép- és hangfelvételen rögzített cselekmény miatt büntető- vagy szabálysértési eljárás nem indult, továbbá, ha az abban levő adatok nem képeznek maradandó értéket, a kép- és hangfelvételt legkésőbb az esemény időpontjától számított hat hónap elteltével meg kell semmisíteni.” [42. § (1)–(2) bekezdés]

A Rendőrség számára a közterületi kamerák működésével kapcsolatos lehető legszélesebb körű tájékoztatás azzal az előnnyel jár, hogy mód nyílik a személy- és vagyonvédelem érdekében tett intézkedések, valamint azok eredményeinek a bemutatására. Egy ilyen tájékoztató, nyilvánosságparti hozzáállás csökkenti a térfigyelőrendszerekkel szembeni idegenkedést, és hozzájárulhat a rendőrség számára nélkülözhetetlen demokratikus konszenzus kialakításához, amely növeli a szervezet intézkedései iránti rokonszenvet.

Ön által felvetett kérdéssel összefüggésben engedje meg, hogy utaljak arra, hogy az Avtv. a közérdekű adatok megismerését részletesen szabályozza:

Az Avtv. 2. § 4. pontja szerint közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat. Az Avtv. 19. § (3) bekezdése szerint a közfeladatot ellátó szervezetnek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve, ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény korlátozza.

Az Avtv. 20. §-a szerint a közérdekű adat megismerésére irányuló kérelemnek az adatot kezelő szerv a kérelem tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül, közérthető formában tesz eleget. A kérelem megtagadásáról – annak indokaival együtt – 8 napon belül írásban értesíteni kell a kérelmezőt.

Előfordulhat, hogy a kérdőíveken szereplő egyes kérdések ugyan közérdekű adatok, de a kért adat nem áll a rendőrkapitányság kezelésében, mert a térfigyelő kamerát a rendőrséggel történt megállapodás alapján az önkormányzat kezeli. Ebben az esetben javasolom az adatkérő tájékoztatását arról, hogy az adatot kitől kérheti.

Budapest, 2004. július 17.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(917/K/2004)

* * *

[Állásfoglalás: a fogyasztói panaszok számával és a bírságokkal kapcsolatos adatok közérdekű adatok, melyek megismerését a felügyelőség az egyesület kérelmére köteles biztosítani]

Dr. Bobál Pál
igazgató

Pest Megyei Közigazgatási Hivatal
Fogyasztóvédelmi Felügyelőség
Budapest

Tisztelt Igazgató Úr!

A Tudatos Vásárlók Egyesülete azzal a panasszal fordult hozzám, hogy eredménytelenül kérte Önöktől az 1998-2003. között kiszabott bírságokkal, valamint a felügyelőséghez érkezett minőségi kifogások, fogyasztói panaszok számával kapcsolatos adatokat. Az Egyesület beadványához mellékelte az Önöknek írt kérelmét és az arra küldött, 2004. február 4-én kelt választ is.

A panaszt kivizsgáltam, és álláspontom a következő:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 4. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat.”

Az Avtv. a közérdekű adatok közlésével kapcsolatban kimondja:

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyron kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

(2) Az (1) bekezdésben említett szervek rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó – adatokat. E szervek hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre – ha törvény másként nem rendelkezik – bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat. A tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja.

(3) Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

- a) honvédelmi;
- b) nemzetbiztonsági;
- c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;
- d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
- e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;
- f) bírósági eljárásra tekintettel

korlátozza.”

Ön az egyesületnek írt válaszelevelében arra utalt, hogy állásfoglalást kértek a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségtől. Az egyesület azonban mindeztidáig nem kapott érdemi választ.

A szóban forgó adatok az Avtv. – idézett – 2. § 4. pontja szerint közérdekű adatok, melyek megismerését a 19. § (3) bekezdése alapján köteles a felügyelőség az egyesület kérelmére biztosítani. Az adatkérés teljesítésével kapcsolatosan az Avtv. a következőket írja elő:

„20. § (1) A közérdekű adat megismerésére irányuló kérelemnek az adatot kezelő szerv a kérelem tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül, közérthető formában tesz eleget. Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről annak tárolási módjától függetlenül – költségtérítés ellenében – a kérelmező másolatot kérhet.

(2) A kérelem megtagadásáról – annak indokaival együtt – 8 napon belül írásban értesíteni kell a kérelmezőt.

(3) A közérdekű adat közléséért az adatkezelő szerv vezetője – legfeljebb a közléssel kapcsolatban felmerült költség mértékéig – költségtérítést állapíthat meg. A kérelmező kérésére a költség összegét előre közölni kell.

21. § (1) Ha a közérdekű adatra vonatkozó kérését nem teljesítik, a kérelmező a bírósághoz fordulhat.

(2) A megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani.

(6) A bíróság soron kívül jár el.”

Felkérem tehát Igazgató Urat, hogy az adatkérés teljesítése érdekében a szükséges intézkedéseket megtenni és erről engem tájékoztatni szíveskedjék.

Tájékoztatom, hogy jelen állásfoglalásom másolatát a panaszos számára is megküldtem.

Budapest, 2004. július 21.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1119/A/2004)

[Állásfoglalás: a környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció védett adatokat nem tartalmazó része közérdekű adat]

Kling István
igazgató

Közép-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség
Székesfehérvár

Tisztelt Igazgató Úr!

Fenti hivatkozási számú válaszelevelét áttanulmányoztam, azzal kapcsolatban az alábbi észrevételeket teszem:

1. Az Ön álláspontja szerint a Nitrokémia Rt. által a részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezés eredményeként elkészített dokumentáció sem teljes terjedelmében, sem részleteiben azért nem másolható, mert az szerzői jogi védelem alá esik.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kt.) 73. és 74. §-ában írtak alapján elrendelt környezetvédelmi felülvizsgálat dokumentációja valóban tartalmazhat olyan információkat, amelyek szellemi alkotásnak minősülnek. Ezek nyilvánosságra kerülése korlátozható.

Álláspontom szerint ennek formáját – a környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció tekintetében – a 12/1996. (VII. 4.) KTM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 7. §-ának (3) bekezdése szabja meg: a környezeti felülvizsgálati dokumentáció készítésére kötelezett érdekelt az üzleti titkának minősülő (benne a szerzői jogi védelemben részesíthető műre vonatkozó) információkat a dokumentáció nyilvánosságra kerülő részétől elkülönítve köteles csatolni, a nyilvánosságra kerülő dokumentációban pedig olyan információkkal helyettesítenie, amelyek a tevékenység környezeti hatásainak megítélését lehetővé teszik.

Önmagában azonban a környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció nem esik szerzői jogi védelem alá, hiszen annak tartalma jelentős részben nem „*egyéni, eredeti*” jellegű, hanem – a Rendelet melléklete szerinti részletezettségben – környezethasználatra, annak következményre vonatkozó tényeket, elemzéseket tartalmaz. Ezen túlmenően „*valamely ötlet, elv, elgondolás, eljárás, működési módszer vagy matematikai művelet nem lehet tárgya a szerzői jogi védelemnek.*” [1999:LXXVI. törvény 1. § (6) bekezdés]

2. A környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció – a Rendelet 7. §-ának (3) bekezdésén kívüli körben – a környezet állapotára, a környezetterhelésre és a környezethasználatra, az esetleges környezetszennyezettség mértékére vonatkozó adatokat tartalmaz (Kt. 12. §). Ezeket az információkat bárki megismerheti ügyféli jogállás hiányában is. Erre utal a Rendelet 7. §-ának (3) bekezdése is, amely „*nyilvánosságra kerülő dokumentációról*” beszél. A nyilvánosságra kerülés módját, eseteit maga a Rendelet nem tartalmazza. Arra figyelemmel, hogy a dokumentum nyilvános, a Kt.-re és a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényre (a továbbiakban: Avtv.) hivatkozással a dokumentum kérelemre bárki által megismerhető.

Figyelemmel arra, hogy a környezetvédelmi felülvizsgálat a környezeti hatástanulmányhoz hasonló intézmény, annak sem látom akadályát, hogy a felülvizsgálati dokumentáció a 20/2001. (II. 14.) Korm. rendelethez hasonló módon – a hatóság kezdeményezésére – kerüljön nyilvánosságra.

Álláspontom szerint tehát nincs szükség a környezetvédelmi szervezet ügyfélként történő bevonására ahhoz, hogy a Rendelet 7. §-ának (3) bekezdésében említett adatokat nem tartalmazó dokumentációt megismerje. Az ügyféli jogállás ennél többet, az 1957. évi IV. törvényben és a Kt.-ben biztosított jogok gyakorlását is lehetővé teszi.

Tisztelt Igazgató Úr!

Álláspontom szerint tehát a Hulladék Munkaszövetség ügyféli jogállás hiányában is jogosult megismerni – a Kt. 12. és az Avtv. 20. §-a alapján – a Nitrokémia Rt. tevékenységére vonatkozó környezeti felülvizsgálati dokumentációnak a Rendelet 7. §-ának (3) bekezdése szerinti védett adatokat nem tartalmazó részét. A munkaszövetség 2004. január 12-én kelt levele erre irányuló kérelmet tartalmaz. Kérem, hogy az említett jogszabályok alapján levelem kézhezvételétől számított 15 napon belül szíveskedjék gondoskodni arról, hogy a Munkaszövetség a kért dokumentumot megkapja.

Álláspontomról a Hulladék Munkaszövetséget is tájékoztattam.

Budapest, 2004. július 21.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: a Paksi Atomerőmű 2. blokkjának újraindításával kapcsolatos egyes adatok a környezettel kapcsolatos adatnak, és így közérdekű adatnak minősülnek, a 2. blokk újraindításának engedélyezése azonban nem környezetvédelmi hatósági ügy]

[...]

*Energia Klub Környezetvédelmi Egyesület
Budapest*

Tisztelt [...]!

A Paksi Atomerőmű 2. blokkjának újraindításával kapcsolatos megkeresésével kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatom:

A Paksi Atomerőmű 2. blokkjának újraindításával kapcsolatos egyes adatok a környezettel kapcsolatos adatnak és így közérdekű adatnak minősülnek. A 2. blokkjának újraindításának engedélyezése azonban nem környezetvédelmi hatósági ügy.

A környezettel kapcsolatos adatok nyilvánosságát mind a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 12. §-a és a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 20. §-a, mind pedig a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott, és a 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) biztosítja.

A hatályos jog azonban biztosítja a közérdekű adatokkal kapcsolatban az üzleti titok, illetve a szellemi tulajdon védelmét is. Maga az Avtv., a Ptk. és az Egyezmény is, továbbá a környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló 90/313/EGK irányelv is így rendelkezik.

A környezeti adatokkal összefüggésben az üzleti titkok (benne a szellemi tulajdon) védelmét biztosítja továbbá például a környezeti hatásvizsgálatról szóló 20/2001. (II. 14.) Korm. rendelet, valamint a környezetvédelmi felülvizsgálat végzéséhez szükséges szakmai feltételekről és a feljogosítás módjáról, valamint a felülvizsgálat dokumentációjának tartalmi követelményeiről szóló 12/1996. (VII. 4.) KTM rendelet is.

Az üzleti titok maga nem közérdekű adat, de nem is jelenti a közérdekű adatok megismerésének abszolút korlátját. Az Egyezmény 4. Cikk 4. d) pontja is kimondja, hogy az üzleti titok nem járhat a „releváns kibocsátási adatok” nyilvánosságának korlátozásával.

Önmagában tehát nem tartom jogellenesnek, hogy az Országos Atomenergia Hivatal – a Paksi Atomerőmű Rt. jelzése alapján – egyes iratokba nem engedélyezte a betekintést, illetve azokról másolat készítését. Az Avtv. 19. §-ának (6) bekezdésére, illetve a Ptk. 81. §-ának (2) bekezdésére figyelemmel az üzleti titok körének meghatározása a gazdálkodó szervezet kompetenciája, azt az Országos Atomenergia Hivatal – az előbb említett kivétellel – nem bírálhatja felül. Annak megállapítása, hogy az adott ügyben valóban helytálló-e az üzleti titokra hivatkozás, az Avtv. 21. §-a szerinti perben tisztázható.

Budapest, 2004. július 23.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1122/A/2004)

[Állásfoglalás: az önkormányzat pénzügyeiről bárki tájékozódhat az önkormányzatnál, az önkormányzat pénztárkönyvének bevételi/kiadási adatai, illetve bizonylatai nincsenek elzárva a nyilvánosság előtt]

Hajdu Márta
önkormányzati képviselő

Hejőpapi

Tisztelt Képviselő Asszony!

Tájékoztatom, hogy befejeztem az Ön által kezdeményezett ügy vizsgálatát, amelyben azt kifogásolta, hogy a polgármester nem tette lehetővé az Ön számára, hogy megismerje az önkormányzat bevételi/kiadási adatait, valamint pénztárbizonylatait a 2002. január 1. és 2003. február 28. közötti időszakra vonatkozóan.

A polgármestert tájékoztattam arról, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) és a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezéseinek együttes alkalmazása több esetben is okozott már jogértelmezési nehézséget. A képviselő jogait illetően csak annyiban foglalkozok állást, amennyiben a képviselő jogai a személyes adatok védelmét, illetőleg a közérdekű adatok nyilvánosságát érintik.

Tájékoztattam továbbá a polgármestert arról is, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. §-ának 4. pontja értelmében „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”. Ezen túl az Avtv. 19. §-ának (1)–(2) bekezdése is arra kötelezi az önkormányzatokat (mint közfeladatot ellátó szerveket), hogy biztosítsák különösen az önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását, illetve ezeket az adatokat közzé- vagy más módon hozzáférhetővé tegyék.

Az önkormányzat pénzügyeiről tehát bárki tájékozódhat az önkormányzatnál, akár olyan mélységben is, ahogyan azt a képviselő kérte. Az önkormányzat pénztárkönyvének bevételi/kiadási adatai, illetve bizonylatai közül nincsenek elzárva a nyilvánosság előtt az önkormányzattal gazdasági tevékenységük keretében üzleti vagy pénzügyi kapcsolatot létesítő természetes, illetve jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok részére történő kifizetések, illetve az általuk teljesített befizetések adatai sem.

A közérdekű adatok megismerése előtt csak olyan korlátok állhatnak, amelyeket az Avtv. 19. § (3) bekezdése tartalmaz, illetve azok a személyes adatok (természetes személyekre vonatkozó adatok) nem ismerhetők meg, amelyek olyan személyekre vonatkoznak, akik nem gazdasági tevékenységük keretében kerülnek pénzügyi kapcsolatba az önkormányzattal (például szociális segélyezés, munkabér-kifizetés, munkavégzéshez kapcsolódó egyéb juttatás kifizetése, önkormányzati bérlakás bérének megfizetése stb.)”

Válaszában a polgármester – hivatkozva a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség álláspontjára is – arról tájékoztattott, hogy a kérelme azért nem teljesíthető, mert egyrészt nem önkormányzati ügyre vonatkozik, másrészt „iratbetekintési jogot” kíván gyakorolni, holott az Ötv. csak felvilágosítás-kérési jogot biztosít. A polgármester válaszában arra is hivatkozott, hogy az önkormányzat gazdálkodásának ellenőrzésére csak az Állami Számvevőszék, az adóhatóság és a belső ellenőr ellenőrizheti, illetve az önkormányzat könyveibe csak a könyvvizsgáló tekinthet be. A polgármester kérte az Ön beadványának megküldését is.

A polgármester levelére reagálva tájékoztattam őt arról, hogy a korábban kifejtett álláspontomat változatlanul fenntartom: az önkormányzati képviselő – mint bárki más is – tájékozódhat az önkormányzat pénzügyeiről, akár olyan mélységben is, ahogy azt Ön kérte.

A polgármestert emlékeztettem az alábbiakra is:

„1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 1. §-ának (6) bekezdése értelmében az önkormányzat az önként vállalt és a kötelező önkormányzati feladatok ellátásáról egységes költségvetéséből gondoskodik. Ez a költségvetés biztosítja tehát az önkormányzat hatáskörébe tartozó ügyek (önkormányzati ügyek) ellátásának fedezetét, így az önkormányzati ügyekkel való kapcsolata vitathatatlan. [Megjegyezni kívánom, hogy ha az önkormányzat a költségvetéséből nem önkormányzati ügyek (illetve az államigazgatási ügyek) megoldását finanszírozza, az okkal ébreszthet gyanút a tekintetben, hogy nem jogellenesen használják-e fel a költségvetési forrásokat.]

Téves tehát az Ön álláspontja, hogy a pénztárkönyvek bevételi/kiadási adatainak, illetve a pénztárbizonylatok megtekintése „nem minősül önkormányzati ügynek”, amelyben felvilágosítás kérhető.

2. Figyelmen kívül hagyja Polgármester Úr az Ötv. 90. §-ának (1) bekezdését is, amely szerint „*a helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős.*” Ha elfogadnánk az Ön érvelését, miszerint a képviselő csak az előterjesztések és jegyzőkönyvek útján tájékozódhatna az önkormányzat ügyeiben, e szabály értelmét veszthetné: lehetővé tenné, hogy a polgármester erre hivatkozva egyoldalúan, egyes tényeknek a képviselők elé tárásának elmulasztásával meghatározza a képviselő-testület döntését. A képviselő informálódási joga nem korlátozódik az előterjesztésekre, képviselői jogain túl természetesen igénybe veheti azokat a lehetőségeket is, amelyek bárki számára nyitva állnak, tehát a közérdekű adatokhoz való hozzáférés (benne a másolat kérésének) lehetőségét is az Avtv. alapján. A képviselők informálódásának korlátozása összemosná az említett funkciókat (ezzel a képviselő-testület hatáskörét csorbítaná), és ezáltal sérti az említett funkciók szétválasztása mögött rejlő garanciális szempontokat, sérti továbbá azt az elvet, miszerint a helyi önkormányzat helyi ügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.

3. Téves az Ön álláspontja az önkormányzat pénzügyei ellenőrzésével kapcsolatos megállapításait illetően is. Azoknak a szabályoknak, miszerint az önkormányzat gazdálkodását csak az Állami Számvevőszék, az adóhatóság és a belső ellenőr ellenőrizheti, illetve az önkormányzat könyveibe csak a könyvvizsgáló tekinthet be, annyiban van jelentősége, hogy az ellenőrzési joggal felruházott személyek bizonyos intézkedési joggal rendelkeznek (például az Állami Számvevőszék nevében vizsgálatot végző személy államtitkot is megismerhet, pénzeszközöket zárolhat, stb.); a könyvvizsgáló kezdeményezésére kötelező összehívni a képviselő-testület ülését stb.), míg más személyek ezen jogosultságokkal nem élhetnek. Ez azonban nem jelenti az Avtv. szerinti tájékozódás lehetőségének kizárását. Másrészt az említett szervek, személyek az önkormányzat szervezetén kívül állnak, a rájuk vonatkozó szabályoknak az önkormányzat belső viszonyaira való alkalmazása a korábban már jelzett anomáliához vezet.

Levelében kérte, hogy küldjem meg Önnek a képviselő beadványát. Tájékoztatom, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 27. §-ának (2) bekezdése alapján „*az adatvédelmi biztoshoz tett bejelentése miatt senkit sem érhet hátrány. A bejelentőt a közérdekű bejelentővel azonos védelem illeti meg.*” Kérelme tehát – figyelemmel az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 143. § (3) bekezdésére is – nem teljesíthető.”

A fentiek alapján felszólítottam a polgármestert, hogy az Ön kérésének levelem kézhezvételétől számított 15 napon belül tegyen eleget, és erről engem is tájékoztasson.

Álláspontomról – kérésükre – az Állami Számvevőszéket is tájékoztattam. Leveletem megküldtem továbbá a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészségnek is.

Budapest, 2004. július 28.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(27/K/2004)

* * *

[Állásfoglalás: a Dél-Alföldi Regionális Ifjúsági Tanács nyilvános működése azt is jelenti, hogy mindazok az iratok, tervezetek, javaslatok, amelyek a napirenden szereplő témák tárgyalásához készültek, szintén nyilvánosak, ebbe a körbe tartoznak a szakértői vélemények is]

[...]

Tisztelt [...]!

Tájékoztatom, hogy befejeztem az Ön által kezdeményezett ügy vizsgálatát. Álláspontjának kifejtése érdekében megkerestem Vajda Árpádot, a Mobilitás Dél-Alföldi Regionális Ifjúsági Szolgáltató Iroda vezetőjét, aki válaszában a Dél-Alföldi Regionális Ifjúsági Tanács (a továbbiakban: Tanács) működésének nyilvánosságát az alábbi szabályokkal jellemezte:

- a Tanács döntései és ülése nyilvános,
- a Tanács üléséről készített szó szerinti jegyzőkönyv csak a tagok számára nyilvános,
- a döntéshozókészítő szakértői vélemények nem nyilvánosak, azok megismerését a Tanács vezetője engedélyezheti.

Az ügygel kapcsolatban az alábbiakról tájékoztattam az irodavezető urat:

„1. A Gyermek és Ifjúsági Alapprogram és a Regionális Ifjúsági Irodák működéséről szóló 2/1999. (IX. 24.) ISM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 11. §-ának (5) bekezdése az ülések nyilvánosságát főszabályként rögzíti. Ebből következően azon bárki részt vehet, olyan is, aki a tárgyalási ügyekben nem érintett. Részt vehetnek továbbá a sajtó munkatársai, és arról akár ők, akár mások is kép- és hangfelvételt készíthetnek, vagy más módon rögzíthetik az ott elhangzottakat [vö. Avtv. 3. § (5) bekezdés, Ptk. 82. § (3) bekezdés, 19/1995. (III. 28.) AB határozat]. E lehetőségekben őket korlátozni a nyilvánosság korlátozását jelenteni, és emiatt egyértelműen a Rendelet megsértését jelentené.

A Dél-Alföldi Regionális Ifjúsági Tanács (a továbbiakban: Tanács) üléséről készített jegyzőkönyv is a Tanács ülésén elhangzottaknak, vagyis mindannak rögzítése, amelyet bárki megismerhet. A jegyzőkönyv ki nem adása azzal egyenértékű, mintha az ülésen részt venni szándékozót e jogában megakadályoznák; más szavakkal: a jegyzőkönyv ki nem adása az ülés de facto zárttá nyilvánításával egyenértékű. A nyilvánosság, a bárki általi megismerhetőség tér- és időbeli korlátok nélküli teszi lehetővé a jogok gyakorlását. Ön – a Tanács ügyrendjére hivatkozva – azt állítja, hogy a jegyzőkönyvek megismerésének lehetősége csak a Tanács tagjai számára áll nyitva. Ebből következően Önnek azt is kellett volna állítani, hogy a Tanács ülésén is csak a Tanács tagjai vehetnének részt. Ez nyilvánvalóan ellentmond a Rendelet 11. §-a (5) bekezdésének. (Amennyiben elfogadnánk az Ön érvelését, egyetlen média sem tudósíthatna nyilvános rendezvényekről, csak azoknak, akik azon ténylegesen részt is vettek.)

Ahogy korábbi levelemben is jeleztem, az Ön álláspontjával ellentétes gyakorlatot folytat a Gyermek és Ifjúsági Alap Tanácsa is, amelynek üléseiről készült jegyzőkönyvek és emlékeztetők mind a mai napig letölthetők a www.mobilitas.hu oldalról. (Hasonlóképpen az Országgyűlésben elhangzottakat is letöltheti a www.mkogy.hu oldalról, stb.)

2. A Gyermek és Ifjúsági Alapról, a Nemzeti Gyermek és Ifjúsági Közalapítványról, valamint az ifjúsággal összefüggő egyes állami feladatok ellátásának szervezeti rendjéről szóló 1995. évi LXIV. törvény 10. §-ának (2) bekezdésében a gyermek-, ifjúsági és sportminiszter arra kapott felhatalmazást, hogy az Alapprogram működésével, a Tanács összetételével, a döntéshozatali rendjével és a döntések nyilvánosságával összefüggő szabályokat rendeletben megállapítsa. A közfeladatot ellátó szervnek minősülő Tanács ülései nyilvánosságának korlátozására nem; erre nem is kaphatott volna felhatalmazást. Sérti tehát mind a Rendelet, mind pedig az Avtv. szabályait az olyan jogértelmezés, és ezen alapuló gyakorlat, amely a nyilvános ülés dokumentumait el kívánja zárni a nyilvánosság elől. A Tanács Ügyrendjének 20. c) pontjának tehát csak jogszabálysértően lehet olyan értelmezést adni, hogy a hangfelvételek meghallgatása, jegyzőkönyvek megtekintése csak és kizárólag a tagok számára áll fenn.

3. A Tanács közfeladatot ellátó szerv, az állami költségvetésben szereplő források felhasználásáról dönt. Az említett forrásokra pályázók, illetve az abból részesülők az államháztartással kapcsolatba kerülő, illetve kapcsolatba kerülni szándékozó személyek. Azok a pályázók, akik támogatásban részesülnek, eleve kötelesek eltérni nemcsak e tény, hanem más tények nyilvánosságra kerülését is [Avtv. 19. § (1) bekezdés, Ptk. 81. § (4) bekezdés, 1992:XXXVIII. törvény 15/A. §]. A támogatásban nem részesülők esetén ugyan felmerülhetne adataik védelmének igénye, azonban őket a Rendelet nyilvánosságra vonatkozó szabályai ebben korlátozzák [vö. még Ptk. 83. § (1) bekezdés].

4. A NAGYÍTÓ Alapítvány pályázatához kapcsolódó „döntéshozókészítő” szakértői véleménnyel kapcsolatban emlékeztetni szeretném az adatvédelmi biztos egy 1999-ben kelt állásfoglalására (222/K/1999.), amely az Országgyűlés és bizottságai működésének nyilvánosságra vonatkozó szabályokat értelmezve a következőket állapította meg: a nyilvános működés azt is jelenti, hogy „mindazok az iratok, tervezetek, javaslatok, amelyek a napirenden szereplő témák tárgyalásához készültek, szintén nyilvánosak. Ebbe a körbe tartoznak a szakértői vélemények is. [...] Egy országgyűlési bizottság felkérésére írt szakértői véleménnyel a szerző vállalja a nyilvánosságot, a nyilvános megvitatás lehetőségét is, hiszen semmilyen jogi akadálya nincs annak, hogy a nyilvános ülésen a szakvélemény egyes részleteit vagy egészét felolvassák.” A szakértői vélemény jegyzőkönyvezésével pedig értelmezhetetlenné válik ezen adatok megismerésének korlátozása.”

Tisztelt [...]!

A fentiek alapján felkértem az Iroda vezetőjét, hogy az Ön kérelmeinek levelem kézhezvételét követő 15 napon belül tegyen eleget, és arról engem is tájékoztasson.

Amennyiben az Iroda vezetője nem tenne eleget a kérelemnek, javasolom, hogy kérését ismétlje meg, és annak eredménytelensége esetén éljen az Avtv. 21. §-a szerinti perindítás lehetőségével. A per tárgyi illetékmentes.

Tájékoztatom, hogy a Tanács ügyrendjével, illetve alkalmazásával kapcsolatban dr. Gyurcsány Ferenc gyermek-, ifjúsági és sportminiszter intézkedését kértem, beleértve szükség esetén az ügyrend felülvizsgálását is.

Budapest, 2004. augusztus 9.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

[Állásfoglalás: a bírósági iratok nyilvánosságát és interneten való közzétételét
indokolt külön törvényben szabályozni]

Dr. Gatter László
elnök

Fővárosi Bíróság
Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Ön konzultációs kérdésében arra kér, hogy véleményezzem a tárgyalási jegyzékek internetes közzétételi rendszerét. A 79/A/2002. ügyszámon kiadott állásfoglalásomban hangsúlyoztam, hogy a bírósági eljárásban részt vevő személyek tájékoztatása fontos közérdek, ugyanakkor ezt az érintettek személyiségi jogainak tiszteletben tartásával kell biztosítani. Ennek érvényesítésére néhány javaslatot tettem.

Elnök Úr mostani beadványa szerint a sajtó képviselőinek személyes jelszó alapján hozzáférést szeretnének biztosítani a „fontosabb sajtóérdeklődésre számot tartó tárgyalások” időpontjáról, a felek nevéről és a vád tartalmáról.

Munkatársam 2004. augusztus 25-én telefonon egyeztetett a Fővárosi Bíróság Sajtótitkárságának munkatársával, akitől megtudta, hogy 2002-ben az internetes keresési rendszer átalakítására nem került sor, azt levették a honlapról és helyette vezették be 2004. április 29-i hatállyal a sajtó képviselőinek szánt információs rendszert.

Mint azt már korábban is kifejtettem, a bírósági iratok megismerése, a bírósági ítéletek nyilvánossága és a tárgyalási jegyzékek közzététele részét jelentik egy kérdéskörnek. A személyes adatok védelme, a közérdekű adatok nyilvánossága, a sajtószabadság, valamint a tárgyalás nyilvánosságának alapelve ugyanis négy olyan alkotmányos jog, illetőleg elv, amelyek csak együtt, egymásra tekintettel értelmezhetők.

Jelen ügyben a nehézséget álláspontom szerint nem csak az jelenti, hogy egyes esetekben a személyes adatok (például név) szerepelni fog a tárgyalási naptárban (illetve már szerepel is), hanem az, hogy miként lehet értelmezni a „fontosabb sajtóérdeklődésre számot tartó” ügyeket. Ugyanis a sajtó érdeklődésére számot tartanak olyan, az érintettek magánszféráját sértő ügyek, amelyek nem segítik a közérdekű adatok nyilvánosságát. A bírósági jegyzékek nyilvánosságánál és sajtó számára hozzáférhetővé tételénél nem látom azt a szabályozási elvet, amely a közérdekű adatokat és a személyes adatokat elkülöníti. Nem lenne szerencsés ezt eseti mérlegeléssel eldönteni.

Szükség van tehát egy olyan szabályozás bevezetésére, amely alapján egyértelmű, hogy meghatározott ügycsoportok, amelyek közérdekű információt tartalmaznak, törvényi garanciák mellett, esetleg névvel együtt is nyilvánosságra kerülhetnek. Ilyen ügyek lehetnek – a saját joggyakorlatomból vett példa szerint – jogi személyek peres ügyei, a közpénzek felhasználásával kapcsolatos perek vagy a közszereplők feladatkörükkel összefüggő egyes ügyei. Mindenképpen egy olyan rendszer bevezetésére van szükség, amely egyszerre biztosítja a tájékoztatás magas színvonalát, a közérdekű adatok nyilvánosságát és az érintettek személyiségi jogainak a védelmét. Ennek részletes kidolgozása szakmai egyeztetést igényel és mint máskor is, most is szívesen állok Elnök Úr rendelkezésre.

Álláspontom az, hogy a bírósági iratok nyilvánosságát, és interneten való közzétételét indokolt külön törvényben szabályozni. Egy ilyen törvény egyszerre szolgálná a magyar igazságszolgáltatás és az információs jogok biztosításának érdekét.

Budapest, 2004. szeptember 2.

Az adatvédelmi biztos távollétében,
üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás
az állampolgári jogok országgyűlési biztosa

(1259/A/2004)

[Állásfoglalás: egy beruházás engedélyezése és törvényességi felülvizsgálati eljárása során keletkezett adatok megismerése]

Dr. Horváth Zsolt
alpolgármester részére

Polgármesteri Hivatal
Kecskemét

Tisztelt Alpolgármester Úr!

Önkormányzati képviselői minőségében hozzám intézett megkeresésében – az előzmények ismertetése, illetve a közgyűlés 2004. május 5-i ülésére, több képviselőtársával egyetemben benyújtott kérdései, és az arra adott válaszok megküldésével – alapvetően két kérdésben kérte állásfoglalásom, illetve intézkedésem:

1. A polgármester, illetve a jegyző válaszai összhangban vannak-e a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.), illetve a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) rendelkezéseivel; illetve

2. Tegye lehetővé a „Malom Center néven elhíresült városközponti beruházás” államigazgatási (építési, környezetvédelmi, földhivatali stb.) eljárása során és mindezekkel kapcsolatos törvényességi felülvizsgálati (főügyészési, legfőbb ügyészési) eljárás során keletkezett közérdekű adatok megismerését.

Megkeresésére az alábbi választ tudom adni.

[...]

II.

Az államigazgatási eljárás nyilvánossága

1. Ez évben – hasonló tárgyú megkeresésre válaszolva – az alábbi álláspontot foglaltam el: „Államigazgatási ügyekben az iratokba való betekintést főszabályként az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 41. §-a alapján kell elbírálni, azaz az ügyfelen és képviselőjén kívül más személynek (szerv képviselőjének) akkor engedhető meg az iratokba való betekintés vagy másolat készítése, ha igazolja, hogy az iratok tartalmának ismerete jogának érvényesítése vagy feladatának teljesítése céljából szükséges. Nincs szükség az érdekeltség igazolására olyan adatok esetén, amelyek közérdekű adatnak (pl. környezettel kapcsolatos adat) vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülnek. Ezek az adatok az irat többi részétől elválasztva, azonosításra alkalmas módon is kiadhatók. [...]

Amennyiben a kért iratok kizárólag, vagy túlnyomórészt közérdekű adatot, közérdekből nyilvános adatot vagy az érintett hozzájárulása alapján nyilvános személyes adatot tartalmaznak, az esetleges anonimizálást követően a kérelmező rendelkezésére bocsáthatók az Avtv. szerinti eljárási rendben.”

a) Álláspontom alapja egyrészt a „közérdekből nyilvános adat” fogalmának az Avtv.-be 2004. január 1-jén történt beiktatása. A törvény értelmében e fogalom alá a természetes személyek, a jogi személyek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek kezelésében lévő vagy rájuk vonatkozó, a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó olyan adatok tartoznak, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

E fogalom bevezetésének indoka – a 2003. évi XLVIII. törvény indokolása szerint –, hogy ezáltal „egyértelműen el lehet határolni a közszféra főszabályként és természeténél fogva nyilvános adatait és a magánszféra kivételesen, valamely az adatok bizalmas kezelésénél fontosabb közérdekből nyilvánossá tett adatainak kezelését”.

A jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek adatai nem válnak tehát közérdekű adattá pusztán amiatt, mert bekerülnek egy közfeladatot ellátó szerv kezelésébe. Közfeladatot ellátó szervnek, személynek nem minősülő természetes személyre, jogi személyre, illetve jogi személyiség nélküli szervezetre vonatkozóan törvénynek kell kimondania valamely adat nyilvánosságát, megjelölve a nyilvánosságra hozandó adatkört is.

b) Az államigazgatási hatósági eljárás az ügyfél és a közigazgatási szerv közötti viszony, ahol a közigazgatási szerv a jogszabályban megtestesülő közérdeket érvényesíti a név szerint megnevezett magánfelekre kötelező érvényű döntéseivel.

„A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőr-

zés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.” – mondta ki az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában (ABH 1992. 183–184).

Ezt az elvet azonban több más – nem kevésbé fontos – elvvel, szabállyal együtt kell érvényre juttatni. Az adatvédelmi biztos 2001. évi tevékenységéről szóló beszámolóban is történt erre utalás: „Számos esetben – különösen akkor, amikor az állam szervei korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló erőforrások elosztásáról, felhasználásáról döntenek – indokolt a minél szélesebb társadalmi kontroll. Az államigazgatási ügyek túlnyomó többségében azonban erre nincs szükség. Nehezíti továbbá e kérdés megítélését, hogy az eljárási jogok egyik legfontosabbikát, a felek, ügyfelek egyenlőségét sértheti, ha ugyanazon típusú ügyekben más-más szabályok vonatkoznak a természetes, illetve a jogi személyekre.” (Az adatvédelmi biztos beszámolója 2001, 143. oldal)

Az államigazgatási hatósági ügyekre általában nem jellemző a nyilvánosság, és még ritkább az actio popularis, a közérdekű kereset indítása. A jogalkotó egyes ügýtípusokban külön-külön rendelkezik arról, hogy mely körben rendeli el egyes magánszervezetekre vagy természetes személyekre vonatkozóan az őket érintő (közigazgatási vagy egyéb hatósági) döntések nyilvánosságra hozását. Az is tipikusnak tekinthető ugyanis, hogy csak a döntés minősül nyilvánosnak, az eljárás iratanyaga nem (vö. még 59/E/1994. AB határozat, ABH 1995, 853–854.). Ilyen szabályt tartalmaz például

- a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 70. §-ának (3) bekezdése, 80. §-a;
- a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény 3. §-a a jogsértést megállapító cégbírósági határozatok tekintetében;
- a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 36. §-ának (2) bekezdése, 51. §-a;
- a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény 9. § (4) bekezdése, 96. §-a;
- a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 337. §, 343. §;
- a környezetvédelem területén az alább ismertetendő szabályok stb.

2. A továbbiakban tehát azt szükséges vizsgálni, hogy a tágabb értelemben vett építésügy területén a nyilvánosságot milyen szabályok biztosítják, avagy zárják ki esetlegesen.

[...]

4. Az a körülmény, hogy egy közigazgatási szerv tevékenységével kapcsolatban ügyészszégi óvásra került sor, a közfeladatot ellátó szerv szakmai tevékenységére, illetve annak eredményességére vonatkozó „adat”, közérdekű adat. Nyilvánossága tehát biztosítandó, ami nem jelenti azonban azt, hogy a törvény értelmében nem nyilvános adatokat is a nyilvánosság elé lehet tární. Azoknak az információknak kell nyilvánosságot biztosítani, amelyek a közfeladatot ellátó szerv tevékenységével közvetlen kapcsolatban vannak. Az Avtv. sem kívánja meg a teljes dokumentum nyilvánosságát.

[...]

Az Országgyűlés már tárgyalja a T/10527. számú törvényjavaslatot, illetve a kormány 2004. II. félévi munkatervében szerepel az Étv. módosítása. Erre figyelemmel a törvényjavaslat módosítása érdekében az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottságához, az Étv. és egyéb építésügyi jogszabályok módosítását kezdeményezve, pedig a belügyminiszterhez fordultam.

Budapest, 2004. szeptember 17.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1027/A/2004)

[Állásfoglalás: építésügyi hatósági ügyben csak az ügyfelek hozzájárulása után adható felvilágosítás]

Hámori Zoltán
főszerkesztő

Petőfi Lap- és Könyvkiadó Kft.
Kecskemét

Tisztelt Főszerkesztő Úr!

A kecskeméti Malom Center építési engedélyezési eljárásával kapcsolatos megkeresésében több kérdésben kérte állásfoglalásomat.

ad 1. és 3. „Kecskemét város jegyzője [...] a konkrét esetben jogszerűen kötötte-e az építetők előzetes hozzájárulásához az információ kiadását?”

„Közigazgatási eljárásra vonatkozóan az Áe. nyilvánosságra és titoktartásra vonatkozó rendelkezései valóban megelőzik-e az Avtv. [...] rendelkezéseit?”

a) Az egyik, ez évben kelt állásfoglalásom szerint: „Államigazgatási ügyekben az iratokba való betekintést főszabályként az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 41. §-a alapján kell elbírálni, azaz az ügyfélen és képviselőjén kívül más személynek (szerv képviselőjének) akkor engedhető meg az iratokba való betekintés vagy másolat készítése, ha igazolja, hogy az iratok tartalmának ismerete jogának érvényesítése vagy feladatának teljesítése céljából szükséges. Nincs szükség az érdekeltség igazolására olyan adatok esetén, amelyek közérdekű adatnak (például környezettel kapcsolatos adat) vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülnek. Ezek az adatok az irat többi részétől elválasztva, azonosításra alkalmas módon is kiadhatók. [...]”

Amennyiben a kért iratok kizárólag, vagy túlnyomórészt közérdekű adatot, közérdekből nyilvános adatot vagy az érintett hozzájárulása alapján nyilvános személyes adatot tartalmaznak, az esetleges anonimizálást követően a kérelmező rendelkezésére bocsáthatók az Avtv. szerinti eljárási rendben.”

Álláspontom alapja egyrészt a „közérdekből nyilvános adat” fogalmának a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénybe (a továbbiakban: Avtv.) 2004. január 1-jén történt beiktatása. A törvény értelmében e fogalom alá a természetes személyek, a jogi személyek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek kezelésében lévő vagy rájuk vonatkozó, a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó olyan adatok tartoznak, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

E fogalom bevezetésének indoka – a 2003. évi XLVIII. törvény indoklása szerint –, hogy ezáltal „egyértelműen el lehet határolni a közzsféra főszabályként és természeténél fogva nyilvános adatait és a magánszféra kivételesen, valamely az adatok bizalmas kezelésénél fontosabb közérdekből nyilvánossá tett adatainak kezelését”.

A jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek adatai nem válnak tehát közérdekű adattá pusztán amiatt, mert bekerülnek egy közfeladatot ellátó szerv kezelésébe. Közfeladatot ellátó szervnek, személynek nem minősülő természetes személyre, jogi személyre, illetve jogi személyiség nélküli szervezetre vonatkozóan törvénynek kell kimondania valamely adat nyilvánosságát, megjelölve a nyilvánosságra hozandó adatkört is.

Noha a „városképi, városszerkezeti jelentőség” nem része a közérdekű adat, illetve a közérdekből nyilvános adat fogalmának (tehát pusztán ezekre hivatkozás nem elégséges indok valamely információ, adat nyilvánosságra hozásához), az államigazgatási ügyekkel érintett társadalmi viszonyokban lehetnek olyan érdekek, amelyek a nyilvánosságot indokolják. A közérdeket azonban jogszabálynak kell megfogalmaznia és ez alapján elrendelnie egyes határozatok, egyéb dokumentumok nyilvánosságát.

b) Az államigazgatási hatósági eljárás az ügyfél és a közigazgatási szerv közötti viszony, ahol a közigazgatási szerv a jogszabályban megtestesülő közérdeket érvényesíti a név szerint megnevezett magánfelekre kötelező érvényű döntéseivel.

„A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.” – mondta ki az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában (ABH 1992. 183–184).

Ezt az elvet azonban több más – nem kevésbé fontos – elvvel, szabállyal együtt kell érvényre juttatni. Az adatvédelmi biztos 2001. évi tevékenységéről szóló beszámolóban is történt erre utalás: „Számos esetben – különösen akkor, amikor az állam szervei korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló erőforrások elosztásáról, felhasználásáról döntenek – indokolt a minél szélesebb társadalmi kontroll. Az államigazgatási ügyek túlnyomó többségében azonban erre nincs szükség. Nehezíti továbbá a kérdés megítélését, hogy az eljárási jogok egyik legfontosabbikát, a felek, ügyfelek

egyenlőségét sértheti, ha ugyanazon típusú ügyekben más-más szabályok vonatkoznak a természetes, illetve a jogi személyekre.” (Az adatvédelmi biztos beszámolója 2001, 143. oldal)

Az államigazgatási hatósági ügyekre általában nem jellemző a nyilvánosság, és még ritkább az *actio popularis*, a közérdekű kereset indítása. A jogalkotó egyes ügýtípusokban külön-külön rendelkezik arról, hogy mely körben rendeli el egyes magánszervezetekre vagy természetes személyekre vonatkozóan az őket érintő (közigazgatási vagy egyéb hatósági) döntések nyilvánosságra hozását. Az is tipikusnak tekinthető ugyanis, hogy csak a döntés minősül nyilvánosnak, az eljárás iratanyaga nem (vö. még 59/E/1994. AB határozat, ABH 1995, 853–854.).

c) Az építésügyi hatósági engedélyezés folyamatáról számos jogszabály rendelkezik, ezek közül egyesek [pl. a környezeti hatásvizsgálatról szóló 20/2001. (II. 14.) Korm. rendelet] rendelkeznek egyes adatok, dokumentumok nyilvánosságáról, mások [pl. a tervpályázati eljárások részletes szabályairól szóló 137/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet] kifejezetten rendelkezési jogot biztosít egyes adatok nyilvánosságra hozatalának megtiltására, stb.

Az építésügyi hatóság előtt folyó engedélyezési eljárás legfontosabb szabályai [az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.), az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.), illetve az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet] nem rendelkeznek az államigazgatási ügy részleteinek feltárásáról.

d) Ahogy az Alkotmánybíróság a 1586/B/1990. AB határozatában megállapította: a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. §-a „a jogforrások hierarchiájáról rendelkezik, de nem tesz különbséget a minősített többséget és az egyszerű szavazattöbbséget igénylő törvények között. Az alkotmány megjelöli azokat a tárgyköröket, amelyekben minősített szavazattöbbséggel alkotható törvény, de nem állapít meg a törvények között hierarchiát.” [ABH 1992., 609.]

Összefoglalva: álláspontom szerint dr. Peredi Katalin jegyző eljárása – a hatályos jogszabályok alapján – nem sértette sem az Avtv., sem az Áe. rendelkezéseit, amikor a konkrét építésügyi hatósági ügyben csak az ügyfelek hozzájárulása után adott felvilágosítást az Önök kérdéseire.

ad 2. „Az információs szabadság tekintetében azonosítható-e az adat és az információ fogalma, s helyes-e, vagy miért hibás az az álláspontunk, miszerint 'adat: az információ közlésének formája ld. jogi informatika'?”

Az Avtv. nem definiálja az „adat” fogalmát, sem a személyes adatokkal, sem a közérdekű adatokkal összefüggésben (ami, természetesen okozott már máskor is értelmezési nehézséget). Számos jogszabály használja akár külön-külön, akár egyidejűleg is az „adat” és az „információ” kifejezéseket, anélkül azonban, hogy ezeket definiálnák. [Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény 2. §-ának e) pontja szerint „információ: bármely, elektronikus úton feldolgozható, tárolható, továbbítható adat, jel, kép tekintet nélkül arra, hogy annak tartalma jogi védelemben részesül-e”; ami az információnak – az Önök definíciójával ellentétben – „tartalmat” ad, azonban továbbra is tisztázatlan, mit jelent az „adat”.]

Az Avtv. egy esetben [3. § (7) bekezdés] maga is tartalmazza az „információ” szót: „az érintett a hozzájárulását az adatkezelővel írásban kötött szerződés keretében is megadhatja a szerződésben foglaltak teljesítése céljából. Ebben az esetben a szerződésnek tartalmaznia kell minden olyan információt, amelyet a személyes adatok kezelése szempontjából [...] az érintettnek ismernie kell”. Erre a szabályra pedig az Önök definíciója alkalmazhatatlan. Egyébként se tudom igazán értelmezni az Önök definícióját, hiszen ez azt jelentené, hogy az adatot közlésének módjával azonosítjuk. Márpedig egy adatot többféle (egymással ekvivalens) módon lehet közölni, aminek következtében a közlés módjához kapcsolódó különbségtevés eleve értelmét veszti, tehát az „adat” fogalma egyenlővé válna az „információ” fogalmával.

Ha pedig csak magát az Avtv. III. fejezetét nézzük, abban ugyan többé-kevésbé következetesen alkalmazza az „adat” kifejezést (pl. a közfeladatot ellátó szerv tevékenységével kapcsolatos adat, az adatot tartalmazó dokumentum), viszont – éppen a közfeladatot ellátó szerv tevékenységével kapcsolatban – sokszor inkább az értékeléseknek, esetleg ki nem mondott, de felismerhető összefüggéseknek van jelentősége (vö. a szakmai tevékenység eredményességének értékelése, de akár csak egy közgyűlésen elhangzottak), amelyekre az Önök definíciója ismételten alkalmazhatatlan.

ad 4. „Egy gazdasági társaságnak egy városközponti területre szerzett építési engedélye magánszervezet vagy magánszemély által szerzett különleges v. kizárólagos jognak tekinthető-e, s alkalmazható-e rá az Avtv. 19. § (1) bekezdés?”

Ahogy az 1. pontban utaltam rá, „az államigazgatási hatósági eljárás az ügyfél és a közigazgatási szerv közötti viszony, ahol a közigazgatási szerv a jogszabályban megtestesülő közérdeket érvényesíti a név szerint megnevezett magánszemélyekre kötelező érvényű döntéseivel.”

Amennyiben elfogadnánk az Önök álláspontját, minden államigazgatási ügyet be lehetne sorolni a „különleges vagy kizárólagos jog” kategóriájába, vagyis közérdekű adatként kellene kezelni. Korábban már kifejtettem, hogy ez mért lenne jogsértő.

A „különleges vagy kizárólagos jog” fogalmába – álláspontom szerint – olyan jogosultságok tartoznak, amelyeknek anyagi jogosultja, illetve egy feladat ellátásának kötelezettje a közfeladatot ellátó szerv, amely jog gyakorlását, a feladat ellátását másnak átengedi. (Az államigazgatási ügyek már ez okból sem vonhatók e körbe, hiszen azokban a közigazgatási szerv és az ügyfél között szinte sosem jön létre anyagi jogviszony, csak eljárási.)

Az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdésében említett „különleges vagy kizárólagos jog” fogalmába – álláspontom szerint – egyrészt a koncessziós, illetve olyan jogok gyakorlásának átengedése tartozik, amelyet egy földrajzi egységen belül tipikusan egy szervezet lát(hat) el. Ide tartoznak továbbá a közbeszerzés révén beszerzett szolgáltatások, valamint az államháztartási szervek és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, valamint az egyes vállalkozásokon belüli pénzügyi átláthatóságról szóló 105/2003. (VII. 18.) Korm. rendeletben 1. §-ának 6. és 8. pontjában definiáltak.

Tisztelt Főszerkesztő Úr!

A „Malom Center” ügye számos ponton a hatályos jogszabályok hiányosságaira mutatott rá. Ezeknek a hiányosságoknak a megszüntetése, a nyilvánosság indokolt körben történő biztosítása azonban törvényhozási kérdés.

Álláspontom szerint a törvényhozó előtt két lehetséges megoldás áll.

1. Az Áe. olyan tartalmú kiegészítése, amely általában (absztrakt módon) vagy legalábbis a tipikus esetek felvázolásával lehetővé/kötelezővé teszi egyes, a lakosság széles körét érintő vagy más okból jelentős határozat nyilvánosságra hozatalát, illetve ezt megelőzően az ilyen eljárások megindításának nyilvánosságra hozását. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, T/10527. számú törvényjavaslat 29. §-ának (6) bekezdése, illetve 81. §-ának (8) bekezdése tartalmaz erre utaló rendelkezést, azonban korlátozott mértékben.

Ebben az esetben különös gondot kell fordítani arra, hogy olyan határozatokról van, illetve lehet szó, amelyek természetes személy ügyfeleket is érinthetnek.

2. Az előzőektől függetlenül, illetve azzal párhuzamosan az egyes különös eljárási szabályokban teremti meg a jogalkotó egyes közigazgatási döntések, illetve más dokumentumok nyilvánosságát. Az építésügy területén ilyen dokumentumok lehetnek:

- a közhasználatú építményekre [Étv. 2: § 9. pont], azoknak a településszerkezetre, közlekedésre gyakorolt hatására vonatkozó (szak)hatósági döntések, elemzések, koncepciók, stb. akkor is, ha az építető nem közfeladatot ellátó szerv, illetve a dokumentum esetleg jogi oltalomban részesülő szellemi terméket is tartalmaz;
- a területrendezési, a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 40/1999. (IV. 23.) FVM rendelet 3. §-a (1) bekezdésének *ad*, *bd*), *be*), *bf*), *dc*) pontjaiban, illetve a (2) bekezdés *a*) pontjában meghatározott építmények építészeti-műszaki tervéről kialakított tervtanácsai állásfoglalás, amennyiben a terveket engedélyeztetésre benyújtják.

Az Országgyűlés már tárgyalja a T/10527. számú törvényjavaslatot, illetve a Kormány 2004. II. félévi munkatervében szerepel az Étv. módosítása. Erre figyelemmel a törvényjavaslat módosítása érdekében az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottságához, az Étv. és egyéb építésügyi jogszabályok módosítását kezdeményezve pedig a belügyminiszterhez fordultam.

Budapest, 2004. szeptember 21.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1051/A/2004)

[Állásfoglalás: összegző kimutatást a rendőrség nem köteles készíteni, a rendelkezésükre álló napi statisztikákat – az eltulajdonított gépjárművek rendszámaikat leszámlítva – az újságírók rendelkezésére kell bocsátani]

Horváth Zsolt
főszerkesztő

Havaria Press Hírügynökség
Budapest

Tisztelt Főszerkesztő Úr!

Ez év május 24-én kelt levelében abban kérte állásfoglalásomat, hogy „*megtagadhatja-e a rendőrség [az eltulajdonított gépjárművek napenkénti számára, típusára, illetve a lopással okozott kár mértékére vonatkozóan] az újságíró számára történő információszolgáltatást, a gépjármű-gyártók, illetve -forgalmazók üzleti érdekének sérelmére hivatkozva.*” Tájékoztatom, hogy ügyét egy másik, hasonló tartalmú panasszal együtt vizsgáltam, válaszom megadása ezért húzódott el eddig.

1. Az említett vizsgálat során munkatársaim helyszíni vizsgálatot tartottak az Országos Rendőr-főkapitányság Ügyeleti Főosztályán, ahol megállapították, hogy az Országos Rendőr-főkapitányság Ügyeleti Főosztályának napi jelentései külön táblázatokban kimutatásokat tartalmaznak

- „*az elmúlt 24 órában eltulajdonított gépjárművekről*” megye, illetve típus (Audi, BMW, Fiat, Ford, Lada, Mercedes, Opel, Egyéb) szerint,
- az eltulajdonított gépjárművek darabszámáról a 2004. évben a napi jelentés napjáig göngyölítve, illetve a 2001., a 2002., a 2003. év hasonló időszakának adatairól,
- „*az elmúlt 24 órában eltulajdonított gépjárművekkel kapcsolatos adatokról*” megye (Budapesten kerület), típus, rendszám és gépjármű színe szerint.

A napi jelentések összesített adatokat tartalmaznak a lopással okozott kár mértékéről. A napi jelentések a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok jelentéseinek adatai alapján készül.

2. A márkakereskedők kifogásával kapcsolatban álláspontom a következő: A jog csak az üzleti titkot védi. Üzleti titok pedig „*a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.*” Különösebb bizonyítást nem igényel, hogy az autólopás egyik márkakereskedő gazdasági tevékenységéhez sem kapcsolódik. (Ha esetleg igen, akkor pedig az biztos, hogy nem a „*jogszerű érdek*” kategóriájába tartozik.) A közérdekű adatok nyilvánosságának tehát nem lehet korlátja, hogy az egyes autómárkák képviselői üzleti hátrányként aposztrofálják-e vagy sem az autólopásokról készült kimutatásokat. A közfeladatot ellátó szerv erre hivatkozással nem tagadhatja meg a közérdekű adatok kiadását.

Tisztelt Főszerkesztő Úr!

Az adatvédelmi biztos egyik korábbi állásfoglalása szerint (453/K/1997) „*az adatok kivonatolására, összesítésére, feldolgozására, aggregátumok készítésére – ha az nem tartozik az adatkezelő alapfeladatához vagy nem áll eleve rendelkezésére – az adatkezelő nem kötelezhető. Az adatkezelőnek ugyanakkor törekednie kell arra, hogy a rendelkezésére álló adatokat közérthető módon, felhasználásra alkalmas formában közölje a kérelmezővel.*” Ennek alapján az Önök igénye szerinti, összegző kimutatást a rendőrség valóban nem köteles teljesíteni. Annak azonban semmilyen jogi akadály nincs, hogy a rendelkezésükre álló napi statisztikákat, kimutatásokat – az eltulajdonított gépjárművek rendszámaikat leszámlítva – Önöknek átadják és abból Önök készítsék el a maguk igényei szerinti összefoglalásokat.

Budapest, 2004. október 4.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(862/A/2004)

[Állásfoglalás: a Magyar Nemzeti Bank vezetőinek vagyonynyilatkozatával kapcsolatos jelenlegi szabályokat módosítani szükséges]

Dr. Géczi József Alajos
elnök

Magyar Országgyűlés
Mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság
Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: MNB tv.) módosításáról készült törvényjavaslat tárgyában az alábbi észrevételek teszem.

Az MNB törvény vagyonynyilatkozat-tételi szabályainak változtatása irányuló törekvéssel, a törvényjavaslatban megmutatkozó irányú változtatásával alapvetően egyetértek.

Mindamellet úgy vélem, hogy a tervezet 5. §-ában javasolt rendelkezés jelenlegi szövegezésében nem egyértelmű. A javaslat szerint a jövőben az MNB vezetői a nem képviselő kormánytag és politikai államtitkár számára előírt szabályok szerint, a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény 5/A. § (1)–(4) szabályai alapján tennének vagyonynyilatkozatot. E jogszabályhely értelmében az érintettek a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) mellékletében szereplő vagyonynyilatkozatot kötelesek tenni. Az MNB törvény szerint vagyonynyilatkozat-tételre kötelezettek tehát nyilatkozatukban továbbra is feltüntetik vagyontárgyaik azonosító adatait, de ezen adatokat az alkalmazni rendelt 1997. évi LXXIX. törvény 5/A § (3) bekezdésére tekintettel az országgyűlés elnöke nem hozhatja nyilvánosságra. A nyilvánosságra hozatal előtt a nyilatkozatokban szereplő azonosító adatokat – a közzétételi példányból – törölni kell.

A többszörös jogszabályi visszautalás – álláspontom szerint – megnehezítheti a jogértelmezést és így lényegében a változtatás eredeti – állásfoglalásomban is megfogalmazott – célja és szándéka, az azonosító adatok közzétételének tilalma, a jogszabályból nem tűnik ki egyértelműen.

A jogalkalmazót nehéz feladat elé állítja továbbá, hogy a javasolt új törvényi rendelkezés alkalmazni rendeli az 1997. évi LXXIX. törvény 5/A. §-ának (4) bekezdését, mivel e rendelkezés az MNB vezetői esetében nem alkalmazható, hiszen a vagyonynyilatkozatukat nem a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter őrzi és kezeli, hanem az Országgyűlés Mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottsága. A 1997. évi LXXIX. törvény (4) bekezdése értelmében a vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárásra a törvény 1. számú mellékletének rendelkezéseit kell alkalmazni. A melléklet a vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárás pontos szabályait rögzíti, melyben a Miniszterelnöki Hivatal is lényeges szerephez jut. E szabályok az MNB vezetőivel kapcsolatban szintén nem alkalmazhatók.

Az egyértelmű szabályozás érdekében javaslom az MNB törvény módosításáról szóló törvényjavaslat 5. § (1) és (3) bekezdésében foglaltak alábbiak szerinti megfogalmazását.

„5. § (1) Az MNB elnöke, alelnökei és a monetáris tanács 49. § (4) bekezdésének c) pontjában meghatározott tagjai, illetve az MNB felügyelő bizottsági tagjai kinevezésüket követő harminc napon belül, majd azt követően évente a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 6. számú mellékletében szereplő adattartalommal vagyonynyilatkozatot tesznek. A nyilatkozattételre kötelezett saját nyilatkozatához csatolni köteles a vele közös háztartásban élő ház- vagy élettársának, valamint gyermekeinek vagyonynyilatkozatát.”

„(3) A vagyonynyilatkozatot az Országgyűlés Mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottsága tartja nyilván és ellenőrzi. A vagyonynyilatkozatot – kivéve a hozzátartozó vagyonynyilatkozatát – az MNB elnöke, alelnökei, a monetáris tanács 49. § (4) bekezdésének c) pontjában meghatározott tagjai, illetve az MNB felügyelő bizottsági tagjai esetében az országgyűlés elnöke hozza nyilvánosságra. A nyilvánosságra hozott vagyonynyilatkozatok azonosító adatokat nem tartalmazhatnak.”

Tekintettel arra, hogy a vagyonyilatkozatokkal kapcsolatos jelenleg hatályos eljárási szabályok egyike sem alkalmazható maradéktalanul az MNB vezetői esetében, javasolom, hogy a vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás konkrét rendelkezései az MNB törvényben önálló, új szabályként kerüljenek meghatározásra. A szabályozásba egyaránt átvehető az 1997. évi LXXIX. törvény 1. számú mellékletében és az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 20-23. §-aiban meghatározott eljárási rend több eleme.

Budapest, 2004. október 31.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(981/K/2004)

* * *

[Állásfoglalás: a pályázat meghirdetése és a támogatások odaítélése nyilvános, a bizottság e döntéseket előkészítő munkájára vonatkozó adatok viszont nem]

Dr. Gyenesei István

*Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács alelnöke
Regionális Programértékelő Bizottság elnöke
Pécs*

Tisztelt Elnök Úr!

Ön levélben fordult hozzám a Kapos Televízió azon tudósítása miatt, amelyben a televízió a regionális pályázatokkal kapcsolatos eljárással és közérdekű adatokról való tájékoztatással szemben fogalmazott meg kifogásokat. Az újságíró kérdésére általánosságban válaszolva nyilatkoztam, hogy a regionális pályázatok értékelése közérdekű adat, és hivatalos szerv ezt nem mérlegelheti, mivel közpénzek felhasználásáról van szó. Mivel a közérdekű adatok nyilvánosságát a sajtó tudósítása és Ön eltérően értelmezik, ezért a probléma rendezésének elősegítése érdekében az alábbi állásfoglalást adom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló módosított 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) 2. § 4. pontja határozza meg a közérdekű adat fogalmát, eszerint: „*az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat*”. A közfeladatot ellátó szervek kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását, továbbá lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse [Avtv. 19. § (1), (3)]. Azonban nem minden közérdekű adat nyilvános, a nyilvánosság alóli kivételeket az Avtv. 19. §-ának (3), (5) és (7) bekezdése tartalmazza. A pályázati eljárás nyilvánosságának vizsgálatához szükség van ezen rendelkezések értelmezésére és ennek érdekében a területfejlesztés rendszerének rövid áttekintésére.

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény az önkormányzati társulások, megyei területfejlesztési tanácsok, regionális területfejlesztési tanácsok és az Országos Területfejlesztési Tanács létrehozásával megteremtette a területfejlesztési feladatok végrehajtásának intézményi rendszerét. A megyei önkormányzatnak is vannak területfejlesztési feladatai, azonban a fenti kérdésekben nem az önkormányzat, hanem a regionális fejlesztési tanács, ebben az esetben a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács (továbbiakban: Tanács) az érintett. A Tanács az állam területfejlesztési feladatainak ellátásában részt vevő, tehát közfeladatot ellátó szerv.

A területfejlesztés egyik pénzügyi eszköze a terület- és régiófejlesztési célelőirányzat (továbbiakban: Trfc.), melynek felhasználása pályázati úton történik. Az előirányzatok kezelésének általános szabályait a 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: Ámr.), a Trfc. felhasználásának részletes szabályait a 90/2004. (IV. 25.) Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet) tartalmazza. A Trfc.-t kezelő miniszter regionális, decentralizált keretet különíthet el a Trfc. pályázati rendszerben felhasználható részéből, és ezt a keretet osztják el a régiók között. A támogatások odaítélésének eljárása három szakaszra tagolódik: a pályázatok meghirdetése, a beérkezett pályázatok értékelése, végül a döntés.

A Rendelet 2. § (3) bekezdése a regionális fejlesztési tanácsokat hatalmazza fel, hogy a Trfc. régiók rendelkezésére álló részéből pályázati rendszer keretében adható támogatásról döntsön (egyéb esetekben a területfejlesztésért felelős miniszter a döntéshozó a Rendelet 18. §-a szerint). Ez a döntés közpénzek felhasználására vonatkozik, és közfeladatot el-

látó szerv kezelésében lévő közérdekű adatnak tekintendő, melyet bárki megismerhet. A közfeladatot ellátó szervnek különösen „az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyron kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan” [Avtv. 19. § (1)] kell tájékoztatást adnia. Ennek megfelelően rendelkezik úgy a Rendelet 18. § (5) bekezdése, hogy a támogatási döntéseket a Magyar Közlöny Hivatalos Értesítőben és az érintett megyei önkormányzatok hivatalos lapjaiban nyilvánosságra kell hozni. A Tanács ennek a kötelezettségnek eleget tesz, és döntését megyei lapokban, kiadványokban és a honlapján is közzéteszi.

Nemcsak a támogatásról való döntés, hanem a pályázati eljárás során kezelt egyéb adatok, valamint a regionális tanácsok feladatkörébe tartozó egyéb tevékenységek adatai – ide nem értve természetesen a személyes adatokat – is közérdekű adatok. (A Rendelet 22. §-a például a pályázati felhívások és a pályázatokat elbíráló értékelő rendszer közzétételéről rendelkezik.) Azonban egy adat, információ közérdekűsége nem jelenti egyúttal azt is, hogy az adat nyilvános, ugyanis az Avtv. a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot államtitok, szolgálati titok, belső használatú adat és döntéselőkészítő adat vonatkozásában korlátozza, továbbá e jogot bizonyos esetekben törvény vagy az Európai Unió jogszabálya is korlátozhatja.

A pályázati eljárás adatainak nyilvánossága szempontjából az Avtv. 19. § (5) bekezdése vizsgálendő, eszerint a belső használatra készült valamint a döntéselőkészítéssel összefüggő adat nem nyilvános. Az e rendelkezésre vonatkozó adatvédelmi biztonsági jogértelmező gyakorlat azon alapul, hogy az ilyen adatok visszatartásának indoka: a közigazgatás illetéktelen befolyástól mentes működésének, pártatlanságának, jogszerűségének védelme, de olyan adatkörre vonatkozóan, amelynek szolgálati titokká minősítése indokolatlanul szigorú volna. E szabály tartalmát – törvényi definíció hiányában – esetről esetre lehet pontosítani. Eddigi gyakorlatomban ennek alkalmazási körét a közfeladatot ellátó szervek – sokszor még kimunkálatlan, egymásnak ellentmondó – szakmai alternatívákat, személyes véleményeket tartalmazó irataira korlátoztam (például testületi hatáskörbe tartozó döntések esetén a tanácskozásról, szavazásról készített jegyzőkönyvek). A Trfc. esetében a döntéselőkészítés értelmezéséhez figyelembe veendő a Rendelet 18. § (2) bekezdése, az 1996. évi XXI. törvény 16. § (9) bekezdése, valamint az Ámr. 85. §-a. Mindezek alapján a regionális fejlesztési tanács döntéseinek előkészítése érdekében a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságokat hozhat létre, de döntési jogkört nem ruházhat át bizottságára. A döntés előkészítését dokumentálni kell, rögzíteni kell az elbírálás során tett észrevételeket, a pályázatok értékelését és a véleményezésre jogosultak javaslatait. A Tanács ebből a célból létrehozott egy regionális programértékelő bizottságot. Megállapítható, hogy e bizottság által végzett döntéselőkészítés illetve az ennek során tett észrevételek, javaslatok, munkaanyagok nem nyilvánosak. Tájékoztatást kell azonban adni a Tanács és bizottságai hatáskörére, szervezeti felépítésére, szakmai tevékenységére, a működésükről szóló jogszabályokra vonatkozó, nem döntéselőkészítéssel kapcsolatos információkról. Nem nyilvánosak továbbá a beküldött pályázatok, illetve azok adattartalma, mert ez magánszemélyek és egyéni vállalkozók vonatkozásában személyes adat, egyéb gazdasági szervezet vonatkozásában pedig üzleti titok. Az Avtv. szabályai értelmében azonban nyilvánosságra hozandóak a nyertes pályázatokra vonatkozó adatok.

Mindezek alapján összefoglalóan megállapítható, hogy mind a Tanács, mind bizottsága kezelésében lévő, a pályázati eljárásra vonatkozó adatok közérdekű adatok, és ezen adatkörön belül a Tanács támogatási döntései nyilvánosak, a regionális programértékelő bizottság e döntéseket előkészítő munkájára vonatkozó adatok viszont nem.

Annak vizsgálata nem tartozik hatáskörömbe, hogy egy szerv milyen módon tart kapcsolatot a sajtószervekkel, milyen eseményekről kell a sajtót értesítenie, és hogyan érvényesülnek a sajtótörvény és a médiatörvény előírásai. Fontosnak tartom azonban, hogy a közfeladatot ellátó szerv valóban segítse elő a közvélemény közérdekű adatokról való tájékoztatását, és érvényesüljön az Avtv. 19. § (1) bekezdésében meghatározott követelmény, különös tekintettel olyan kérdésekre, mint a területfejlesztés, amelyre vonatkozó szabályozás – egy jogi ismeretekkel nem rendelkező személy számára különösen – túlságosan bonyolult, és amely intézményrendszerének működése nehezen áttekinthető. A Tanácsnak is megfelelő tájékoztatást kell adnia a kért adatok, információk közérdekűségéről, nyilvánosságáról, ezek indokáról és a testületek működésére vonatkozó szabályokról. Felhívom a figyelmet az Avtv. 20-21. §-ára, mely szerint a közérdekű adat megismerésére irányuló kérelemnek az adatot kezelő szerv a kérelem tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt – legfeljebb 15 napon belül – közérthető formában kell eleget tennie. A kérelem megtagadásáról – annak indokaival együtt – 8 napon belül írásban értesíteni kell a kérelmezőt. Ha a közérdekű adatra vonatkozó kérését nem teljesítik, a kérelmező bírósághoz fordulhat.

Megjegyzem, hogy a területfejlesztési feladatokról, az egyes szervek működéséről adott információ elégtelenségére utal az, hogy a televízió a megyei önkormányzat eljárását kifogásolta, és Ön is a megyei közgyűlés elnökeként fordult hozzám levelével, holott a Trfc. pályázati rendszerével kapcsolatban a jogszabályok a megyei önkormányzat részére nem állapítanak meg feladatot. A fenti ügy megítélésében feltehetően az okozott ellentmondást, és az információk keveredésére, pontatlanságára mutat rá az, hogy egyes fogalmaknak (például pályázatok értékelése) az érintettek eltérő tartalmat tulajdonítanak: Önök döntéselőkészítésként, az újságírók viszont pályázati döntésként értelmezik, és ilyen értelemben használják. Ezúton is szeretném egyértelművé tenni, hogy az információszabadság biztosaként a közpénzek felhasználása

nálásának átláthatóságát, a költségvetési pénzeszközökből történő támogatások nyújtásának megfelelő nyilvánosságát kívánom elősegíteni.

Levelében közölt nézetére hivatkozva tájékoztatom, hogy az országgyűlési biztos sajtónyilatkozatához nincs szükség a megyei önkormányzat véleményének kikérésére. Az érintett szerv álláspontjának kifejtését akkor kérem, ha vizsgálat lefolytatásához az adott szerv gyakorlati tevékenységének ismerete szükséges.

Állásfoglalásom remélhetőleg segítséget nyújt az információszabadság érvényesüléséhez, a kialakult helyi problémák rendezéséhez. Levelében felvetett egyéb kérdések megítélése nem tartozik feladatkörömbe.

Állásfoglalásomról tájékoztatom Szabó Kingát, a Kapos Televízió főszerkesztőjét is.

Budapest, 2004. november 17.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1659/A/2004)

* * *

[Állásfoglalás: az ORTT döntéseinek felülvizsgálata során hozott bírósági határozatok hozzáférhetővé tétele az ORTT-nek nemcsak joga, de kötelessége is]

Dr. Weiszenbergerné dr. Dobos Márta
főigazgató

Országos Rádió és Televízió Testület
Budapest

Tisztelt Főigazgató Asszony!

Ön azzal a kérdéssel fordul hozzám, hogy abban az esetben, ha az ORTT határozatát a műsorszolgáltató a bíróság előtt megtámadta, és az ügyben jogerős bírósági ítélet született, ezen ítéletet az ORTT a honlapján közzéteheti-e.

Parlamenti biztосként támogatok minden olyan kezdeményezést, amely az igazságszolgáltatás átlátható működését segíti.

Az alkotmány 61. §-a szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. Az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) számú határozatában így fogalmaz: „a közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége az alkotmányban biztosított, az alaptörvényből közvetlenül is fakadó alapvető jog. A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését a közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.”

Hasonlóan fogalmaz a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) 19. §-a: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Az említett szervek rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó – adatokat.

A jelen ügyben nemcsak azt kell figyelembe venni, hogy az ORTT közigazgatási jogkörrel rendelkező országos hatáskörű szerv, hanem azt is, hogy mint közvetlenül az Országgyűlés felügyelete alatt álló szerv kiemelkedő szerepe van a sajtószabadság és a szólásszabadság garanciáinak védelmében. Tevékenységével a demokratikus nyilvánosság ügyét kell segítenie. Az 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról így szól: az Országos Rádió és Televízió Testület védi és előmozdítja a szólásszabadságot a műsorszolgáltatók piacra lépésének elősegítésével, a tájékoztatási monopóliumok lebontásával és újak létrejöttének megakadályozásával, a műsorszolgáltatók függetlenségének védelmével, figyelemmel kíséri a sajtószabadság alkotmányos elveinek érvényesülését, erről tájékoztatást ad az Országgyűlésnek. [31. § (1) bekezdés]

Egyetértek Önnel abban, hogy a bírósági határozatok nemcsak az ORTT számára adnak iránymutatást, hanem a műsorszolgáltatóknak, sőt minden tájékozódni kívánó állampolgárnak.

Az adatvédelmi biztos már egy 1997-ben kiadott ajánlásában (778/A/1997 számon) megállapította, hogy a környezetvédelmi felügyelőségek és a Környezetvédelmi Főfelügyelőség köteles rendszeresen közzé tenni az általuk bírságot szedő szervezetek nevét. A jogsértő szervezetek nevének a nyilvánosságra hozatala nem sérti a jóhírnévhez fűződő jogot.

Az akkori állásfoglalás kimondta, hogy a Polgári Törvénykönyvnek a jóhírnév védelméről szóló rendelkezése szerint a jóhírnév sérelmét jelenti különösen, ha valaki más személyre vonatkozó, azt sértő, valótlan tényről állít, híresztel, vagy valós tény hamis színben tüntet fel. E jogi védelmet nem lehet úgy értelmezni, hogy tilos volna mindennemű olyan tényállítás vagy adatközlés, amely a jogi személy társadalmi, piaci stb. megítélését hátrányosan befolyásolná, például egy közigazgatási határozat elmarasztaló döntése okán.

Ezt az érvelést a jelen ügyben is érvényesnek tartom. Álláspontom tehát, hogy az ORTT határozatainak bírósági felülvizsgálata során hozott határozatok hozzáférhetővé tétele az ORTT-nek nemcsak joga, de kötelessége is. Azt pedig öröndetesnek tartom, hogy a dokumentumokat a testület – külön kérés nélkül is – közzéteszi.

Budapest, 2004. november 22.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1037/K/2004)

* * *

*[Állásfoglalás: egy kisebbségi önkormányzat működésével kapcsolatos
valamennyi közérdekű információ elektronikusan is megismerhetővé tehető]*

Fancsali G. János
elnök

Budaörsi Örmény Kisebbségi Önkormányzat
Budaörs

Tisztelt Elnök Úr!

Ön Budaörs Örmény Kisebbségi Önkormányzata képviselő-testületi üléseinek nyilvánossága ügyében két kérdést intéz hozzám, melyekre válaszom a következőkben.

1. „A helyi kisebbségi Önkormányzat képviselőtestülete felett van-e olyan közigazgatási szerv, mely tekintet nélkül a képviselőtestület döntésére, önhatásmódú internet-hálózaton közölheti az érintett testület jegyzőkönyveit?”

Több korábbi állásfoglalásomban kifejtettem, hogy nincs hatásköröm annak megállapítására, hogy államigazgatási ügyben az önkormányzatot milyen jogok és kötelességek illetik meg. Álláspontom szerint azonban itt nem államigazgatási ügyben kell döntenie, hanem az alkotmány 61. §-ban meghatározott alapjog érvényesülését kell biztosítani. Az alkotmány 61. §-a szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. §-a szerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Az említett szervek rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó – adatokat.

Az Avtv. 2. § 4. pontja kimondja: közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 27. § (2) bekezdés a) pontja szerint a helyi kisebbségi önkormányzat saját hatáskörében határozza meg szervezeti és működési rendjét. A települési önkormányzat által létrehozott polgármesteri hivatal – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon – köteles a helyi kisebbségi önkormányzatok munkáját segíteni. (Nektv. 28. §)

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 17. § bekezdése szerint a képviselő-testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni, amely a megjelent képviselők és meghívottak nevét, a tárgyalt napirendi pontokat, a tanácskozás lényegét, a szavazás számszerű eredményét és a hozott döntéseket tartalmazza. A választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekintheznek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni. A külön törvény szerinti közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell.

Az elmondottakból következik, hogy a képviselőtestület jegyzőkönyvei közérdekű adatok, a zárt ülés kivételével azok tartalmát bárki megismerheti, arról másolatot kérhet, és azt szabadon – akár az internet segítségével is – terjesztheti. A jegyző tehát nem követ el törvénysértést a közzététellel. Mégis kívánatosabb volna, ha a nyilvánosságra hozatalról a két szerv együttesen döntene.

2. Az ülések „nyilvánosságának” kötelező feltétele a meghirdetés és a nyílt ülésstartás. Ezeken felül kötelezhető-e a testület további „nyitásra”?

Engedje meg, hogy utaljak a munkatársammal folytatott ez év augusztusi telefonbeszélgetés tartalmára. Itt megvitták az elektronikus információszabadság értelmét: az állampolgárok – és jelen esetben a közel tízezer fős örmény kisebbség – minél szélesebb tájékoztatását az őket érdeklő kérdésekről.

Az Avtv. szabályai jelenleg a hozzáférhetővé tételről rendelkeznek. Ez magában foglalja a betekintési jogot és a másolatkérést. Olyan szabály, amely az önkormányzatok, kisebbségi önkormányzatok számára az internetes közzétételt előírja, nincsen.

A kívánatos azonban az, hogy egy önkormányzat vagy egy kisebbségi önkormányzat – ha ennek anyagi és technikai feltételei adottak – a működésével kapcsolatos valamennyi közérdekű információt elektronikusan is megismerhetővé tegye.

Ahogy munkatársam telefonon is felajánlotta, minden információszabadságot érintő kérdésben továbbra is szívesen állok az örmény kisebbségi önkormányzat rendelkezésére.

Budapest, 2004. november 23.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1273/A/2004)

* * *

[Állásfoglalás: meg kell teremteni a meteorológiai adatok nyilvánosságának finanszírozási feltételeit]

[...]

Tisztelt [...]!

Beadványát, melyben az Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ) közérdekű adatkezelési gyakorlatát kifogásolta, kivizsgáltam, és az alábbiakról tájékoztatom:

1. Beadványának első részében Ön azt kifogásolta, hogy az OMSZ a meteorológiai radar- és műholdképeket csupán hat óránként teszi közzé internetes honlapján, és még azt is 1-2 órás késéssel. Álláspontja szerint a közérdekű adatokat a „*legrövidebb időn belül elérhetővé kell tenni mindenki számára. Ennek eszköze napjainkban az internet.*”

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítására kétféle eljárást tesz lehetővé. Az egyik, amikor a megkeresett szerv kérelemre szolgáltatja az adatokat, a másik, amikor egyedi adatkérés nélkül az adatkezelő szerv szóban, írásban, elektronikus úton közlésezi azokat. Ez utóbbival kapcsolatban az Avtv. csupán a következőt tartalmazza:

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyron kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

(2) Az (1) bekezdésben említett szervek rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységeikre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről

szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó – adatokat. E szervek hatáskörében eljáró személyek neve, beosztása vagy besorolása és munkaköre – ha törvény másként nem rendelkezik – bárki számára hozzáférhető, nyilvános adat. A tájékoztatás módját, a vonatkozó adatok körét jogszabály is megállapíthatja.”

Az Avtv. ezen általános szabályán túl számos jogszabály ír elő közérdekű adatokat kezelő szervek számára – kérelem nélküli – közzétételi kötelezettséget. Az Országos Meteorológiai Szolgálat, valamint elnöke feladat- és hatásköréről szóló 12/1992. (IV. 23.) KTM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 2. § (1) bekezdés b) pontjának 3. francia bekezdése értelmében a Szolgálat „tájékoztatást ad a légköri folyamatok állandó nyomon követéséről, az élet- és vagyonbiztonságot, valamint a mezőgazdaságot szolgáló intézkedések meghozatalához, különös tekintettel a szélsőséges időjárás okozta szükséghelyzetekre és környezeti katasztrófákra.” A rendelet azonban a tájékoztatás módjáról és gyakoriságáról nem szól. Nem kétséges, hogy e tájékoztatás során törekedni kell arra, hogy a lehető legtöbb, folyamatosan aktualizált adat nyilvánosságra kerüljön. Az Ön által kifogásolt gyakorlat azonban jogszabályt nem sért.

2. Beadványában Ön felveti azt a kérdést, hogy az OMSZ adatkezelési gyakorlata általánosságban megfelel-e a törvényeknek.

Az ügyben tájékoztatást kértem Merschich Ivántól, az OMSZ elnökétől és dr. Erdey Györgytől, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium helyettes államtitkárától, akik egyetértettek abban, hogy az OMSZ feladat- és hatáskörét szabályozó Rendelet több, hatályos törvénnyel is ellentétes. Az Avtv. 2. § 4. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat”.

Az Avtv. a közérdekű adatok közlésével kapcsolatban az előbbiekben idézetteken túl kimondja:

„20. § (1) A közérdekű adat megismerésére irányuló kérelemnek az adatot kezelő szerv a kérelem tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül, közérthető formában tesz eleget. Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről annak tárolási módjától függetlenül – költségértérítés ellenében – a kérelmező másolatot kérhet.

(2) A kérelem megtagadásáról – annak indokaival együtt – 8 napon belül írásban értesíteni kell a kérelmezőt.

(3) A közérdekű adat közléséért az adatkezelő szerv vezetője – legfeljebb a közléssel kapcsolatban felmerült költség mértékéig – költségértérítést állapíthat meg. A kérelmező kérésére a költség összegét előre közölni kell.”

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kötv.) 12. § (1) bekezdése szerint „mindenkinek joga van a környezetre vonatkozó tényeknek, adatoknak, így különösen a környezet állapotának, a környezetterhelés és a környezethasználat, a környezetszennyezés mértékének, a környezetvédelmi tevékenységnek, terveknek és programoknak, valamint a környezet emberi egészségre gyakorolt hatásainak megismerésére.”

A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény ugyancsak előírja a környezeti adatok nyilvánosságát, a környezeti adatok széles körének kérelem nélküli folyamatos közzétételét. Az Egyezmény néhány rendelkezése ugyan eltér a környezeti információk nyilvánosságát érintő, előbb idézett hazai törvényektől, ugyanakkor a 3. Cikk 6. pontja kimondja, hogy „ezen Egyezmény nem írja elő a környezeti ügyekben az információ hozzáférhetőségére, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételére és az igazságszolgáltatás igénybevételére vonatkozó, már létező jogosultságok csökkenését.”

A Rendeletet sem az Avtv., sem a Kötv. elfogadását követően nem módosították, 3. §-ának (2) bekezdése ma is úgy szól, hogy „a Szolgálat által gyűjtött és nyilvánosságra nem hozott meteorológiai adatokba való betekintés rendjét elnöke határozza meg”; a 6. § (4) bekezdése kimondja továbbá, hogy „a Szolgálat elnöke a Minisztériummal egyeztetve évente határozza meg a Szolgálat adatainak továbbfelhasználásáért fizetendő díjtételeket”.

Az OMSZ adatközlési gyakorlatának vizsgálata ismét felveti azt a kérdést, hogy a jogalkotó sem az Avtv. elfogadásakor, sem azóta nem készített számítást arról, hogy az információs szabadság milyen költségekkel jár. A közfeladatot ellátó, ennél fogva az Avtv. hatálya alá tartozó hazai szervezetek közül nem az OMSZ az egyetlen, amelynek működését a költségvetés csupán részben biztosítja. Az OMSZ Rendeletben meghatározott állami feladatainak ellátásáról jelenleg – mintegy felerészben – saját bevételből kénytelen gondoskodni. Ez a helyzet kényszeríti arra, hogy figyelmen kívül hagyva az idézett törvényeket, a kezelésében lévő környezeti adatok közléséért a külön díjszabás alapján megállapított díjat kérje.

Részben e helyzet tarthatatlansága készítette a Minisztériumot és az OMSZ elnökét, hogy 2004-ben elkészítse a meteorológiai tevékenységet átfogóan szabályozó törvény koncepcióját, melynek egyik fontos célja a meglévő szabályok összhangjának megteremtése, és hozzáigazítása az új törvényi rendelkezésekhez. A Minisztérium tájékoztatása szerint a tervezetet 2005 első felében kívánja a tárca az Országgyűlés elé terjeszteni.

A meteorológiai tevékenység és ezen belül a meteorológiai adatok nyilvánosságának az Avtv.-vel, a Kötv.-vel és az Aarhusi Egyezménnyel összhangban történő szabályozásakor elengedhetetlennek tartom az OMSZ finanszírozására vonatkozó szabályok olyan módosítását, amely garantálja az információs szabadság érvényesülését. Ennek érdekében ja-

vaslattal fordulok a pénzügyminiszterhez, hogy az új szabályozás kialakításakor legyen tekintettel arra, hogy az OMSZ finanszírozása nem csupán pénzügytechnikai kérdés, és támogasson egy olyan megoldást, amely világosan elhatárolja az OMSZ közfeladatait a külön vállalkozás keretében végzett egyéb tevékenységtől, és gondoskodik e közfeladatok ellátásának költségvetési finanszírozásáról.

Az ügy további fejleményeiről természetesen tájékoztatni fogom.

Budapest, 2004. december 20.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(1584/A/2004)

* * *

[Állásfoglalás: a zárt ülés dokumentumainak kezelése során megfelelő eljárást kell biztosítani a védendő adatok megóvása érdekében]

I.

Az adatvédelmi biztos gyakorlatának tapasztalatai, valamint a jogalkalmazóktól származó jelzések szerint a helyi önkormányzat képviselő-testületének zárt ülésén szereplő ügyek előterjesztéseinek kezelése több esetben aggályokat vet fel. Ennek egyik oka, hogy az önkormányzat szervei egyes esetekben helytelenül értelmezik, illetve alkalmazzák a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.), illetve a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szabályait, másrészt nem alakították ki azokat a technikai és szervezési intézkedéseket, amelyek az említett törvények betartását biztosíthatják.

Az adatvédelmi biztos gyakorlatában felmerült ügyekben kifejtett álláspontomat – az Avtv. 24. § d) pontjában foglalt jogkörömben eljárva – az alábbiakban foglalom össze.

II.

Az Ötv. 12. §-ának (4)-(5) bekezdése szerint:

„(4) A képviselő-testület

a) 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; továbbá önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi és kitüntetési ügy, valamint vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás tárgyalásakor;

b) zárt ülést rendelhet el a vagyonával való rendelkezés és az általa kiírt pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás üzleti érdeket sértene.

(5) A zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a kisebbségi szószóló és a jegyző, továbbá meghívása esetén az érintett és a szakértő vesz részt. Törvény előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása.”

Az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdése szerint „a választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinhetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni. A külön törvény szerinti közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell.”

III.

Az eddigi gyakorlatomban számos esetben kellett állást foglalnom az említett szabályoknak – Avtv.-vel összhangban álló – értelmezéséről. A zárt képviselő-testületi ülés indoka a személyes adatok (önkormányzati hatósági ügyben az ügyfelek adatainak) védelméhez fűződő jog, illetve az üzleti titkok védelmének érvényre juttatása, amelyek azonban különböző megközelítést igényelnek a zárt ülés egyes eseteiben.

Az Ötv. 12. §-ának (4) bekezdése szerint a képviselő-testület háromféleképpen tart zárt ülést:

– választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, illetőleg visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása, fegyelmi büntetés kiszabása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor, ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele;

- önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi és kitüntetési ügy, valamint vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás tárgyalásakor, az érintett esetleges beleegyezésétől függetlenül;
- vagyonával való rendelkezés és az általa kiírt pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás üzleti érdeket sértene.

1. Zárt ülés tartása az érintett nyilatkozata alapján

a) Az Avtv. és a személyes adatok védelmével összefüggő alkotmánybírósági határozatok szerint az információs önrendelkezési jog tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. E jogot az Ötv. 12. §-a (4) bekezdésének a) pontjának első fordulata azzal biztosítja, hogy nyilatkozattételi lehetőséget ad az érintettnek a zárt ülés kérdésében. E nyilatkozat megtételéhez azonban az érintettnek tudnia kell, milyen ügyben milyen személyes adatai feltárására kerülhet sor. Az információs önrendelkezési jogból következően a képviselő-testület kötve van az érintett nyilatkozatához, azt nem bírálhatja felül, az érintett rendelkezési jogát nem vonhatja el. Amennyiben az érintett nyilatkoztatására nem kerül sor, illetve nem nyilatkozik, a képviselő-testületnek zárt ülést kell tartania.

A képviselő-testületi ülés zárttá minősítése nem tekinthető abszolút érvényűnek, nem vezethet az érintett információs önrendelkezési jogának csorbításához sem. Amennyiben tehát az érintett a zárt ülést követően a nyilvános üléshez való hozzájáruló nyilatkozatát pótolja, avagy a zárt ülés tartását kérő nyilatkozatát visszavonja, akkor a zárt képviselő-testületi ülés őt érintő része a továbbiakban nyilvános ülésnek tekintendő. Abban az esetben, ha az érintett nem kapott meghívást az ülésre, vagy meghívása ellenére azon nem vett részt, az Avtv. 11. §-ára hivatkozva a zárt ülés jegyzőkönyvének a rá vonatkozó részét megismerheti, amennyiben törvény másként nem rendelkezik [például önkormányzati hatósági ügyekben az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 41. § (3) bekezdése, illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2003. évi CXL. törvény 68. §-a].

A későbbi viták elkerülése érdekében célszerű, ha akár az előterjesztéshez, akár a jegyzőkönyvhöz csatolják az érintett nyilatkozatát, amely alapján megállapítható, hogy az ülés nyíltnak vagy zártnak tekintendő-e (a nyilatkozat elmulasztása esetén e tényt célszerű az előterjesztő által a jegyzőkönyvben rögzíteni). Amennyiben az ülés jellege megváltozik, ezt a jegyzőkönyv megfelelő részénél záradék formájában ugyancsak célszerű feltüntetni.

b) A képviselő-testület hatáskörébe tartozó választás, kinevezés esetén a képviselő-testület több jelölt közül is választhat. Minden érintettet önállóan, a többi jelölttől függetlenül megilleti a nyilatkozattétel joga. Egyértelmű a helyzet, ha valamennyi érintett azonosan nyilatkozik, tehát mindannyian nyílt vagy mindannyian zárt ülés tartását kéri. Amennyiben az érintettek eltérően nyilatkoznak (vagyis van legalább egy olyan személy, aki zárt ülés tartását kéri), akkor is zárt ülést kell elrendelni valamennyi érintett vonatkozásában, ugyanis az Ötv. hivatkozott szabálya szerint nem az egyes pályázatokat, hanem egy adott személyi ügyet (például egy intézmény vezetőjének kiválasztása) lehet zárt vagy nyílt ülésen tárgyalni.

Amennyiben azonban a személyi ügyek egymástól különválaszthatóak, a képviselő-testület akkor jár el helyesen, ha az egyes személyekre vonatkozó ügyeket külön napirend keretében tárgyalja.

2. Zárt ülés tartása mérlegelés nélkül

Önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi és kitüntetési ügy, valamint vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás tárgyalásakor a képviselőtestületnek az érintett esetleges beleegyezésétől függetlenül zárt ülést kell tartania. Ezen ügycsoportok egy része az önkormányzati képviselőket érinti, mások a képviselőtestület tagjain kívüli személyeket.

Nem tartozik az adatvédelmi törvény hatálya alá, ha az érintett a kizárólag saját magára vonatkozó olyan információt tár a nyilvánosság elé, amely a zárt ülésen hangzott el. Más személyre vonatkozó adatok esetében azonban már figyelemmel kell lennie az Avtv., illetve az Ötv. szabályaira.

3. Zárt ülés tartása az önkormányzat vagyonával való rendelkezés és az általa kiírt pályázat tárgyalásakor

Az önkormányzat vagyonával való rendelkezés és az általa kiírt pályázat tárgyalásakor a zárt tárgyalás elrendelésének két feltétele van:

- a nyilvános tárgyalás üzleti érdeket sértene,
- a képviselő-testület minősített többséggel dönt a zárt tárgyalásról.

A közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jogot sérti, ha a képviselő-testület az említett feltételek bármelyikének hiányában zárt ülést rendel el. Másik oldalról, ha a képviselő-testület a zárt ülés kérdésében a szavazást elmulasztja, az ülés adott része nem tekinthető zárt ülésnek, és azt utólag sem lehet annak minősíteni.

Különösen erre az esetre, de az 1. pontban tárgyalt esetre is vonatkozik az Ötv. 17. §-a (3) bekezdésének utolsó mondata, miszerint „a külön törvény szerinti közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell.” Az adatvédelmi biztos töretlen gyakorlata szerint a zárt tárgyalás tartása nem jelenthet hivatkozási alapot arra, hogy a tárgyaláson meghozott döntést is elzárják a nyilvánosság elől. A törvény hivatkozott szabálya ezt teszi egyértelművé.

A közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok elhatárolása érdekében fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az Avtv. 2. §-ának 4. és 5. pontja alapján a jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek adatai nem válnak közérdekű adattá pusztán amiatt, mert bekerülnek egy közfeladatot ellátó szerv kezelésébe. Közfeladatot ellátó szerv-

nek, személynek nem minősülő természetes személyre, jogi személyre, illetve jogi személyiség nélküli szervezetre vonatkozóan törvénynek kell kimondania valamely adat nyilvánosságát, megjelölve a nyilvánosságra hozandó adatkört is.

A teljesség igénye nélkül: biztosítani kell a nyilvánosságot az önkormányzati képviselők, a polgármester összeférhetetlenségi ügyében, a vagyonnyilatkozatával kapcsolatos eljárás során hozott határozatok közül azoknak, amelyek a képviselő mandátumára kihatással vannak. Hasonlóképpen nyilvánosak azok a határozatok, amelyek a képviselő-testület kinevezési, választási jogkörébe tartozó személyek – külön törvény szerinti – nyilvános adatait tartalmazzák. A vagyonnal történő gazdálkodás, a pályázatok elbírálása során az Ötv.-n kívül figyelembe kell venni egyéb törvényeket is.

Az Avtv. 19. § (1) bekezdése ezzel kapcsolatban kimondja: *„Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.”*

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 81. § (2)–(3) bekezdései szerint:

„(2) Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.

(3) Nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményvel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.”

A képviselő-testület bizottságainak működésére a képviselő-testület működésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Amennyiben azonban a képviselő-testület az Ötv. 12. § (4) bekezdés b) pontjában foglalt esetben nem rendel el zárt ülést, ez a döntés kihat az előterjesztés és a bizottsági ülések jegyzőkönyveinek minősítésére is.

IV.

Az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdése szerint a választópolgárok nem tekinthetnek be a zárt ülésen szereplő ügyek előterjesztéseibe, illetve a zárt ülés jegyzőkönyvébe. Az önkormányzat szerveinek azonban nemcsak ezt kell megakadályozniuk, hanem azt is, hogy – a személyes adatok tekintetében az Avtv. 5. és 10. §-ával összhangban – az önkormányzat szervei maguk se sértsék meg a személyes adatok védelméhez fűződő, illetve egyéb más védett érdekeket.

A célhoz kötöttség elve szerint *„csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig”* [Avtv. 5. § (2) bekezdés].

Az adatbiztonság (Avtv. 10. §) követelménye, pedig a szükséges technikai és szervezési intézkedéseket követeli meg az adatkezelőktől.

1. A képviselő-testület zárt ülésére elkészítendő előterjesztések száma

Az Ötv. 12. §-ának (5) bekezdése értelmében *„a zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a kisebbségi szószóló és a jegyző, továbbá meghívása esetén az érintett és a szakértő vesz részt”*. Az ülés résztvevői értelemszerűen megismerhetik a zárt ülésen szereplő előterjesztéseket, illetve – amennyiben csak egyes napirendi pontok tárgyalásánál lehetnek jelen – az adott napirend előterjesztéseit, valamint jegyzőkönyvét. Az Ötv. különböző rendelkezései alapján a képviselő-testületi ülés résztvevői, továbbá a képviselő-testület bizottságainak tagjai, a polgármesteri hivatalnak az előterjesztés és a jegyzőkönyv elkészítésében részt vevő dolgozói, valamint – a képviselő-testület (bizottság) ülését követően – a törvényességi ellenőrzést végző közigazgatási hivatal vezetője jogosult a zárt ülés előterjesztései, illetve a jegyzőkönyvének tartalmát megismerni. E személyek esetén a *„szükséges mérték”* túllépéséről nem lehet beszélni.

A célhoz kötöttség elvére figyelemmel tehát a zárt ülésekre beterjesztendő iratokat – az irattári példányon felül – annyi példányban célszerű elkészíteni, ahány példány a döntésben résztvevők (a képviselő-testület és a bizottságok tagjai, az ülésre, illetve az adott napirendhez tanácskozási joggal meghívottak stb.), valamint a közigazgatási hivatal tájékoztatásához elengedhetetlen. Az Avtv.-vel összhangban van az a megoldás is, amely szerint az egyes másolati példányokat számozással látják el és regisztrálják, ki kapta az egyes példányokat.

2. A zárt ülés előterjesztéseinek sorsa a zárt ülést követően

A zárt ülés tartásának indokaira figyelemmel a zárt ülés dokumentumainak megismerésére jogosultak illetékteleneknek nem adhatnak felvilágosítást azok tartalmáról, számukra azokat nem továbbíthatják, annak megtekintését nem tehetik lehetővé. Az előterjesztéssel érintettek is illetéktelennek minősülhetnek, amennyiben jogaikat törvény korlátozza (önkormányzati hatósági ügyben például az ügyfelek nem ismerhetik meg a tanácskozásról és szavazásról készült jegyzőkönyvet).

Adatvédelmi szempontból öröndetes, ha a zárt ülésre készült előterjesztéseket a képviselő-testületi, illetve a bizottsági ülés résztvevői az érdemi döntést követően visszaszolgáltatják. Erre azonban nem kötelezhetőek, szabadon mérlegelhetik, hogy a kérésnek eleget tesznek-e. Helyesnek tartom, ha a polgármester figyelmezteti az ülés résztvevőit az ügyben elhangzott információk bizalmas kezelésére, az azzal kapcsolatos titoktartási kötelezettségre.

Arról, hogy a zárt ülést követően a zárt ülés előterjesztéseit, illetve az ahhoz kapcsolódó egyéb dokumentumokat meddig lehet, illetve kell megőrizni (azaz mennyi az Avtv. 5. §-ában meghatározott „szükséges idő”), nem az egyes előterjesztések esetén külön-külön, hanem az önkormányzat és szervei iratkezelési szabályzatában, illetve irattári tervében kell ügýtípusonként rendelkezni. Az egyes ügycsoportokra érvényes selejtezési határidőt a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény, valamint a helyi önkormányzatok iratkezelési mintaszabályzatáról szóló 38/1998. (IX. 4.) BM rendelet szabályaira figyelemmel kell meghatározni.

V.

Önmagában a szigorú adatvédelmi, iratkezelési előírások érvényesítése nem nyújthat garanciát arra, hogy az érintettek jogait tiszteletben tartsák. Bízom abban, hogy az önkormányzati képviselők és az önkormányzatok köztisztviselői egyaránt hűek esküjükhöz, és megtartják hazánk alkotmányos jogszabályait. Ezt a jogkövető magatartást előmozdíthatja, ha az önkormányzat tiszttségviselői részletesen tájékoztatják az önkormányzati képviselőket, köztisztviselőket a személyes adatok és az üzleti titok védelmét szolgáló jogszabályi előírásokról, a jogsértéssel kapcsolatos (adatvédelmi, polgári jogi, büntetőjogi) szankciókról, az adatkezelési szabályok megsértése esetén pedig a – törvényekben előírt módon – felelősségre vonást kezdeményeznek.

Budapest, 2005. január 17.

Dr. Péterfalvi Attila

(1926/H/2004)

FÜGGELÉK**Az iroda szervezete és gazdálkodása*****A 2003. évi beszámoló parlamenti fogadtatása***

Az Országgyűlés az adatvédelmi biztos 2003. évi beszámolóját 333 igen szavazattal – ellenszavazat és tartózkodás nélkül – elfogadta.

Az iroda szervezete és gazdálkodása

Az Adatvédelmi Biztos Irodájánál – a 2004. december 31-i állapot szerint – 45 főállású és 1 részfoglalkozású munkatárs dolgozik. Betöltetlen álláshely nincs. Az alábbiakban a 2004. év kiadásait mutatjuk be a hivatal egészére vonatkozó beruházási kiadások, üzemeltetési költségek és áfa nélkül. A közölt összegek ezer forintban értendők.

Személyi kiadások:

illetmények (153 913)

jutalom (30 044)

napidíj (1871)

megbízási díj (1442)

egyéb juttatások (13 463)

Személyi kiadások összesen:

200 733

Munkáltatót terhelő járulékok összege:

60 041

Dologi kiadások:

külföldi kiküldetés (9609)

nyomda (2606)

fordítás, lektorálás, megbízás (1194)

irodaszer, telefon, gépkocsi üzemeltetés (3302)

reprezentáció (896)

egyéb kiadások (9401)

Dologi kiadások összesen:

27 008

Az összes kiadás:**287 782**

**Peter Schaar, a Német Szövetségi Köztársaság
adatvédelmi biztosának levele**

Tisztelt Dr. Péterfalvi Attila!

2004. május 1-én a polgárok Európa-szerte lelkesen ünnepelték az Európai Unió bővítését, a tíz új tagállam belépését. Az Önök országa az Európai Unió felnőtt tagjává vált. Többéves előkészület és fáradságos munka zárult most le véglegesen, és az Önök törekvése, hogy az európai nemzetek családjának egyenjogú tagjai legyenek, beérett.

Mint a 29. cikk munkacsoport elnöke és alelnöke ebből a valóban történelmi alkalomból őszintén gratulálunk Önnek, és osztozunk örömében ebben a megható pillanatban. Reméljük, hogy országuk utóbbi években dédelgetett vágyai a jövőben valóra válnak.

Nagy öröm számunkra, hogy e csoport tagjaként szívből üdvözölhetjük Önöket. Munkacsoportunk feladatai sokfélék és nagyratörőek. A minket érintő feladatok száma nő, amelyek ugyanakkor egyre összetettebbé válnak. Meggyőződésünk, hogy az új tagállamok lendületet adnak a munkacsoportnak, és tevékenységünket friss ötletekkel és új elképzelésekkel gazdagítják. Már megfigyelőként is sikeresen hozzájárultak munkánkhoz, most azonban még aktívabb részvételükre számítunk a munkacsoportban. Érdeklődve várjuk az EU-irányelv végrehajtásával kapcsolatos tapasztalataikat, de meghallgatjuk problémáikat és panaszaikat is.

Közös erőfeszítéssel és az európai együttműködés szellemében együttes erővel látjuk majd el jövőbeni feladatainkat, melynek során polgáraink érdekében a legjobb megoldás felkutatására törekszünk.

Nagyon örülünk, hogy folytathatjuk Önnel a munkát, és a jövőre nézve minden jót kívánunk!

2004. május 12.

Maradunk tisztelettel:

Peter Schaar
a 29-es Munkacsoport elnöke

**Az adatvédelmi biztos az elektronikus médiában
és a nyomtatott sajtóban
2004. január 1. és december 31. között**

A 2004-es évre vonatkozó sajtófigyelés eredményeinek összegzéseként 517 alkalommal jelent meg olyan hír, ahol az adatvédelmi biztost említették az általa vizsgált ügyek kapcsán.

2004 év során a biztos 127 alkalommal nyilatkozott a különböző televízió-csatornákon, a rádióadókon 93 nyilatkozat hangzott el.

A mellékelt táblázatok a biztos nyilatkozatait és szerepléseit tartalmazzák témák szerinti bontásban.

*Dr. Péterfalvi Attila nyilatkozatai az elektronikus
és a nyomtatott médiában 2004. 01. 01. és 12. 31. között*

Összesen:	343	100,00%
Rádió	93	27,11%
Televízió	127	37,03%
Nyomtatott sajtó	123	35,86%

Témák szerinti felbontásban	Nyilatkozatok száma
Adatvédelem általában	57
Hálapénz	33
Személyes adatok általában	31
Közérdekű adatok nyilvánossága általában	25
Holocaust	23
Adólista	16
Keller-ügy	14
Bekamerázás	14
Malév	10
Biometrikus azonosítás	10
VPOP - Cukorimport	10
Egészségügyi adatok	10
Fidesz-petíció	9
Hivatal általában / Éves beszámoló	9
Nagy Testvér Díj	9
Grespik-ügy	8
Parlamenti nyilvánosság	8
Ügynöktörvény	8
BKV adatkezelése	7
Postai adatfeldolgozás	6
Titokvédelem	6
Beléptetőrendszer	5
Csuklópánt / Betegcsere	4
Lehallgatás / Munkahelyi levelezés ellenőrzése	4
Petesejt adományozás	3
HIV-szûrés	2
Sutka-levél	1
Mobiltelefonos ellenőrzés	1

Dr. Péterfalvi Attila említése a médiumokban

TÉMÁK	Napilap	Hetilap	Regionális lapok
Hálapénz	17	4	2
Adatvédelem általában	18	5	4
Malév	13	4	
Titokvédelem	4		1
Biometrikus azonosítás	4		
Csuklópánt / Betegcsere	5		
HIV-szűrés	2	1	
Holocaust	21	12	2
Bekamerázás	5	3	
Nagy Testvér Díj	5	3	
Sutka-levél	10		
Inkubátor	2		
Közérdekű adatok nyilvánossága általában	19	1	1
Adóslista	4	1	3
VPOP - Cukorimport	4	1	
Keller-ügy	31	6	6
Egészségügyi adatok	5		3
Személyes adatok általában	6		2
Lehallgatás / Munkahelyi levelezés ellenőrzése	3	1	
Grespik-ügy	5		
Fidesz-petíció	7		2
Parlamenti nyilvánosság	3	1	
Hivatal általában / Éves beszámoló	3		
BKV adatkezelése	10		
Postai adatfeldolgozás	7		1
Mobiltelefonos ellenőrzés	3		
RTL Klub - Anyacsavar	2		
Petesejt adományozás	1	1	
Beléptetőrendszer	2		
Ügynöktörvény	4		
Összesen:	225	44	27

*A Nagy Testvér Díj jelöléssel kapcsolatos körülmények,
a díj elnyerése*

2004. október 19-én érkezett levelében a – díjat létrehozó – Privacy International nemzetközi vezetőbizottságának tagja arról értesítette az adatvédelmi biztost, hogy szerepel a hazai Nagy Testvér Díjra jelöltek listáján, „mivel egy interjúban azt nyilatkozta, hogy az áruházi próbafülkék bekamerázása – amennyiben erre tábla hívja fel a figyelmet – adatvédelmi szempontból nem kifogásolható eljárás, hiszen ebben az esetben magánterületről van szó, és a vásárlók ráutaló magatartással hozzájárulnak adataik kezeléséhez, ha bemennek a próbafülkébe”.

2004. október 21-én az adatvédelmi biztos – élve a szervezők által felajánlott „ellenvetés” lehetőségével – válaszelevelében az alábbiak szerint kifogásolta a jelölését: „jelölésemnek semmi köze sincs a Nagy Testvér Díj deklarált céljához, [...] a jelölést nem ezzel az egy mondattal ‘érdemteltem’ ki”. Az adatvédelmi biztos e kifogásával arra kívánt rávilágítani, hogy a „zsûri – megismételve a 2002. évi díjátadás körüli hibájukat, például figyelmetlenségüket, elfogultságukat – ismét eltért a nemzetközi díj eredeti célkitűzésétől, veszélyeztetve ezzel a kezdeményezés komolyságát”.

2004. november 11-én a díj honlapján már úgy szerepel, hogy az adatvédelmi biztos jelölt „az öltözőfülkék bekamerázásával kapcsolatos és egyéb, a hazai privacy-kultúrára rombolóan ható nyilatkozataiért”. Indoklásként az szerepel, hogy „Péterfalvi Attila adatvédelmi biztосként azt nyilatkozta, hogy adatvédelmi szempontból az áruházi próbafülkék bekamerázása – amennyiben erre tábla hívja fel a figyelmet – megfelelő eljárás, hiszen ebben az esetben magánterületről van szó, és a vásárlók ráutaló magatartással hozzájárulnak adataik kezeléséhez, ha bemennek a próbafülkébe. Péterfalvi Attila ilyen és hasonló nyilatkozatai rombolóan hatnak a hazai privacy-kultúrára, az adatvédelem megbecsültségére”.

2004. november 15-én a díj zsűrijének egy tagja a Pont című újságban már úgy „adja el” az adatvédelmi biztos jelölését, hogy arra azért kerül sor, mert a biztos szerint a kamerák élő – rögzítés nélküli – képe nem minősül adatkezelésnek, holott az ezzel ellentétes álláspont „az adatvédelmi törvényből levezethető”.

2004. november 25-én került sor a Nagy Testvér Díj átadó rendezvényre, amelyen az – internetezők szavazatai alapján – elnyert közönségdíjat az adatvédelmi biztos személyesen vette át. A díj honlapja szerint „[...] a 2342 szavazat közül 917-et kapott meg, míg az utána következő csupán 658-at.”

*Az adatvédelmi biztos által 2004-ben
véleményezett jogszabálytervezetek*

Törvények

- 2004. évi XXIII. törvény az Európa-tervvel és az európai uniós csatlakozással kapcsolatos, a belügyi ágazatba tartozó egyes törvények módosításáról (81/J/2004)
- 2004. évi XXXV. törvény az elektronikus pénzt kibocsátó szakosított hitelintézetéről (180/J/2004)
- 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról (181/J/2004)
- 2004. évi XLVI. törvény az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény módosításáról (228/J/2004)
- 2004. évi XXVI. törvény az egyes szociális és egészségügyi tárgyú törvények módosításáról (236/J/2004)
- 2004. évi XLV. törvény az európai részvénytársaságról (247/J/2004)
- 2004. évi XXXVII. törvény a polgári repülés biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről szóló, 1971. szeptember 23-án, Montrealban elfogadott Egyezményt kiegészítő, a nemzetközi polgári repülést szolgáló repülőterek elleni jogellenes és erőszakos cselekmények visszaszorításáról szóló, 1988. február 24-én, Montrealban aláírt Jegyzőkönyv kihirdetéséről (302/J/2004)
- 2004. évi LV. törvény az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény módosításáról (310/J/2004)
- 2004. évi LXX. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról (321/J/2004)
- 2004. évi XLVIII. törvény a pénzügyi szolgáltatásokhoz kapcsolódó egyes törvények módosításáról (338/J/2004)
- 2004. évi LXXVI. törvény a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény módosításáról (339/J/2004)
- 2004. évi XXVII. törvény egyes pénzügyi tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról [11. §. (2)] (364/J/2004)
- 2004. évi XL. törvény a büntető jogszabályok módosításáról (417/J/2004)
- 2004. évi LXVII. törvény a Tisza-völgy árvízi biztonságának növelését, valamint az érintett térség terület- és vidékfejlesztését szolgáló program (a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése) közérdekűségéről és megvalósításáról (486/J/2004)
- 2004. évi LXV. törvény a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó szabályokat tartalmazó egyes törvények módosításáról, illetve a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény jogharmonizációs célú módosításáról (588 /J/2004)
- 2004. évi LXXIX. törvény az Európa Tanács Budapest, 2001. november 23-án kelt Számítástechnikai Bűnözésről szóló Egyezményének kihirdetéséről (723/J/2004)
- 2004. évi CXXXVII. törvény a Nemzeti Audiovizuális Archívumról (990/J/2004)
- 2004. évi LV. törvény az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény módosításáról (1013/J/2004)
- 2004. évi LXXXIV. törvény a pénzügyi konglomerátumok kiegészítő felügyelete tekintetében egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról (1071/J/2004)
- 2004. évi CXXXIV. törvény a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról (1147/J/2004)
- 2004. évi CX. törvény a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Általános Konferenciája 85. ülészakán elfogadott, a magán-munkaközvetítő ügynökségekről szóló 181. számú Egyezmény kihirdetéséről (1189/J/2004)
- 2004. évi XCVII. törvény a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény, valamint a közbeszerzéssel összefüggésben egyes törvények módosításáról (1311/J/2004)
- 2004. évi LXXXVII. törvény a polgári szolgálatról szóló 1997. évi XXI. törvény módosításáról (1347/J/2004)
- 2004. évi CXXXVII. törvény a Nemzeti Audiovizuális Archívumról (1384/J/2004)
- 2004. évi CXXXII. törvény a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról (1606/J/2004)
- A környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (25/J/2004)
- Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme érdekében az Európai Csalásellenes Hivatallal (OLAF) kapcsolatos együttműködésről, továbbá az OLAF Koordinációs Irodáról szóló törvény tervezete (117/J/2004)
- Az állam által kötött egyes nemzetközi szerződésekből származó tulajdoni sérelmek részleges kárpótlásáról szóló törvény tervezete (137/J/2004)
- Egyes választási törvények módosításáról szóló törvény tervezete (147/J/2004)

- A családon belüli erőszak miatt alkalmazandó távoltartó rendelkezésről szóló törvény tervezete (206/J/2004)
- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (217/J/2004)
- A bűncselekményekből származó javak külföldre való visszajuttatásáról szóló törvény tervezete (224/J/2004)
- A többletkészlet adóról szóló törvény tervezete (229/J/2004)
- A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény, a magánnyugdíjról és magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény, valamint az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (256/J/2004)
- Az egységes közszolgálati törvény tervezete (259/J/2004)
- A biztosítókrol és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (299/J/2004)
- A pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (357/J/2004)
- Az árapasztó tározókhoz tartozó területek biztosításáról szóló törvény tervezete (404/J/2004)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló törvény tervezete (431/J/2004)
- Az egységes közszolgálati törvény általános részéről, a társadalmi és költségvetési hatásokról, különös tekintettel a foglalkoztatásban és az illetményrendszerben bekövetkező változásokra, valamint a közszolgálati hivatal létrehozásáról szóló törvény tervezete (477/J/2004)
- A Humán Genetikai Bizottság által készített – a személyes genetikai adatok védelméről, a genetikai kutatásokról, teszt- és szűrővizsgálatokról, valamint a biobankokról - szóló törvény tervezete (523/J/2004)
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (742/J/2004)
- A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény tervezete (946/J/2004)
- A nemzeti akkreditálásról szóló törvény tervezete (947/J/2004)
- Az ifjúsággal kapcsolatos közfeladatokról, az ifjúság társadalmi részvételéről és az ifjúsági intézményrendszerről szóló törvény szakmai koncepciójának tervezete (948/J/2004)
- A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet felváltását célzó, a büntetés-végrehajtási joganyagot újraszabályozó törvény tervezete (1188/J/2004)
- Egyes törvények választásokkal összefüggő módosításáról szóló törvény tervezete (1190/J/2004)
- Az elektronikus információszabadságról szóló törvény tervezete (1212/J/2004)
- A felsőoktatási törvény tervezete (1213/J/2004)
- A pénzmosás elleni III. irányelvről szóló törvény tervezete (1264/J/2004)
- Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények 2005. évre vonatkozó módosításáról szóló törvény tervezete (1290/J/2004)
- A regisztrációs adóról szóló törvény tervezete (1308/J/2004)
- A bennfentes kereskedelemről és a piacbefolyásolásról szóló törvény tervezete (1318/J/2004)
- A környezetvédelmi termékdíjakról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény módosításáról készült törvény tervezete (1361/J/2004)
- A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (1383/J/2004)
- A népesség személyi, családi és lakásviszonyainak képviseleti minta alapján történő 2005. évi felméréséről szóló törvény tervezete (1391/J/2004)
- A távhőszolgáltatásról szóló törvény tervezete (1398/J/2004)
- A büntető jogszabályok módosításáról szóló törvény tervezete (1471/J/2004)
- A fegyveres és rendvédelmi szervekkel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény tervezete (1475/J/2004)
- A vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról szóló 1998. évi IV. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (1481/J/2004)
- A bűnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény tervezete (1522/J/2004)
- A Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény, és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény tervezete (1546/J/2004)
- Az Európai Szociális Charta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (1562/J/2004)

- A határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (1572/J/2004)
- A vasúti közlekedésről szóló törvény tervezete (1573/J/2004)
- A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (1593/J/2004)
- A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló törvény tervezete (1605/J/2004)
- A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 2. sz. mellékletének módosításáról szóló törvény tervezete (1605/J/2004)
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (1607/J/2004)
- A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2003. évi LXXIII. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (1619/J/2004)
- A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (1628/J/2004)
- Egyes pénz- és tőkepiaci tárgyú törvények módosításáról szóló 2002. évi LXIV. törvény tervezete (1660/J/2004)
- Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény tervezete (1709/J/2004)
- A csödről szóló törvény tervezete (1774/J/2004)
- A humángenetikai adatok védelméről, valamint a genetikai vizsgálatok és kutatások szabályairól szóló törvény átdolgozott tervezete (1956/J/2004)
- A távértékesítés keretében kötött pénzügyi ágazati szolgáltatási szerződésekről szóló törvény tervezete (1986/J/2004)
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (1987/J/2004)
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény és más törvények módosításáról szóló törvény tervezete (1887/J/2004)
- A növényvédelemről szóló 2000. évi XXXV. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (1905/J/2004)
- A közéleti szerepet betöltő személyek állambiztonsági múltjának nyilvánosságra hozataláról szóló törvény tervezete (1910/J/2004)
- Az egyes nem peres eljárásokról és a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (1911/J/2004)
- A T/8985. sz. alatt benyújtott – polgárőrségről szóló – képviselői önálló indítvány (361/J/2004)
- A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról szóló T/10731. számú képviselői önálló indítványról készült kormány-előterjesztés tervezete (1339/J/2004)

Kormányrendeletek

- 22/2004. (II. 16.) Korm. rendelet a felnőttképzést folytató intézmények és a felnőttképzési programok akkreditációjának szabályairól (11/J/2004)
- 190/2004. (VI. 8.) Korm. rendelet a gépjármű üzemeltetőjének kötelező felelősségbiztosításáról (61/J/2004)
- 25/2004. (II. 26.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatás általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII. 15.) Korm. rendelet módosításáról (82/J/2004)
- 55/2004. (III. 31.) Korm. rendelet a doppingellenes tevékenység szabályairól (188/J/2004)
- 46/2004. (III. 18.) Korm. rendelet a számhordozhatóság szabályairól (218/J/2004)
- 127/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet módosításáról (231/J/2004)
- 41/2004. (III. 12.) Korm. rendelet az olimpiai járadékról (237/J/2004)
- 215/2004. (VII. 13.) Korm. rendelet a sportorvoslás szabályairól és a sportegészségügyi hálózatról (238/J/2004)
- 40/2004. (III. 12.) Korm. rendelet a Nemzet Sportolója címről (239/J/2004)
- 54/2004. (III. 31.) Korm. rendelet a sportrendezvények biztonságáról (254/J/2004)
- 87/2004. (IV. 20.) Korm. rendelet a kábítószeres és pszichotrop anyagok tiltott előállításához, gyártásához is használt vegyi anyagokkal végezhető egyes tevékenységek szabályozásáról szóló 272/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet módosításáról (320/J/2004)
- 133/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap kezeléséről és felhasználásáról (323/J/2004)

- 130/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet a gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök közbeszerzésének részletes és sajátos szabályairól (325/J/2004)
- 91/2004. (IV. 26.) Korm. rendelet a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról rendelkező 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet módosításáról (334/J/2004)
- 86/2004. (IV. 20.) Korm. rendelet az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek gyártásának személyi és tárgyi feltételeiről szóló 37/2000. (III. 23.) Korm. rendelet módosításáról (377/J/2004)
- 134/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kassza működésére, felügyeletére, felhasználására, megszüntetésére és forrásaira vonatkozó részletes szabályokról (406/J/2004)
- 72/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet az elektronikus hírközlő hálózatok azonosítóinak felosztási tervéről (442/J/2004)
- 73/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet az elektronikus hírközlési szolgáltatás igénybevétele során alkalmazható közvetítőválasztásról (443/J/2004)
- 88/2004. (IV. 20.) Korm. rendelet az önkormányzat által szervezett közcélú foglalkoztatás 2004. évi előirányzatának módosítási rendjéről és a többlettámogatás igényléséről (454/J/2004)
- 152/2004. (V. 14.) Korm. rendelet a könyvviteli szolgáltatást végzők nyilvántartásba vételéről szóló 93/2002. (V. 5.) Korm. rendelet módosításáról (457/J/2004)
- 166/2004. (V. 21.) Korm. rendelet az állami sportinformációs rendszerről (459/J/2004)
- 112/2004. (IV. 28.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról (480/J/2004)
- 212/2004. (VII. 13.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról (480/J/2004)
- 276/2004. (X. 8.) Korm. rendelet a természet védelmét szolgáló egyes támogatásokra, valamint kártalanításra vonatkozó részletes szabályokról (521/J/2004)
- 167/2004. (V. 25.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények szabályairól és az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerről (524/J/2004)
- 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről (525/J/2004)
- 192/2004. (VI. 12.) Korm. rendelet a gyermek-, ifjúsági és sportminiszter feladat- és hatásköréről szóló 157/2002. (VII. 11.) Korm. rendelet módosításáról (559/J/2004)
- 163/2004. (V. 21.) Korm. rendelet a Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és -tisztítási Megvalósítási Programról szóló 25/2002. (II. 27.) Korm. rendelet módosításáról (563/J/2004)
- 93/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság által az Európai Unióhoz történő csatlakozását követően alkalmazandó munkaerőpiaci viszonyosság és védintézkedés szabályairól (564/J/2004)
- 120/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről (573/J/2004)
- 104/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet a polgári légi közlekedés védelmének szabályairól és a Légiközlekedés Védelmi Bizottság jogköréről, feladatairól és működésének rendjéről (575/J/2004)
- 164/2004. (V. 21.) Korm. rendelet a Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és -tisztítási Megvalósítási Programmal összefüggő szennyvízelvezetési agglomerációk lehatárolásáról szóló 26/2002. (II. 27.) Korm. rendelet módosításáról (583/J/2004)
- 165/2004. (V. 21.) Korm. rendelet a Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és -tisztítási Megvalósítási Program végrehajtásával összefüggő nyilvántartásról és jelentési kötelezettségről szóló 27/2002. (II. 27.) Korm. rendelet módosításáról (584/J/2004)
- 111/2004. (IV. 28.) Korm. rendelet a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet módosításáról (612/J/2004)
- 131/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet az Országos Fogytékosügyi Tanács szervezetének és működésének részletes szabályairól szóló 67/2001. (IV. 20.) Korm. rendelet, valamint a Karitatív Tanács megalakításáról és működésének részletes szabályairól szóló 65/2000. (V. 9.) Korm. rendelet módosításáról (613/J/2004)
- 127/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet és a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenység engedélyezéséről, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi vállalkozói engedélyről szóló 259/2002. (XII. 18.) Korm. rendelet módosításáról (613/J/2004)
- 125/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet egyes szociális tárgyú Korm. rendeletek módosításáról (613/J/2004)
- 191/2004. (VI. 12.) Korm. rendelet a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény végrehajtásáról szóló 170/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet, valamint a polgárok személyi adatainak és lak-

- címének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet és a személyazonosító igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról szóló 168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet módosításáról (674/J/2004)
- 177/2004. (V. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Egészségügyi Tanács feladatköréről, szervezetéről és működéséről szóló 229/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról (714/J/2004)
 - 189/2004. (VI. 8.) Korm. rendelet a Nemzet Sportolója címről szóló 40/2004. (III. 12.) Korm. rendelet módosításáról (744/J/2004)
 - 221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól (762/J/2004)
 - 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól (762/J/2004)
 - 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a felszín alatti vizek védelméről (762/J/2004)
 - 283/2004. (X. 20.) Korm. rendelet a Washingtonban, 1973. március 3. napján elfogadott, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló Egyezmény végrehajtásáról szóló 271/2002. (XII. 20.) Korm. rendelet módosításáról (800/J/2004)
 - 236/2004. (VIII. 13.) Korm. rendelet a távirat-szolgáltatás ellátásának részletes szabályairól (904/J/2004)
 - 212/2004. (VII. 13.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról (967/J/2004)
 - 213/2004. (VII. 13.) Korm. rendelet a környezetvédelmi termékdíj-mentesség, a termékdíj visszaigénylésének és átvállalásának, valamint a használt gumibroncs behozatalának feltételeiről szóló 53/2003. (IV. 11.) Korm. rendelet módosításáról (975/J/2004)
 - 252/2004. (VIII. 30.) Korm. rendelet a többciklusú, lineáris felsőoktatási képzési szerkezet bevezetésének egyes szabályairól és az első képzési ciklus indításának feltételeiről (991/J/2004)
 - 267/2004. (IX. 23.) Korm. rendelet a hulladékká vált gépjárművekről (1005/J/2004)
 - 230/2004. (VII. 31.) Korm. rendelet a munkába járással összefüggő terhek csökkentését célzó támogatásokról, valamint a munkaerő-toborzás támogatásáról szóló 39/1998. (III. 4.) Korm. rendelet módosításáról (1070/J/2004)
 - 250/2004. (VIII. 27.) Korm. rendelet a végrehajtói kézbesítés részletes eljárási szabályairól (1103/J/2004)
 - 264/2004. (IX. 23.) Korm. rendelet az elektromos és elektronikai berendezések hulladékainak visszavételéről (1107/J/2004)
 - 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről (1178/J/2004)
 - 261/2004. (IX. 22.) Korm. rendelet az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet módosításáról (1187/J/2004)
 - 258/2004. (IX. 16.) Korm. rendelet a megyei (fővárosi) közigazgatási hivataloknak a kistérségi fejlesztési tanácsok és a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács létrehozásával és a térségi fejlesztési tanács átalakulásával kapcsolatos feladatairól, a megalakulással és átalakulással kapcsolatos eljárás rendjéről, továbbá az egyeztető fórumok létrejöttének és működésének szabályairól (1289/J/2004)
 - 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről (1310/J/2004)
 - 276/2004. (X. 8.) Korm. rendelet a természet védelmét szolgáló egyes támogatásokra, valamint kártalanításra vonatkozó részletes szabályokról (1310/J/2004)
 - 266/2004. (IX. 23.) Korm. rendelet a nemzetközi kereskedelembe forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és peszticidek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról szóló Rotterdami Egyezmény kihirdetéséről (1313/J/2004)
 - 235/2004. (VIII. 13.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya között Moszkvában, 2002. december 20-án aláírt légiközlekedési megállapodás kihirdetéséről (1335/J/2004)
 - 342/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet a környezetvédelmi termékdíj-mentesség, a termékdíj visszaigénylésének és átvállalásának, valamint a használt gumibroncs behozatalának feltételeiről szóló 53/2003. (IV. 11.) Korm. rendelet módosításáról (1362/J/2004)
 - 310/2004. (XI. 13.) Korm. rendelet a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról rendelkező 20/1997. (II. 13.) Korm. rendelet módosításáról (1412/J/2004)
 - 338/2004. (XII. 18.) Korm. rendelet az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet módosításáról (1412/J/2004)
 - 311/2004. (XI. 13.) Korm. rendelet a járművezető gyakorlati szakoktatók saját jármű üzemeltetésének költségterítéséről szóló 124/1994. (IX. 15.) Korm. rendelet módosításáról (1437/J/2004)
 - 299/2004. (X. 30.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról (1456/J/2004)

- 345/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet az elektronikus hírközlési szolgáltatás minőségének a fogyasztók védelmével összefüggő követelményeiről (1560/J/2004)
- 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól (1574/J/2004)
- 308/2004. (XI. 13.) Korm. rendelet az európai zászló és az európai lobogó használatának részletes szabályairól (1575/J/2004)
- 344/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet és az egészségügyi szakellátási kapacitásmódosítások szakmai feltételeiről, eljárási rendjének és az új szolgáltatók befogadásának szabályairól szóló 50/2002. (III. 26.) Korm. rendelet módosításáról (1811/J/2004)
- Az elektronikus hírközlési szolgáltatók és a titkos információgyűjtésre, illetve titkos adatszerzésre felhatalmazott szervezetek együttműködésének rendjéről szóló Korm. rendelet tervezete (10/J/2004)
- A környezetvédelmi termékdíjmentesség, a termékdíj visszaigénylésének és átvállalásának, valamint a használt gumibroncs behozatalának feltételeiről szóló 53/2003. (IV. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (26/J/2004)
- Egyes Kormányrendeleteknek Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásával összefüggésben szükséges hatályon kívül helyezéséről szóló Korm. rendelet tervezete (136/J/2004)
- A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény kitiltás intézkedésének nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló Korm. rendelet tervezete (190/J/2004)
- Az Egészségügyi Fejlesztési Hítelprogramból tulajdonszerzésre felvehető kedvezményes hitelek feltételeiről szóló Korm. rendelet tervezete (232/J/2004)
- Az elektronikus közigazgatási szolgáltatások létrehozásáról és működéséről szóló Korm. rendelet tervezete (493/J/2004)
- A Natura 2000 területek kijelölésének előkészítésére vonatkozó szabályokról szóló Korm. rendelet tervezete (522/J/2004)
- A Natura 2000 területekre vonatkozó szabályokról szóló Korm. rendelet tervezete (658/J/2004)
- Az egyes tervek és programok környezetre való hatásainak vizsgálatáról szóló EU 2001/42/EK irányelvről szóló Korm. rendelet tervezete (715/J/2004)
- A Szociálpolitikai Tanács összetételéről, szervezetéről és működéséről szóló Korm. rendelet tervezete (724/J/2004)
- A pszichiátriai betegekkel szemben alkalmazandó korlátozó intézkedések szabályairól szóló Korm. rendelet tervezete (738/J/2004)
- A felsőoktatási intézmények felvételi eljárásainak általános szabályairól szóló 269/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (777/J/2004)
- A belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásba vételéről szóló Korm. rendelet tervezete (811/J/2004)
- Az egyetemi és főiskolai hallgatók által fizetendő díjakról és térítésekről, valamint a részükre nyújtható egyes támogatásokról szóló 51/2002. (III. 26.) Korm. rendelet befektetői kollégiumokkal összefüggő módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (832/J/2004)
- A közfeladatot ellátó szervek egységes iratkezeléséről szóló Korm. rendelet tervezete (928/J/2004)
- Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (929/J/2004)
- A gyámhatóságok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, a gyermekjóléti szolgálatok és a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról szóló 235/1997. (XII. 17.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1006/J/2004)
- Az orvosi rehabilitáció céljából társadalombiztosítási támogatással igénybe vehető gyógyászati ellátásokról szóló miniszteri rendelet, valamint az egyes egészségügyi tárgyú Korm. rendeletek módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1041/J/2004)
- Az elektronikus dokumentumok archiválásának szabályairól, az elektronikus archiválás szolgáltatás részletes szabályairól, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokkal kapcsolatos elektronikus archiválás szabályairól szóló Korm. rendelet tervezete (1042/J/2004)
- Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló Korm. rendelet tervezete (1062/J/2004)
- A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1072/J/2004)
- Az elektronikus jogsértések miatt indított eljárások szabályairól szóló Korm. rendelet tervezete (1110/J/2004)
- Az egészségügyi szolgáltatók kötelező felelősségbiztosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1117/J/2004)

- A vagyoni jellegű intézkedések mentesítéssel kapcsolatos hatósági feladatokról készült Korm. rendelet tervezete (1169/J/2004)
- Az Európai Unió által elrendelt, vagyoni jellegű korlátozó intézkedések alóli mentesítéssel kapcsolatos hatósági feladatokról szóló Korm. rendelet tervezete (1288/J/2004)
- Az egyes egészségügyi tárgyú Korm. rendeletek módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1348/J/2004)
- A postai szolgáltatók, a postai közreműködők és a titkos információgyűjtésre, illetve titkos adatszerzésre felhatalmazott szervezetek együttműködésének részletes szabályairól szóló Korm. rendelet tervezete (1382/J/2004)
- A hazai katasztrófák és veszélyhelyzetek hatásai elleni védekezésben, valamint a nemzetközi segítségnyújtásban közreműködő önkéntes (különleges) mentőszervezetek tevékenységének, védekezésbe történő bevonásának szabályairól szóló Korm. rendelet tervezete (1422/J/2004)
- Az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1438/J/2004)
- A temetőkről és temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény és a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1474/J/2004)
- A közalkalmazotti tanácsi választás eredményei összesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló Korm. rendelet tervezete (1483/J/2004)
- A 2005. évre szóló Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programról szóló Korm. rendelet tervezete (1538/J/2004)
- A távollévők közötti pénzügyi szolgáltatásokra irányuló szerződésekről szóló Korm. rendelet tervezete (1545/J/2004)
- A kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1547/J/2004)
- A gyorsforgalmi utak építésével összefüggő elővásárlási jog gyakorlásának részletes szabályairól szóló Korm. rendelet tervezete (1548/J/2004)
- A kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1549/J/2004)
- A közúti járművezetők és a közúti közlekedési szakemberek képzésének és vizsgáztatásának általános szabályairól szóló Korm. rendelet tervezete (1695/J/2004)
- Egyes lakáscélú kölcsönökből eredő adósságok rendezéséről szóló Korm. rendelet tervezete (1704/J/2004)
- A Magyar Élelmiszer-biztonsági Hivatal létrehozásáról szóló 66/2003. (V. 15.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1763/J/2004)
- A számviteli törvény szerinti egyes egyéb szervezetek beszámolóképzési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 224/2000. (XII. 19.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1779/J/2004)
- A kincstári elszámolások beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 240/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1780/J/2004)
- A hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások, a befektetési vállalkozások, valamint a biztosítók éves beszámolóképzési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló Korm. rendeletek módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1781/J/2004)
- A tőzsdék és elszámolóházi tevékenységet végző szervezetek éves beszámolóképzési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló Korm. rendeletek módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1782/J/2004)
- Az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1793/J/2004)
- A környezeti hatásvizsgálatról szóló 20/2001. (II. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1794/J/2004)
- A pénztárakat érintő számviteli Korm. rendeletek módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1795/J/2004)
- A környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó szervek feladat- és hatáskörének felülvizsgálatáról szóló Korm. rendelet tervezete (1822/J/2004)
- Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó területi szervek feladat- és hatásköréről szóló Korm. rendelet tervezete (1823/J/2004)
- A települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1826/J/2004)

- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1827/J/2004)
- A környezetvédelmi termékdíjmentesség, a termékdíj visszaigénylésének és átvállalásának, valamint a használt gumiabroncs behozatalának feltételeiről szóló 53/2003. (IV. 11.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1829/J/2004)
- Az egyes egészségügyi tárgyú és az egészségügyi miniszter feladat- és hatáskörével összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1983/J/2004)
- Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló Korm. rendelet tervezete (1984/J/2004)

Miniszeri rendeletek

- 3/2004. (I. 15.) ESZCSM rendelet az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet módosításáról (19/J/2004)
- 48/2004. (V. 11.) ESZCSM rendelet az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet módosításáról (19/J/2004)
- 15/2004. (III. 8.) ESZCSM rendelet az egészségügyi szolgáltatás nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESZCSM rendelet módosításáról (40/J/2004)
- 16/2004. (III. 23.) ESZCSM rendelet az egészségügyi szolgáltatás nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESZCSM rendelet módosításáról (40/J/2004)
- 54/2004. (VI. 9.) ESZCSM rendelet az egészségügyi szolgáltatás nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESZCSM rendelet módosításáról (40/J/2004)
- 20/2004. (II. 27.) GKM rendelet a kőolaj- és kőolajtermékekre vonatkozó nemzetközi adatszolgáltatásról GKM rendelet tervezete (105/J/2004)
- 11/2004. (III. 30.) IM rendelet a jogi segítő díjazásról (156/J/2004)
- 10/2004. (III. 30.) IM rendelet a jogi segítségnyújtás igénybe vételének részletes szabályairól (157/J/2004)
- 12/2004. (III. 30.) IM rendelet Igazságügyi Minisztérium Pártfogó Felügyelői Szolgálat egységes iratkezeléséről szóló 18/2003. (VI. 24.) IM rendelet módosításáról (158/J/2004)
- 9/2004. (II. 20.) ESZCSM rendelet az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium Gyógyító Ellátás Információs Központjának megszüntetésével összefüggésben egyes miniszeri rendeletek módosításáról (160/J/2004)
- 13/2004. (VIII. 6.) TNM rendelet a terület- és regionális fejlesztési szakterületen kifejtett szakértői tevékenység szabályozásáról (172/J/2004)
- 3/2004. (III. 23.) GYISM rendelet az egyes sportcélú ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1996. évi LXV. törvény szerinti méltányossági hozzájárulás eljárási szabályairól (189/J/2004)
- 10/2004. (II. 26.) ESZCSM rendelet a szülésznőképzés szakmai követelményeiről szóló 20/1994. (XI. 15.) NM rendelet módosításáról (193/J/2004)
- 12/2004. (III. 3.) ESZCSM rendelet az orvosi rehabilitációs ellátás keretében történő gyógyfürdőellátások rendelkezéséről, a társadalombiztosítás által támogatott gyógyfürdőellátások kiszolgáltatásának szakmai követelményeiről, valamint az ellátásokhoz nyújtott társadalombiztosítási támogatás elszámolásának rendjéről szóló 17/1997. (VI. 30.) NM rendelet módosításáról (233/J/2004)
- 11/2004. (III. 24.) OM rendelet a 2004/2005. tanév rendjéről (246/J/2004)
- 22/2004. (VI. 8.) FMM–OM együttes rendelet az Oktatási Minisztérium Alapkezelési Igazgatósága és az Európai Szociális Alap Nemzeti Programiroda Társadalmi Szolgáltató Közhasznú Társaság közreműködő szervezetté történő kijelöléséről, valamint a 2004–2006. évi Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program közoktatási, szakképzési és felsőoktatási intézkedéseinek végrehajtásáról (248/J/2004)
- 10/2004. (IV. 7.) FMM–ESZCSM együttes rendelet az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium szervezeti egységének a 2004–2006. évi Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program egészségügyi és szociális intézkedései végrehajtásában közreműködő szervezetté történő kijelöléséről és feladatairól (249/J/2004)
- 11/2004. (IV. 7.) FMM–PM együttes rendelet a 2004–2006. évi Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program, valamint az EQUAL Közösségi Kezdeményezés pénzügyi végrehajtásáról (250/J/2004)
- 9/2004. (IV. 7.) FMM rendelet a Foglalkoztatási Hivatalnak a 2004–2006. évi Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program végrehajtása során ellátandó feladatairól és közreműködő szervezetté történő kijelöléséről, valamint az Országos Foglalkoztatási Közalapítványnak a 2004–2006. évi EQUAL Közösségi Kezdeményezés végrehajtásába közreműködőként történő bevonásáról (251/J/2004)

- 55/2004. (VI. 12.) ESZCSM rendelet az egészségügyi szolgáltatók és működési engedélyük nyilvántartásáról, valamint az egészségügyi szakmai jegyzékről szóló 32/1997. (X. 28.) NM rendelet, továbbá a kizárólag előzetes betegbesorolás (várólista) alapján nyújtható egészségügyi ellátásokról szóló 61/2003. (X. 27.) ESZCSM rendelet módosításáról (283/J/2004)
- 5/2004. (IV. 23.) KvVM rendelet a mosó- és tisztítószeres felületaktív hatóanyagainak biológiai bonthatóságának egyes szabályairól szóló 6/2001. (II. 28.) KöM rendelet módosításáról (315/J/2004)
- 32/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet a törzskönyvezett gyógyszerek és a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszerek társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának szempontjairól és a befogadás vagy a támogatás megváltoztatásáról (335/J/2004)
- 16/2004. (III. 23.) ESZCSM rendelet az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESZCSM rendelet módosításáról (344/J/2004)
- 49/2004. (IV. 21.) FVM rendelet az egyes, a számítógépes adatbázisból történő lekérdezés útján szolgáltatható ingatlan-nyilvántartási adatok igazgatási szolgáltatási díjáról és az adatátviteli vonalon történő adatszolgáltatásról szóló 41/2002. (V. 14.) FVM rendelet módosításáról (353/J/2004)
- 13/2004. (IV. 27.) OM rendelet a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2003. évi LXXXVI. törvény végrehajtásáról (354/J/2004)
- 46/2004. (IV. 16.) GKM rendelet a földgáz hatósági áraival kapcsolatos árfelülvizsgálati eljárásban kötelezően benyújtandó adatok köréről (360/J/2004)
- 15/2004. (IV. 19.) FMM rendelet a munkahelyen alkalmazandó biztonsági és egészségvédelmi jelzésekről szóló 2/1998. (I. 16.) MüM rendelet módosításáról (390/J/2004)
- 14/2004. (IV. 19.) FMM rendelet a munkaeszközök és használatuk biztonsági és egészségügyi követelményeinek minimális szintjéről (391/J/2004)
- 13/2004. (IV. 19.) FMM rendelet az egyéni védőeszközök megfelelőségét vizsgáló, tanúsító, ellenőrző szervezetek kijelölésének részletes szabályairól és az Európai Bizottságnak, illetőleg az Európai Unió tagállamainak való bejelentéséről, valamint a kijelölési eljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról (392/J/2004)
- 20/2004. (IV. 25.) FMM rendelet az egyéni védőeszközök követelményeiről és megfelelőségének tanúsításáról szóló 2/2002. (II. 7.) SZCSM rendelet módosításáról (393/J/2004)
- 22/2004. (V. 18.) IM rendelet a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet, valamint a bíróságokon és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalában foglalkoztatott egyes igazságügyi alkalmazottak munkakörének és képesítési feltételének meghatározásáról, ügyviteli vizsgájáról szóló 5/2001. (III. 13.) IM rendelet módosításáról (396/J/2004)
- 41/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzésről és továbbképzésről szóló 11/1998. (XII. 11.) EüM rendelet módosításáról (405/J/2004)
- 21/2004. (III. 31.) ESZCSM rendelet az Egészségügyi Szakképzési és Továbbképzési Tanács szervezetéről és működéséről szóló 10/1998. (XII. 11.) EüM rendelet módosításáról (405/J/2004)
- 74/2004. (VIII. 13.) ESZCSM rendelet az Egészségügyi Szakképzési és Továbbképzési Tanács szervezetéről és működéséről szóló 10/1998. (XII. 11.) EüM rendelet módosításáról (405/J/2004)
- 31/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet az egészségügyi, szociális és gyermekvédelmi tevékenység végzéséhez szükséges oklevelek, bizonyítványok és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványok elismeréséről, továbbá az ideiglenes működési nyilvántartásba vétel, valamint az oklevelek, bizonyítványok és egyéb tanúsítványok külföldi elismertetéséhez szükséges igazolások kiadásának egyes eljárási szabályairól (433/J/2004)
- 30/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet az Európai Közösségi irányelvek hatálya alá tartozó, feltétel nélkül elismerésre kerülő, egyes egészségügyi oklevelek, bizonyítványok és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványok megnevezéséről (434/J/2004)
- 8/2004. (IV. 28.) KvVM–ESZCSM együttes rendelet a vegyi anyagok kockázatának becsléséről és a kockázat csökkentéséről szóló 12/2001. (V. 4.) KöM–EüM együttes rendelet módosításáról (435/J/2004)
- 23/2004. (IV. 1.) ESZCSM rendelet a betegszállításról szóló 19/1998. (VI. 3.) NM rendelet módosításáról (436/J/2004)
- 8/2004. (IV. 20.) IHM rendelet az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás részletes feltételeiről és műszaki követelményeiről (440/J/2004)
- 24/2004. (VI. 22.) FMM rendelet az akkreditációs eljárás és követelményrendszer részletes szabályairól (441/J/2004)
- 7/2004. (IV. 20.) IHM rendelet az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás nettó elkerülhető költségei számításának alapelveiről és meghatározásának módjáról (452/J/2004)

- 24/2004. (IV. 16.) ESZCSM rendelet a közvetlen lakossági fogyasztásra szánt hagyományos gyógy-
vény-drogokról és azok kiskereskedelemben szokásos kiszerezési egységeiről szóló 81/2003. (XII. 23.)
ESZCSM rendelet módosításáról (453/J/2004)
- 20/2004. (III. 31.) ESZCSM rendelet a szakmai kollégiumokról (455/J/2004)
- 15/2004. (IV. 24.) IHM rendelet a felügyeleti díj mértékéről és a felügyeleti díjjal kapcsolatos adatszolgáltatás-
ról és hatósági feladatokról (456/J/2004)
- 15/2004. (IV. 5.) PM rendelet a közösségi vámjog végrehajtásának részletes szabályairól (458/J/2004)
- 8/2004. (III. 10.) PM rendelet a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól
szóló 2003. évi CXCVII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról (484/J/2004)
- 25/2004. (VII. 7.) IM rendelet a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága részére történő egyes belső el-
lenőrzési jogosítványok átruházásáról (492/J/2004)
- 16/2004. (IV. 24.) IHM rendelet a piacmeghatározás, a piacelemzés és a jelentős piaci erővel rendelkező szol-
gáltatók azonosítása, valamint a rájuk vonatkozó kötelezettségek előírása során alkalmazandó alapelvekről
(494/J/2004)
- 34/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet az állati eredetű élelmiszerekben található peszticidmaradék megenged-
hető mértékéről (538/J/2004)
- 35/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet a csecsemők és kisgyermekek számára készült feldolgozott gabona alapú
élelmiszerekről és bébielelekről (541/J/2004)
- 10/2004. (VI. 12.) KvVM rendelet a védett természeti területek védelmi szintjének helyreállításához szüksé-
ges kisajátítások ütemezéséről szóló 12/1997. (IV. 25.) KTM rendelet módosításáról (548/J/2004)
- 18/2004. (IV. 25.) FMM rendelet az Egységes Munkaügyi Nyilvántartás keretében használt azonosító kódok
képzésére, kiadására és alkalmazására vonatkozó szabályokról (558/J/2004)
- 36/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet a különleges táplálkozási célú élelmiszerekről (561/J/2004)
- 19/2004. (VI. 12.) IHM rendelet a szociálisan rászorult előfizetők részére az egyetemes elektronikus hírközlési
szolgáltatás igénybevételéhez nyújtható támogatásra vonatkozó szabályokról (562/J/2004)
- 26/2004. (IV. 21.) ESZCSM rendelet a rendkívüli állapot idején szükséges munkaerő meghagyásáról
(572/J/2004)
- 27/2004. (IV. 24.) ESZCSM rendelet a testtömegcsökkentés céljára szolgáló, csökkentett energiatartalmú ét-
rendben felhasználásra szánt élelmiszerekről (574/J/2004)
- 6/2004. (IV. 27.) KvVM rendelet a motorbenzinek tárolásakor, töltésekor, szállításakor és áttöltésekor keletke-
ző szénhidrogén-emisszió korlátozásáról szóló 9/1995. (VIII. 31.) KTM rendelet módosításáról (578/J/2004)
- 9/2004. (V. 25.) KvVM rendelet a környezetbarát, környezetkímélő megkülönböztető jelzés használatának fel-
tételrendszeréről szóló 29/1997. (VIII. 29.) KTM rendelet módosításáról (579/J/2004)
- 12/2004. (IV. 22.) IHM rendelet a postai piac szereplőinek a hírközlési hatóság részére történő adatszolgáltatá-
si kötelezettségéről és az adatkezelés szabályairól (580/J/2004)
- 47/2004. (V. 11.) ESZCSM rendelet az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kér-
déseiről (587/J/2004)
- 29/2004. (IV. 24.) ESZCSM rendelet a foglalkozási eredetű rákkeltő anyagok elleni védekezésről és az általuk
okozott egészségkárosodások megelőzéséről szóló 26/2000. (IX. 30.) EüM rendelet módosításáról
(595/J/2004)
- 43/2004. (IV. 26.) ESZCSM–KvVM együttes rendelet az egyes veszélyes anyagokkal, illetve veszélyes készít-
ményekkel kapcsolatos egyes tevékenységek korlátozásáról szóló 41/2000. (XII. 20.) EüM–KöM együttes ren-
delet módosításáról (596/J/2004)
- 37/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet az étrend-kiegészítőkről (600/J/2004)
- 34/2004. (VI. 28.) BM rendelet a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok
kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet módosításáról (602/J/2004)
- 7/2004. (IV. 27.) KvVM rendelet a légszennyezettség és a helyhez kötött légszennyező források kibocsátásá-
nak vizsgálatával, ellenőrzésével, értékelésével kapcsolatos szabályokról szóló 17/2001. (VIII. 3.) KöM ren-
delet módosításáról (611/J/2004)
- 40/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet az egészségügyi tevékenység végzéséhez szükséges egészségi alkalmas-
ság vizsgálatáról és minősítéséről (620/J/2004)
- 65/2004. (VII. 29.) ESZCSM rendelet az egészségügyi tevékenység végzéséhez szükséges egészségi alkalmas-
ság vizsgálatáról és minősítéséről szóló 40/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet módosításáról (620/J/2004)
- 61/2004. (VII. 12.) ESZCSM rendelet a veszélyes anyagokkal és a veszélyes készítményekkel kapcsolatos
egyres eljárások, illetve tevékenységek részletes szabályairól szóló 44/2000. (XII. 27.) EüM rendelet módosítá-
sáról (621/J/2004)

- 73/2004. (VIII. 11.) ESZCSM rendelet a veszélyes anyagokkal és a veszélyes készítményekkel kapcsolatos egyes eljárások, illetve tevékenységek részletes szabályairól szóló 44/2000. (XII. 27.) EüM rendelet módosításáról (621/J/2004)
- 50/2004. (V. 21.) ESZCSM rendelet az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek és tápszerek társadalombiztosítási támogatásának 2003. november és 2003. december hónapra történő elszámolásakor alkalmazandó korrekciós hányados értékéről (629/J/2004)
- 28/2004. (IV. 24.) ESZCSM rendelet egyes sugáregészségügyi tárgyú rendeletek módosításáról (630/J/2004)
- 38/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet a kizárólag gyógyszerész oklevéllel végezhető tevékenységekről (634/J/2004)
- 44/2004. (IV. 28.) ESZCSM rendelet az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról (635/J/2004)
- 46/2004. (IV. 29.) ESZCSM rendelet a kémiai biztonsággal kapcsolatos nemzeti hatóság kijelöléséről, valamint a hatóság nemzetközi kapcsolattartásának rendjéről (636/J/2004)
- 53/2004. (VI. 2.) ESZCSM rendelet a gyógyszerekkel folytatott nagykereskedelmi és párhuzamos import tevékenységről (637/J/2004)
- 18/2004. (IV. 29.) IHM rendelet az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kasszába fizetendő hozzájárulás, valamint a teljesíthető támogatás mértékéről, illetőleg meghatározásuk módjáról (638/J/2004)
- 42/2004. (IV. 26.) ESZCSM–FVM együttes rendelet a növényekben, a növényi termékekben és a felületükön megengedhető növényvédőszer-maradék mértékéről szóló 5/2002. (II. 22.) EüM–FVM együttes rendelet módosításáról (644/J/2004)
- 39/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet a gyógyszerek minőségbiztosítása érdekében meghatalmazott személy képzési feltételeiről (657/J/2004)
- 52/2004. (VI. 2.) ESZCSM rendelet egyes állati eredetű szövetek felhasználásával gyártott orvostechnikai eszközökről (675/J/2004)
- 20/2004. (X. 28.) KvVM rendelet a vízügyi építményfajtáknál kizárólagosan használt építési termékek megfelelőségét vizsgáló, ellenőrző és tanúsító szervezetek kijelölésének részletes szabályairól (691/J/2004)
- 56/2004. (VI. 12.) ESZCSM rendelet az Országos Vérellátó Szolgálatról szóló 44/1999. (IX. 30.) EüM rendelet módosításáról (763/J/2004)
- 57/2004. (VI. 16.) ESZCSM rendelet a kötelező egészségbiztosítás keretében igénybe vehető betegségek megelőzését és korai felismerését szolgáló egészségügyi szolgáltatásokról és a szűrővizsgálatok igazolásáról szóló 51/1997. (XII. 18.) NM rendelet módosításáról (765/J/2004)
- 34/2004. (VI. 23.) PM rendelet a Vám- és Pénzügyőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, valamint államigazgatási tevékenységével összefüggésben keletkezett adatok kezeléséről (806/J/2004)
- 71/2004. (VIII. 11.) ESZCSM rendelet a népjóléti ágazatba tartozó egyes államigazgatási eljárásokért és igazgatási jellegű szolgáltatásokért fizetendő díjakról szóló 50/1996. (XII. 27.) NM rendelet módosításáról (838/J/2004)
- 72/2004. (VIII. 11.) ESZCSM rendelet az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 16/2000. (VI. 8.) EüM rendelet módosításáról (839/J/2004)
- 60/2004. (VII. 6.) ESZCSM rendelet a pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól (924/J/2004)
- 62/2004. (VII. 21.) ESZCSM rendelet az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek törzskönyvezéséről és a forgalomba hozataluk engedélyezéséről szóló 12/2001. (IV. 12.) EüM rendelet módosításáról (927/J/2004)
- 67/2004. (VII. 29.) ESZCSM rendelet az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESZCSM rendelet módosításáról (927/J/2004)
- 61/2004. (VII. 12.) ESZCSM rendelet a veszélyes anyagokkal és a veszélyes készítményekkel kapcsolatos egyes eljárások, illetve tevékenységek részletes szabályairól szóló 44/2000. (XII. 27.) EüM rendelet módosításáról (942/J/2004)
- 59/2004. (VI. 28.) ESZCSM rendelet a gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 3/1995. (II. 8.) NM rendelet módosításáról (957/J/2004)
- 66/2004. (VII. 29.) ESZCSM rendelet a fontos és bizalmas munkakörökről, valamint a biztonsági ellenőrzés szintjéről (958/J/2004)
- 46/2004. (VIII. 11.) BM–KüM együttes rendelet a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény hatálya alá tartozó személyek igazolványának tartalmi és formai követelményeiről szóló 49/2001. (XII. 29.) BM–KüM együttes rendelet módosításáról (972/J/2004)

- 12/2004. (VII. 13.) KvVM rendelet a környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény végrehajtásáról szóló 10/1995. (IX. 28.) KTM rendelet módosításáról (975/J/2004)
- 76/2004. (VIII. 19.) ESZCSM rendelet az egyes személyazonosításra alkalmatlan ágazati (egészségügyi, szakmai) adatok körének meghatározására, gyűjtésére, feldolgozására vonatkozó részletes szabályokról (1004/J/2004)
- 26/2004. (VII. 26.) IM rendelet a közjegyzőkre vonatkozó egyes igazságügy-miniszteri rendeletek módosításáról (1014/J/2004)
- 24/2004. (VIII. 16.) IHM rendelet a védelmi feladatokban részt vevő elektronikus hírközlési, illetve postai szolgáltatók kijelöléséről és felkészülési feladataik meghatározásáról (1018/J/2004)
- 27/2004. (X. 6.) IHM rendelet az informatikai és elektronikus hírközlési, továbbá a postai ágazat ügyeleti rendszerének létrehozásáról, működtetéséről, hatásköréről, valamint a kijelölt szolgáltatók bejelentési és kapcsolat-tartási kötelezettségeiről (1019/J/2004)
- 19/2004. (X. 25.) KvVM rendelet az Attyai-láprét Természetvédelmi Terület létesítéséről szóló 7/1993. (III. 9.) KTM rendelet módosításáról (1061/J/2004)
- 63/2004. (VII. 26.) ESZCSM rendelet a 0 Hz–300 GHz közötti frekvenciatartományú elektromos, mágneses és elektromágneses terek lakosságra vonatkozó egészségügyi határértékeiről (1067/J/2004)
- 77/2004. (VIII. 27.) ESZCSM rendelet a társadalombiztosítási támogatással rendelhető, illetve kölcsönözhető gyógyászati segédeszközökről, a támogatás összegéről és mértékéről, valamint a rendelés, forgalmazás, kölcsönzés és javítás szakmai követelményeiről szóló 19/2003. (IV. 29.) ESZCSM rendelet módosításáról (1074/J/2004)
- 27/2004. (VIII. 26.) IM rendelet a bírósági végrehajtással kapcsolatos egyes igazságügy-miniszteri rendeletek módosításáról (1103/J/2004)
- 28/2004. (VIII. 26.) IM rendelet a bírósági végrehajtójelölti kézbesítési vizsgáról (1103/J/2004)
- 15/2004. (X. 8.) KvVM rendelet az elektromos és elektronikai berendezések hulladékai kezelésének részletes szabályairól (1107/J/2004)
- 16/2004. (X. 8.) KvVM rendelet az egyes veszélyes anyagok elektromos és elektronikai berendezésekben való alkalmazásának korlátozásáról (1107/J/2004)
- 64/2004. (VII. 27.) ESZCSM rendelet a Szabványos Vényminták Gyűjteménye VII. kiadása alkalmazásáról (1108/J/2004)
- 161/2004. (XI. 8.) FVM–HM–PM együttes rendelet a földmérési és térképészeti állami alapadatok kezeléséről, szolgáltatásáról és egyes igazgatási szolgáltatási díjakról szóló 63/1999. (VII. 21.) FVM–HM–PM együttes rendelet módosításáról (1118/J/2004)
- 40/2004. (IX. 30.) PM rendelet a Pénzügyminisztérium és a pénzügyminiszter irányítása alá tartozó szervezetek fontos és bizalmas munkaköreinek megállapításáról szóló 34/1996. (XII. 21.) PM rendelet módosításáról (1129/J/2004)
- 55/2004. (VI. 12.) ESZCSM rendelet az egészségügyi szolgáltatók és működési engedélyük nyilvántartásáról, valamint az egészségügyi szakmai jegyzékről szóló 32/1997. (X. 28.) NM rendelet, továbbá a kizárólag előzetes betegbesorolás (várólista) alapján nyújtható egészségügyi ellátásokról szóló 61/2003. (X. 27.) ESZCSM rendelet módosításáról (1130/J/2004)
- 23/2004. (VIII. 27.) OM rendelet a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről (1143/J/2004)
- 6/2004. (XI. 23.) EüM rendelet a társadalombiztosítási támogatással rendelhető, illetve kölcsönözhető gyógyászati segédeszközökről, a támogatás összegéről és mértékéről, valamint a rendelés, forgalmazás, kölcsönzés és javítás szakmai követelményeiről szóló 19/2003. (IV. 29.) ESZCSM rendelet módosításáról (1149/J/2004)
- 30/2004. (IX. 8.) IM–PM együttes rendelet a hivatalos közbeszerzési tanácsadói tevékenység feltételét képező felelősségbiztosításra vonatkozó szabályokról (1223/J/2004)
- 29/2004. (IX. 8.) IM rendelet a hivatalos közbeszerzési tanácsadói tevékenység feltételét képező közbeszerzési gyakorlatra és annak igazolására vonatkozó szabályokról (1223/J/2004)
- 75/2004. (VIII. 19.) ESZCSM rendelet az egészségügyi, szociális és gyermekvédelmi tevékenység végzéséhez szükséges oklevelek, bizonyítványok és a képzés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványok elismeréséről, továbbá az ideiglenes működési nyilvántartásba vétel, valamint az oklevelek, bizonyítványok és egyéb tanúsítványok külföldi elismertetéséhez szükséges igazolások kiadásának egyes eljárási szabályairól szóló 31/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet módosításáról (1234/J/2004)
- 38/2004. (XII. 9.) IM rendelet a büntetés-végrehajtási szervek rendelkezésében lévő férőhelyek használatáról, valamint a bérleti, albérlési díj hozzájárulás szabályairól (1236/J/2004)

- 1/2004. (XI. 5.) EüM–FVM együttes rendelet a növényekben, a növényi termékekben és a felületükön megengedhető növényvédőszer-maradék mértékéről szóló 5/2002. (II. 22.) EüM–FVM együttes rendelet módosításáról (1253/J/2004)
- 78/2004. (VIII. 27.) ESZCSM rendelet az anyatej-helyettesítő és az anyatej-kiegészítő tápszerekről szóló 23/2003. (V. 9.) ESZCSM rendelet, valamint a speciális gyógyászati célra szánt tápszerekről szóló 24/2003. (V. 9.) ESZCSM rendelet módosításáról (1254/J/2004)
- 86/2004. (X. 1.) ESZCSM rendelet az étrend-kiegészítőkről szóló 37/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet módosításáról (1255/J/2004)
- 22/2004. (VIII. 27.) OM rendelet a 2004/2005. tanév rendjéről szóló 11/2004. (III. 24.) OM rendelet módosításáról (1286/J/2004)
- 8/2004. (XII. 1.) EüM–FVM–KvVM–GKM együttes rendelet az egyes veszélyes anyagok és veszélyes készítmények kivitelével, illetve behozatalával összefüggő bejelentési eljárás részletes szabályairól (1332/J/2004)
- 84/2004. (IX. 30.) ESZCSM rendelet a népjóléti ágazatba tartozó egyes államigazgatási eljárásokért és igazgatási jellegű szolgáltatásokért fizetendő díjakról szóló 50/1996. (XII. 27.) NM rendelet módosításáról (1334/J/2004)
- 87/2004. (X. 4.) ESZCSM rendelet a Magyar Köztársaság területén tartózkodó, egészségügyi szolgáltatásra a társadalombiztosítás keretében nem jogosult személyek egészségügyi ellátásának egyes szabályairól (1360/J/2004)
- 18/2004. (X. 25.) KvVM rendelet a Bükk Nemzeti Park bővítéséről és határainak módosításáról (1408/J/2004)
- 39/2004. (IX. 28.) PM rendelet a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 8/2004. (III. 10.) PM rendelet módosításáról (1484/J/2004)
- 17/2004. (X. 18.) KvVM rendelet az 50 MWth és annál nagyobb végleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések működési feltételeiről és légszennyező anyagainak kibocsátási határértékeiről szóló 10/2003. (VII. 11.) KvVM rendelet módosításáról (1490/J/2004)
- 85/2004. (X. 1.) ESZCSM rendelet az egészségügyi intézményekben keletkező hulladék kezeléséről szóló 1/2002. (I. 11.) EüM rendelet módosításáról (1515/J/2004)
- 32/2004. (XII. 2.) OM rendelet a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2003. évi LXXXVI. törvény végrehajtásáról szóló 13/2004. (IV. 27.) OM rendelet módosításáról, valamint a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet kiegészítéséről (1777/J/2004)
- 31/2004. (XII. 16.) IHM rendelet a piacmeghatározás, a piacelemzés és a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása, valamint a rájuk vonatkozó kötelezettségek előírása során alkalmazandó alapelvekről szóló 16/2004. (IV. 24.) IHM rendelet módosításáról (1778/J/2004)
- A belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai fegyelmi felelősségének, valamint a hivatásos szolgálatra méltatlanná válása megállapításának rendjéről készült BM rendelet tervezete (4/J/2004)
- A környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény végrehajtásáról szóló 10/1995. (IX. 28.) KTM rendelet módosításáról szóló KvVM rendelet tervezete (42/J/2004)
- A kőolaj és kőolajtermékek beszerzéséből eredő ellátási nehézségek esetén szükséges fogyasztáskorlátozási intézkedésekről szóló GKM rendelet tervezete (207/J/2004)
- A hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről szóló KvVM rendelet tervezete (219/J/2004)
- A Szociális és Családügyi Minisztérium, valamint az irányítása alatt álló intézmények és államigazgatási szervek szolgálati titokkörének megállapításáról szóló 4/1999. (VIII. 6.) SZCSM rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló ESZCSM rendelet tervezete (385/J/2004)
- Az egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló FMM rendelet tervezete (570/J/2004)
- Az élelmiszerek tápanyag-összetételére vonatkozó állításokról szóló ESZCSM–FVM–GKM együttes rendelet tervezete (601/J/2004)
- A Pénzügyminisztérium szolgálati titokkörü jegyzékéről szóló PM rendelet tervezete (603/J/2004)
- A közúti járművek előzetes eredetiségének ellenőrzésében közreműködők képzésének, továbbképzésének, és a vizsgáló állomások működési feltételeinek részletes szabályairól, valamint az alkalmazható vizsgálati módszerekről készült BM rendelet tervezete (732/J/2004)
- A mentésről szóló 20/1998. (VI. 3.) NM rendelet módosításáról szóló 26/2002. (V. 14.) EüM rendelet módosításáról szóló ESZCSM rendelet tervezete (764/J/2004)

- Az egyes természeti területek védetté, valamint helyi jelentőségű természetvédelmi területek országos jelentőségűvé nyilvánításáról, továbbá természetvédelmi területek határának módosításáról szóló 7/1990. (IV. 23.) KVM rendelet módosításáról készült KvVM rendelet tervezete (776/J/2004)
- A bűnügyi nyilvántartást kezelő szervről, az adatközlés és az adatszolgáltatás rendjéről szóló 7/2000. (II. 16.) BM–IM együttes rendelet módosításáról szóló BM rendelet tervezete (796/J/2004)
- A 11/2003. (X. 10.) MeHVM rendelettel kapcsolatos titokköri kérdésekről szóló MeHVM rendelet tervezete (870/J/2004)
- A rendkívüli eseményekkel, katasztrófákkal kapcsolatos bejelentés és adatközlés rendjéről szóló ESZCSM rendelet tervezete (918/J/2004)
- Az egyes szociális szolgáltatásokat végzők képzéséről és vizsgakövetelményeiről szóló ESZCSM rendelet tervezete (923/J/2004)
- A prostituáltak részére kiadandó orvosi igazolásról szóló 41/1999. (XI. 8.) EüM rendelet módosításáról szóló ESZCSM rendelet tervezete (1012/J/2004)
- Az egyes veszélyes készítmények behozatalával, illetve kivitelével összefüggő bejelentési és előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási (PIC) eljárással érintett veszélyes anyagok korlátozásával összefüggő nemzeti feladatokról szóló ESZCSM–FVM–KvVM–GKM együttes rendelet tervezete (1034/J/2004)
- A társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerekről és a támogatás összegéről szóló 1/2003. (I. 21.) ESZCSM rendelet módosításáról és a társadalombiztosítási támogatással rendelhető, illetve kölcsönözhető gyógyászati segédeszközökről, a támogatás összegéről és mértékéről, valamint a rendelés, forgalmazás, kölcsönzés és javítás szakmai követelményeiről szóló 19/2003. (IV. 29.) ESZCSM rendelet módosításáról szóló miniszteri rendelet tervezete (1060/J/2004)
- A gyógyászati segédeszközök forgalmazásának, javításának, kölcsönzésének szakmai követelményeiről szóló miniszteri rendelet tervezete (1073/J/2004)
- A közjegyzői díjszabásról szóló 14/1991. (XI. 26.) IM rendelet módosításáról szóló IM rendelet tervezete (1146/J/2004)
- A közúti járművezetők alkalmasságának megállapításáról szóló 13/1992. (VI. 26.) NM rendelete módosításáról szóló ESZCSM rendelet tervezete (1148/J/2004)
- A Földművelésügyi Minisztérium szolgálati titokkörének megállapításáról szóló 2/1996. (I. 9.) FM rendelet módosításáról készült FVM rendelet tervezete (1243/J/2004)
- Az idegenvezetésről szóló GKM rendelet tervezete (1312/J/2004)
- A halak életfeltételeinek biztosítására kijelölt felszíni vizek szennyezettség határértékeiről és azok ellenőrzéséről szóló 6/2002. (XI. 5.) KvVM rendelet módosításáról szóló KvVM rendelet tervezete (1330/J/2004)
- A társadalmi szervezetek és az alapítványok nyilvántartása ügyviteli szabályainak módosításáról szóló IM rendelet tervezete (1333/J/2004)
- A környezetvédelmi termékdíjakról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény végrehajtásáról szóló 10/1995. (IX. 28.) KTM rendelet módosításáról szóló KvVM rendelet tervezete (1363/J/2004)
- A külföldiek magyarországi tartózkodásának engedélyezésével összefüggő közegészséget, közrendet és közbiztonságot veszélyeztető betegségekről szóló ESZCSM rendelet tervezete (1389/J/2004)
- A hazai katasztrófák és veszélyhelyzetek hatásai elleni védekezésben, valamint a nemzetközi segítségnyújtásban közreműködő önkéntes (különleges) mentőszervezetek támogatásáról és az alkalmazandó költségtérítésről szóló BM rendelet tervezete (1421/J/2004)
- Az elektronikus hírközlő hálózatokra vonatkozó műszaki feltételrendszerről szóló IHM rendelet tervezete (1482/J/2004)
- A stratégiai zajtérképek részletes tartalmi és formai követelményeiről, valamint a stratégiai zajtérképek készítéséhez alkalmazott számítási és vizsgálati módszerekről szóló miniszteri rendelet tervezete (1514/J/2004)
- A menekültügy szervezeti rendszeréről, valamint a befogadó állomás feladatairól szóló 24/2001. (XI. 21.) BM rendelet módosításának tervezete (1537/J/2004)
- A háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi tevékenységről szóló 4/2000. (II. 25.) EüM rendelet módosításáról szóló ESZCSM rendelet tervezete (1544/J/2004)
- A törzskönyvezett gyógyszerek és a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszerek társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának szempontjairól és a befogadás vagy a támogatás megváltoztatásáról szóló 32/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet módosításáról szóló ESZCSM rendelet tervezete (1618/J/2004)
- A tevékenységek részletes szabályairól szóló 44/2000. (XII. 27.) EüM rendelet módosításáról szóló ESZCSM rendelet tervezete (1694/J/2004)
- Egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló FMM rendelet tervezete (1776/J/2004)

- Az orvostechnikai eszközökről szóló 47/1999. (X. 6.) EüM rendelet, valamint az emberi felhasználásra kerülő vizsgálati készítmények klinikai vizsgálatáról és a helyes klinikai gyakorlat alkalmazásáról szóló 24/2002. (V. 9.) EüM rendelet módosításáról szóló ESZCSM rendelet tervezete (1810/J/2004)
- A környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény végrehajtásáról szóló 10/1995. (IX. 28.) KTM rendelet módosításáról szóló KvVM rendelet tervezete (1828/J/2004)
- A megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (V. 29.) EüM–PM együttes rendelet módosításáról szóló FMM–ICSSZEM–PM együttes rendelet tervezete (1854/J/2004)
- A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 5/1993. (XII. 26.) MüM rendelet módosító FMM rendelet tervezete (1855/J/2004)
- Az EQUAL Községi Kezdeményezés fejezeti kezelésű előirányzat felhasználásával kapcsolatos szabályokról szóló FMM rendelet tervezete (1857/J/2004)
- A gyógyászati segédeszköz forgalmazó szakképesítés szakmai és vizsgakövetelményeinek kiadásáról szóló 54/1999. (XI. 12.) EüM rendelet módosításáról szóló EüM rendelet tervezete (1858/J/2004)
- A Professzorok Háza szervezeti átalakításával és a Balassi Bálint Intézet felügyeleti jogának megváltozásával összefüggő egyes oktatási tárgyú rendeletek módosításáról; valamint a Nyelvvizsgázatási Akkreditációs Központ megszüntetéséről szóló OM rendelet tervezete (1874/J/2004)
- A használt és szennyvizek kibocsátásának méréséről, ellenőrzéséről, adatszolgáltatásáról, valamint a csatornabírság és vízszennykezési bírság sajátos szabályairól szóló KvVM rendelet tervezete (1876/J/2004)
- Az egyes művészeti szakirányú továbbképzési szakok képesítési követelményeiről készült OM rendelet tervezete (1888/J/2004)
- Egyes szakirányú továbbképzési szakok képesítési követelményeiről szóló OM rendeletek kiegészítéséről szóló OM rendelet tervezete (1889/J/2004)
- Az ujj- és tenyérnyomat vétel, a fényképkészítés, valamint a DNS-mintavétel szabályairól szóló 8/2000. (II. 16.) BM–IM–PM együttes rendelet módosításáról készült BM–IM–PM együttes rendelet tervezete (1890/J/2004)
- A piaci árinformációs rendszer működtetéséről és az ehhez kapcsolódó feladatokról szóló PM rendelet tervezete (1896/J/2004)
- Az emberi vér és vérkomponensek gyűjtésére, vizsgálatára, feldolgozására, tárolására és elosztására vonatkozó minőségi és biztonsági előírásokról, valamint egyes technikai követelményeiről szóló EüM rendelet tervezete (1897/J/2004)
- A növényekben, a növényi termékekben és a felületükön megengedhető növényvédőszer-maradék mértékéről szóló 5/2002. (II. 22.) EüM–FVM együttes rendelet módosításáról szóló EüM–FVM rendelet tervezete (1906/J/2004)
- Az érettségi vizsga részletes követelményeiről szóló 40/2002. (V. 24.) OM rendelet módosításáról szóló OM rendelet tervezete (1913/J/2004)
- Az állati eredetű élelmiszerekben található peszticidmaradék megengedhető mértékéről szóló 34/2004. (IV. 26.) ESZCSM rendelet módosításáról szóló EüM rendelet tervezete (1954/J/2004)
- Az egészségügyi szolgáltatók szakmai felügyeletéről szóló EüM rendelet tervezete (1991/J/2004)

Országgyűlési határozatok

- 31/2004. (IV. 19.) OGY határozat az ipari balesetek határokon áttérjedő hatásaiból eredően a határvizeken okozott károkért viselt polgári jogi felelősségről és kártérítésről szóló, Kijevben, 2003. május 21-én aláírt Jegyzőkönyv megerősítéséről (153/J/2004)
- 52/2004. (V. 18.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és az Olasz Köztársaság Kormánya között a minősített információk kölcsönös védelméről szóló, Budapesten, 2003. március 20-án aláírt Biztonsági Megállapodás megerősítéséről (430/J/2004)
- 36/2004. (IV. 26.) OGY határozat a Magyar Köztársaság csatlakozásáról a vámeljárássok egyszerűsítéséről és összehangolásáról szóló, Kyotóban, 1973. május 18-án kelt nemzetközi egyezmény Brüsszelben, 1999. június 26-án létrehozott Módosító Jegyzőkönyvéhez (560/J/2004)
- 35/2004. (IV. 26.) OGY határozat az áruk ideiglenes behozataláról, Isztambulban, 1990. június 26-án kelt Egyezmény és mellékletei megerősítéséről (589/J/2004)

- 73/2004. (IX. 8.) OGY határozat az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korruptió Elleni Egyezményének megerősítéséről (722/J/2004)
- 65/2004. (VI. 22.) OGY határozat a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióról szóló szerződés K. 3 cikke alapján létrehozott, az informatika vámügyi alkalmazásáról szóló, Brüsszelben, 1995. július 26-án kelt Egyezményhez és annak szerves részét képező jegyzőkönyvekhez, valamint az Egyezmény ideiglenes alkalmazásáról szóló 1995. július 26-án aláírt Megállapodáshoz való csatlakozásáról (778/J/2004)
- 66/2004. (VI. 22.) OGY határozat a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióról szóló szerződés K. 3 cikke alapján létrehozott, a vámigazgatási szervek közötti kölcsönös jogsegélyről és együttműködésről szóló, Brüsszelben, 1997. december 18-án kelt Egyezményhez való csatlakozásáról és annak ideiglenes alkalmazásáról (788/J/2004)
- 108/2004. (X. 27.) OGY határozat az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28-án kelt Egyezménynek a felügyelő hatóságokról és a személyes adatok országhatárokat átlépő áramlásáról szóló, Strasbourgban, 2001. november 8-án kelt Kiegészítő Jegyzőkönyvének megerősítéséről (1109/J/2004)
- 98/2004. (X. 13.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és Québec Kormánya között a szociális biztonságról szóló, Ottawában, 2004. május 12-én aláírt megállapodás megerősítéséről (1235/J/2004)
- 105/2004. (X. 20.) OGY határozat az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés aláírásáról (1387/J/2004)
- 97/2004. (X. 13.) OGY határozat az Egészségügyi Világszervezet Alkotmánya 24. és 25. Cikke módosításának megerősítéséről (1411/J/2004)
- Johan Béla nemzeti programja 2003. évi előrehaladásáról szóló OGY határozat tervezete (376/J/2004)
- A nagy távolságra jutó, országhatárokon áterjedő levegőszennyezésről szóló 1979. évi Genfi Egyezményhez kapcsolódó, a nehézfémek légköri kibocsátásának csökkentéséről szóló, Aarhusban, 1998. június 24-én lefogadott jegyzőkönyv megerősítéséről és végrehajtásáról szóló OGY határozat tervezete (1891/J/2004)
- Az óvoda- és iskolabezárások okait vizsgáló bizottság munkájáról szóló jelentés elfogadásáról és a szükséges kormányzati intézkedésekről szóló 30/2004. (IV. 6.) OGY határozat 3.7., 3.8. pontjához szóló OGY határozat tervezete (1909/J/2004)

Kormányhatározatok

- 2068/2004. (III. 31.) Korm. határozat az ESZCSM fejezet vagyonkezelésében egyes kincstári vagyonelemek értékesítéséről (242/J/2004)
- 1027/2004. (IV. 15.) Korm. határozat az Európai Szociális kartában vállalt kötelezettségek teljesüléséről szóló Nemzeti Jelentés jóváhagyásáról (356/J/2004)
- 2093/2004. (IV. 27.) Korm. határozat az Egészségügyi Világszervezet 57. Közgyűlésén történő részvételről (495/J/2004)
- 1068/2004. (VII. 9.) Korm. határozat a Magyar Universitas Programról, valamint az új felsőoktatási törvény koncepciójáról (598/J/2004)
- 2118/2004. (V. 21.) Korm. határozat a Kárpátok védelméről és fenntartható fejlesztéséről szóló Keretegyezmény jóváhagyásáról (690/J/2004)
- 2137/2004. (VI. 8.) Korm. határozat az Európai Egészségbiztosítási Kártya bevezetésére vonatkozó átmeneti időszak lehetőségének igénybevételeéről (713/J/2004)
- 2175/2004. (VII. 19.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a közös vízgyűjtőkön és a határvizeken történő együttműködésről szóló Egyezmény létrehozásáról (849/J/2004)
- 2189/2004. (VII. 22.) Korm. határozat az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat laboratóriumi hálózatának átszervezéséről és az ÁNTSZ Laboratórium Kft. megalapításáról és értékesítéséről (919/J/2004)
- 1085/2004. (VIII. 27.) Korm. határozat a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó szervek jegyzékéről (1075/J/2004)
- 2286/2004. (XI. 17.) Korm. határozat a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról szóló törvényhez kapcsolódó intézkedésekről (1147/J/2004)
- 2228/2004. (IX. 17.) Korm. határozat a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló Egyezmény részes országai konferenciájának ülésein való magyar részvételről (1151/J/2004)

- 2215/2004. (VIII. 30.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság közötti, a szociális biztonságról szóló Egyezmény, illetve a végrehajtására szolgáló megállapodás aláírására történő felhatalmazásról (1309/J/2004)
- 2236/2004. (IX. 22.) Korm. határozat a nemzetközi kereskedelembe forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és peszticidek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról szóló Rotterdami Egyezmény részes államai konferenciájának ülészakain való részvételéről (1313/J/2004)
- 2244/2004. (IX. 29.) Korm. határozat az Egészségügyi Készletgazdálkodási Intézet részére történő pénzeszköz átadásról szóló 2066/2004. (III. 26.) Korm. határozat módosításáról (1425/J/2004)
- 2271/2004. (X. 30.) Korm. határozat a költségvetési szféra közalkalmazottainak 2004. évi bruttó 6%-os keresetnövekedését elősegítő intézkedésekről szóló 2195/2004. (VIII. 2.) Korm. határozat Egészségbiztosítási Alapot érintő rendelkezésének végrehajtásáról (1455/J/2004)
- A titkos információgyűjtésre, illetve a titkos adatszerzésre felhatalmazott szervezetek és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat közötti együttműködés rendjéről szóló Korm. határozat tervezete (9/J/2004)
- Az üvegházhatású gázok közösségi kibocsátási egység kereskedelmi rendszeréről szóló 2003/87/EC Irányelv magyarországi bevezetéséhez kapcsolódó feladatok végrehajtásáról szóló Korm. határozat tervezete (39/J/2004)
- Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásával összefüggésben szükséges egyes deregulációs feladatokról szóló Korm. határozat tervezete (136/J/2004)
- Alkotmánybíróság 46/2003. (X. 16.) határozatában meghatározott feladat végrehajtásáról és ennek kapcsán a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi II. törvény módosításáról szóló Korm. határozat tervezete (388/J/2004)
- A foglalkozásszerűen végzett polgári biztonságvédelmi tevékenység, és információgyűjtés, valamint a védelmi kötelezettség törvényi szabályozásának koncepciójáról szóló Korm. határozat tervezete (394/J/2004)
- A kormányzati Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) koncepciójáról és a létrehozásával kapcsolatos feladatokról szóló Korm. határozat tervezete (526/J/2004)
- Az államháztartás egyensúlyi helyzetének javításához szükséges rövid és hosszabb távú intézkedésekről szóló 2050/2004. (II. 11.) Korm. határozat 7. pontja – intézkedési terv kidolgozása szervezeti átalakításokról –, végrehajtásáról szóló Korm. határozat tervezete (585/J/2004)
- A hiteles fordítások, valamint a tolmácsolás hatályos rendszerének felülvizsgálatáról szóló Korm. határozat tervezete (610/J/2004)
- Az egészségügyi ellátásszervezőkről szóló törvényjavaslatról szóló Korm. határozat tervezete (628/J/2004)
- A nemzetközi Munkaügyi Konferencia 62. ülészakán elfogadott, kereskedelmi hajók minimális követelményeiről szóló 147. sz. egyezmény, és az ahhoz kapcsolódó 1996. évi jegyzőkönyv, valamint a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 91. ülészakán elfogadott, a tengerészek személyazonosító okmányairól szóló 185. számú egyezménymegerősítéséről szóló Korm. határozat tervezete (639/J/2004)
- A közigazgatási perrendtartás koncepciójáról szóló Korm. határozat tervezete (775/J/2004)
- A gyógyszerpiac újraszabályozásának szakmai koncepciójáról szóló Korm. határozat tervezete (797/J/2004)
- Az Országos Fogymegelőzési Program végrehajtására vonatkozó középtávú intézkedési tervben foglalt feladatok megvalósításáról és az Országos Fogymegelőzési Program időarányos teljesítéséről szóló Korm. határozat tervezete (823/J/2004)
- Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár Fővárosi és Pest megyei Egészségbiztosítási Pénztár végleges elhelyezkedéséről szóló Korm. határozat tervezete (835/J/2004)
- Budapesten, 2004. június 23–25. között megrendezésre kerülő IV. Európai Környezet és Egészség Miniszteri Konferencia dokumentumainak elfogadásáról, illetve a Konferencia megrendezéséhez kapcsolódó egyes intézkedésekről szóló Korm. határozat tervezete (878/J/2004)
- A 2003–2008. közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Környezetvédelmi Program finanszírozásáról és végrehajtásának egyes kérdéseiről szóló Korm. határozat tervezete (906/J/2004)
- A második Nemzeti Környezetvédelmi Program tematikus akcióprogramról szóló Korm. határozat tervezete (906/J/2004)
- A civil szervezetek költséghatékony, átlátható és indokolatlan párhuzamosságokat megelőző támogatási rendszerének kialakításával kapcsolatos alapelvek, teendők meghatározásáról szóló Korm. határozat tervezete (1047/J/2004)
- Az egységes minősített adatvédelmi rendszer koncepciójáról szóló Korm. határozat tervezete (1068/J/2004)
- Az egyes foglalkoztatási jogszabályok külön juttatásra vonatkozó rendelkezéseinek módosításáról szóló Korm. határozat tervezete (1210/J/2004)

- A gyermekeknek a nemzetközi örökbefogadások terén való védelméről és az ilyen ügyekben történő együttműködéséről szóló, Hágában, 1993. május 29. napján kelt Egyezmény megerősítéséről szóló Korm. határozat tervezete (1222/J/2004)
- A szabálysértési jog szabályozási koncepciójáról szóló Korm. határozat átdolgozott tervezete (1287/J/2004)
- A térségi egészségszervező szolgálatról és a regionális egészségfejlesztésről szóló törvényjavaslatot tartalmazó Korm. határozat tervezete (1336/J/2004)
- A minősített információk védelméről szóló nemzetközi szerződések létrehozásáról készült Korm. határozat tervezete (1376/J/2004)
- A 2003–2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program finanszírozásáról és végrehajtásának egyes kérdéseiről szóló Korm. határozat tervezete (1410/J/2004)
- Az elszegényedés, a szociális kirekesztés elleni intézkedéseket tartalmazó törvényjavaslatról szóló Korm. határozat tervezete (1436/J/2004)
- A kábítószer-probléma visszaszorításáról szóló nemzeti stratégiai program rövid és középtávú céljainak végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló 1036/2002. (IV. 12.) Korm. határozat hatályon kívül helyezéséről, valamint ezzel összefüggésben a kábítószer-probléma visszaszorításáról szóló nemzeti stratégiai program céljainak végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló Korm. határozat tervezete (1464/J/2004)
- A gyermekek és az ifjúság helyzetéről, életkörülményeinek alakulásáról és az ezzel összefüggésben a 2003. évben megtett kormányzati intézkedésekről szóló Korm. határozat tervezete (1561/J/2004)
- Az Európai Szociális Karta 1988. évi Kiegészítő jegyzőkönyvének megerősítéséről és kihirdetéséről szóló Korm. határozat tervezete (1563/J/2004)
- A szakképzés távlati stratégiájának végrehajtásához szükséges intézkedésekről szóló Korm. határozat tervezete (1625/J/2004)
- Aláírásgyűjtő íven feltüntetett nyilvántartási azonosítóról szóló Korm. határozat tervezete (1630/J/2004)
- Az Európai Egészségbiztosítási Kártya bevezetésének ütemezéséről szóló Korm. határozat tervezete (1677/J/2004)
- Az ENSZ Éghajlatváltozás Keretegyezményben Részes Felek Konferenciájának tizedik ülészakán (2004. december 6–17. Buenos Aires) és további ülészakáin való magyar részvételről szóló Korm. határozat tervezete (1678/J/2004)
- Az Európai Unió Bizottságának az Európai Unió tagállamai között a bűnügyi nyilvántartásokból történő adat-szolgáltatásra vonatkozó Korm. határozat tervezete (1731/J/2004)
- Az ENSZ EGB határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló Egyezmény módosításának megerősítéséről szóló Korm. határozat tervezete (1762/J/2004)
- A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság kormánya között az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló ENSZ egyezmény kétoldalú együttműködésben való végrehajtásáról szóló megállapodásról szóló Korm. határozat tervezete (1796/J/2004)
- A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó szervek jegyzékéről szóló 1085/2004. (VIII. 27.) Korm. határozat módosításáról szóló Korm. határozat tervezete (1824/J/2004)
- A Márton Áron Alapítvány a Határon Túli Magyar Diákokért jogutód nélküli megszüntetéséről szóló Korm. határozat tervezete (1825/J/2004)
- A romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről szóló 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozat módosításáról szóló Korm. határozat tervezete (1985/J/2004)
- A mindenki számára akadálymentesen hozzáférhető környezet megteremtéséhez szükséges kormányzati intézkedésekről szóló Korm. határozat tervezete (1988/J/2004)
- Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés döntéseiből adódó egyes feladatokról szóló 2184/2004. (VII. 21.) Korm. határozat II/15. II/16. pontjához szóló Korm. határozat tervezete (1909/J/2004)
- A Magyar Köztársaságnak az Európai Gépjármű és Vezetői Engedély Információs Rendszer (EUCARIS) létrehozásáról szóló Luxemburgban, 2000. június 29-én létrejött egyezményéhez történő csatlakozásáról készült Korm. határozat tervezete (1934/J/2004)
- A gyógyászati segédeszköz ellátási rendszer fejlesztésének koncepciójáról szóló Korm. határozat tervezete (1908/J/2004)

Belső normák, egyéb jogforrások

- 1/2004. (FVÉ 11.) FVM utasítás a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium és az Európai Unió tagállamainak közigazgatási hatóságai közötti, az állategészségügyi és állattenyésztési jogszabályok alkalmazásának biztosítása érdekében történő kölcsönös együttműködésről, valamint az Európai Unió Bizottságával történő együttműködésről (483/J/2004)
- A Kormány részére készített, az ingatlan-nyilvántartás jelenlegi helyzetéről, e tevékenység hatékonysága növelésének lehetőségeiről, azok jogi, informatikai és pénzügyi feltételeiről szóló tájékoztató jelentés tervezete (116/J/2004)
- SECI Délkelet-Európai bűnüldözési együttműködési megállapodás módosításáról szóló tervezet (133/J/2004)
- A kettős adóztatás elkerüléséről szóló modellegyezmény információcsere cikkelyével kapcsolatos javaslat kéreése (166/J/2004)
- A Szociális és Családügyi Minisztérium, valamint az irányítása alatt álló intézmények és államigazgatási szervek szolgálati titokkörének megállapításáról szóló közlemény tervezete (276/J/2004)
- A Magyar Nemzeti Bank szolgálati titokköri jegyzékét tartalmazó 4/2002. (MK 30.) MNB közlemény módosításának tervezete (284/J/2004)
- Az Európai Unió felé terrorelhárítással összefüggésben végzett adatközlés szabályairól szóló BM–GKM–HM–KüM–PM–MeH együttes utasítás tervezete (432/J/2004)
- A Magyar Országgyűlés Hivatalának Titokvédelmi Szabályzatáról szóló 3/1996. számú elnöki rendelkezés módosításának tervezete (445/J/2004)
- A Románia és a Magyar Köztársaság között a szociális biztonságról kötendő egyezmény tárgyában szakértői delegáció által folytatott tárgyalásról szóló emlékeztető tervezete (537/J/2004)
- A területi számjelfrendszerről szóló 9001/2004. (SK 1.) KSH közlemény 1. számú kiegészítésének tervezete (622/J/2004)
- A személyi védelem elrendelésére, végrehajtására, fenntartására és megszüntetésére jogosult hatóságok és szervek együttműködésének részletes szabályairól készült BM–IM–PM együttes utasítás átdolgozott tervezete (683/J/2004)
- Az Országos Környezeti Kármentesítési Program 2003. évi feladatteljesítéséről szóló jelentés tervezete (850/J/2004)
- A Magyar Köztársaság és Új-Zéland között megkötendő szociális biztonsági egyezmény tervezete (1331/J/2004)
- A lakóhelyek, illetve tartózkodási helyek bejelentésével és nyilvántartásával kapcsolatos gyakorlatról készült tájékoztató jelentés tervezete (1388/J/2004)
- A szegregáció felszámolásáról szóló jelentésről készült kormányelőterjesztés tervezete (1708/J/2004)
- Az Országos Bűnmegelőzési Bizottság tevékenységéről szóló előterjesztés tervezete (1710/J/2004)
- A magyarországi kábítószerhelyzetről a Kormány részére készült jelentés tervezete (1856/J/2004)
- A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény Részleges Felelőinek Konferenciájára készített beszámoló tervezete (1955/J/2004)
- A növényvédőszer-maradék ellenőrzés mintavételi jegyzőkönyveinek és laboratóriumi vizsgálati eredményeinek hozzáférhetővé tételéről szóló NTKSZ utasítás tervezete (1907/J/2004)
- A Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Adatvédelmi és Adatbiztonsági Szabályzatának tervezete (1912/J/2004)
- A betegazonosító rendszer működéséről szóló EüM irányelv tervezete (1953/J/2004)

Előadások, konzultációk 2004-ben

- Január 19-én Dr. Kerekes Zsuzsa előadást tartott „Az információszabadság és a civil szervezetek” címmel a TASZ által szervezett „Lobbizás közérdekű célokért” a civil szervezetek részére szervezett tréning keretében.
- Január 23-án Dr. Péterfalvi Attila részt vett az EURODAC konferencián Brüsszelben, a téma az ujjlenyomatokkal kapcsolatos adatkezelések nemzetközi összehangolása volt, különös tekintettel a Dublini Egyezményre.
- Január 23-án Gulyás Csaba a Budapesti Rendőr-főkapitányság közlekedési szakemberei számára előadást, és konzultációt tartott az adatvédelem aktuális kérdéseiről.
- Január 29-én Dr. Freidler Gábor részt vett a 29-es munkacsoport 43. ülésén Brüsszelben.
- Február 2-án Dr. Péterfalvi Attila „A közérdekű adatok nyilvánossága Magyarországon” címmel előadást tartott az Információszabadság II. Nemzetközi Konferenciáján Fokvárosban.
- Február 1. és 3. között Dr. Péterfalvi Attila az információszabadság biztosok II. nemzetközi konferenciáján vett részt, beszámolt magyarországi tapasztalatairól, előadást tartott a személyes adatok védelméhez fűződő, illetve a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos jogok viszonyáról is Dél-Afrikában Fokvárosban.
- Február 3-án Dr. Zombor Ferenc előadást tartott „Adatvédelem a munkahelyen – az adatvédelmi biztos vizsgálatai tükrében” címmel a Regionális Érdekvédelem Alapítvány által szervezett tanácskozáson Nyíregyházán.
- Február 10. és 11. között Dr. Péterfalvi Attila részt vett a 29-es munkacsoport 44. ülésén Brüsszelben.
- Február 16-án Dr. Péterfalvi Attila részt vett a Budapesti Ügyvédi Kamara elnökségi ülésén, és előadást tartott az ügyvédi munkát érintő adatvédelmi kérdésekről.
- Február 17-én Dr. Zombor Ferenc előadást tartott „Az adatvédelem aktuális kérdései – az önkormányzatok adatvédelmi feladatai” címmel jegyzői értekezlet keretében Pest Megyei Közigazgatási Hivatalban.
- Március 4-én Dr. Zombor Ferenc előadást tartott a RÉV Alapítvány által szervezett konzultáción „Adatvédelem a munkahelyen – az adatvédelmi biztos vizsgálatai tükrében” címmel Miskolcon.
- 2004. március 11. és 12. között Dr. Freidler Gábor és Dr. Varga Ilona részt vett a panaszügyek intézésével foglalkozó munkacsoport 9. ülésén Stockholmban.
- Március 15. és 16. között Dr. Zombor Ferenc részt vett a 29-es munkacsoport 45. ülésén Brüsszelben.
- Március 18-án Dr. Péterfalvi Attila megnyitotta a „Rosszcsontok” című kiállítást a Műcsarnokban.
- Március 19-én Dr. Kerekes Zsuzsa „Információs jogok és az Adatvédelmi Biztos Irodája” címmel előadást tartott az országgyűlés hallgatói-ösztöndíjasai számára.
- Március 19-én Dr. Kerekes Zsuzsa „Információszabadság – a környezeti adatok nyilvánossága” címmel előadást tartott albán civil szervezeti vezetők és újságírók részére.
- Március 19-én Dr. Péterfalvi Attila az Európai Adatvédelmi Akadémia tanácskozó ülésén vett részt Berlinben.
- Április 2-án Dr. Zombor Ferenc előadást tartott „Data protection and medical data in Hungary” címmel macedón civil jogvédőknek.
- Április 9. és 18. között Dr. Péterfalvi Attila részt vett a Telekommunikációs Adatvédelmi Munkacsoport 35. ülésén.
- Április 14-én Gulyás Csaba az adatvédelem aktuális kérdéseiről előadást és konzultációt tartott a Határőrség Országos Parancsnoksága által az adatvédelmi felelősök számára tartott továbbképzésen.
- Április 15-én Dr. Zombor Ferenc előadást tartott a RÉV Alapítvány által szervezett konzultáción „Adatvédelem a munkahelyen – az adatvédelmi biztos vizsgálatai tükrében” címmel Szolnokon.
- Április 21. és 23. között Dr. Péterfalvi Attila Rotterdami Tavaszi Adatvédelmi Konferencián vett részt, a konferencia témája elsősorban az európai adatvédelmi együttműködés összehangolása volt, különösen a harmadik pillér vonatkozásában.
- Április 26-án Dr. Zombor Ferenc előadást tartott „Az adatvédelem alapelvei a magyar és a nemzetközi szabályozásban” címmel az Emberkereskedelem elleni küzdelem – kormányzati és civil szervezeti oktatás keretében a Nemzetközi Migrációs Szervezet konferenciáján.
- Május 4. és 5. között Baka Péter, Dr. Freidler Gábor és Dr. Péterfalvi Attila részt vett a Közép- és Kelet-Európai Adatvédelmi Biztosok konferenciáján Rigában.
- Május 7-én Dr. Péterfalvi Attila előadást tartott az „Adatvédelmi Kollégium” című konferencián az adatvédelem aktuális kérdéseiről Kecskeméten.
- Május 7-én Dr. Kerekes Zsuzsa „A környezeti adatok nyilvánossága.” címmel előadást tartott a Közép-európai Egyetem Környezettudományi és Környezetpolitikai Tanszéke által „Az Aarhus-i Egyezmény magyar alkalmazása” címmel szervezett konferencián.
- Május 12. és 16. között Dr. Péterfalvi Attila, Dr. Freidler Gábor és Baka Péter vett részt a Közép-Kelet-Európai Adatvédelmi Biztosok Konferenciáján, a konferencia fő témája a résztvevő országok adatvédelmi gyakorlata

- volt, továbbá felmerült a biometrikus azonosítók alkalmazásának lehetőségei és korlátai, az MMS telefonok használatának adatvédelmi veszélyei, illetve az Egyesült Államokba történő adattovábbítás kérdései is.
- Május 16. és 19. között Dr. Péterfalvi Attila az UNESCO Emberi Jogok Világforumának tanácskozásán vett részt Nantes-ban.
 - Május 27. és 28. között Dr. Péterfalvi Attila és Dr. Freidler Gábor részt vett az európai nagyvállalatok adatvédelmi gyakorlatáról szóló értekezleten Berlinben.
 - Június 3-án Dr. Freidler Gábor előadást tartott a VI. Direkt Marketing Szemináriumon „*Adatbázis kereskedelem az EU-ban – adatvédelem határok nélkül?*” címmel
 - Június 3. és 10. között Dr. Péterfalvi Attila a kínai Ellenőrzési Minisztérium meghívására látogatást tett Pekingben.
 - Június 8-án Dr. Freidler Gábor és Dr. Móricz György a „*Takarékszövetkezeteket érintő törvényi változások*” című konferencián előadást tartott a takarékszövetkezetek munkatársainak „*Az adatvédelmi felelős kinevezése és feladatai*” címmel Kecskeméten.
 - Augusztus 14. és szeptember 4. között Dr. Péterfalvi Attila International Visitor Program keretében az Egyesült Államok kormányának vendégeként tanulmányúton vett részt.
 - Június 21. és 22. között Dr. Péterfalvi Attila és Dr. Zombor Ferenc részt vett a 29-es munkacsoport 46. ülésén Brüsszelben.
 - Szeptember 6. és 11. között Dr. Péterfalvi Attila a Nemzetközi Ombudsman Intézet VIII. Világtalálkozóján vett részt Quebec-ben.
 - Szeptember 13. és 16. között 26. Dr. Péterfalvi Attila és Dr. Zombor Ferenc részt vett a Nemzetközi Adatvédelmi Konferencián Wroclawban, Dr. Péterfalvi Attila „*Politikai marketing és adatvédelem*” címmel tartott előadást.
 - Szeptember 29-én Gulyás Csaba az adatvédelem aktuális kérdéseiről előadást és konzultációt tartott az Országos Rendőr-főkapitányság által az adatvédelmi felelősök számára tartott továbbképzésen.
 - Szeptember 29. és 30. között Dr. Zombor Ferenc részt vett a 29-es munkacsoport 47. ülésén Brüsszelben.
 - Október 13-án Gulyás Csaba előadást és konzultációt tartott a „*Térfigyelő rendszerek, beléptető rendszerek és távfelügyeleti rendszerek adatvédelmi kérdései*” címmel a Hajdúszoboszlón megtartott tulajdonvédelmi konferencián.
 - Október 13. és 15. között Dr. Péterfalvi Attila az Európa Tanács által, „*Az adatalanyok jogai és kötelezettségei*” címmel rendezett konferencián előadást tartott.
 - Október 14-én Dr. Péterfalvi Attila az Európa Tanács szervezésében megtartott adatvédelmi szemináriumon ismertette a „*valóságshow*”-val kapcsolatos adatvédelmi biztosítási állásfoglalást Prágában.
 - Október 19-én Dr. Sziklay Júlia előadást tartott „*A családgondozói, gyámhivatali titoktartásról, valamint az adatvédelem kérdéséről a bírósági tárgyalásokon*” címmel a Nemzeti Családi- és Szociálpolitikai Intézet által szervezett konferencián.
 - Október 20-án Dr. Péterfalvi Attila előadást tartott „*Az adatvédelmi szabályok érvényesülésének tapasztalatai, aktuális kérdései*” címmel az ügyészek szakmai továbbképzésén.
 - Október 26-án Dr. Péterfalvi Attila „*Nemzetközi kihívások az adatvédelemben*” című konferencián tartott előadást.
 - Október 28-án Dr. Zombor Ferenc előadást tartott „*Az adatvédelem és információszabadság aktuális kérdései*”-ről az Észak-Magyarországi Vízügyi Felügyeletnél, Miskolcon.
 - November 2–3.: Dr. Péterfalvi Attila és Dr. Freidler Gábor részt vett az Európai Bizottság által szervezett EPON (European Privacy Officers Network) konferencián.
 - November 3-án Dr. Freidler Gábor és Dr. Péterfalvi Attila rész vett az „*Európai Adatvédelmi Felelősök Hálózata (European Privacy Officers' Network)*” című találkozásán Prágában.
 - November 4-én Dr. Forgács Nóra „*Az elektronikus információszabadság ma Magyarországon*” címmel 2004. előadást tartott a Közép-Európai Egyetemen.
 - November 4-én Dr. Péterfalvi Attila az Információszabadság ma és holnap című konferencián tartott előadást a Közép-Európai Egyetemen.
 - November 4–5.: Dr. Freidler Gábor részt vett a Cseh Köztársaság adatvédelmi hatósága által szervezett, „*panaszbizottsági ülésen*” Prágában.
 - November 5-én Dr. Kerekes Zsuzsa „*Közpénzek–közfeladatot ellátó szervek–nyilvánosság*” címmel előadást tartott az Adatvédelmi Biztos Irodája és a Nyílt Társadalom Archívum által Információszabadság ma és holnap címmel rendezett konferencián.
 - November 4. és 5. között Dr. Freidler Gábor részt vett a panaszügyek intézésével foglalkozó munkacsoport 10. ülésén Prágában.

- November 11. és 12. között Dr. Sziklay Júlia részt vett „A génbankok, biobankok adatairól” című konferencián Berlinben.
- November 17. és 20. között Dr. Péterfalvi Attila előadást tartott a telekommunikáció fejlődésének új irányairól, illetve azok adatvédelmi vonatkozásairól a telekommunikációval foglalkozó munkacsoport 36. ülésén Berlinben.
- November 18-án Dr. Freidler Gábor előadást tartott a Direkt Marketing Szövetség adatvédelmi fórumán: „Az elektronikus csatornákon keresztül zajló direkt marketing adatvédelmi kérdései” címmel.
- November 23-án Dr. Zombor Ferenc előadást tartott a kínai parlamenti delegáció számára „The functions of the data protection authorities and the need for independence in the exercise of their functions” címen.
- November 25. és 26. között Dr. Zombor Ferenc részt vett a 29-es munkacsoport 48. ülésén Brüsszelben.
- November 30-án Gulyás Csaba előadást tartott „Az adatvédelmi törvény és az ez évtől hatályos módosítások” címmel a Magyarországi Vezető Informatikusok Szövetsége klubnapján.
- 2004. november 27.–december 2.: Dr. Péterfalvi Attila „Az adatvédelmi biztos hatásköre” címmel előadást tartott Azerbajdzsánban, Bakuban.
- December 1-jén Gulyás Csaba „Az adatvédelem néhány aktuális kérdése” címmel előadást tartott a Belügyminisztérium által szervezett, „A szabadság és adatvédelem – vágyak és valóság az Európai Unióban” című szakmai tudományos konferencián.

Publikációk 2004-ben

- Dr. Bártfai Zsolt–Soós Gábor: *Helyi demokrácia a megyei jogú városokban*, Politikatudományi Szemle 2004/3, 223–250. oldal.
- Dr. Bártfai Zsolt–Prof. Dr. Sándor Judit–Dr. Dósa Ágnes: *Kutatásetikai szabályok Magyarországon*, az Európai Unió Bizottságának kiadványa (6. fejezet, Személyes adatok), 2004.
- Dr. Forgács Nóra: *Hozzászólás, És mi lesz az alkotmánnyal?*, Majtényi László, Miklósi Zoltán szerkesztésében, Eötvös Károly Intézet, 2004.
- Dr. Kerekes Zsuzsa: „Hivatali kényelem?” Az információszabadság korlátairól, Fundamentum, 2004/2.
- Dr. Kerekes Zsuzsa: *Hol tart ma az információszabadság?*, Élet és Irodalom, 2004. október 29.
- Dr. Kerekes Zsuzsa: *Információszabadság az Európai Unióban*, Fundamentum, 2004/4.
- Dr. Szabó Endre: *Az adatvédelmi biztos első féléves tevékenysége*, Infokommunikáció és jog, 2004. július.
- Dr. Zombor Ferenc: *Adatvédelem a munkahelyen – az adatvédelmi biztos vizsgálatai tükrében*, in: Adatvédelmi tudnivalók munkaadóknak és munkavállalóknak, TEMI Móricz Zsigmond Művelődési és Ifjúsági Ház – Regionális Érdekvédelem Alapítvány, Nyíregyháza
- Dr. Zombor Ferenc: *A drogbetegek adatainak kezelésére vonatkozó jogi szabályozás és adatvédelmi biztonsági gyakorlat*, in: Az adatvédelem addiktológiai kézikönyve, szerk: Dr. Gerevich József, GYISM Szakmai Kiadványsorozata

ELŐFIZETÉSI FELHÍVÁS

Kormányrendelet felhatalmazása alapján jelenteti meg a Miniszterelnöki Hivatal a Magyar Közlöny mellékleteként a **HIVATALOS ÉRTESÍTŐT**. A lap hetente, szerdánként, tematikus főrészekben hitelesen közli a legfőbb állami, önkormányzati, társadalmi, gazdasági szervek, illetve szervezetek személyi, szervezeti, igazgatási és képzési, valamint a hírközlési tevékenység (frekvenciagazdálkodás, távközlés, postaügy, informatika) közleményeit, továbbá az üzleti élet híreit. Térítési díj ellenében közzétesszük a Kincstári Vagyon Igazgatóság vagyonértékesítési pályázatait, az állami, társadalmi, gazdasági szervezetek, parlamenti pártok, kamarák, helyi önkormányzatok, egyházak, különböző képviseletek közleményeit. Fizetett hirdetésként – akár színes oldalakon is – helyet kaphatnak az Értesítőben a gazdálkodó szervezetek, egyetemek, alapítványok, de magánszemélyek közérdekklődésre számot tartó közlései is.

Őszintén reméljük, hogy a hírek, információk, közlemények egy lapban történő pontos és rendszerezett formában való közreadásával sikerül hatékonyabbá és eredményesebbé tenni előfizetőink tájékozódását a hivatali és üzleti életben. Az érdeklődők számára egyéb hasznos információkat is nyújt a lap.

Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2004. május 1-jétől az Európai Unió hivatalos nyelveként magyarul is megjelenik. A hivatalos lap L és C sorozatból áll.

Az L (Legislation) sorozatban kerülnek kiadásra az Európai Unió hatályos jogszabályai, az ún. elsődleges jogforrások (alapító szerződések, csatlakozási szerződések, társulási szerződések), továbbá az alábbi jogforrások: *rendeletek, irányelvek, határozatok*.

Az EU Hivatalos Lapjában történő közzétételt követően az évfolyam és a kötet számára, valamint a megjelenés dátumára hivatkozással, cím szerint, 2004. május 1-jétől folyamatosan tájékoztatást adunk a hivatalos lap L kiadásában megjelenő jogi aktusokról a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő **Hivatalos Értesítőben**.

A lap előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó 1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. címen, levélcím: 1394 Budapest 62., Pf. 357; faxszám: 318-6668.

2005. évi éves előfizetési díja: 13 248 Ft áfával.

A **HIVATALOS ÉRTESÍTŐ** egyes számai megvásárolhatók a kiadó közlőnyboltjában: 1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. Telefon/fax: 267-2780.

MEGRENDELŐ LAP

Megrendelem a **HIVATALOS ÉRTESÍTŐ** című lapot példányban, és kérem a következő címre kézbesíteni:

Megrendelő neve:

címe (város/község, irányítószám):

utca, házszám:

Ügymintázó (telefonszám):

2005. évi előfizetési díj fél évre 6624 Ft áfával ☐

egy évre 13 248 Ft áfával ☐

Számlát kérek a befizetéshez. ☐

Kérjük, a négyzetbe történő X bejelöléssel jelezze az előfizetés időtartamát.

Kelt.:

.....
cégszerű aláírás

Tisztelt Előfizetők!

Tájékoztatjuk Önöket, hogy a kiadónk terjesztésében levő lapokra és elektronikus kiadványokra szóló előfizetésüket folyamatosnak tekintjük. Csak akkor kell változást bejelenteniük a 2005. évre vonatkozó előfizetésre, ha a példányszámot, esetleg a címlistát módosítják, vagy új lapra szeretnének előfizetni (pontos szállítási, név- és utcacím-megjelöléssel).

Az esetleges módosítást szíveskedjenek levélben vagy faxon megküldeni.

Felhívjuk szíves figyelmüket, hogy a lapszállításról kizárólag az előfizetési díj beérkezését követően intézkedünk. Fontos, hogy az előfizetési díjakat a megadott 10300002-20377199-70213285 sz. számlára utalják, illetve a kiadó által kiküldött készpénz-átutalási megbízáson fizessék be.

Készpénzes befizetés kizárólag a Közlönyboltban (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6.) lehetséges. (Levélcím: Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1394 Budapest, 62. Pf. 357. Fax: 318-6668).

A 2005. évi előfizetési díjak

(Az árak az áfát tartalmazzák.)

Magyar Közlöny	89 148 Ft/év	Közlekedési Értesítő	22 080 Ft/év
Hivatalos Értesítő	13 248 Ft/év	Kulturális Közlöny	17 112 Ft/év
Határozatok Tára	20 424 Ft/év	Külgazdasági Értesítő	17 940 Ft/év
Önkormányzatok Közlönye	4 968 Ft/év	Munkaügyi Közlöny	13 800 Ft/év
Az Alkotmánybíróság Határozatai	17 112 Ft/év	Oktatási Közlöny	19 872 Ft/év
Bányászati Közlöny	4 416 Ft/év	Pénzügyi Közlöny	27 600 Ft/év
Belügyi Közlöny	22 908 Ft/év	Statisztikai Közlöny	11 868 Ft/év
Egészségbiztosítási Közlöny	19 044 Ft/év	Szociális Közlöny	14 076 Ft/év
Egészségügyi Közlöny	23 736 Ft/év	Turisztikai Értesítő	10 488 Ft/év
Ellenőrzési Figyelő	3 036 Ft/év	Ügyességi Közlöny	5 796 Ft/év
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő	16 560 Ft/év	Magyar Közigazgatás	8 556 Ft/év
Gazdasági Közlöny	21 528 Ft/év	Nemzeti Kulturális Alapprogram Hírlevele	4 416 Ft/év
Hírközlési Értesítő	5 796 Ft/év		
Ifjúsági és Sport Értesítő	4 416 Ft/év	Élet és Tudomány	9 936 Ft/év
Igazságügyi Közlöny	14 352 Ft/év	L'udové noviny	2 484 Ft/év
Informatikai és Hírközlési Közlöny	19 872 Ft/év	Neue Zeitung	4 140 Ft/év
Környezetvédelmi és Vízügyi Értesítő	13 524 Ft/év	Természet Világa	5 520 Ft/év
Közbeszerzési Értesítő	94 700 Ft/év	Valóság	6 624 Ft/év

Kibővített Cégek Közlöny CD

2005 januárjától – előfizetői jelzések alapján – az elektronikus Cégek Közlöny olyan területekkel bővül, amelyeket az üzleti környezetben működő felhasználóink jelentős hányada a naprakész információszolgáltatás alapvető részének tekint és igényel.

A továbbra is heti rendszerességgel megjelenő lemez a **Cégek Közlöny** hatályos és hiteles céginformációs adatbázisán kívül ezután a **Közbeszerzési Értesítő** és a **Versenyfelügyeleti Értesítő** című hivatalos lapok információit is tartalmazni fogja.

A kibővített CD 2005. évi éves előfizetési díja: 25%-os áfával 111 900 Ft, fél évre 55 950 Ft.

A 32 éves **Házi Jogtanácsadó** hagyományait viszi tovább 2005 januárjától a **Jogtanácsadó**.

Az új név és formátum olvasóink igényei alapján kibővített tartalmat, új rovatokat és nagyobb oldalterjedelmet is takar.

Szerzőink ezután is olyan elismert szakemberek lesznek, akik elméleti és gyakorlati kérdésekben egyaránt jártasak, a témaválasztásban pedig továbbra is szem előtt tartjuk olvasóink kívánságait.

Az új **Jogtanácsadó** 2005. évi éves előfizetési díja: 5796 Ft áfával, fél évre 2898 Ft áfával.

A HIVATALOS CD JOGTÁR hatályos jogszabályok hivatalos számítógépes gyűjteményének 2005. évi éves előfizetési díjai:
(Áraink az áfát nem tartalmazzák.)

Önálló változat	72 000 Ft	25 munkahelyes hálózati változat	186 000 Ft
5 munkahelyes hálózati változat	120 000 Ft	50 munkahelyes hálózati változat	249 600 Ft
10 munkahelyes hálózati változat	150 000 Ft	100 munkahelyes hálózati változat	436 800 Ft

Egyszeri belépési díj: 7200 Ft.

Facsimile Magyar Közlöny. A hivatalos lap 2005-ös évfolyama jelenik meg CD-n az eredeti külalak megőrzésével, de könnyen kezelhetően.

Hatályos jogszabályok online elérése: a naponta frissített adatbázis az interneten keresztül érhető el a **www.mhk.hu** címen. További információ kérhető a 06 (80) 200-723-as zöldszámon.

Szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal, a Szerkesztőbizottság közreműködésével.

A Szerkesztőbizottság elnöke: dr. Pulay Gyula. A szerkesztésért felelős: dr. Müller György. Budapest V., Kossuth tér 1–3. Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó. Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató.

Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. Telefon: 266-9290.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadónál

Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357, vagy faxon 318-6668.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Hivatalos Közlönykiadó a FÁMA Rt. közreműködésével. Telefon/fax: 266-6567.

Információ: tel./fax: 317-9999, 266-9290/245, 357 mellék.

Példányonként megvásárolható a kiadó Budapest VIII., Somogyi B. u. 6. (tel./fax: 267-2780) szám alatti közlönyboltjában, illetve megrendelhető a **www.mhk.hu/kozlonybolt** internetcímen.

2005. évi éves előfizetési díj: 89 148 Ft. Egy példány ára: 184 Ft 16 oldal terjedelemig, utána +8 oldalanként +161 Ft.

A kiadó az előfizetési díj évközbéli emelésének jogát fenntartja.

HU ISSN 0076—2407

05.1748 – Nyomja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert vezérigazgató-helyettes.

