MAGYAR KÖZLÖNY

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG HIVATALOS LAPJA

Budapest,
1999. március 5.,
péntek

18. szám
II. kötet

Ára: 2655,— Ft

TARTALOMJEGYZÉK

Oldal

Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének tevékenységéről (1997. január 1.—december 31.) 1

Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről (1997. január 1.—december 31.) 245

Az adatvédelmi biztos beszámolója (1997.) 317

Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének tevékenységéről

1997. január 1.—december 31.

TARTALOM

1. A Hivatal működése, a panaszok és az ezzel kapcsolatos intézkedések általános jellemzői

1.1. A Hivatal szervezete és feladatai
1.2. A panaszok fogadása, az ügyek keletkezése
1.3. A panaszok jellemzői
1.4. A panaszok sorsa, az országgyűlési biztos hatásköre és annak mérlegelése

2. A panaszok elutasításának gyakorlata

2.1. Az elutasítások jelentősége és formai jellemzői
2.2. A hatáskör hiányában történt elutasítások
2.2.1. A szűkebb értelemben vett akadályok miatti elutasítások
2.2.2. Az érintett alkotmányos jog hiánya, illetve a nyilvánvalóan alaptalan panasz miatti elutasítások
2.3. Az alkotmányos visszásság hiányában történt elutasítások

3. Az alkotmányos visszásság miatt vizsgált panaszok általános jellemzői és tapasztalatai

3.1. A vizsgálati módszerek
3.2. A vizsgált panaszok jellemzői
3.3. A vizsgált panaszok a társadalmi problémák tükrében
3.3.1. A szociális biztonság, az alapvető feltételek
3.3.2. A jóvátételből fakadó panaszok
3.3.3. A piac megteremtéséből, a piacon monopolhelyzetbe került szolgáltatók működésével kapcsolatos panaszok
3.3.4. Az állampolgári jogok helyzete az egészségügyi és intézményes szociális ellátórendszer átalakulása során
3.3.5. A gyermekek, a diákok állampolgári jogainak védelme az átalakulás társadalmi, gazdasági feltételei között
3.3.6. Környezetvédelmi problémák
3.3.7. A közbiztonság iránti igény, az áldozatok fokozott védelme, a gyanúsítottak és a jogerősen szabadságvesztésre ítéltek emberi jogainak állapota
3.3.8. A hatóságok hivatásos állományú tagjainak emberi jogi helyzete
3.3.8.1. A rendőrség hivatásos állományú tagjainak emberi jogi helyzete
3.3.8.2. A honvédelemmel kapcsolatos vizsgálatok tapasztalatai
3.3.9. A határok megnyitásából fakadó panaszok
3.4. A befejezett eljárások egyszerű mérlege

4. Az egyes alkotmányos jogok helyzete

4.1. Bevezetés
4.2. A jogbiztonság követelménye
4.2.1. Központi államhatalmi és államigazgatási szervek
4.2.2. Nyomozó hatóságok, büntetés-végrehajtási szervek
4.2.3. Kárpótlási hivatalok, földhivatalok, földkiadó bizottságok
4.2.4. Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
4.2.5. Nyugdíj- és egészségbiztosító szervek
4.2.6. Közüzemi szolgáltatók
4.2.7. Oktatási intézmények
4.2.8. Polgármesteri Hivatalok
4.2.9. Önkormányzati testületek
4.3. Az állam általános jogvédelmi kötelezettsége és az alapvető jogok korlátozhatósága
4.4. A tulajdonhoz és örökléshez való jog
4.5. A házasság, a család és az ifjúság érdekeinek védelme
4.6. Az élethez és emberi méltósághoz való jog
4.7. A szabadsághoz, személyi biztonsághoz, szabad mozgáshoz való jog
4.8. A védelemhez, jogorvoslathoz, panasztételhez való jog
4.9. A véleménynyilvánítás szabadsága
4.10. A gyermek védelemhez való joga
4.11. A megkülönböztetés tilalma
4.12. A munkához való jog és részjogosítványai
4.13. A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog
4.14. A szociális biztonsághoz való jog
4.15. Összefoglaló észrevételek

5. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese által tett kezdeményezések és ajánlások

5.1. Az egyedi ajánlások és fogadtatásuk
5.1.1. Központi államigazgatási és államhatalmi szervek
5.1.2. Centrális irányítású területi államigazgatási szervek
5.1.2.1. Közigazgatási hivatalok
5.1.2.2. Rendőrhatóságok, büntetés-végrehajtási szervek
5.1.2.3. Kárpótlási hivatalok
5.1.3. Önkormányzatok és szerveik
5.1.3.1. Helyi önkormányzatok, polgármesterek
5.1.3.2. Polgármesteri hivatalok, jegyzők
5.1.3.3. Társadalombiztosítási önkormányzatok és szerveik
5.1.4. Köztestületek, kamarák
5.1.5. Közszolgáltatók
5.2. Jogalkotás
5.2.1. Törvény alkotása, módosítása, hatályon kívül helyezése
5.2.2. Kormányrendelet
5.2.3. Miniszteri rendelet
5.2.4. Önkormányzati rendeletek
5.2.5. Állami irányítás egyéb jogi eszköze
5.3. Alkotmánybírósági eljárás, ügyészi óvás, fegyelmi, büntető- és szabálysértési eljárás kezdeményezése
5.3.1. Alkotmánybírósági eljárás
5.3.2. Ügyészi óvás
5.3.3. Fegyelmi eljárás kezdeményezése
5.3.4. Büntetőeljárás kezdeményezése

6. Jogszabálytervezetek véleményezése

7. Az országgyűlési biztos és általános helyettese szakmai kapcsolatai

8. Ajánlások az Országgyűlés számára

8.1. Törvényalkotásra vonatkozó ajánlások
8.2. Egyéb jogalkotásra vonatkozó ajánlások
8.3. Az Országgyűlés vizsgálatát igénylő esetek

Az országgyűlési biztosok közös hivatalának beszámolója

1. számú melléklet
Válogatás az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese eseteiből
1.1. számú melléklet
Válogatás az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese — 1997-ben zárult — eseteiből
1.2. számú melléklet
Tájékoztatás az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese — 1996-ban ajánlással zárult — ügyeinek az 1996-os beszámolót követő fejleményeiről
1.3. számú melléklet
Válogatás az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese által elutasított panaszokból

2. számú melléklet
Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese jogszabály-véleményezési tevékenysége 1997-ben

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese tevékenységének tapasztalatairól — ennek keretében az alkotmányos jogok hatósági eljárásokkal kapcsolatos biztosításának helyzetéről, valamint az általa tett kezdeményezések, ajánlások fogadtatásáról és eredményéről — az 1993. évi LIX. törvény 27. § (1) bekezdés alapján évente beszámol az Országgyűlésnek.

Első beszámolónkat az Országgyűlés 1997 áprilisában vitatta meg. 1997. évi tevékenységünk összefoglalójában igyekeztünk hasznosítani az illetékes bizottságokban és a teljes ülésen elhangzott észrevételeket. A beszámolóban visszatérünk azokra az Országgyűlésnek tett ajánlásokra, amelyek részben vagy egészben nem teljesültek az elmúlt évben.

1.
A Hivatal működése, a panaszok és az ezzel kapcsolatos intézkedések általános jellemzői

1.1. A Hivatal szervezete és feladatai

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 28. § értelmében az országgyűlési biztos és a külön biztosok feladatával kapcsolatos ügyvitel és előkészítés teendőit az Országgyűlési Biztos Hivatala látja el. A Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatát az országgyűlési biztos állapítja meg.

Az SZMSZ alapján a Hivatalon belül három főosztály van:

— A Jogi Elemző Főosztály — amelynek keretében működik a panasziroda — látja el a panaszosok tájékoztatását, elsősorban írásban, de számos esetben szóban is. Végzi a panaszok minősítését, megállapítja az országgyűlési biztosok hatáskörét, illetve annak hiányát.

— A Gazdálkodási, Személyzeti és Munkaügyi Főosztály gondoskodik a működéshez szükséges technikai, gazdasági, pénzügyi feltételekről.

— A Titkárság végzi a szervezéssel, az informatikával, iktatással, statisztikával, nemzetközi és médiakapcsolatok szervezésével összefüggő feladatokat. A Főosztályhoz tartozik még a parlamenti kapcsolattartás, az Országgyűlés és a bizottságok munkájának figyelemmel kísérése is.

1.2. A panaszok fogadása, az ügyek keletkezése

Az országgyűlési biztos és általános helyettese fokozott figyelmet fordított a beérkező panaszok megfelelő fogadására és azok hatékony szűrésére.

1997-ben összesen 7525 ügyet iktattunk. A panaszok többsége 1997-ben is írásban érkezett, összesen 6165, mely az összes iktatott ügyirat 81,9 százaléka volt (lásd az 1/1. számú táblázatot).

A postán érkezett beadványokat haladéktalanul iktatta és szignálta a Hivatal. Minden új panaszost egyforma levéllel értesítettünk arról, hogy beadványa megérkezett, közöltük annak iktatószámát is. Tájékoztattuk az ügyfelet arról is, hogy a panaszok nagy száma miatt 30 napon belül nem tudunk foglalkozni az ügyével. Ez alól kivételt képeztek a sürgős ügyek, melyeket soron kívül intéztünk. Ilyenek azok amikor a beadványtevőt a jogvesztő határidő miatt azonnal tájékoztatni kell, vagy a panaszban foglalt jogsérelem jellege miatt az országgyűlési biztosnak haladéktalanul intézkednie kell.

A Jogi Elemző Főosztály minden ügyet megvizsgált, „diagnosztizált". Meg kellett állapítani, hogy az országgyűlési biztosnak van-e hatásköre. Hatáskör hiánya esetén a válaszlevél elkészítése, a hatáskörrel rendelkező szerv megállapítása és az iratok továbbítása a főosztályon dolgozó munkatársak feladata. Itt történt a panaszos megkeresésével, a hiánypótlás, a még szükséges dokumentumok megküldésére vonatkozó felhívás is.

Az 1997-ben iktatott ügyek 14,2 százalékát (1068 panaszt) a panaszirodán, személyesen adták elő az ügyfelek. Hivatalosan a hét három munkanapján volt ügyfélfogadás, gyakorlatilag azonban mindennap, munkaidőben. A személyesen érkező panaszos ügyfelet — különösen a vidékről érkezőket — ügyfélfogadási időn kívül is meghallgattuk. Ugyanígy jártunk el, ha sürgős ügyben jelentkezett valaki. A panasziroda 1997-ben ténylegesen 1545 panaszost fogadott, melyből 477 visszatérő ügyfél volt. A beszámolási időszakban 5,1 százalékkal csökkent a panaszirodán megjelenő állampolgárok száma. Ezt többek között azzal magyarázzuk, hogy egyre többen ismerik az országgyűlési biztosok feladatát, hatáskörét. A panasziroda munkaterheinek csökkentése, a létszám emelése ennek ellenére kívánatos volna, hiszen a beszámolási időszak harmadik negyedévében már csak 2 hónappal előre tudtunk a bejelentkezőknek időpontot adni. A személyes meghallgatás során 362 panaszos ügyét azonnal elintéztük. Elfogadták ugyanis a munkatársaink szóbeli tájékoztatását. A Hivatal ügyfélszolgálati tevékenysége bővült egy állandó telefonos információszolgálattal, ahol jelentkezni lehet a személyes meghallgatásra.

1997-ben tovább nőtt a hivatalból indított eljárások száma. Amíg 1995-ben az összes ügy 0,07 százalékában (2), 1996-ban pedig az ügyek 1,15 százalékában (86) indult hivatalból az eljárás, addig a beszámolási időszakban hivatalból az összes ügy 3,56 százalékában (268) indítottunk eljárást. Az Országgyűlési Biztos Hivatala napi rendszerességgel kapta — sajtófigyelője útján — az írott és elektronikus sajtóban megjelent cikkeket, tudósításokat, amelyek a hivatalból indított eljárások fő forrását jelentik, ugyanis 250 ügyben valamely médiában jelzett probléma alapján kezdeményeztük a vizsgálatot.

Az ügyek 91,8 százaléka egyéni kezdeményezésként érkezett, 3,03 százalékát pedig kollektíva kezdeményezte. Civil szervezetektől 47, más hivatalból 9 indítvány érkezett (lásd az 1/2. számú táblázatot).

Az ügyek 87,02 százalékában az állampolgár, 12,98 százalékában pedig az állampolgárok valamilyen csoportja szenvedett sérelmet (lásd az 1/3. számú táblázatot).

Az indítványozó személyek többsége férfi volt, bár a nemek szerinti különbség 1995—96-hoz képest csökkent. 1995-ben a férfiak az ügyek 53,8 százalékát, 1996-ban pedig 50,7 százalékát kezdeményezték (lásd az 1/4. számú táblázatot).

Az indítványozó állampolgárok 90,6 százaléka magyar állampolgár volt. A beszámolási időszakban 86 külföldi, 1 hontalan és 8 kettős állampolgárságú személy tett panaszt. Nem lehetett megállapítani az állampolgárságát 611 indítványozónak (lásd az 1/5. számú táblázatot).

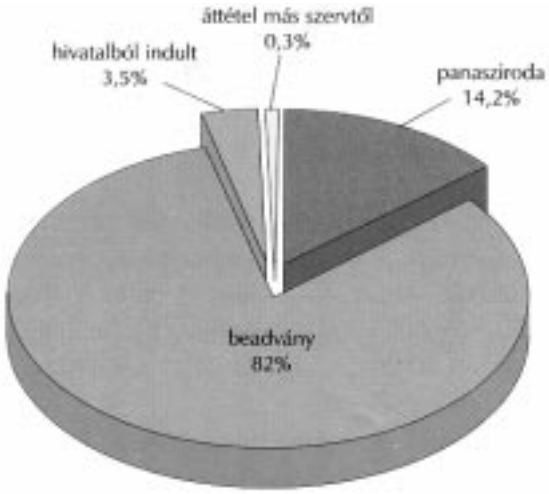
1/1. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez 1997-ben érkezett ügyek megoszlása az ügy keletkezésének módja szerint*

Az ügy keletkezésének módja	1997	%	Százalékos eltérés az előző beszámoló adataihoz képest
Panasziroda	1068	14,19	—5,14
Beadvány	6165	81,93	2,47
Hivatalból indult	268	3,56	2,72
Áttétel más szervtől	24	0,32	—0,05
Összesen	7525	100,00	

* Egy ügyben több panasz is lehet.

Az ügyek megoszlása az ügy keletkezésének módja szerint



1/2. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez 1997-ben érkezett ügyek megoszlása az indítványozók szerint

Indítványozó	1997	%
Egyéni	6914	91,88
Család	21	0,28
Kollektív	228	3,03
Civil szervezet	47	0,62
Hivatal	9	0,12
Hivatalból indult	268	3,56
Egyéb	38	0,50
Összesen	7525	100,00

1/3. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez 1997-ben érkezett ügyek megoszlása a sérelmet szenvedettek szerint

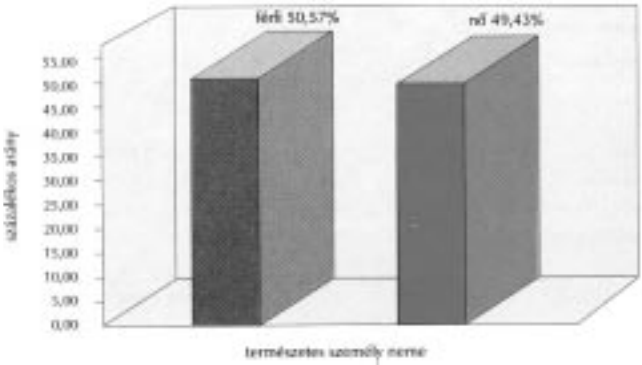
Sérelmet szenvedett	1997	%
Egyén	6548	87,02
Állampolgárok csoportja	977	12,98
Összesen	7525	100,00

1/4. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez 1997-ben érkezett ügyek megoszlása az indítványozó természetes személy neme szerint

Természetes személy neme	1997	%	Összlakosság megoszlása	%
Férfi	3311	50,57	4 863 277	47,80
Nő	3237	49,43	5 311 165	52,20
Összesen	6548	100,00	10 174 442	100,00

Az indítványozó természetes személy neme szerinti megoszlása



1/5. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez 1997-ben érkezett ügyek megoszlása az indítványozó állampolgársága szerint

Indítványozó állampolgársága	1997	%
Magyar	6819	90,62
Külföldi	86	1,14
Hontalan	1	0,01
Kettős állampolgár	8	0,11
Nem állapítható meg	611	8,12
Összesen	7525	100,00

1.3. A panaszok jellemzői

Az országgyűlési biztoshoz és helyetteséhez érkezett beadványok sok esetben több panaszt is tartalmaztak. 1997 évben 7525 ügyben 8192 panasz volt. A panaszok jellege arányaiban hasonló az 1996 évihez, a sorrendje pedig azonos. Legtöbben valamilyen szerv sérelmes döntését kifogásolták (39,5 százalék). A panaszok 19,5 százaléka valamilyen sérelmes eljárást, 7,7 százaléka az eljárás elhúzódását, 4,2 százaléka pedig a hatóság hallgatását kifogásolta. A jogszabályt kifogásolók száma 496, ami a sérelmek 6,0 százalékát tette ki. Az előző beszámolóhoz képest közel 8 százalékkal nőtt a sérelmes eljárás, ugyanakkor 3,5 százalékkal csökkent a sérelmes döntés elleni panaszkodók aránya. Az egyéb jellegű „panaszok” nagy része lényegében jogi tanácsadásra irányult. Az állampolgárok jelentős része ingyenes „jogsegélyszolgálatnak” tekinti az országgyűlési biztosokat és a hivatalt. Például gyakran kérnek felvilágosítást a nyugdíj kiszámításának módjáról, a magánszemélyek közötti szerződés tartalmáról, a kezesség-

vállalásról, vagy arról, hogy honnan kérhetnek segélyt (lásd az 1/6. számú táblázatot).

A beszámolási időszakban érkezett panaszok 24,8 százaléka a települési önkormányzatok polgármesteri hivatalaira vonatkozott. Ezen belül a legtöbb azaz 17,5 százalék lakás- és helyiség ügyekben érkezett. Az 1997. évi arány az 1996. évi 26,2 százalékhoz képest csökkent. A polgármesteri hivatalok elleni panaszok között jelentősen megnőtt — 2,2 százalékról 9,1 százalékra — a hadigondozással összefüggő panaszok aránya, továbbá emelkedett a szociális ellátást és a helyi adóval kapcsolatos eljárást kifogásolók száma is.

Növekedett az előző beszámolási időszakhoz képest az egészségbiztosítási, egészségügyi ellátást kifogásoló panaszok aránya, és továbbra is jelentősek a kárpótlási és földügyekben, a nyugdíj-biztosítási ügyekben, a közüzemi szolgáltatókkal, valamint a rendőrségi eljárásokkal kapcsolatos sérelmek. Szintén magas a büntető, polgári jogi, büntetés-végrehajtási és a munkaügyi panaszok száma (lásd az 1/7. számú táblázatot). A bíróságok eljárását, az ítéletek jogszerűségét kifogásolók száma 859 volt, ami az összes panasz 10,5 százaléka, közel 3 százalékkal kevesebb, mint korábban. Ez a szám változatlanul jelentős, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az országgyűlési biztosok a bíróságokkal kapcsolatos hatáskörük hiányát minden lehetséges fórumon hangsúlyozzák. A beszámolási időszakban 188 panasz érkezett az Országgyűlés és intézményei ellen, ami százalékosan magasabb, mint az előző beszámolási időszakban volt. Csökkent a Kormány és a minisztériumok elleni panaszok száma, ugyanakkor többen panaszkodtak az országos hatáskörű szervekre. Az Országgyűlés és a Kormány elleni beadványok döntő többsége valamely törvényi vagy jogszabályi rendelkezés ellen irányult. A minisztériumok esetében — sorrendben — az eljárás elhúzódását, majd a sérelmes döntéseket és a megalkotott jogszabályokat kifogásolták legtöbben. Az országos hatáskörű szerveknél igen magas volt a sérelmes döntés elleni panaszok száma (162 panaszból 71 a sérelmes döntést kifogásolta).

Az előző beszámolóhoz viszonyítva megállapítható, hogy jelentősen emelkedett az egészségügyi ellátó szervek tevékenységét kifogásolók aránya, nőtt továbbá a rendőrség, a végrehajtó szervek, a közüzemi szolgáltatók, a földhivatalok (földművelésügyi hivatalok) és a biztosítók elleni beadványok aránya is (lásd az 1/8. számú táblázatot).

Az ügyek jellegét tekintve az 1997. évben érkezett 8192 panaszból 3238 valamely szervezet sérelmes döntését kifogásolta. Ezen belül legtöbben a polgármesteri hivatalok, a bíróságok és a rendőrség döntése ellen panaszkodtak.

Az országgyűlési biztoshoz és helyetteséhez benyújtott panaszok közül 1603 a hatóságok sérelmes eljárását kifogásolta, ebből 258 a helyi polgármesteri hivatalok, 205 a rendőrségek, 165 pedig a közüzemi szolgáltatók eljárása ellen irányult.

Még mindig magas az eljárások elhúzódását és a hatóságok hallgatását sérelmezők száma, a kettő együtt 981. E két sérelem tekintetében is a polgármesteri hivatalokra panaszkodtak a legtöbben (lásd az 1/9. számú táblázatot).

1997-ben a panaszok 70,6 százaléka városokból (5312) és 27 százaléka községekből (2029) érkezett. Ez az előző évi beszámolóhoz képest változást jelent, ugyanis a városban élő panaszkodók száma 2 százalékkal csökkent (lásd az 1/10. számú táblázatot).

A magyar lakosság panaszkodási hajlamát vizsgálva megállapíthatjuk, hogy változatlanul Budapestről érkezett a legtöbb beadvány (2456, az ügyek 32,6 százaléka), bár 0,7 százalékkal kevesebb, mint az előző beszámolási időszakban. A fővárosi kerületek esetében a XIII., a XIV., és a II. kerületekből érkezett panaszok száma emelkedett, csökkent viszont a XII. az I., a XX. kerületekből benyújtottak aránya (lásd az 1/11. számú táblázatot).

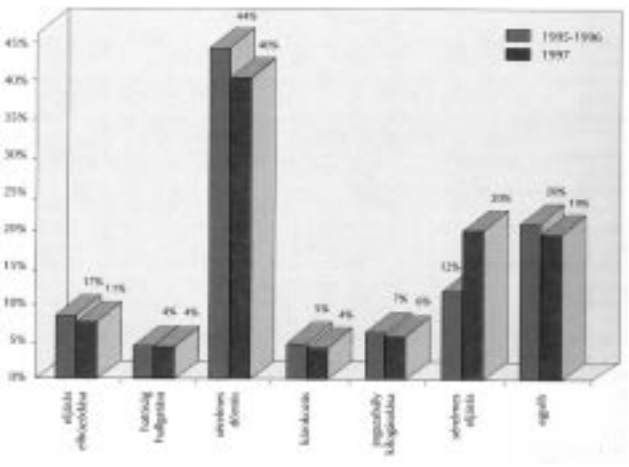
A megyékben élő lakosság megoszlásához képest a legtöbb panasz Pest és Borsod-Abaúj-Zemplén megyéből érkezett (lásd az 1/12. számú táblázatot). Az előző beszámolási időszakhoz képest a leglátványosabb csökkenés Hajdú-Bihar és Csongrád megyében volt. 1997-ben Borsod-Abaúj-Zemplén és Somogy megyében emelkedett legjobban a panaszok száma. A megyei arányok ilyen jellegű alakulása egyértelműen összefügg az országgyűlési biztos és helyettese inspekciós látogatásaival. 1996-ban Hajdú-Bihar és Csongrád megyében volt kihelyezett ügyfélfogadás, ahol akkor nőtt a benyújtott panaszok száma. 1997-ben pedig az országgyűlési biztos és általános helyettese Somogy és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében tartott inspekciót (lásd az 1/13. számú táblázatot).

1/6. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez 1997-ben benyújtott panaszok megoszlása a panasz jellege szerint

Panasz jellege	1997	%	A korábbi beszámoló arányai %
Eljárás elhúzódása	635	7,75	8,87
Hatóság hallgatása	346	4,22	4,42
Sérelmes döntés	3238	39,53	43,77
Károkozás	331	4,04	4,52
Jogszabály kifogásolása	496	6,05	6,53
Sérelmes eljárás	1603	19,57	11,58
Egyéb	1543	18,84	20,31
Összesen	8192	100,00	100,00

A benyújtott panaszok jellege megoszlásának alakulása



1/7. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyetteséhez 1997-ben érkezett panaszok típus szerinti megoszlása

Panasz típusa	1997	%	Az előző beszámoló arányai %
Adóügy	165	2,01	1,89
Állampolgársági ügy	48	0,59	0,52
Büntetés-végrehajtási ügy	82	1,00	0,72
Büntetőügy	485	5,92	—
Cégügy	13	0,16	—
Egészségbiztosítási ügy	180	2,20	1,62
Egészségügyi ellátás (pl. orvosi, gyógyszertári stb.)	196	2,39	1,21
Egyéb végrehajtási ügy	100	1,22	1,19
Földhivatali ügy	156	1,90	1,71
Gazdasági ügy	106	1,29	1,97
Határőrséggel kapcsolatos ügy	7	0,09	0,04
Honvédségi ügy	44	0,54	0,34
Illetékügy	37	0,45	0,70
Kamarai ügy	40	0,49	0,54
Kárpótlási és földügy	452	5,52	6,82
Környezetvédelem	73	0,89	0,48
Szabálysértési ügy	93	1,14	—
Közigazgatási hivatali ügy	9	0,11	0,13
Közjegyzői eljárás	25	0,31	0,43
Közüzemi szolgáltató ügy	346	4,22	4,18
Munkaügy	370	4,52	4,97
Nemzetbiztonsági ügy	6	0,07	0,07
Nyugdíj-biztosítási ügy	453	5,53	5,66
Oktatás, felsőoktatás, közművelődés, oktatási intézményi ügy	75	0,92	0,59
Lakásügy (nem önkormányzati)	125	1,53	1,05
Biztosítási ügy	36	0,44	0,14
Települési önkormányzatok összesen	2028	24,76	23,48
Ebből:			
hadigondozás	185	9,12	2,22
helyi adó	66	3,25	2,44
birtokvédelem	139	6,85	8,59
egészségügyi igazgatás	22	1,08	0,63
építésügy	331	16,32	20,13
gyámügy	136	6,71	5,44
ipar-kereskedelem, vállalkozás	48	2,37	2,37
közművelődés	1	0,05	0,07
lakás- és helyiségügy	355	17,50	26,20
mezőgazdaság	16	0,79	0,78
oktatás	35	1,73	0,59
szabálysértés	52	2,56	3,15
szociális ellátás	352	17,36	15,95
egyéb (pl. testületi döntés elleni panasz)	187	9,22	9,88
általános igazgatás	103	5,08	3,77
Pénzintézeti (OTP-, bank-) ügy	174	2,12	2,59
Gondnoksági ügy	178	2,17	—
Polgári jogi ügy	661	8,07	4,99
Rendőrségi eljárás	348	4,25	5,77
Szövetkezeti ügy	61	0,74	1,42
Természetvédelem	8	0,10	0,07
Ügyészségi (nem büntető-) eljárás	47	0,57	0,84
Ügyvédi ügy	36	0,44	0,51
Vámhivatallal kapcsolatos ügy	37	0,45	0,30
Szociális ügy (nem önkormányzati)	144	1,76	1,28
Egyéb	748	9,13	8,45
Összesen	8192	100,00	100,00

1/8. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez 1997-ben érkezett panaszok megoszlása a panasszal érintett szervek szerint

Panasszal érintett szerv	**1997**	**%**	**A korábbi beszámoló arányai %**
Országgyűlés	182	2,22	1,93
Országgyűlés bizottsága	3	0,04	0,03
Országgyűlés Hivatala	0	0,00	0,10
Országgyűlés tisztségviselője	3	0,04	0,04
Kormány	56	0,68	0,70
Kormány bizottsága	0	0,00	0,01
Miniszterelnöki Hivatal	7	0,09	0,06
Minisztériumok	136	1,66	1,79
Országos hatáskörű szerv	162	1,98	1,94
Adóhatóság	124	1,51	1,58
Biztosító	38	0,46	0,16
Büntetés-végrehajtási intézmény	76	0,93	0,76
Bíróság	859	10,49	13,44
Egészségbiztosító	157	1,92	1,62
Egészségügyi ellátó szerv	175	2,14	1,10
Egyéb dekoncentrált (területi) szerv	59	0,72	1,02
Földhivatal	166	2,03	1,86
Földművelésügyi hivatal	41	0,50	0,23
Földrendezési és földkiadó bizottság	53	0,65	1,17
Gazdálkodó szerv (kft., rt.)	355	4,33	4,52
Határőrség	9	0,11	0,12
Helyi önkormányzati testület	624	7,62	5,92
Helyi polgármesteri hivatal	1413	17,25	18,56
Honvédség	59	0,72	0,42
Illetékhivatal	37	0,45	0,53
Ingatlankezelő szervezet	23	0,28	0,21
Kárpótlási hivatal	136	1,66	2,80
Közigazgatási hivatal	69	0,84	1,10
Közjegyző	34	0,42	0,55
Köztestület (kamara)	32	0,39	0,49
Közüzemi szolgáltató	280	3,42	3,31
Munkaügyi központ	29	0,35	0,37
Nemzetbiztonsági szerv	12	0,15	0,10
Nyugdíjbiztosító	367	4,48	5,30
Oktatási intézmény	80	0,98	0,74
Pénzintézet	194	2,37	2,82
Rendőrség (BRFK, helyi)	666	8,13	6,11
Szociális otthon	24	0,29	0,26
Szövetkezet	90	1,10	1,81
Ügyészség	91	1,11	1,03
Ügyvéd	54	0,66	0,59
Vámhivatal	37	0,45	0,30
Végrehajtó	93	1,14	1,03
Egyéb szerv	945	11,54	11,50
Nincs vagy nem állapítható meg	142	1,73	0,00
Összesen	8192	100,00	100,00

1/9. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez 1997-ben intézett panaszok megoszlása az érintett szervek és a panaszok jellege szerint

Panasszal érintett szerv/panasz jellege az 1997. évben	eljárás elhúzó-dása	hatóság hall-gatása	sérelmes döntés	kár-okozás	jogszabály kifogá-solása	sérelmes eljárás	egyéb	összesen	%	A korábbi beszámoló arányai %
Országgyűlés	0	0	6	0	163	4	9	182	2,22	1,93
Országgyűlés bizottsága	0	1	0	0	0	1	1	3	0,04	0,03
Országgyűlés tisztségviselője	0	0	1	0	0	1	1	3	0,04	0,04
Kormány	1	1	4	2	38	4	6	56	0,68	0,70
Miniszterelnöki Hivatal	0	3	3	0	0	1	0	7	0,09	0,06
Minisztériumok	36	10	27	3	26	16	18	136	1,66	1,80
Országos hatáskörű szervek	7	13	71	6	8	26	31	162	1,98	1,94
Adóhatóság	8	9	65	2	7	23	10	124	1,51	1,59
Biztosító	3	1	19	11	0	1	3	38	0,46	0,16
Büntetés-végrehajtási intézmény	4	1	30	1	4	29	7	76	0,93	0,76
Bíróságok	107	21	583	13	4	99	32	859	10,49	13,38
Egészségbiztosító	7	5	85	0	17	34	9	157	1,92	1,62
Egészségügyi ellátó szerv	5	2	27	9	7	70	55	175	2,14	1,11
Földhivatal	42	27	44	3	0	37	13	166	2,03	1,86
Földművelésügyi hivatal	12	1	26	0	0	13	1	53	0,65	0,23
Földrendezési és földkiadó biz.	14	3	12	0	0	10	2	41	0,50	1,18
Gazdálkodó szerv (kft., rt.)	20	2	107	75	0	93	58	355	4,33	4,53
Határőrség	0	0	5	0	0	1	3	9	0,11	0,12
Helyi önkormányzati testület	45	9	234	20	97	115	104	624	7,62	5,93
Helyi polgármesteri hivatal	139	120	651	28	27	258	190	1413	17,25	18,61
Honvédség	1	1	25	3	3	6	20	59	0,72	0,42
Illetékhivatal	1	0	27	0	1	5	3	37	0,45	0,53
Ingatlankezelő szervezet	2	0	5	2	0	7	7	23	0,28	0,21
Kárpótlási hivatal	13	3	89	1	1	22	7	136	1,66	2,81
Közigazgatási hivatal	9	7	47	0	0	4	2	69	0,84	1,11
Közjegyző	2	0	8	1	0	19	4	34	0,42	0,55
Köztestület (kamara)	2	3	5	0	16	5	1	32	0,39	0,49
Közüzemi szolgáltató	4	8	45	7	8	165	43	280	3,42	3,32
Munkaügyi központ	3	1	17	0	0	6	2	29	0,35	0,37
Nemzetbiztonsági szerv	1	0	5	0	0	5	1	12	0,15	0,10
Nyugdíjbiztosító	18	6	267	3	9	42	22	367	4,48	5,32
Oktatási intézmény	2	0	35	0	1	22	20	80	0,98	0,74
Pénzintézet	4	1	50	37	7	37	58	194	2,37	2,83
Rendőrség	56	53	300	6	5	205	41	666	8,13	6,13
Szociális otthon	3	0	1	0	0	7	13	24	0,29	0,26
Szövetkezet	5	0	29	14	3	25	14	90	1,10	1,81
Ügyészség	10	12	46	1	1	18	3	91	1,11	1,04
Ügyvéd	2	0	6	16	0	23	7	54	0,66	0,59
Vámhivatal	3	1	26	0	1	6	0	37	0,45	0,30
Végrehajtó	15	5	31	8	1	28	5	93	1,14	1,03
Egyéb dekoncentrált (ter.) szerv	8	9	17	3	1	12	9	59	0,72	0,84
Egyéb szerv	19	7	150	32	26	90	621	945	11,54	9,80
Nem állapítható meg*	2	0	7	24	14	8	87	142	1,73	1,72
Összesen	635	346	3238	331	496	1603	1543	8192	100,00	100,00

* A panaszos beadványából nem állapítható meg, vagy pl. személyekre vonatkozik a panasz.

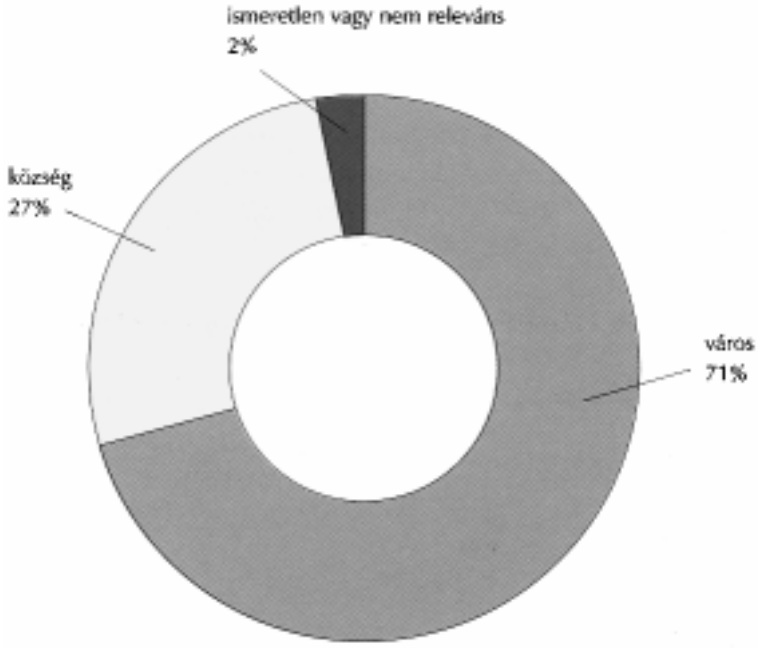
1/10. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez 1997-ben érkezett ügyek megoszlása településtípusok szerint

Település típusa	1997	%	Százalékos eltérés az előző beszámoló adataihoz képest	Összlakosság megoszlása	%
Város	5312	70,59	—1,98	6 424 986	63,15
Község	2029	26,96	0,11	3 749 456	36,85
Ismeretlen vagy nem releváns*	184	2,45	1,87	0	0,00
Összesen	7525	100,00		10 174 442	100,00

* Például hivatalból indult, hajléktalan, névtelen stb. panaszostól származó ügyben.

Az ügyek megoszlása településtípusok szerint



A Somogy megyei látogatást megelőzően Kaposváron 11 helyen, a megye négy városa és két községe polgármesteri hivatalában, a taszári laktanyában (összesen 18 helyen) helyeztünk el panaszgyűjtő ládákat. A gyűjtőládákba 62 beadvány, az OBH címére postai úton 26 levél érkezett, 2 panaszlevelet pedig az ügyfelek személyesen adtak át. A 90 beadvány 96 panaszt tartalmazott. A megyeházán tartott ügyfélfogadásra 7 személyt hívtunk meg, rajtuk kívül további 14-en jelentek meg és kaptak lehetőséget panaszuk előterjesztésére. A hivatal munkatársai a látogatást felhasználták arra is, hogy — a megyéből korábban érkezett — 7 panaszos ügyében helyszíni vizsgálatot végezzenek.

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei kihelyezett ügyfélfogadással egybekötött munkalátogatásra 1997 novemberében került sor. Miskolcon 12 helyen és a megye 4 városának polgármesteri hivatalában tettünk beadványgyűjtő ládákat. A felhívásra a gyűjtőládákba 99 panasz, az OBH címére postai úton 56 levél érkezett (összesen: 155). A megyeházán tartott ügyfélfogadásra 14 panaszost hívtunk meg személyes meghallgatásra, rajtuk kívül még további 27 fő jelent meg és kapott lehetőséget panasza előterjesztésére. A helyszínen 6 folyamatban lévő ügy körülményeit tisztáztuk. A megyei látogatások alkalmából érkezett panaszok típus szerinti megoszlását, amely többségében megfelel az országos mutatónak, az 1/14. számú táblázat tartalmazza.

Az országgyűlési biztos és általános helyettese a munkalátogatások során találkozott a megyei polgármesterekkel, jegyzőkkel. A megyék vezetőivel értékelték az együttműködés tapasztalatait. Számos intézménynél végeztek vizsgálatot, melynek keretében adatokat gyűjtöttek különböző átfogó vizsgálataikhoz, vagy a már korábban befejezett vizsgálatok ajánlásainak gyakorlati megvalósítását ellenőrizték. A panaszok számának alakulása, a vizsgálatokhoz szükséges információk megszerzése, a szakmai tapasztalatok kölcsönös kicserélése, a közvetlen személyes megbeszélések hatékonysága mind azt mutatják, hogy ezek a megyei látogatások a jövőben is szükségesek és indokoltak.

1/11. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez 1997-ben érkezett ügyek megoszlása kerületenként

Kerületek	1997		Különbség az előző beszámolóhoz képest százalékban	Összlakosság kerületenként	
	összesen	%		fő	%
I. kerület	54	2,20	—0,90	29 667	1,57
II. kerület	182	7,41	0,38	92 778	4,92
III. kerület	173	7,04	0,13	141 506	7,50
IV. kerület	79	3,22	—1,26	113 900	6,04
V. kerület	106	4,32	—0,36	36 400	1,93
VI. kerület	95	3,87	—0,20	51 423	2,73
VII. kerület	95	3,87	—0,49	73 382	3,89
VIII. kerület	146	5,94	—0,17	86 474	4,58
IX. kerület	76	3,09	—0,35	69 547	3,69
X. kerület	84	3,42	—0,45	88 660	4,70
XI. kerület	184	7,49	0,15	148 541	7,88
XII. kerület	92	3,75	—2,13	67 295	3,57
XIII. kerület	197	8,02	0,39	121 813	6,46
XIV. kerület	178	7,25	0,39	132 860	7,04
XV. kerület	71	2,89	—0,78	90 561	4,80
XVI. kerület	74	3,01	—0,15	70 874	3,76
XVII. kerület	74	3,01	0,14	78 236	4,15
XVIII. kerület	101	4,11	0,18	100 554	5,33
XIX. kerület	50	2,04	—0,54	66 653	3,53
XX. kerület	39	1,59	—0,96	67 990	3,60
XXI. kerület	54	2,20	0,19	85 479	4,53
XXII. kerület	44	1,79	—0,50	53 031	2,81
XXIII. kerület	15	0,61	—0,14	18 591	0,99
Ismeretlen	193	7,86	—7,43		
Mindösszesen	2456	100,00		1 886 215	100,00

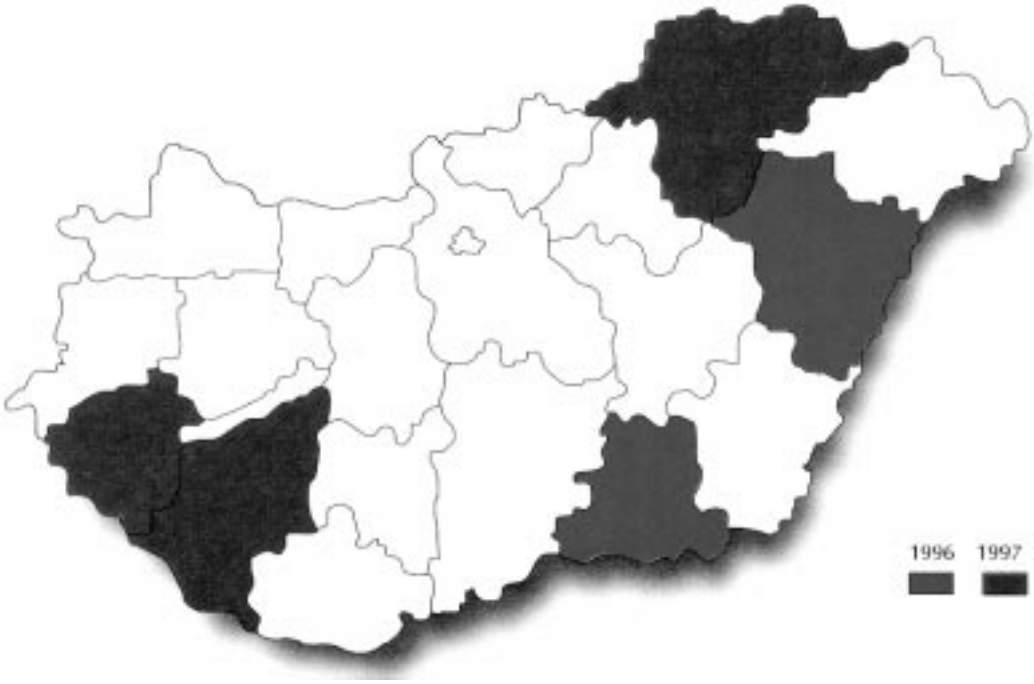
1/12. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez 1997-ben érkezett ügyek megyénkénti megoszlása

Megye	1997		Különbség az előző beszámolóhoz képest százalékban	Összlakosság	%
	összesen	%			
Budapest	2456	32,64	—0,73	1 886 215	18,54
Bács-Kiskun	278	3,69	0,21	539 188	5,30
Baranya	196	2,60	—0,65	407 186	4,00
Békés	165	2,19	—0,20	400 625	3,94
Borsod-Abaúj-Zemplén	567	7,53	2,37	742 628	7,30
Csongrád	268	3,56	—1,00	424 614	4,17
Fejér	250	3,32	—0,09	425 828	4,19
Győr-Moson-Sopron	185	2,46	—0,03	425 470	4,18
Hajdú-Bihar	319	4,24	—2,03	547 712	5,38
Heves	219	2,91	0,11	327 299	3,22
Jász-Nagykun-Szolnok	197	2,62	—0,13	419 052	4,12
Komárom-Esztergom	193	2,56	0,04	310 897	3,06
Nógrád	149	1,98	—0,14	220 828	2,17
Pest	768	10,21	—0,18	994 502	9,77
Somogy	355	4,72	2,22	335 516	3,30
Szabolcs-Szatmár-Bereg	275	3,65	0,36	572 423	5,63
Tolna	127	1,69	0,21	247 716	2,43
Vas	117	1,55	—0,31	270 386	2,66
Veszprém	209	2,78	—0,39	377 105	3,71
Zala	180	2,39	0,52	299 252	2,94
Külföld	20	0,27	0,12	—	—
Ismeretlen	32	0,43	—0,31	—	—
Mindösszesen	7525	100,00		10 174 442	100,00

1/13. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese által tartott megyei inspekciók



Látogatások (megye)	A megyékbe kihelyezett ládákba bedobott panaszok	A látogatásra hivatkozva postán érkezett panaszok	Személyesen meghallgatott ügyfelek	Látogatott, illetve vizsgált intézmények száma
Hajdú-Bihar	151	47	36	11
Csongrád	122	51	15	7
Zala*	—	—	—	4
Somogy	62	28	25	8
Borsod-Abaúj-Zemplén	99	56	41	14

* A panaszok alacsony száma miatt panaszládát nem helyeztünk ki, s ügyfélfogadás sem volt.

Az Országgyűlési Biztos Hivatalának kezdeményezésére a Magyar Televízió Művelődési Műsorok Stúdiójának gondozásában 1997 júniusától „Álompolgár" címmel indított adássorozatot az országgyűlési biztosok tevékenységéről. A havonta egyszer jelentkező ismeretterjesztő műsor legfontosabb célja, hogy bemutassa az állampolgároknak a magyar közéletben eddig ismeretlen ombudsman intézmény tevékenységét, valamint közérthetően ismertesse az Alkotmányban rögzített állampolgári jogok tartalmát, az alkotmányos visszásság fogalmát. Az adások következményeként is nőtt a Hivatalhoz érkezett panaszok száma. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének műsorai (4 adás) alatt telefonon, illetve azt követően levélben összesen 66 panasz érkezett a hivatalhoz, melyek közül 15-nek már volt előzménye. Így a 4 adás összesen 51 új ügyet eredményezett.

1.4. A panaszok sorsa, az országgyűlési biztos hatásköre és annak mérlegelése

1997-ben az országgyűlési biztos és általános helyettese 8192 panaszt kapott, ezek közül 4752-ben sikerült az eljárást valamilyen módon befejezni. Ha az előzetes elemzés során, a beadott panaszok és annak mellékletei alapján megállapítható volt a hatáskör hiánya, akkor azokat vizsgálat nélkül utasítottuk el, erre 3852 esetben (81 százalék) került sor. Az 1997-ben érkezettek közül 323 panaszt vizsgáltak ki a munkatársak (a befejezett ügyek 7 százaléka). 577 beadványt (12 százalék) hatáskör hiányában az illetékes hatóságokhoz tettünk át, illetve valamilyen okból megszüntettük az eljárást.

A beszámolási időszakban összesen 6327 panaszt utasított el vizsgálat nélkül az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese. (Ebből 1995-ről 97 panasz származott, 1996-ról pedig 2378.) Az áthúzódó ügyek vizsgálatát is figyelembe véve összesen 1260 panasz érdemi vizsgálata fejeződött be 1997-ben.

A vizsgálatok legnagyobb részét az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének munkatársai végezték, míg az elutasítások és a beérkezett panaszok előkészítése, elemzése a Hivatal Jogi Előkészítő Főosztályának feladata volt. Összesen 44 felsőfokú végzettségű munkatárs fejezett be 1997-ben 8484 ügyet (lásd az 1/15. számú táblázatot).

1/14. számú táblázat

A megyei látogatások során érkezett panaszok megoszlása a panaszok típusa szerint

Panasz típusa	Somogy megye	Borsod-Abaúj-Zemplén megye
Adóügy	1	3
Biztosító ellen	0	1
Bírósági ügy	0	2
Büntetőügy	4	4
Büntetés-végrehajtás	0	1
Egészségbizt. ügy	2	5
Egészségügyi ellátás	2	1
Végrehajtási ügy	3	1
Földhivatali ügy	1	5
Honvédségi ügy	3	5
Kárpótlási és földügy	11	0
Környezetvédelem	1	0
Közüzemi szolg. ügy	2	9
Munkaügy	4	12
Munkaügyi központ	0	1
Nyugdíj-biztosítási ügy	2	11
Oktatás, közműv.	1	0
Hadigondozás	3	4
Lakásügy (nem önk.)	1	2
Közig. hivatal ellen	0	1
Helyi önkormányzatok	0	0
helyi adó	2	1
birtokvédelem	2	2
építésügy	3	5
ipar-kereskedelem, vállalkozás	1	5
gyámügy	0	1
lakás- és helyiségügy	2	5
szabálysértés	1	0
szociális ellátás	6	6
egyéb (pl. testületi döntés elleni panasz)	1	11
Vám- és pénzügy	0	1
Pénzintézeti (OTP-, bank-) ügy	2	7
Gondnoksági ügy	1	0
Polgári jogi ügy	12	5
Rendőrségi ügy	3	6
Szövetkezeti ügy	2	6
Vámhivatallal kapcsolatos ügy	1	0
Szociális ügy (nem önkormányzati)	2	0
Ügyvéd	0	1
Egyéb	14	25
Összesen	96	155

1/15. számú táblázat

Vizsgálatokat és elutasításokat végzők létszámának megoszlása

	Állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese	Hivatal		Összesen
		jogi előkészítés	panasziroda	
Főosztályvezető	4	1	—	5
Főosztályvezető-helyettes	3	—	—	3
Osztályvezető	—	2	1	3
Felsőfokú végzettségű munkatárs	21	9	3	33
Adminisztrátor	3	1	1	5
Összesen	31	13	5	49

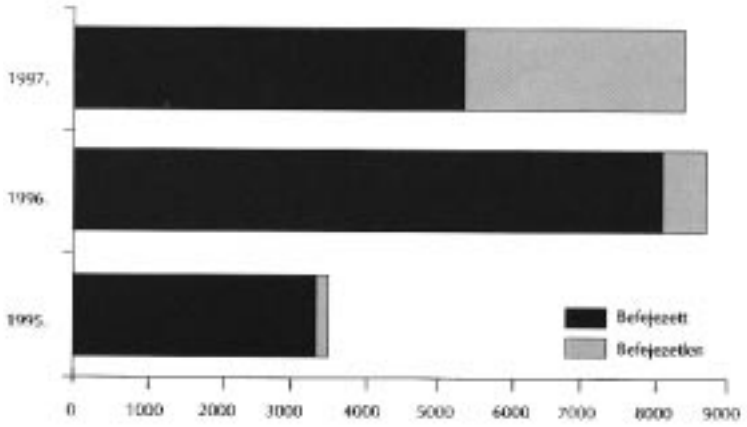
A főosztályvezetőket is számolva az 1 főre eső elintézett ügyek száma 1997-ben 193 volt. Az előző beszámolási időszakhoz képest létszámunk ugyan emelkedett, ennek ellenére még 3440 ügyet nem tudtunk lezárni. Ez egyrészt abból adódik, hogy az intézmény megalakításával kapcsolatos problémák miatt a beszámolási időszakban jelentős számú hátralékot kellett feldolgozni. Másrészt emelkedett a hivatalból indított vizsgálatok száma, melyek rendkívül időigényesek, és elvégzésük komoly szakmai tudást igényel. Munkatársainktól a jelenlegi körülmények között több ügy befejezését továbbra sem várhatjuk el, a mennyiségi és a minőségi munka javításához pedig feltétlenül további létszámemelésre lenne szükség. Ezt pedig az elviselhetetlen elhelyezési körülmények miatt nem tudjuk megoldani (lásd az 1/16. számú táblázatot).

1/16. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és általános helyetteséhez érkezett panaszok megoszlása az eljárás stádiuma szerint 1997. december 31-én

Az eljárás stádiuma	Származási éve			Összesen
	1995	1996	1997	
Befejezett	3372	7848	4752	15 972
Befejezetlen	48	640	3440	4 128
Összesen	3420*	8488*	8192	20 100

* Az előző beszámoló adataihoz képest az eltérés oka: a vizsgálat során kiderült, hogy egy ügy több panaszt is tartalmaz.



2.
A panaszok elutasításának gyakorlata

2.1. Az elutasítások jelentősége és formai jellemzői

Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Az országgyűlési biztosokról szóló 1993. évi LIX. törvény előírja, hogy az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, határozata, illetve mulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn.

Az idézett alkotmányos és törvényi szabályból következően az országgyűlési biztos intézménye egy olyan jogvédő fórum, amely az alkotmányos jogok szempontjait érvényesítve nyújt segítséget a sérelmet szenvedett természetes vagy jogi személyeknek, feltéve, ha e sérelmek valamely hatóság vagy közszolgáltató tevékenységére vezethetők vissza.

Az országgyűlési biztos — a kérelmező szempontjából — eredményes fellépésének előfeltétele a törvényi előírások együttes fennállása. E feltételek gyakorlatilag két nagy csoportra oszthatók. Az első csoportba tartoznak azok az előírások, amelyek az 1993. évi LIX. törvény alapján eljárási korlátokat állítanak az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese eljárása elé. Ezek a 2.2. fejezetben tárgyalt — szűk értelemben vett hatásköri — elutasítási okok a következők:

a) Az ügyben nincs olyan érintett szerv, amely hatóságnak vagy közszolgáltatónak minősül.

b) Az ügy 1989 előtt indult.

c) Az ügyben nem merítették ki a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslatot.

d) A jogerős közigazgatási határozat közlésétől számítva egy éven túl nyújtották be az országgyűlési biztosokhoz a panaszt.

A felsorolt elutasítási okok nem kívánják meg az országgyűlési biztos, illetve helyettese jogkérdésben történő mérle-

gelését, csupán azt kell eldönteni, hogy az említett körülmények valamelyike fennáll-e vagy sem. Igenlő válasz esetén a panaszt minden további vizsgálat nélkül el kell utasítani. Érdemi vizsgálatra csak olyan panasz ügyében kerülhet sor, amelyeknél kizáró feltételek nem állnak fenn.

A hatásköri (eljárási) okok miatt elutasítandó panaszok másik csoportja viszont szükségessé teszi az országgyűlési biztos vagy általános helyettese mérlegelését. Nem vizsgálható ugyanis a panasz, ha az abban megfogalmazott sérelem nem érint alkotmányos jogot. Az 1997. évi beszámolóban ez az eljárási korlátozás nem szerepelt, hanem egységesen alkotmányos visszásság hiánya miatt elutasított beadványok között fordult elő. Időközben munkánk során megkülönböztettük azokat az eseteket, amikor a panasz nem érint alkotmányos jogot azoktól, amelyekben a hatóság döntése, eljárása vagy mulasztása összefügg az alkotmányos jogokkal, de ezek sérelme nem állapítható meg. Ez a megoldás, amely nem egyszerűen formai, hanem tartalmi következményekkel is járt, megfelel az Alkotmány és az Obtv. már idézett paragrafusainak, amelyek kimondják, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságok esetén járhat el az országgyűlési biztos.

Az említett különbségtétel formai következménye, hogy a hatáskör (eljárási feltétel) hiányában történő elutasításokat, beleértve az érintett alkotmányos jog hiányát, általában tájékoztató levélben tettük meg. Az alkotmányos visszásság hiányát minden esetben érdemi vizsgálat után, jelentésben állapítottuk meg.

Rendszertanilag az alkotmányos visszásság hiányával egy csoportba tartoznak azok az ügyek, amelyekben a panaszt az alkotmányos visszásság csekély foka miatt utasítottuk vissza. Ezt az Obtv. 17. § (2) bekezdése rögzíti. Hangsúlyozni szeretnénk, hogy az említett rendelkezés nem úgy értelmezendő, hogy az ilyennek tűnő esetekben egyáltalán ne kerüljön sor vizsgálatra. Figyelemmel azonban arra, hogy olyan ügyek, amelyekben a hatáskör megállapítható, és ha kisebb mértékben is, de az adott alkotmányos jog is veszélyeztetve van, szinte kivétel nélkül minden ügyben lefolytattuk a vizsgálatot, és arról jelentést készítettünk.

A hatásköri okból történő, valamint az alkotmányos visszásság hiánya miatti elutasítások között külön kategóriát alkotnak az ismételt, a névtelen és nem jogosulttól származó, valamint a nyilvánvalóan alaptalan panaszok. Közös jellemzőjük, hogy beható vizsgálatot többnyire nem igényelnek. Ennek következtében az ismételt, új tényeket nem tartalmazó, szinte mindig, a nyilvánvalóan alaptalan beadványt pedig általában tájékoztató levélben utasítjuk el.

Számos esetben fordult elő, hogy a beadványból nem lehetett megállapítani sem a szűkebb hatáskört megalapozó tényeket, sem pedig azt a körülményt, hogy érint-e a panasz alkotmányos jogot. Ilyen esetekben széles körű előzetes vizsgálatot folytattunk le, amelynek során a panasz jellegének megfelelően megkerestük az érintett hatóságokat, iratokat, dokumentumokat szereztünk be a különböző szervektől, illetve esetenként felvettük a kapcsolatot a panaszosokkal is. A beszerzett adatok alapján döntöttünk a hatásköri kérdésekről és amennyiben az előzetes vizsgálat kiterjesztése indokolta, esetenként ennek hiányát is jelentésben állapítottuk meg.

Az országgyűlési biztosokról szóló törvény alapján tehát minden beérkező beadványt több szakaszban vizsgáltunk meg.

Az első szakaszt magának a beadványnak a vizsgálata jelentette. Amennyiben ez szükségesnek mutatkozott, ezt követte az előbb említett előzetes vizsgálat. Az elutasítások legnagyobb részére a két szakasz valamelyikének lezárását követően került sor. A harmadik szakasz az érdemi vizsgálatokat jelentette, melyek során már arra kerestünk választ, történt-e az ügyben valamilyen alkotmányos visszásság. Azok az elutasítások, amelyekben mind a három szakaszra sor került jelentéssel, a többinél pedig tájékoztató levéllel zárultak. Ily módon az elutasítással végződött panaszok ügyében 529 jelentést és 6327 tájékoztató levelet adtunk ki.

A felvázolt eljárások során a beszámolási időszakban összesen 7753 panaszt utasítottunk el. Ezek közül 4554 érkezett a tárgyévben, míg 1996-ból 3053, 1995-ből pedig 146 származott. Az 1997-es beszámoló adataival összevetve ezt a számot, azt a meglepő képet kapjuk, hogy majdnem ugyanannyi panaszt utasítottunk el az előző beszámolási időszakban, egészen pontosan 6894-et. Figyelembe kell venni azonban azt a tényt, hogy ez utóbbi szám másfél éves időszak elutasításait összegzi. A felsorolt adatok azt mutatják, hogy a Hivatal felállításával járó kezdeti nehézségeken túljutva egyre gyorsuló ütemben tudjuk feldolgozni a felhalmozódott hátralékot. Gyakorlatilag 1995-ös ügyünk nem maradt, és nem túl magas az egy éven túli, még feldolgozatlan ügyek száma. Ebbe a kategóriába többségében olyan ügyek tartoznak, amelyekben a végső döntést az adatokat szolgáló külső szerv késedelme hátráltatja.

Ettől függetlenül az elutasítási eljárások időszerűségével nem vagyunk elégedettek. Azt már sikerült megoldanunk, hogy azokat a panaszokat, amelyeket nekünk valamilyen okból el kellett utasítanunk, de más hatóság eljárása tekintetében jogvesztő határidő folyt, soron kívül dolgozzuk fel, és a panaszost a határidőre a tájékoztatásban figyelmeztessük. Az egyéb elutasítandó ügyek tekintetében még további erőfeszítéseket kell tenni az ügyintézési idő csökkentésére annak ellenére, hogy az Obtv. érthető módon nem szab korlátokat e tekintetben. A jelentősebb csökkentésnek azonban az is feltétele, hogy sikerül-e a ma még hiányzó külső feltételeket — nagyobb épület, kisebb létszámbővítés, számítástechnikai infrastruktúra teljes kiépítése — gyors ütemben biztosítani.

Az 1997-es beszámolóban hangsúlyozottan mutattunk rá arra a különbségre, hogy az országgyűlési biztos jogvédő és nem jogorvoslati fórum. Ez az Obtv. szabályaiból is következik, amikor a biztos eljárások feltételéül szabja a közigazgatási jogorvoslatok kimerítését. Az országgyűlési biztos tehát nem léphet egyetlen más hatóság helyébe sem, azok feladatait nem vállalhatja át. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az országgyűlési biztos ne adjon a panaszosnak útmutatást, tájékoztatást, felvilágosítást, ha panaszát bármely okból el kell utasítani, különösen, ha ügyében más hatóság vagy szerv jogosult, vagy köteles eljárni. Egyik alapvető feladatunknak tartjuk ezért azt, hogy a hozzánk forduló ügyfeleket kitanítsuk. Megjegyezzük, hogy ilyen kötelezettséget az Obtv. nem ír elő, azonban — erőnkhöz mérten — a polgárok jogainak érvényesülését így is elő kívánjuk segíteni. Az elutasításokhoz fűzött

magyarázatok így két részből állhatnak. Minden esetben tartalmazzák az elutasítási okot, valamint — a lehetőségekhez képest — az ügyfél további eligazítását.

Sajátos befejezést jelentettek azok az esetek, amikor az ügyfelek az illetékes első- vagy másodfokú szerv helyett keresték meg az országgyűlési biztosokat esetenként azzal az indokolással, hogy jobban bíznak az ügyük ezen a módon történő elintézésében. Ilyenkor az Obtv. 19. § (3) bekezdése értelmében az elutasítás mellett — ha a beadvány erre alkalmas volt — áttettük a panaszt az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervekhez. Ilyen áttétel hiányában az ügyfél figyelmét hívtuk fel a teendőkre. Áttétel esetén — annak érdekében, hogy meggyőződjünk arról, hogy az adott hatóság az ügyben lefolytatja az eljárást — minden esetben kértünk visszajelzést az elintézéséről. Tapasztalatunk az volt, hogy áttétel esetén a hatóságok a rájuk vonatkozó jogszabályokat betartva, gyorsan intézkedtek.

Elsősorban szociális ügyekben fordult az elő, hogy nem volt hatáskörünk a panasz orvoslására, ugyanakkor az áttétel feltételei sem állottak fenn. Azokban az esetekben, amikor a panaszos olyan kétségbeejtő helyzetéről számolt be, mely megítélésünk szerint életfenntartását, egészségét fenyegette, a szóba jöhető hatóságok, elsősorban az önkormányzat figyelmét felhívtuk személyére, azzal a kéréssel, hogy lehetőségeikhez képest segítsenek rajta.

Hasonlóan jártunk el egyes társadalmi szervezeteknél is. Így rövid úton vagy levélben megkerestük többek között a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálatot, a Máltai Szeretetszolgálatot, a Menhely Alapítványt, a Nagycsaládosok Országos Egyesületét, a különböző hajléktalanszállókat. A megkeresett hatóságok vagy társadalmi szervezetek mindazon segítséget és támogatást megadták a panaszosoknak, amelyet mi, az általunk betöltött funkciónál fogva nem tudtunk nyújtani, de a közreműködésünk nélkül valószínűleg nem is kerülhetett volna rá sor.

2.2. A hatáskör hiányában történt elutasítások

Hatáskör, eljárási feltétel hiányában 1997-ben összesen 6463 panaszt utasítottunk el. Ezen belül kell különbséget tenni a szűkebb és tágabb hatáskör indoka között, ahogy ezt az általános tapasztalatok tárgyalása során említettük. A szűkebb hatásköri okok közé soroltuk valamennyi a törvényben szereplő eljárási akadályt, kivéve azt az esetet, amikor a sérelem nem hozható összefüggésbe valamilyen alkotmányos joggal. A tágabb hatásköri szabályok sorába ez utóbbit is beleértjük.

A 2/1. számú táblázat mutatja be az elutasított panaszok megoszlását az elutasítás oka szerint. Tartalmazza a szűkebb és tágabb értelemben vett elutasítási okokat, valamint az alkotmányos visszásság hiányában történt — érdemi — elutasításokat is.

2.2.1. A szűkebb értelemben vett akadályok miatti elutasítások

A hatásköri szabályok tekintetében az Obtv. 16., 17. és 19. §-ok adnak eligazítást. Ezen belül a szervi hatályt a 16. § (1) bekezdése és a 29. § rendelkezéseinek egybevetésével lehet megállapítani. Ezek szerint az országgyűlési biztos akkor járhat el, ha az állampolgári jogok sérelme vagy veszélyeztetése valamely a 29. §-ban felsorolt hatóság, illetve közszolgáltató eljárása, határozatára, intézkedésére vagy mulasztására vezethető vissza. Bár a hatóságok definiálása is felvet értelmezési kérdéseket, a közszolgáltató fogalmának kidolgozását például az Obtv. teljes mértékben az országgyűlési biztosokra bízta. Az országgyűlési biztos és általános helyettese a beérkezett panaszok jellegére is figyelemmel, az egyéb jogszabályok alapján a lakossági ellátásra hivatott, monopolhelyzetben lévő szolgáltatókat sorolta ebbe a körbe, következésképpen az egyéb szolgáltatókra vonatkozó panaszokat elutasították.

Az Obtv. egyetlen hatóságot nevesít, amelyre nem terjed ki a biztosok hatásköre. Ez a hatóság a bíróság, amelynek függetlensége olyan fontos alapelv, hogy a törvényalkotó nem kívánta felruházni az országgyűlési biztosokat bármilyen fokú ellenőrzési jogkörrel. Ennek ellenére folytatódott a tavalyi jelentésben vázolt tendencia; a polgárok továbbra is igen nagy számban sérelmezték a bíróság eljárását, döntéseit. Az összes panaszosnak még mindig 10,49 százaléka kifogásolta a bíróságok tevékenységét. Ez az arány ugyanakkor 1997-ben 2,89 százalék csökkenést jelentett az előző évekhez képest, amit részben a tárgyban kifejtett erőteljes felvilágosító munkának tudható be. Ennek ellenére az összes elutasítás 26,42 százalék amiatt történt, mert az ügyben bírósági eljárás folyt, illetve azt már jogerős ítélettel lezárták.

A bírósági munkával kapcsolatos panaszok az eljárás szinte minden részére kiterjedtek. Igen gyakori a már jogerős ítéletek megváltoztatására irányuló kérelem, amelyben ténybeli vagy jogi tévedést rónak fel a bíróságnak. Ez büntetőügyekben sok esetben azt jelenti, hogy a bűnösséget kimondó, elmarasztaló ítéletet támadják (OBH 4451/1997). Az országgyűlési biztosnak természetesen folyamatban lévő ügyben sincs hatásköre beavatkozni, az ítélethez vezető döntés folyamatát sem vizsgálhatja. Ebbe a körbe nem csupán a pervezető végzések, egyéb határozatok tartoznak, de a bíró magatartása, viselkedése, vélelmezett elfogultsága is (OBH 8387/1997). Az előzetes letartóztatás megszüntetése érdekében is gyakran fordulnak hozzánk. Annak ellenére, hogy ez a kényszerintézkedés a bírósági szakot megelőző nyomozati eljárásban jellemzőbb, elrendelésére a büntetőeljárásról szóló törvény alapján mindig a bíróság jogosult (OBH 8647/1997). Ennek megfelelően, bár ez a bírósági döntés nem az ítélkezés keretébe tartozik, az országgyűlési biztos nem tud vele foglalkozni. Hasonló a helyzet a büntetés-végrehajtási bíró eljárásaival összefüggésben. Az elítéltek általában a büntetés-végrehajtási fokozat megváltoztatása érdekében nyújtottak be hozzánk olyan kérelmet, amelynek elbírálása a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe tartozik. Így ezeket a beadványokat sem tudtuk érdemben vizsgálni. A polgári bíróságokkal kapcsolatos panaszok többsége birtokvédelemmel (OBH 4097/1997), örökösödéssel (OBH 8625/1997, OBH 10027/1997, OBH 6403/1997), magánjogi szerződéssel (OBH 8807/1997) voltak összefüggésben. A polgároknak sokszor problémát jelent a társasházi ügyekben hozott ítéletek elfogadása (OBH 8062/1997, OBH 9740/1997). Polgári bírósági ügyekben is sokan panaszolták az eljárás elhúzódását (OBH 2073 /1997, OBH 7981/1997).

2/1. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese által 1997-ben elutasított panaszok száma

Elutasítás oka	Panasz származási éve												Összesen				A százalékos eltérés a korábbi beszámoló összesen adatához képest
	1995				1996				1997								
	elutasítás jelentéssel	vizsgálat nélküli elutasítás tájékoztatással	összesen	%	elutasítás jelentéssel	vizsgálat nélküli elutasítás tájékoztatással	összesen	%	elutasítás jelentéssel	vizsgálat nélküli elutasítás tájékoztatással	összesen	%	elutasítás jelentéssel	vizsgálat nélküli elutasítás tájékoztatással	összesen	%	
Csekély jelentőség miatt	0	0	0	0,00	11	29	40	1,45	1	25	26	0,65	12	54	66	0,96	—3,35
Bíróságon folyó ügy	2	17	19	14,96	25	299	324	11,77	6	588	594	14,94	33	904	937	13,67	1,39
Bíróság által jogerősen lezárt ügy	1	15	16	12,60	4	317	321	11,66	0	537	537	13,50	5	869	874	12,75	—1,81
1989. IX. 23-a előtti ügy	0	5	5	3,94	1	22	23	0,84	1	36	37	0,93	2	63	65	0,95	—0,32
Egy évnél régebbi ügy	0	2	2	1,57	3	62	65	2,36	2	106	108	2,72	5	170	175	2,55	1,16
Jogorvoslati lehetőség adott	2	22	24	18,90	11	933	944	34,30	7	990	997	25,07	20	1945	1965	28,66	—12,81
Alkotmányos visszásság hiánya	23	0	23	18,11	279	0	279	10,14	91	0	91	2,29	393	0	393	5,73	—15,90
Nyilvánvalóan alaptalan panasz	0	2	2	1,57	1	70	71	2,58	3	48	51	1,28	4	120	124	1,81	—0,30
Ismételt, új adat nélküli panasz	0	3	3	2,36	0	72	72	2,62	1	86	87	2,19	1	161	162	2,36	1,77
Névtelen, nem jogosult panasz	0	1	1	0,79	0	3	3	0,11	0	18	18	0,45	0	22	22	0,32	—0,07
A sérelem nem hozható összefüggésbe alkotmányos joggal*	0	14	14	11,02	6	486	492	17,88	9	765	774	19,46	15	1265	1280	18,67	
Nem hatóság vagy közszolgáltató intézkedése elleni panasz*	2	16	18	14,17	33	85	118	4,29	4	653	657	16,52	39	754	793	11,57	
Összesen	30	97	127	100,00	374	2378	2752	100,00	125	3852	3977	100,00	529	6327	6856	100,00	
%	23,62	76,38	100		13,59	86,41	100		3,14	96,86	100		7,72	92,28	100		

* Az előző évben nem készült róla statisztika.

Sajnálatos módon azt is észleltük, hogy sokan a perköltségre tekintettel nem kívántak vagy nem tudtak fellebbezni. Így ügyükben az elsőfokú ítélet emelkedett jogerőre. Ez a körülmény azért jelent számukra behozhatatlan hátrányt, mert esetükben még azt sem tudtuk tanácsolni, hogy éljenek felülvizsgálati kérelemmel, vagy forduljanak a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bizottsághoz, illetve Bírósághoz. Külön kérésre vagy a feltételek fennállása esetén mindkét különleges eljárás tekintetében részletesen tájékoztattuk a panaszosokat (OBH 10584/1997, OBH 2542/1997, OBH 7944/96).

A bírósági ügyekkel összefüggésben kell megemlíteni a végrehajtók tevékenységét. A végrehajtók felett a törvényességi felügyeletet a megyei bíróságok elnökei gyakorolják, a végrehajtási kifogást pedig a bíróságok bírálják el. Gyakorlatilag a bírósági végrehajtók feletti felügyeleti tevékenység bírói jogkörbe tartozik, és az országgyűlési biztosok ajánlást ezért nem tehetnek, vizsgálatot nem folytathatnak velük kapcsolatban. Ez annak ellenére így van, hogy a végrehajtók tevékenysége nyilvánvalóan nem tartozik már az ítélkezés körébe. Ugyanakkor nagyon sok kifogás érkezik a végrehajtási eljárás elhúzódása, a végrehajtás elmaradása, foganatosításának módja, a végrehajtók magatartása miatt (OBH 8072/1997, OBH 8101/1997). A hozzánk beérkezett panaszok alapján a végrehajtás az igazságszolgáltatás egyik legkritikusabb helyzetben lévő területének tekinthető.

Az összes elutasítás 11,57 százaléka adódott abból, hogy a panasz nem hatóság vagy közszolgáltató intézkedése ellen irányult. Nagyon sok elszámolási vitával kapcsolatos beadvány érkezett hozzánk. A különböző gazdálkodó szervezetek — Kft., Bt., Rt. stb. — elleni panaszok jelentős részét a befektetésekből származó visszakövetelések, valamint az ígért hozam elmaradásával kapcsolatos szerződésszegések képezték. Az ilyen ügyekben, bár egyértelműen nem volt hatáskörünk, tanácsokkal igyekeztünk a panaszosok sérelmes helyzetén segíteni.

Az 1997-ben beérkezett panaszok 2,3 százaléka a pénzintézetek ellen irányult. A pénzintézetek lakásépítési hitelkamattal kapcsolatos sérelmes ügyleteit már a tavalyi beszámolóban is megemlítettük, rámutattunk a kölcsönt felvevők esetenkénti teljes anyagi ellehetetlenülésére. Hatáskör hiányában a pénzintézetekkel továbbra sem tudtunk foglalkozni, ugyanakkor az országgyűlési biztos a meglévő hajlékhoz fűződő jog védelme érdekében vizsgálta a végrehajtásról szóló jogszabályok alkotmányosságát az elárverezésekkel összefüggésben (OBH 3919/1997). Továbbra sem tudtunk azonban eljárni azokban az ügyekben, amelyekben a pénzintézetek díjemeléseit, így különösen a pénzforgalmi költség, havi zárlati díj, pénztári kivét változtatását sérelmezték (OBH 9145/1997).

Változatlanul érkeznek biztosításokkal, a biztosító eljárásával, az általuk kötött szerződésekkel és teljesítésükkel kapcsolatos panaszok. Ezekben az ügyekben a biztosításfelügyelethez irányítjuk a panaszosokat, esetenként magunk tesszük át az ügyet.

Ebbe a kategóriába soroltuk azokat a panaszosokat, melyek ugyan hatóság vagy közszolgáltató ellen irányultak, azonban a sérelmezett eljárás nem hatósági jellegű volt. Így a tavalyi évhez hasonlóan sokan fordultak hozzánk az önkormányzati lakáselidegenítések ügyében. Tekintettel azonban arra, hogy a lakásprivatizációt az önkormányzatok tulajdonosi jogkörben eljárva intézik, a felvilágosításon túlmenő segítséget nem tudtunk adni. Észleltük azonban, hogy sok gondot okoz a vételi jogból történő kizárás, az árak megállapítása, a hosszadalmas eljárás, valamint a társasházi alapító okiratok pontatlansága. Az ilyen ügyekben igyekeztünk olyan felvilágosítással szolgálni, amelynek alapján a panaszosok el tudtak indulni jogaik érvényesítése érdekében (OBH 8059/1997, OBH 8504/1997, OBH 4369/1997, OBH 6521/1997).

Nem tudtunk beleszólni a munkajogi vitákba még olyan esetekben sem, ha az egyik fél történetesen hatóság vagy közszolgáltató volt. Ennek oka természetesen az, hogy az ilyen ügyekben született döntés, eljárás sem minősül hatóságinak. Ennek ellenére próbáltuk gondosan megválaszolni az olyan kérdéseket, amelyek elsősorban a végkielégítések elmaradására, a közalkalmazottak fizetési besorolására, a munkaszerződés nélküli foglalkoztatásra, továbbá a munkaviszony megszüntetésére vonatkoztak (OBH 7695/1997, OBH 7202/1997). Az ilyen ügyekben azonban vizsgálatot indítani csak akkor volt módunkban, ha valamely, a törvényességi felügyeletet ellátó szerv érintettségét is meg lehetett állapítani. Speciális jellegük miatt külön kezeltük azokat a panaszokat is, amelyekben a rendőrség, a hadsereg, illetve más fegyveres szerveknél létesített szolgálati viszonnyal függött össze.

Igen sok beadvány érkezett a szövetkezetek, köztük is elsősorban a lakásszövetkezetek működésével kapcsolatban. A különböző szövetkezetek vezető szerveit, az alapszabályt, a közgyűlési határozatokat egyaránt bírálták a hozzánk fordulók.

Az önkormányzatok tevékenységével összefüggő, jellegzetes panaszok voltak azok, amelyek az önkormányzati beruházásokra vonatkoztak. Elsősorban olyan lakossági szolgáltatásokat érintettek ezek a beruházások mint például a gáz- vagy csatornahálózat. Sérelmezték a hozzánk fordulók a vállalt kötelezettségek nem teljesítését, az érdekeltségi hozzájárulás magas összegét, a szolgáltatás beindításának hosszas késedelmét. Ezekben az ügyekben akkor nem tudtunk eljárni, ha a sérelem az önkormányzat gazdálkodási jogkörére vonatkozott, ha az adott beruházásban a hatóság polgári jogi félként vett részt (OBH 3388/1997, OBH 4557/1997).

A szervi hatáskörhöz hasonló jelentőséggel bírt az elutasításoknál, az ha az ügyfél a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslatokat nem merítette ki. Az összes elutasítás 28,66 százaléka adódott ebből a körülményből. Hasonló a gyakorlatunk — az Obtv. idevonatkozó szabálya miatt — azokban az esetekben is, amelyekben az ügyfél számára nincs jogorvoslati lehetőség, de korábban akkor sem élt ezzel, amikor még lehetett volna (OBH 9187/1997). Többször tapasztaltuk azt, hogy a panasz benyújtásakor az ügyfél számára még nyitva állt a közigazgatási jogorvoslat lehetősége. Ezeket az ügyeket kivételes eljárásban, sürgősséggel kezeltük. Sokszor táviratban vagy telefonon értesítettük a panaszost teendőiről. Esetenként előfordult az is, hogy a beadványt fellebbezésként kezel-

ve magunk továbbítottuk a másodfokú közigazgatási szervhez. A jogorvoslati lehetőség kimerítése természetesen nem egyszerűen a másodfokú eljárás hiányát jelentette gyakorlatunkban. Igen sokszor előfordult, hogy az általunk vizsgálható hatósági eljárás el sem indult még. Gyakori akadályát jelentette vizsgálatunknak, hogy a közszolgáltatók sérelmezett döntése ellen nem fordultak a panaszosok a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez, például a Magyar Energia Hivatalhoz (OBH 8174/1997). Hasonló esetekben tanácsoltuk az ügyfélnek a Hírközlési Főfelügyeletnél eljárás kezdeményezését (OBH 6716/1997). Az említett beadványokat elutasító válaszainkban tájékoztattuk panaszosainkat arról is, hogy ha a jogorvoslati eljárással vagy a végső döntéssel elégedetlenek, akkor újra fordulhatnak hivatalunkhoz. Az Obtv. 18. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztos csak a jogerősen befejezett ügyekre vonatkozóan jogosult a hatóságok ellenőrzésére. Ez a szabály összecseng azzal a követelménnyel, hogy ki kell merítenie az ügyfélnek a közigazgatási jogorvoslatokat. Különbséget tettünk viszont e tekintetben az eljárást, illetve a végső döntést érintő, továbbá az alaki és anyagi jogerőt érintő panaszok között (OBH 7755/1997). Az eljárást érintő panaszok esetében a beavatkozás lehetőségét nyitva tartjuk, az esetleges későbbi alkotmányos visszásság megelőzése érdekében. Elsősorban az eljárás elhúzódását tekintjük ilyennek. A statisztikai adatok tanúsága szerint jelentős mértékben csökkent a közigazgatási jogorvoslat igénybevételének hiánya miatti elutasítások száma. Az előző beszámolási időszakban az elutasításoknak még 49,5 százaléka tartozott ebbe a körbe, most ez közel 20 százalékkal kevesebb volt. Az arányeltolódást részben felvilágosító munkánknak, részben viszont annak tudjuk be, hogy egyre több olyan eljárási sérelem van, ahol mégis be kell avatkoznunk.

Fontos garanciális szabályt tartalmaz az Obtv. 17. § (4) bekezdése, amely szerint nem lehet az országgyűlési biztoshoz fordulni, ha a sérelmezett döntés jogerőre emelkedése óta több mint egy év eltelt. E szabály lehetővé teszi, hogy ténylegesen megtörtént alkotmányos sérelmek orvoslás nélkül maradjanak. Ennek indoka azonban nyilvánvaló, hiszen a jogalkotó az alkotmányos cél a jogbiztonság érdekében korlátozta az orvoslásra nyitva álló idő tartamát. Az Obtv. említett szabálya összecseng a jogrendszer más összetevőiben található szabályokkal, amelyek a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmében keletkeztek. E jogkorlátozás elfogadottságát mutatja, hogy a tavalyi beszámoló óta ugyan valamelyest nőtt az ilyen elutasítások száma, de még mindig csak az összes elutasítás 2,55 százalékát alkotja. Az ilyen ügyek vizsgálatánál változatlanul nagy hangsúlyt fektettünk az alaki és anyagi jogerő együttes vizsgálatára, és csak akkor utasítottuk el a kérelmet, ha mindkettő feltételei fennálltak (OBH 1842/1997, 1865/1997).

A tavalyi évhez képest is csökkent azoknak az ügyeknek a száma, amelyekben azért nem tudtunk eljárni, mert az ügyben a panaszolt eljárás 1989. október 23., az 1989. évi XXXIX. törvény hatálybalépése előtt indult. Tapasztalataink szerint az e tárgyban beküldött beadványok jó része akár több évtizedes múltra is visszatekintő ügyeket tartalmazott. Ezekben az ügyekben volt legnehezebb az elutasítás mellé segítő tájékoztatást adni. Ennek ellenére a részletes felvilágosítást az ilyen ügyekben sem mellőztük (OBH 1086/1/1997, OBH 4010/1997).

Megnövekedett viszont az ugyanarra az ügyre vonatkozó ismételt beadványok száma. A panaszosok közül többen nem tudták elfogadni, hogy az országgyűlési biztos problémájukra nem képes orvoslást nyújtani. Előfordult az is, hogy valaki az elutasítást követően háromszor-négyszer is megkereste ugyanabban az ügyben az országgyűlési biztosokat. A korábbi gyakorlatnak megfelelően az ismételt panaszt akkor vizsgáltuk újra, ha az ügyfél valamely olyan új tényt vagy körülményt hozott fel, amely a korábbi elbírálásnál nem volt ismert. Egyéb esetekben az Obtv. 19. § (2) bekezdés alapján az ismételten előterjesztett új tényt, adatot nem tartalmazó beadványt a korábbi indokok alapján lehetett elutasítani. Ennek ellenére sokszor újra és esetleg részletesebben, vagy még érthetőbben magyaráztuk meg az ügyfélnek, hogy panaszára miért nem lehet orvoslást találni (OBH 1826/1997). Érdemben szerettük volna meggyőzni ugyanis az ügyfelet, ha ez nem is mindig sikerült. Ismételt, új adat nélküli panasz összesen 162 volt, amely az elutasítások 2,36 százalékát tette ki.

A névtelen vagy nem jogosultaktól származó panaszok száma elenyészően kevés volt. Összesen 22 ilyen bejelentést utasítottunk el, ami az összes elutasítás 0,32 százaléka volt. Az Obtv. szerint ilyen esetekben az országgyűlési biztosoknak mérlegelési lehetőségük van, hogy a panasszal foglalkoznak, vagy pedig azt elutasítják. E mérlegelés eredményeként elvétve fordult elő olyan eset, amikor ebben a körben érdemi vizsgálatra került sor. A nem jogosulttól származó panaszoknál elsősorban megpróbáltuk azt feltárni, hogy maga a jogosult kívánja-e az eljárás lefolytatását, hogy hatáskörünk megalapozható-e, illetve, hogy felmerült-e az alkotmányos visszásság gyanúja.

A névtelen panaszok nem tévesztendők össze azokkal a panaszokkal, amelyekben az ügyfél nevének elhallgatását kéri. Ez utóbbi esetben az országgyűlési biztosoknak kötelességük az anonimitást tiszteletben tartani még abban az esetben is, ha ez a körülmény az ügy vizsgálatának akadályává vált. Több esetben fordult elő ugyanis, hogy az illetékes hatóságnál csak akkor tudtunk volna eljárni, ha felfedjük a panaszos nevét, illetve személyi adatait. Ilyen esetekben mindig rákérdeztünk, hogy kívánja-e az eljárás továbbfolytatását és ezáltal személye ismertté válását, vagy pedig nem. Amennyiben az utóbbi mellett döntött, kénytelenek voltunk az eljárást befejezni, a panaszt elutasítani.

2.2.2. Az érintett alkotmányos jog hiánya, illetve a nyilvánvalóan alaptalan panasz miatti elutasítások

A bevezetőben említettek szerint az országgyűlési biztosok eljárásában 1997-ben új formai elemként jelent meg az érintett alkotmányos jog hiánya mint elutasítási ok. A korábbi beszámolóban a most idevont elutasítások okaként alkotmányos visszásság hiánya szerepelt. Annak ellenére, hogy a két fogalomban van tartalmi hasonlóság az új gyakorlat közelebb áll a törvény szövegéhez és a valósághoz is.

Érintett alkotmányos jog hiánya miatt 1280 panaszt utasítottunk el, ami az összes elutasítás 18,65 százaléka.

Számos esetben tapasztaltuk, hogy a panaszosok által felvetett problémák bár sérelmesek lehetnek az ügyben érintettekre, alkotmányos jogaikat azonban nem érintik. Így fel sem merülhet annak kérdése, hogy ügyükben az alkotmányos visszásságnak akár a gyanúja is megállna. Az ilyen ügyekben az országgyűlési biztosok minden esetben összevetették az alkotmányos jogok teljes listáját a panaszolt sérelemmel és ehhez képest döntöttek, hogy a panasz összefügg-e valamely alkotmányos joggal. Ez történt abban az esetben, amikor az egyik politikai párt a választási bizottságok összetételét sérelmezte, és bár a beadvány több alkotmányos jogra utalt, egyik érintettségét sem állapítottuk meg (OBH 9143/1997).

Igen sokféle ügyben kellett hivatkoznunk az új típusú elutasítási okra. Ezzel az indokolással nem tudtunk foglalkozni olyan panaszosok beadványaival, akik azt sérelmezték, hogy a posta igazgatóságok miért nem az ő általuk megjelölt napon kézbesíti nyugdíjukat (OBH 4607/1997). Hasonlóan kellett eljárnunk annak a panaszosnak az ügyében, aki azt sérelmezte, hogy az egyik buszjáratot miért szüneteltetik hét végén (OBH 1676/1997).

Számos olyan esetben nem érintette a panasz alkotmányos jogot, amikor az ügyfél által felvetett problémával a hatóság méltányossági jogkörében jár el valamilyen ellátás ügyében. Ez elsősorban a szociális ellátásokra igaz. A panaszos alkotmányos jogait akkor nem érinti például az ő általa felvetett érdeksérelem, ha a hatóság méltányossági jogkörének alkotmányos korlátait nem lépi túl (OBH 3153/1997).

Többször kellett az érintett alkotmányos jog hiánya miatt elutasítanunk olyan ügyeket, amelyek magánszemélyek egymás közötti jogviszonyából származó vitákból eredtek. E beadványokban a panaszosok sokszor egyszerűen jogi képviseletet, illetve tanácsokat kértek. Különösen sok ilyen beadvány érkezett kölcsönszerződésekkel, örökösödési ügyekkel, tartási, életjáradéki szerződésekkel, kártérítési ügyekkel, gyermektartásdíj folyósításával összefüggésben. Az ilyen ügyekben a jogos érdekek ugyan fennálltak, azonban közvetlenül alkotmányos jogra a panaszok nem voltak visszavezethetőek (OBH 8972/1997, OBH 9161/1997). Ezekben az ügyekben az elutasítás mellett igyekeztünk részletesen felvilágosítani az ügyfeleket, megjelölve az idevonatkozó jogszabályokat, a hatáskörrel rendelkező szerveket. Több esetben az adott jogszabályt is megküldtük a kérelmezőknek.

Az érintett alkotmányos jog hiányához szorosan kapcsolódik a nyilvánvalóan alaptalan panaszok kezelése. Az Obtv. 19. § (2) bekezdése alapján a nyilvánvalóan alaptalan panaszt az országgyűlési biztosok elutasítják. Az előző beszámolóhoz hasonlóan a tárgyévben is azt a panaszt tekintettük nyilvánvalóan alaptalannak, amikor a beadvány semmilyen összefüggésben nem volt az alkotmányos jogok védelmével, vagy ilyen összefüggés ugyan fennállt, de nem az ombudsman feladatkörével kapcsolatban. A nyilvánvalóan alaptalanság oka miatt 124 panaszt kellett elutasítanunk.

2.3. Az alkotmányos visszásság hiányában történt elutasítások

Az országgyűlési biztosok az alkotmányos visszásság hiányát minden esetben jelentésben állapították meg. Korábban utaltunk arra, hogy az ilyen elutasítások teljes körű vizsgálatot igényelnek, azaz a hatáskör megállapítása után az Obtv. 17. § (1) bekezdés értelmében minden olyan ügyben, amely az alkotmányos jogokkal összefüggésbe hozható, és a törvény nem tartalmaz kifejezett tilalmat, érdemi vizsgálatot folytatunk le. Az érdemi vizsgálat során megállapítottuk a történeti tényállást, feltártuk a jogszabályi hátteret és döntöttünk arról, hogy az érintett alkotmányos jogot a hatóságok eljárásukkal, döntésükkel vagy mulasztásukkal sértették vagy veszélyeztették-e. Nemleges eredmény esetén utasítottuk el a panaszt alkotmányos visszásság hiányában.

Az alkotmányos visszásság hiányában történt elutasítások az összes elutasítás 5,73 százalékát képezték, azaz 393 panaszt jelentettek. Ahogy ezt már említettük, ez az előző évihez képest 15,9 százalékos csökkenést jelentett. A csökkenés azonban a statisztikai mutatók megváltoztatásából és nem érdemi változásból adódik. A csökkenés azoknál az ügyeknél jelenik meg, amelyeket érintett alkotmányos jog hiánya miatt utasítottunk el.

Az alkotmányos visszásság megállapításáról szóló döntés mindig mérlegelésen alapult. A visszásságra a törvény nem ad olyan egzakt eligazítást mint a hatásköri kérdésekre. Az Obtv. maga is utal rá, hogy a visszásság fogalmát az országgyűlési biztosok gyakorlatának kell kialakítani. Ennek megfelelően továbbra is azt a szerkezeti megoldást tartjuk követendőnek, amit az előző évi beszámolóban alakítottunk ki, amely szerint az alkotmányos visszásság hiányában történt elutasítások elemzését az alkotmányos jogokról szóló fejezetben az egyes jogokra vonatkozó megállapításaink körében végezzük el. Ez a módszer alkalmas arra, hogy felvázoljuk milyen elveket alakított ki az országgyűlési biztos és általános helyettese az alkotmányos jogok megsértése, illetve veszélyeztetése megállapításának feltételéül.

Az országgyűlési biztosokról szóló törvény nevesít egy további elutasítási okot is 17. cikkelyének (2) bekezdésében. Eszerint, ha az országgyűlési biztos megítélése szerint a beadványban szereplő visszásság csekély jelentőségű, az országgyűlési biztos a beadványt nem köteles vizsgálni. Ezt a szabályt úgy kell értelmezni, hogy az előzetes elemzés során megállapítható ugyan hatáskörünk, azonban érdemi vizsgálatra nincsen szükség, ha az országgyűlési biztos úgy ítéli meg, hogy ugyan fennáll valamilyen visszásság, de az csekély jelentőségű. Ezzel a lehetőséggel — amely mérlegelési jogkörben hozott döntés — nagyon ritkán éltünk. Ennek az az oka, hogy az alkotmányos visszásság fogalmilag nagyon szűk lehetőséget ad arra, hogy a sérelem vagy veszély csekély jelentőségű legyen. Az pedig, hogy ezt érdemi vizsgálat lefolytatása nélkül állapítsuk meg, az esetek nagy részében aggályosnak tűnt. Ilyen módon az alkotmányos visszásság csekély jelentősége miatt 1997-ben összesen 66 panaszt utasítottunk el, ezek közül is 12-t jelentésben.

3.
Az alkotmányos visszásság miatt vizsgált panaszok általános jellemzői és tapasztalatai

3.1. A vizsgálati módszerek

Az 1993. évi LIX. törvény 18. §-a értelmében az országgyűlési biztosok igen széles körű vizsgálati jogosultsággal rendelkeznek. Külön törvény eltérő rendelkezésének hiányában bármely hatóság helyiségeibe beléphetnek, bármely hatóságtól adatokat kérhetnek, a keletkezett iratokba betekinthetnek, annak megküldését vagy másolat készítését kérhetik, az általuk vizsgált ügy intézőjét vagy az eljárást folytató szerv bármely munkatársát meghallgathatják, beleértve a szerv vezetőjét vagy a felügyeleti szerv vezetőjét is. A jogszabály által egyébként erre feljogosított szerv vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérhetik fel. Az országgyűlési biztosok az általuk vizsgált ügyben bármely szervtől vagy annak munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot és véleményt kérhetnek.

Az országgyűlési biztos és helyettese 1997-ben a vizsgálattal befejezett 1260 panasz nyomán 3154 eljárási cselekményt foganatosított, egy-egy befejezett vizsgálatra átlagosan 2,5 eljárási cselekmény jutott (lásd a 3/1. számú táblázatot). A panaszok egyszerű vizsgálata az eljárási cselekmények valamivel több mint negyed részét — 26,19 százalékát — tette ki. A vizsgált panaszok több mint felénél — 53,14 százalékánál — kiegészítő adatot, további felvilágosítást kellett beszerezni, ezt sok esetben magyarázat, nyilatkozat vagy véleménykérés is kiegészítette. A panaszossal személyesen kellett felvenni a kapcsolatot, helyszíni ellenőrzést kellett tartani, a helyszínen iratokat tanulmányozni az alkalmazott eljárások 7 százalékában.

Felettes szerv vizsgálatra történő felkérésére viszonylag ritkán, csak az esetek 6 százalékában került sor. Nem a bizalom hiánya miatt kényszerültünk magunk vizsgálódni. Ezt a gyakorlatot a hozzánk érkezett panaszok előtörténete indokolta. A vizsgált panaszok túlnyomó többsége ugyanis már minden lehetséges fórumot megjárt, orvoslást a panaszos a sérelmére mégsem kapott. Általában nem várható el, hogy pusztán az országgyűlési biztos kérésére bármelyik hatóság felülbírálja saját korábbi álláspontját és az ügyben újabb vizsgálatot folytasson. Magunknak kellett tehát az alkotmányos visszásság körében kialakult gyanú bizonyítékait megszerezni.

Kezdettől fogva törekedtünk a széles rétegeket érintő, tömegesen előforduló panaszok átfogó vizsgálatára. Erre 1997-ben 51 alkalommal került sor. Ezek közül kiemelkedő a katonák (OBH 7459/1996), a rendőrök (OBH 5007/1997) emberi jogi helyzetét feltáró, az állampolgárság megszerzésének körülményeit bemutató (OBH 1936/1997), a Fővárosi Kerületek Földhivatalánál a biztonságos és közhiteles nyilvántartást ellenőrző (OBH 4209/1997), az öngyilkosságot megkísérlő személyek emberi jogait érintő (OBH 5006/1997), a kirendelt védők tevékenységét feltáró (OBH 6564/1996), az 1991 előtti OTP-lakáshitelek adósainak és kezeseinek ellehetetlenülését bemutató (OBH 9019/1996), a felvételi előkészítő tanfolyamokról az egyetemekre és főiskolákra felvételi vizsga nélkül bejutottak helyzetét elemző (OBH 7030/1997), az aktív korú nem foglalkoztatott személyek rendszeres szociális segélyének folyósítási feltételeit elemző (OBH 2522/1997) a részarány földtulajdonnal rendelkező és az autópálya építése miatti kisajátítási eljárásban sérelmet szenvedett állampolgárok ügyében végzett (OBH 5825/1996) vizsgálatok.

Eljárási gyakorlatunkba beletartozik az azonnali kiszállás és az intézményekben végrehajtott helyszíni szemle, vagy a helyszínen történő meghallgatás. Erre több esetben került sor kórházban, idősek otthonában, gyermekotthonokban, rendőrségi fogdákban, menekültszálláson, börtönben, laktanyában, mentőállomáson. A helyszíni vizsgálat elkerülhetetlen, ha alapos a gyanú arra, hogy az azonnali beavatkozás elmulasztása súlyos állampolgári sérelmet eredményezhet. Váratlan, előre be nem jelentett inspekciós ellenőrzést hajtottunk végre az intézmények törvényes működésének, az állampolgári jogok betartásának vizsgálata céljából hajléktalanszállásokon, laktanyákban, pszichiátriai osztályokon, börtönökben. Egy-egy intézmény átfogó vizsgálatánál jól hasznosítottuk az inspekciós látogatások alkalmával általunk — lepecsételt dobozokban — korábban gyűjtött panaszokat. Ezekből információkat szerezhettünk az intézmény működéséről, így többek között az élelmezésről, a fegyelmezés és jutalmazás gyakorlatáról, az egészségügyi problémák kezeléséről. Helyszíni vizsgálatra volt sokszor szükség környezetvédelmi, építésügyi, birtokháborítási panaszok tényállásának tisztázása érdekében is.

Az előző beszámolási időszakkal összehasonlítva 1997-ben a vizsgálati módszerek struktúrája lényegesen megváltozott. Jól érzékelhetően növekedett a bonyolultabb eljárások aránya. A korábbi jelentésben még arról adtunk számot, hogy az ügyek valamivel több mint 80 százalékát egyszerű vizsgálattal zártuk, az elmúlt évben az arány az eljárásoknak már csak valamivel több mint negyedére volt jellemző. A többféle eljárási módszer gyakoribb alkalmazása egyrészt jelzi a vizsgálati készség fejlődését, az igényesebb munkavégzést, de azt is, hogy az első másfél évben az intézményt elárasztó panaszok közül az egyszerűbben elintézhetők kerültek sorra. 1997-ben vizsgáltuk és fejeztük be az előző másfél évben érkezett, bonyolultabb eljárás után lezárható panaszok többségét.

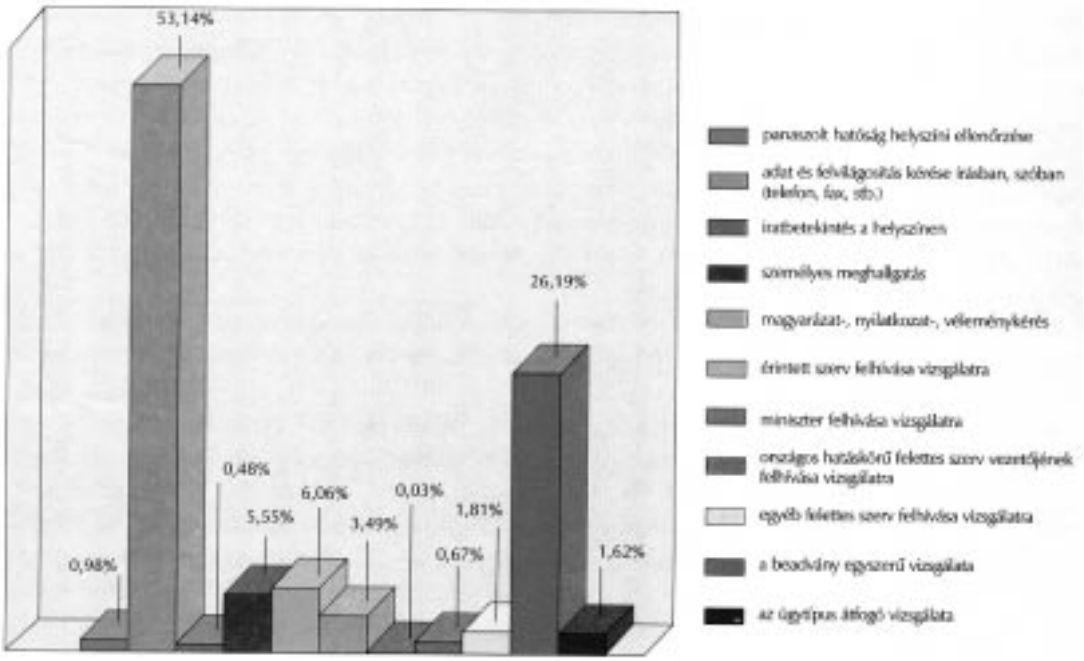
A vizsgálatokban a megkeresett hatóságok, ügyintézők többsége készséggel állt rendelkezésre. A megkeresettek 85,5 százaléka határidőn belül válaszolt. Egy-egy esetben a Magyar Televízió, a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal, a Fővárosi Főpolgármesteri Hivatal, a VIII., a XII., a XIV., a XVI. Kerületi Önkormányzat, három települési önkormányzat, néhány helyi rendőrkapitányság, földhivatal, egészségügyi intézmény, közüzemi vállalat késlekedett. Egyáltalán nem válaszolt, ezért a felettes szervhez kellett fordulnunk egy helyi földhivatal, egy települési önkormányzat esetében. Hiányosan válaszolt egy alkalommal a Földművelésügyi Minisztérium, a Somogy Megyei Közigazgatási Hivatal, egy települési önkormányzat és három helyi rendőrkapitányság. Az eljárások közel 11 százalékában azonban e beszámoló írásakor a válaszadásra a határidő még nem telt el.

3/1. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese által az 1997. évi vizsgálatok során alkalmazott módszerek megoszlása

Alkalmazott módszer	**Esetszám**	**%**	**A korábbi beszámoló arányai**
Panaszolt hatóság helyszíni ellenőrzése	31	0,98	0,29
Adat és felvilágosítás kérése írásban, szóban (telefon, fax stb.)	1676	53,14	10,73
Iratbetekintés a helyszínen	15	0,48	0,26
Személyes meghallgatás	175	5,55	2,22
Magyarázat-, nyilatkozat-, véleménykérés	191	6,06	2,34
Érintett szerv felhívása vizsgálatra	110	3,49	0,73
Miniszter felhívása vizsgálatra	1	0,03	0,15
Orsz. hatáskörű felettes szerv vezetőjének felhívása vizsgálatra	21	0,67	0,16
Egyéb felettes szerv felhívása vizsgálatra	57	1,81	0,45
A beadvány egyszerű vizsgálata	826	26,19	82,29
Az ügytípus átfogó vizsgálata	51	1,62	0,39
Összesen	3154	100,00	

A vizsgálatok során alkalmazott módszerek százalékos megoszlása



Az átfogó helyszíni vizsgálatokat a megkeresett intézmények támogatták, nem voltak bizalmatlanok. Munkánkat szakértelmükkel, információkkal elősegítették. Megalakulásunk óta hatásköri vitánk van a Legfőbb Ügyészséggel. A Legfőbb Ügyészség általában vitatja azt, hogy az igazságügyi szervek közé tartozna. Ezért úgy véli, hogy az országgyűlési biztosok vizsgálati hatásköre nem terjeszthető ki az ügyészi szervezetre. Álláspontunk szerint azonban az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdése világosan és egyértelműen fogalmaz akkor, amikor a biztosok által vizsgálható hatóságokat sorolja fel, és ebből a körből — külön nevesítve — csak a bíróságokat emeli ki. A kérdés eldöntése most az Alkotmánybíróságra vár, mivel a négy biztos a hatásköri vita megoldását 1996-ban az Alkotmánybíróságtól kérte. Az állampolgári jogok biztosa és általános helyettese másfél éves munkáját azonban csak részben zavarta az említett hatásköri vita. Vizsgálati jelentéseinkben általában nem ajánlásokat, hanem javaslatokat tettünk az ügyészségnek, amelyekre többségében szakmailag korrekt válaszokat kaptunk. Ha iratokat, dokumentumokat kértünk, akkor azokat hiánytalanul és időben rendelkezésünkre bocsátotta.

3.2. A vizsgált panaszok jellemzői

A beszámolási időszakban a vizsgálattal lezárt panaszok származási idejét és típus szerinti megoszlását a 3/2. számú táblázat tartalmazza. A táblázatból kitűnik, hogy 1997-ben vizsgált 1260 panasz túlnyomó többsége — 70 százaléka — még 1995—1996-ból származott. Az 1997-ben beérkezett 8192 panaszból ugyan

5250 eljárást már befejeztünk, ebből azonban csak 386 zárult vizsgálattal. Az 1997-ben beérkezett és még el nem intézett 2942 panasz jelentős részében — 43 százalékban — a vizsgálatot már elrendeltük, és az folyamatban van. 1997-ben az előző beszámolási időszakhoz képest egyébként időarányosan 298-cal kevesebb vizsgálatot fejeztünk be. Ennek az objektív — a munkánkat nehezítő és az elhelyezésünkkel összefüggő — körülmények mellett többek között az az oka, hogy 1997-ben több volt az átfogó vizsgálat, amelyek egy jelentős részét hivatalból indítottuk és — amint már említettük — sok volt az előző időszakból megmaradt, bonyolult ügy is. Mindezek mellett 1997-ben már meg kellett kezdenünk az előző beszámolási időszakban tett és elfogadott ajánlások utóvizsgálatát is.

Vizsgálati gyakorlatunkban a rendőrségi, a szociális ellátás körébe eső, a kárpótlási és földügyek, az építésügyi, a monopolhelyzetben lévő közüzemi szolgáltatók elleni, a honvédséggel, a lakáshelyzettel, a nyugdíjbiztosítással, az adóügyekkel, a büntetőügyekkel, az egészségügyi ellátással és igazgatással kapcsolatos, a gazdasági jellegű és a polgári jogi tárgyú panaszok fordultak elő leggyakrabban. A vizsgálati eljárások közel 70 százalékát az előbb említett jogviszonyok körében felmerült alkotmányos visszásságok gyanúja indokolta. Az előbbiek mellett említésre méltó gyakorisággal folytattunk vizsgálatot a büntetés-végrehajtással, az egészségbiztosítással, a környezet- és természetvédelemmel, az oktatással, a gyám- és gondnoki eljárással, a pénzintézetekkel, a kamarákkal, a birtokvédelemmel kapcsolatos alkotmányos visszásság gyanúja miatt.

A hivatalból indult 318 — egyedi és átfogó — vizsgálat megoszlása az általános vizsgálatok megoszlásától némileg eltér. Ebben a körben kiemelkednek az egészségügyi ellátással (48), a rendőrségi eljárással (41), a monopolhelyzetben lévő közüzemi szolgáltatókkal (27), a szociális ellátással (29), a környezet- és természetvédelemmel (12), a honvédséggel (13) kapcsolatos vizsgálatok. Ezek egy részét a beszámolási időszak végéig nem fejeztük be.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és helyettesének a beszámolási időszakban lezárult 1260 vizsgálata nem feltétlenül azoknál a hatóságoknál történt, amelyeknél az alkotmányos visszásságra utaló sérelem vagy annak gyanúja keletkezett, hanem azoknál is, amelyeknél annak az orvoslása megoldhatónak tűnt. Bizonyos ügytípusoknál például már a vizsgálat elején kiderült, hogy a hatályos jogszabályra vagy az állami irányítás egyéb eszközeire vezethető vissza az emberi jogok megsértésével kapcsolatos alkotmányos visszásság. Más ügyekben — a jogerős határozat birtokában — nem az alapvető sérelmet okozó hatóságnál kellett eljárnunk, hanem annak felügyeleti szervénél, mert az mulasztotta el az időben történő érdemi jogorvoslatot.

Ismét más esetekben csak abból indulhattunk ki, hogy milyen intézménnyel, szervezettel kapcsolatban merült fel az alkotmányos visszásságra utaló körülmény, amely ha beigazolódik, akkor a rendelkezésünkre álló törvényes eszközökkel orvosolnunk kell. A 3/3. számú táblázat még a panaszokban elmarasztalt intézményeket, hatóságokat tünteti fel azokban az esetekben, amelyekben a vizsgálatot 1997-ben befejeztük. Ezek közül kiemelkednek a helyi polgármesteri hivatalok, a rendőrség, a helyi önkormányzati testületek, a honvédség, a nyugdíjbiztosító, a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, a közüzemi szolgáltatók, a köztestületek, az adóhatóságok, a kárpótlási hivatalok és az egészségügyi ellátó szervek. Az előző beszámolási időszakhoz képest jelentősen nőtt a panaszok száma az egészségügyi ellátó intézmények, a helyi önkormányzati testületek, a helyi polgármesteri hivatalok, a honvédség, a megyei közigazgatási hivatalok, a köztestületek (kamarák) és a rendőrség munkájával kapcsolatban, csökkentek viszont a földhivatalra (a budapestit kivéve), a kárpótlási hivatalra, a nyugdíjbiztosítóra vonatkozóak.

A hozzánk forduló állampolgárok általában igen pontosan megjelölik sérelmeiket. Az 1997-ben alkotmányos visszásság gyanúja miatt vizsgált panaszokban a megjelölt sérelem jellegének megoszlását tartalmazza a 3/4. számú táblázat. Miután azonban 1997-ben zömmel 1995. és 1996. évekből származó panaszokat vizsgáltunk, így a táblázat adataiból nem a panaszosok 1997. évi közérzetére, hanem csak a saját vizsgálati tapasztalatainkra lehet következtetni.

Az eljárások elhúzódása miatti panasz vizsgálata az előző évi beszámoló tapasztalataihoz képest nőtt. Ugyanez állapítható meg a hatóság hallgatásáról. A sérelmes döntés miatti vizsgálat viszont jelentősen kevesebb, mint az előző beszámolási időszakban. Akkor a vizsgált panaszok közel felére, most csak harmadára volt jellemző. Ezzel szemben a sérelmes eljárás — az eljárási szabályok konkrét megsértése az előző beszámolási időszakhoz képest — az 1997-es vizsgálati gyakorlatban közel két és félszeresére nőtt.

Az általunk megjelölt alkotmányos visszásság gyanúja nem feltétlenül esett egybe azzal a sérelemmel, amelyet a panaszos előadott. Az 1997-ben benyújtott összes panaszban megjelölt sérelem és az általunk ebben az évben vizsgált ügyekben megállapított alkotmányos visszásság összevetését tartalmazza a 3/5. számú táblázat. Ebből kiderül, hogy az állampolgári jogok biztosa és helyettese gyakrabban állapította meg a hatóság hallgatását, a jogszabály emberi jogi alkotmányos visszásságot okozó előfordulását, a sérelmes eljárást, mint a panaszos. Ezzel szemben a panaszos a biztosokhoz képest gyakrabban kifogásolta a károkozást, az eljárás elhúzódását.

3.3. A vizsgált panaszok a társadalmi problémák tükrében

Már az előző beszámolóban jeleztük, hogy nem könnyű feladat annak elemzése, tükrözik-e a vizsgált panaszok az ország társadalmi, politikai, gazdasági és szociális problémáit. Rávetíthetők-e egyáltalán a vizsgált panaszokban érzékelhető, a különböző emberi közösségek vagy intézmények és hatóságok működésével kapcsolatos gondok a még mindig gyors változásban lévő mai magyar társadalom egészére? Az ilyen áttekintés, ha nem is adott teljes képet, nem volt felesleges. Informatívnak bizonyult abból a szempontból, hogy melyek az átmeneti társadalomban azok a problémák, amelyek miatt a polgárok felemelik szavukat, és ezek megoldásában milyen mértékben volt képes segíteni az állampolgári jogok biztosa. A tavalyi kedvező fogadtatás miatt az 1997. évről szóló beszámolóban is kísérletet teszünk ezeknek a problémáknak a bemutatására.

3/2. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese által 1997-ben vizsgált panaszok megoszlása a panasz típusa szerint

Panasz típusa	A panasz számazási éve		Összesen	Százalék a mindösszesenhez képest
	1995—96 évből	1997 évből		
Adóügy	26	10	36	2,86
Állampolgársági ügy	8	2	10	0,79
Büntetés-végrehajtási ügy	19	8	27	2,14
Büntetőügy	29	28	57	4,52
Egészségbiztosítási ügy	18	7	25	1,98
Egészségügyi ellátás (pl. orvosi, gyógyszertári stb.)	15	30	45	3,57
Egyéb végrehajtási ügy	5	2	7	0,56
Földhivatali ügy	11	0	11	0,87
Gazdasági ügy	44	1	45	3,57
Határőrséggel kapcsolatos ügy	2	1	3	0,24
Honvédségi ügy	51	13	64	5,08
Illetékügy	4	0	4	0,32
Kamarai ügy	22	7	29	2,30
Kárpótlási és földügy	69	8	77	6,11
Környezetvédelem	17	4	21	1,67
Szabálysértési ügy	1	3	4	0,32
Közigazgatási hivatali ügy	1	0	1	0,08
Közjegyzői eljárás	1	1	2	0,16
Közüzemi szolgáltató ügy	45	20	65	5,16
Munkaügy	8	5	13	1,03
Nyugdíjbiztosítási ügy	47	10	57	4,52
Oktatás, felsőoktatás, közművelődés, oktatási intézményi ügy	16	3	19	1,51
Lakásügy (nem önkormányzati)	8	4	12	0,95
Biztosítási ügy	0	1	1	0,08
Települési önkormányzatok összesen	263	75	338	26,83
Ebből:				
általános igazgatás	12	4	16	4,73
hadigondozás	6	1	7	2,07
helyi adó	4	6	10	2,96
birtokvédelem	18	2	20	5,92
egészségügyi igazgatás	1	0	1	0,30
építésügy	62	14	76	22,49
gyámügy	18	3	21	6,21
ipar-kereskedelem, vállalkozás	9	2	11	3,25
lakás- és helyiségügy	37	8	45	13,31
oktatás	2	5	7	2,07
szabálysértés	12	2	14	4,14
szociális ellátás	44	16	60	17,75
egyéb (pl. testületi döntés elleni panasz)	38	12	50	14,79
Pénzintézeti (OTP-, bank-) ügy	7	22	29	2,30
Gondnoksági ügy	2	2	4	0,32
Polgári jogi ügy	35	2	37	2,94
Rendőrségi ügy	84	27	111	8,81
Szövetkezeti ügy	4	0	4	0,32
Természetvédelem	1	0	1	0,08
Ügyészségi eljárás	7	3	10	0,79
Ügyvédi ügy	1	0	1	0,08
Vámhivatallal kapcsolatos ügy	3	0	3	0,24
Szociális ügy (nem önkormányzati)	19	9	28	2,22
Egyéb	44	15	59	4,68
Mindösszesen	937	323	1260	100,00

3/3. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese által 1997-ben vizsgált panaszok megoszlása a panasszal érintett szervek szerint

Panasszal érintett szerv	1995—96	1997	Összesen	Százalék a mindösszesenhez képest
Országgyűlés	12	7	19	1,51
Kormány	4	4	8	0,63
Minisztériumok	42	8	50	3,97
Országos hatáskörű szerv (pl. ORFK)	38	7	45	3,57
Adóhatóság	29	10	39	3,10
Büntetés-végrehajtási intézmény	21	8	29	2,30
Bíróság*	12	8	20	1,59
Egészségbiztosító	21	7	28	2,22
Egészségügyi ellátó szerv	10	28	38	3,02
Földhivatal	14	0	14	1,11
Földrendezési és földkiadó bizottság	16	1	17	1,35
Földművelésügyi hivatal	8	3	11	0,87
Gazdálkodó szerv (kft., rt.)	24	0	24	1,90
Határőrség	0	1	1	0,08
Helyi önkormányzati testület	79	35	114	9,05
Helyi polgármesteri hivatal	187	42	229	18,17
Honvédség	53	13	66	5,24
Illetékhivatal	3	0	3	0,24
Kárpótlási hivatal	28	2	30	2,38
Közigazgatási hivatal	17	4	21	1,67
Közjegyző	2	1	3	0,24
Köztestület (kamara)	10	4	14	1,11
Közüzemi szolgáltató	32	15	47	3,73
Nyugdíjbiztosító	49	10	59	4,68
Oktatási intézmény	11	4	15	1,19
Pénzintézet	7	23	30	2,38
Rendőrség (BRFK, helyi)	114	52	166	13,17
Szociális otthon	5	0	5	0,40
Szövetkezet	3	0	3	0,24
Ügyészség	9	6	15	1,19
Ügyvéd	2	0	2	0,16
Vámhivatal	2	0	2	0,16
Végrehajtó	1	1	2	0,16
Ingatlankezelő szervezet	1	0	1	0,08
Egyéb dekoncentrált (területi) szerv	13	3	16	1,27
Egyéb	58	16	74	5,87
Összesen	937	323	1260	100,00

* Ezekben az ügyekben a bíróságokat érdemben nem vizsgáltuk. A panasszal érintett szervek között a bíróságok azért jelentek meg, mert a panasz vizsgálata során derült ki, hogy az adott ügyben már bíróság is eljárt.

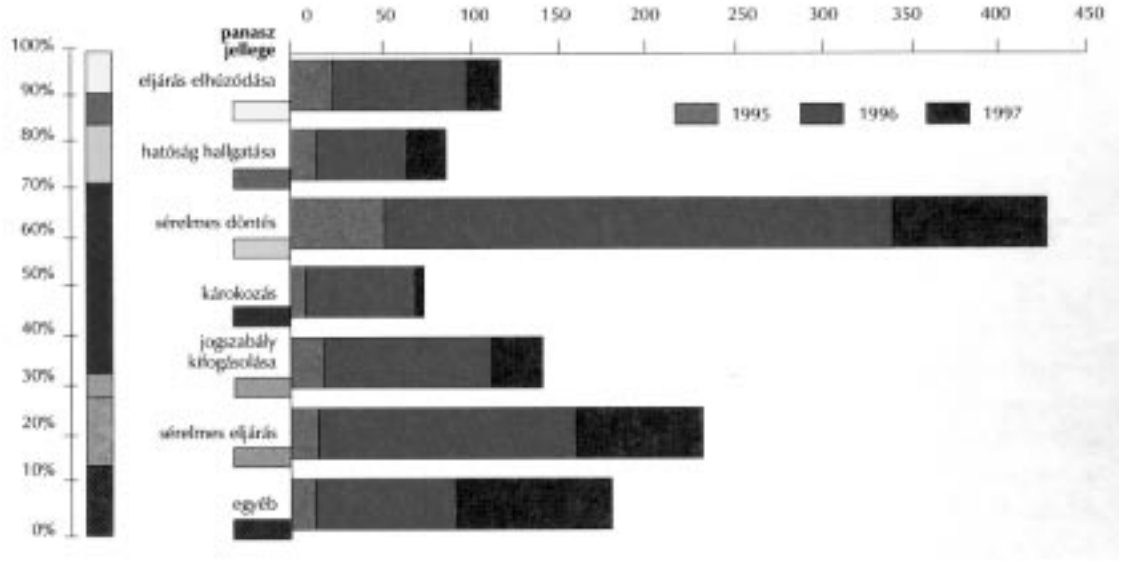
3.3.1. A szociális biztonság, az alapvető feltételek

Az elmúlt beszámolási időszakhoz hasonlóan 1997-ben panaszosaink legsúlyosabb gondjaként a szociális biztonságot és az alapvető létfeltételek hiányát észleltük. A szociális ellátással kapcsolatos sérelmek valamilyen módon minden negyedik panaszban megjelentek. A munkanélküliek, a nagycsaládosok, a munkaviszonyban álló, de alacsony jövedelemmel rendelkezők, a kisnyugdíjasok mindennapi megélhetési gondjaikról számoltak be. Sérelmezték a megnövekedett közüzemi, közlekedési költségeket, a gyógyszerárak, a helyi adók emelkedését. A szociális ellátás körében felmerülő problémák többségében jogszabályi lehetőség hiányában nem tudtunk segíteni. Tudomásul kellett vennünk azt is, hogy a rászorulók számához képest — különösen egyes régiókban — az önkormányzatok segélyezési alapja igen korlátozott. Az állampolgári jogok biztosa és helyettese cselekvési lehetősége ezekben az ügyekben nagyon korlátozott, hiszen a segély típusú ellátás a jogszabályokban rögzített feltételek szerint vagy alanyi jogon jár vagy a viszonylag széles diszkrecionális jogkörben, az anyagi lehetőségéhez képest adható. A rendszeres és rendkívüli szociális támogatással kapcsolatos sérelmek orvoslásában mi csak akkor tudtunk eredményesen eljárni, ha az önkormányzatok vagy a polgármesteri hivatalok bizonyíthatóan megsértették az anyagi vagy eljárásjogi szabályokat. Előfordult például, hogy az önkormányzat nem alkotta meg a törvé-

3/4. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese által 1997-ben vizsgált panaszok megoszlása a panasz jellege szerint

Panasz jellege	A panasz származási éve						Összesen		A korábbi beszámoló arányai %
	1995	%	1996	%	1997	%		%	
Eljárás elhúzódása	19	14,07	80	9,98	20	6,19	119	9,44	8,35
Hatóság hallgatása	12	8,89	52	6,48	22	6,81	86	6,83	5,52
Sérelmes döntés	51	37,78	289	36,03	86	26,63	426	33,81	49,49
Károkozás	6	4,44	63	7,86	4	1,24	73	5,79	3,21
Jogszabály kifogásolása	19	14,07	93	11,60	29	8,98	141	11,19	11,86
Sérelmes eljárás	15	11,11	145	18,08	72	22,29	232	18,41	7,58
Egyéb	13	9,63	80	9,98	90	27,86	183	14,52	14,00
Összesen	135	100,00	802	100,00	323	100,00	1260	100,00	



nyi felhatalmazás alapján kötelező helyi rendeletét a rendszeres és rendkívüli nevelési segélyekről, ezért a rászorulók ezt a segélyezési formát nem vehették igénybe (OBH 8970/1996). Az átmeneti segélyek a rendkívüli helyzetbe jutottak gyors és hatékony támogatási formája, ha azonban a kérelmező indokait ugyan méltányolják, de időben nem jut hozzá a támogatáshoz, akkor igen súlyos helyzetbe kerülhet. A késedelmes teljesítés miatt több esetben eredményesen tudtunk fellépni (OBH 5542/1996, 8687/1996, 3605/1997, 3797/1997, 5339/1997). A jövedelempótló támogatás, amelyet az önkormányzat folyósít a munkanélküliek számára, nagyon sok esetben a család egyetlen megélhetési forrása. Ha ennek folyósítása késedelmes vagy bizonytalan, akkor a létbiztonság kerülhet veszélybe. Néhány ilyen esetben sikerült a lét- és jogbiztonságot megteremteni (OBH 7925/1996, 5339/1997). A lakásfenntartási támogatás megállapítása körében ugyancsak észleltünk anomáliákat, volt, amikor szűkítően értelmezték a jogosultak körének megállapítását, és volt olyan eset is, amikor az érdemi testületi döntést utólag változtatta meg a jogosult rovására a polgármesteri hivatal ügyintézője (OBH 5948/1996, 6068/1996). Az ápolási díj a szociális támogatás leghumánusabb formája, melynek havi összege a nyugdíj mindenkori összegének 60 százaléka. Ez az összeg a nyugdíjminimum változásával értelemszerűen növekszik. Volt olyan önkormányzat azonban, amely elmulasztotta az ápolási díj kötelező emelését (OBH 5948/1996). Bizonyos szakértői számítások szerint a magyar nem nyugdíjaskorú lakosság jelentős része, közel félmillió család csak segélyből és segély típusú ellátásból tartja fenn magát. Az ilyen jellegű panaszokra ezért fokozott figyelmet fordítottunk, szükség esetén soron kívül kezeltük, ha pedig vizsgálatra volt szükség, akkor sürgős eljárást folytattunk vagy kezdeményeztünk.

A szociális törvény 1996. évi módosítása 1997-re oly módon szabályozta az aktív korú nem foglalkoztatott személyek rendszeres szociális segélyének tovább folyósítását, hogy számukra együttműködési kötelezettséget írt elő a családsegítő szolgálatokkal vagy más intézményekkel. Az együttműködési formákat, a folyósítás egyéb feltételeit a törvény szerint önkormányzati rendeletekben kellett szabályozni. Az országgyűlési biztos vizsgálata az együttműködési kötelezettség miként jét és a végrehajtásából adódó széles körű hatósági ellenőrzési jogosítványokat tartotta aggályosnak. Néhány önkormányzatnak a vizsgálat elején már rendelkezésre álló rendelete alapján feltételezhető volt ugyanis, hogy a törvényi felha-

3/5. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához és helyetteséhez 1997-ben benyújtott, illetve az általuk vizsgált panaszok tárgya

Panaszok tárgya	A panaszos által megjelölt sérelem		A biztosok által megállapított sérelem		A kettő közötti különbség %
	száma	%	száma	%	
Eljárás elhúzódása	635	7,75	20	6,19	1,56
Hatóság hallgatása	346	4,22	22	6,81	—2,59
Sérelmes döntés	3238	39,53	86	26,63	12,90
Károkozás	331	4,04	4	1,24	2,80
Jogszabály kifogásolása	496	6,05	29	8,98	—2,92
Sérelmes eljárás	1603	19,57	72	22,29	—2,72
Egyéb	1543	18,84	90	27,86	—9,03
Összesen	8192	100,00	323	100,00	

talmazást a társadalom peremére szorult, amúgy is gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező rétegeknek az ellátásból való kiszorítására használják, vagy hogy az ellátás folyósítása az adott önkormányzat anyagi forrásaitól függ. A megyei közigazgatási hivataloktól azóta beszerzett önkormányzati rendeletek az eredeti feltételezést igazolták. Az együttműködési kötelezettséget azok a települési önkormányzatok is előírták, ahol a társadalmi integrációt támogatni képes családsegítő vagy egyéb szociális intézmények nem működtek és erőforrás sincs ahhoz, hogy ilyen intézményt létrehozzanak. A családsegítő szolgálatok földrajzi megoszlása az ország területén egyenetlen. Vannak egész régiók, ahol ilyen segítő szolgálat nem működik. Ez utóbbiakban nem is igen számíthatnak reintegrációra a munka világából tartósan kiszorult aktív korú, foglalkoztatható állampolgárok. Az önkormányzati rendeletek egy jelentős részében az együtt nem működők támogatásának megszüntetését anélkül írták elő, hogy tisztázták volna a jogosultság újbóli megszerzésének feltételeit, illetve annak határidejét. Ez a gyakorlat sérti az állampolgárok szociális biztonsághoz való jogát, valamint a jogbiztonságot is. A fentiek alapján az országgyűlési biztos kezdeményezte az 1993. évi törvény oly módon történő módosítását, hogy az önkormányzatok a segélyezett együttműködését a megélhetéshez feltétlenül szükséges rendszeres szociális segély folyósítása mellett külön honorálhassák, magának a rendszeres szociális segélynek a folyósítását ne köthessék együttműködési kötelezettséghez. A népjóléti miniszter az ajánlást nem fogadta el, a törvény módosítását nem kezdeményezte. Szerinte alapvető társadalmi és jogalkotói cél az, hogy a segélyezettek a lehetőséghez képest minél előbb foglalkoztathatók legyenek, és az csak az érintett felek kölcsönös együttműködésével valósulhat meg. Ezt a célt szolgálja az a rendelkezés, amely szerint az önkormányzat — ha ennek feltételei fennállnak — előírhatja a kötelező együttműködést. Az országgyűlési biztos válaszában fenntartotta, hogy a kötelező együttműködés előírásaira vonatkozó törvényi felhatalmazás végrehajtási feltételei a hazai viszonyok között hiányoznak. Ezt követően az állampolgári jogok biztosa tanácskozásra hívta össze a megyei közigazgatási hivatalok vezetőit és a Népjóléti Minisztérium képviselőit. A tanácskozáson áttekintették a helyi önkormányzati rendeleteket, az azokból adódó gyakorlati problémákat. A tanácskozás tapasztalatai alapján a Népjóléti Minisztérium elkészítette a rendszeres szociális segélyben részesülő aktív korúakat érintő együttműködési kötelezettség végrehajtásáról szóló miniszteri irányelv tervezetét. Ezt az országgyűlési biztos is véleményezte, és megállapította, hogy a miniszteri irányelv segítséget jelenthet a jogalkalmazó és jogalkotó önkormányzatoknak egyaránt, de a jogbiztonság szempontjából nem teszi szükségtelenné a szociális törvény részleges módosítását. Az erre vonatkozó ajánlást 1998 első negyedévében terjeszti elő (OBH 2522/1997).

Még 1997-ben is sok háztartási tüzelőolaj támogatásával kapcsolatos panasszal foglalkoztunk. Az 1997-ig érvényes jogszabályok a helyi önkormányzatok hatáskörébe utalták a HTO-támogatás település szerinti igénylését, valamint az ezek szétosztásáról szóló önkormányzati rendeletek megalkotását. Ezekben az ügyekben több alkotmányos visszásságot tártunk fel. Megállapítottuk, hogy a megkárosítottak pótlólagos kártérítéséről minden érintett önkormányzatnak utólag is gondoskodnia kell. Ezt a jogszabályban megfogalmazott utólag is fennálló kötelezettséget néhány önkormányzat nem ismerte el. Ezeket az ügyeket azonban nem zártuk le (OBH 6353/1996, 6548/1996, 8706/1996, 8904/1996).

A súlyos mozgáskorlátozott személyeknek nyújtható közlekedési kedvezmények hozzájutási feltételei 1993-ban kedvezőtlenül változtak. A szállítást végző hozzátartozók körét a rendelet az együttélő szülőre, házas- és élettársra szűkítette. A kedvezményezetti kör szűkítő meghatározását az előterjesztő azzal indokolta, hogy a korábbi jogszabály visszaélésekre adott alkalmat. Az országgyűlési biztos szerint a szűkítő szabályozás alkotmányos visszásságot okozott a mozgássérült személyek emberi méltósághoz való jogával és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatban. A vizsgálat elérte célját, az ajánlásnak megfelelően a Kormány módosította a rendeletet és így az együttélő gyermek és testvér is vállalhatja a mozgássérült hozzátartozója szállítását (OBH 4430/1996). A normális szociális lét körében a mozgáskorlátozottak parkolási problémái fokozott gondot okoztak a kötelező parkolási díjjal kapcsolatos önkormányzati rendeletek megalkotása óta.

Az illetékes miniszterektől kellett kérnünk annak meghatározását, hogy a parkolási engedéllyel rendelkező mozgáskorlátozottak esetében a korlátozott várakozási övezetek szabályai hogyan alkalmazhatóak (OBH 9792/1997).

A szociális biztonsághoz való jog egyik fontos eleme a már meglévő hajlékhoz való jogosultság. A szociális szükségleteket meg nem haladó méretű lakás elvesztésének veszélye merült fel annál a több mint száz panaszosnál, akik 1989 előtt vettek fel olyan szociális lakáskölcsönt, amelyek törlesztési feltételeit az 1991-es költségvetési törvény alapvetően és egyoldalúan megváltoztatta. Az akkor jogilag kialakított rendszerben, akik tehették, visszafizették a kölcsönt. Akik nem fizették vissza, azok vagy nem tudták ezt megtenni, vagy a kölcsön egy részének elengedésére vonatkozó megoldást választották. Az eladósodottak többségükben már akkor is olyan társadalmi rétegekhez tartoztak, amelyeknek nem állt módjában a kedvezmények egyik formájának elfogadása sem. Kénytelenek voltak a törlesztőrészlet mellett a megemelt fix kamat fizetésére. Ez utóbbi az eredeti összeg négyszeresét jelentette. Amennyiben — körülményeik romlása miatt — nem voltak képesek fizetni, a bank követelése — 30 százalék feletti kamat és a 6 százalék késedelmi kamat mellett — nem egészen három év alatt megduplázódott. Megállapítható, hogy az 1989 előtt nyújtott kedvezményes kamatozású állami kölcsön teljesen mást jelentett a hetvenes—nyolcvanas években, mint a kilencvenes évek elején. A hetvenes—nyolcvanas években a szerződés formájában létrejött jogviszony lényegét tekintve nem volt szerződés — legalábbis nem a piacgazdaság viszonyai között értelmezhető szerződés —, hanem a közjog körébe tartozó jogviszony, ami az állami szociálpolitika részeként működött. Az 1991-es változtatás következtében, az akkor fizetésképtelenek mára a legrosszabb szociális helyzetű rétegbe kerültek át, többségük nyugdíjas, rokkantnyugdíjas, nagycsaládos, munkanélküli, kis fizetésű. Az említett panaszosoknak a legnagyobb sérelmet a ma még tulajdonukban lévő ingatlantartozás miatti elárverezése jelenti. A hatályos jogszabályok értelmében a lakott lakás vagy családi ház az árverés során kialakult vételára a piaci ár negyede is lehet. A nem lakott lakás vagy családi ház a piaci ár feléért is értékesíthető. A végrehajtási törvény jelenlegi konstrukciója veszélyezteti a szociális szükségletet meg nem haladó méretű lakások eladósodott tulajdonosainak hajlékhoz való jogát. A vizsgálat megállapította, hogy a jelenlegi helyzet alkotmányos visszásságot okoz, sérti az Alkotmányban rögzített szociális szükségletet meg nem haladó hajlék védelmét. Ezért ezekre a lakóingatlanokra speciális végrehajtási szabályokra lenne szükség, olyanokra, amelyek nem teszik lehetővé az ingatlan forgalmi értékénél lényegesen alacsonyabb áron történő árverési értékesítését. A vizsgálat megállapításai alapján az országgyűlési biztos ajánlásban kérte fel a Kormány elnökét, hogy új kormánykoncepció alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket a bírósági végrehajtásról szóló törvénynek az ingatlan végrehajtására vonatkozó részeinek módosítására. A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt el (OBH 9019/1996).

A lakhatáshoz való jog az előző beszámolóban a kényszerbérletekkel összefüggésben szerepelt a legmarkánsabban. Az országgyűlési biztosnak az 1996-ban tett (OBH 8342/1996) ajánlása 1997-ben érte el célját, mert az Országgyűlés elfogadta az 1997. évi LVII. törvényt, amely az önkormányzatokat anyagilag érdekeltté tette a kényszerbérletek felszámolásában. Észleltük, hogy az új szabályozás számos perre adott okot, mert a törvény megnyitotta a tulajdonosok keresetindítási lehetőségét az önkormányzatokkal szemben. Ezekben az ügyekben már nincs hatáskörünk. A kényszerbérletekkel azonban továbbra is foglalkoznunk kellett. Az egyik önkormányzat például ajánlásunkra módosította azt a rendeleti kikötését, hogy a kényszerbérlő számára csak egy lakást ajánl fel és annak el nem fogadása esetén csak korlátozott összegű pénzbeli térítést fizet (OBH 1433/1995).

Súlyos létbiztonsági gondot okozott több ezer felsőoktatási dolgozónak a pótköltségvetési törvényre hivatkozással történő elbocsátása vagy soron kívüli nyugdíjazása, amelyekre pusztán pénzügyi problémákra való hivatkozással került sor. Ezekből a határozatokból elmaradt a személyre szóló indokolás. A miniszter írásban tájékoztatta az állampolgári jogok biztosának helyettesét arról, hogy a törvénysértő eljárás megállapítása mellett felhívja a felsőoktatási intézményeket a felmentések valós és okszerű indokolásának kötelezettségére. Ígéretet tett továbbá arra, hogy a hasonló ügyek egy részében megindított munkaügyi perek jogerős befejezése után a bírósági döntéseket törvényességi felügyeleti jorkörében eljárva kiterjeszti azokra az oktatókra is, akik nem fordultak bírósághoz. Erre a törvényességi felügyeletét érintő jogszabályi változás miatt annak ellenére nem került sor, hogy időközben több jogerős bírósági ítélet született. Az ügyet az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese az 1995—1996. évről szóló beszámolóban az Országgyűlés elé terjesztette. A házelnök a probléma megoldására az érintett országgyűlési bizottságot kérte fel. A bizottság vizsgálatának eredményéről a biztosoknak ez ideig nincs értesülésük.

A szociális biztonságot — ezen belül sokszor a létbiztonságot — veszélyeztető, az egészségbiztosító működésével kapcsolatos panaszok többségét a járulékok megállapítása, a nyilvántartás, bejelentési kötelezettség elmulasztása, az előbbiek miatt keletkezett tartozások, fizetési meghagyások, behajtások elrendelése miatt vizsgáltuk. Általában több éve húzódó ügyekben a panaszosok szociális biztonságát súlyosan veszélyeztető (több esetben milliós nagyságrendű) tartozásról volt szó, amelyek némely esetben az ügyfelek és a pénztárak kapcsolatának hiányából, illetőleg a nem megfelelő együttműködésből, esetenként a munkáltató hibájából eredtek (OBH 3687/1996, 2526/1997, 2981/1997).

A szociális biztonság körébe tartoznak a nyugdíj megállapításával és folyósításával kapcsolatos ügyek. Sokan sérelmezték jogosan a késedelmes, a hibás ügyintézést (OBH 9032/1996, 7039/1997). Vizsgálatot indítottunk az eredménytelenül kért elszámolások, a nyugdíjfolyósító hallgatása, a jogorvoslatok elhúzódása, a bírói ítéletek nehézkes végrehajtása miatt. Több esetben indítványoztuk fegyelmi eljárás lefolytatását hanyag ügyintézés miatt (OBH 5304/1997, 7039/1997).

3.3.2. A jóvátételből fakadó panaszok

Az átmeneti társadalom tipikus jelenségei a múlt igazságtalanságainak utólagos jóvátételére tett kísérletek, amelyek az országgyűlési biztosok gyakorlatában konfliktusként jelentek meg, sok új sérelmet okoztak.

A hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény 1997. évi módosítása a hadiözvegyeknek és a hadiárvák egy részének az elmúlt években érkezett sérelmeit megoldotta. A legutóbbi időkben a panaszok azoktól a hadiárváktól érkeztek, akik a háborúban vesztették el szülőjüket, de egykori hadigondozásba vételüket egyáltalán nem tudják bizonyítani, vagy akiknek a korabeli hadigondozotti pénzellátását olyan okból szüntették meg, amely a végrehajtási rendelet szerint nem minősült politikai oknak (16. év betöltése, tanulmányok befejezése), vagy ahol az egyik testvér jogosult az egyösszegű térítésre, a másik azonban valamilyen kizáró ok miatt nem. Ezekben az ügyekben általában éppen úgy nem tudunk eljárni, mint azokban, amelyek azt kifogásolták, miért nem elegendő az egyösszegű térítés megállapításához az a tény, hogy a kérelmező a háborús események következtében vesztette el szülőjét. A törvény rendelkezése azonban egyértelműen rögzíti, hogy az utólagos gondoskodásra csak az tarthat igényt, aki politikai okból nem részesülhetett annak idején a korabeli jogszabályok szerint az őt megillető hadigondozotti ellátásban. A fent részletezett sérelmek közül csak azok orvoslására tettünk kísérletet, amelyekben az államigazgatási eljárás szabályainak megsértése miatt nem került sor az egyösszegű térítés megállapítására (OBH 213/1996).

Az országgyűlési biztos és helyettese több száz kárpótlási és ezzel kapcsolatos földüggyel foglalkozott a beszámolási időszakban, ebből 77 ügyben rendeltek el alkotmányos visszásság gyanúja miatt vizsgálatot.

A kárpótlási panaszok száma az előző beszámolási időszakhoz képest 1997-ben közel 2 százalékkal csökkent. A sérelmek egy jelentős részét ugyanis orvosolta az 1992. évi XXXII. törvény 1997. évi — kezdeményezésünkre történő — módosítása, amelynek alapján újabb jelentős kör számára nyílt meg a lehetőség a személyi kárpótlási igényeik jogos kielégítésére. A törvény módosítását követően mintegy 200 ezer személy nyújtotta be kárpótlási igényét.

A vagyoni kárpótlással összefüggő vizsgálatok egy része kárpótlási jogszabály megalkotásának elmulasztásával, a kárpótlás folyamatában részt vevő szervek munkájával, mulasztásával, határozataival összefüggésben tártak fel jogos sérelmeket (OBH 4381/1996). A vagyoni kárpótlások ügyében jogos panaszok voltak a földalap elkülönítési tervezetekkel kapcsolatban, különösen olyan esetben, amikor a földalap elkülönítési tervezetet nem egyeztették a természetvédelmi hatósággal (OBH 2844/1995, 2552/1997). A földárverésekkel kapcsolatosan jogosnak bizonyult panaszokban többek között kifogásolták, hogy olyan földet is árverésre bocsátottak, amely az árverésre nem volt kellően előkészítve, vagy olyan földet értékesítettek, szintén árverésen, amely a kárpótlási földalapba ki sem volt jelölve (OBH 409/1995, 1955/1996). Előfordult, hogy a kárpótlást megalapozó bizonyítékot nem kellően értékelték, illetve az árverésből kizárt személy árverési kifogását, a törvény által előírt módon határozattal nem bírálták el (OBH 2233/1995, 4714/1996). Számos jogos panaszt vizsgáltunk a földkiadási eljárásokban részt vevő hatóságok munkájával kapcsolatban is. Ezek jelentős része a földkiadó bizottságok mulasztását, eljárásuk elhúzódását, törvénysértő határozatait, a földek nem megfelelő helyen, illetve nem a törvényben előírt módon való kiadását, AK-értékben ki nem fejezett értéknövekedés megfizetésére való kötelezés elmulasztását, az egyezségre, a sorsolásra, a sorrendiség megtartására vonatkozó szabályok figyelmen kívül hagyását és általában a földkiadással együttjáró adminisztratív munka hiányosságait sérelmezte. Többen panaszolták jogosan, hogy az 1996. december 31-ig — a megszűnésükig — működő földkiadó bizottságok határozatai ellen benyújtott fellebbezéseket az FM megyei földművelésügyi hivatalai késedelmesen bírálták el. Ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese (OBH 5700/1996) ajánlásában javasolta a földművelésügyi miniszternek a földkiadó bizottságról szóló 1993. évi II. törvény módosításának kezdeményezését akképpen, hogy a törvény határozza meg pontosan azt, hogy az FM-hivataloknak milyen időpontig kell elvégezni a földkiadásokat első fokon azokban az ügyekben, melyeket a földkiadó bizottságok — 1996. december 31. napjáig, működésük megszűnéséig — első fokon jogerős határozattal nem zártak le, s azok emiatt kerültek áttételre az FM-hivatalokhoz. Az ajánlást a földművelésügyi miniszter elfogadta, s közölte, hogy a törvény módosítására vonatkozó javaslat kidolgozása folyamatban van. A megyei FM-hivatalok a földkiadó bizottságok által első fokú határozattal jogerősen le nem zárt ügyeket első fokon — a peres ügyeket ide nem értve — várhatóan 1998. július 1. napjáig tudják befejezni.

3.3.3. A piac megteremtéséből, a piacon monopolhelyzetbe került szolgáltatók működésével kapcsolatos panaszok

A piaci társadalom megteremtése, a piac szabadságának biztosítása elég gyakran szabadosságot eredményezett. A centralizált gazdasági rendszerben, a csak korlátozottan megtűrt piac körülményei között szocializálódott állampolgárok hozzánk eljuttatott panaszaiban leginkább a piac működésével szembeni védettséget kérték, és a monopolhelyzetbe jutott szolgáltatókkal szembeni kiszolgáltatottságukat fogalmazták meg.

A viszonylag rövid idő alatt lezajlott, a termelői szféra széles körét érintő privatizáció során előfordult, hogy olyan vagyon is magántulajdonba került, amely ugyan jogilag a privatizálandó vagyonhoz tartozott, de a további gazdasági működéshez nem szükséges. Az említett vagyoni kör magántulajdonba kerülése — lakótelep, szociális intézmény, sporttelep — korábban megszerzett állampolgári jogokat sértett vagy veszélyeztetett. Az országgyűlési biztos felkérte a privatizációs minisztert, hogy kezdeményezze a privatizációval kapcsolatos jogszabályok olyan módosítását, amely lehetővé teszi a privatizálandó vagyonhoz tartozó, de a további tevékenységhez nem szükséges egyéb vagyon — főleg korábbi szolgálati lakások — külön kezelését. A privatizációs miniszter a jogszabály módosítását azért sem tartotta célravezetőnek,

mert az ideiglenes állami tulajdonok döntő többsége már magántulajdonba került. A biztos ajánlására a kormány is megtárgyalta az ajánlásban foglaltakat és úgy foglalt állást, hogy a hatályos privatizációs törvény következetes alkalmazása alapján is lehetőség van a felvetett jogos szempont figyelembevételére (OBH 8519/1996).

A lakás ma Magyarországon valamennyi állampolgár életének legjelentősebb tényezője, ezért a társadalmi helyzettől függetlenül szinte minden réteget érint. A lakások jelentős többsége a rendszerváltás óta folyamatosan magántulajdonba került és a piac részévé vált. Az eredetileg önkormányzati tulajdonba lévő lakóingatlanok értékesítése és bérbeadása során azonban számos olyan anomália fordult elő, amely alkotmányos visszásságot okozott a bérlőknek, illetve az új tulajdonosoknak. A lakáspiac újjáalakulása új alkotmányos emberi jogi problémákat vetett fel. Előfordult, hogy a vételi jog érvényesítése során a kárpótlási jegy felhasználását korlátozta az illetékes önkormányzat (OBH 214/1996). Más esetben az önkormányzat 5 éves elidegenítési tilalmat írt elő azokra a lakásokra, amelyeket a bérlők kedvezménnyel vásároltak meg, és elidegenítés esetén kötelezte őket arra, hogy a kedvezmény teljes összegét fizessék vissza. Ezekben az esetekben a szociális biztonsághoz való jog sérelmét állapítottuk meg (OBH 9167/1997). Az egyik önkormányzat által a lakásvásárlási szerződések módosítására 5000 Ft ún. „szerződésmódosítási díjat" előíró gyakorlatát még az előző beszámolási időszakban kifogásolta az állampolgári jogok biztosának helyettese. Az ajánlás 1997-ben érte el célját, az érintett önkormányzat 1432 állampolgár részére fizette vissza a jogellenesen beszedett pénzösszeget, annak kamataival együtt (OBH 3062/1995). Az önkormányzatok rendeleteiben viszonylag gyakran szerepel az óvadék intézménye. A Belügyminisztériumtól valamennyi önkormányzat rendeletalkotási gyakorlatának felülvizsgálatát kértük, mert véleményünk szerint az óvadékot az önkormányzatok úgy emelték be rendeleteikbe a Ptk.-ból, hogy az az esetek jelentős részében ellentétes volt a lakástörvénnyel (OBH 7590/1996).

A piaci működés biztonságának egyik alapfeltétele az ingatlan-nyilvántartás közhitelességének biztosítása. A késedelmes ügyintézés, amelyre a legtöbben panaszkodtak, sérti a tulajdonos rendelkezési jogát, hiszen a rendezetlen tulajdoni állapotban lévő ingatlant sem biztonságosan elidegeníteni, sem megterhelni nem lehet (OBH 1145/1996). A Fővárosi Kerületek Földhivatalában 1997-ben alapvető veszélybe került a piaci működést biztosító hiteles nyilvántartás. Olyan mértékű ügyhátralék halmozódott fel, és a gépi ingatlan-nyilvántartásra való átállás időszakában a hivatali adatszolgáltatásban olyan fennakadások voltak tapasztalhatók, hogy átfogó vizsgálatot kellett elrendelnünk. A vizsgálat részben az objektív körülmények megváltozása miatt a Hivatal ellehetetlenülésre mutatott rá. Felfedett jogalkalmazási, műszaki és szervezési hiányosságokat is. Az állampolgári jogok biztosa a hiányosságok, hibák orvoslására több ajánlást fogalmazott meg a földművelésügyi miniszternek, amelyeket ez utóbbi néhány fenntartással elvileg el is fogadott. A végrehajtás módjáról és ezek határidejéről azonban tájékoztatást még nem küldött. A miniszternek tett ajánlásokkal egyidejűleg kezdeményezte az Állami Számvevőszék vizsgálatát annak megállapítására, hogy a főváros ingatlan-nyilvántartásának modernizációjához felhasznált pénzeszközök arányban állnak-e az eddig elért eredményekkel. A vizsgálatra 1998 első félévében kerül sor (OBH 4209/1997).

A gazdasági és a szakmai kamaráknak hagyományosan nagy szerepük van a piacgazdasági modell működésében. Ez a szerep a korszerű gazdaság fejlődésének és szerveződésének elősegítésében, a gazdasági tevékenységet folytatók általános, együttes érdekeinek érvényre juttatásában, az üzleti forgalom biztonságának megteremtésében és megőrzésében, egyes közigazgatási feladatok ellátásában különösen jelentős. Az állam gazdasági szerepvállalásának csökkentéséhez szükség van arra, hogy olyan szervezetek jöjjenek létre, illetve működjenek, amelyek a gazdasággal összefüggő közfeladatok egy részének az érintettek önigazgatás útján való ellátására hivatottak. A gazdasági kamarákról szóló 1994. évi XVI. törvény megszületését követően gazdasági tevékenységet csak valamelyik gazdasági kamara tagjaként lehet folytatni. Ugyanakkor az egyes szakmai kamarákról külön törvények rendelkeznek. E törvények feladata, hogy — az általános köztestületi, kamarai ismérvek határain belül — az adott szakmai kamara, a tagok által gyakorolt hivatás sajátosságait tükrözzék. Ez a többnyire bizalmi elemeket, az etikai tartalmat hordozó foglalkozások, hivatások tekintetében különösen fontos. Főleg ott, ahol az önigazgatás hatékonyabb, mint a közvetlen állami irányítás.

Az országgyűlési biztos hivatalból indított vizsgálatot például a Somogy Megyei Orvosi Kamara Orvosetikai és Fegyelmi Bizottsága eljárásával kapcsolatban, annak okán, hogy egy sikertelen orvosi beavatkozást követően — mely halálhoz vezetett —, az elhunyt hozzátartozója által a bizottsághoz benyújtott felelősség megállapítása iránti kérelemre — a nyári szabadságolásokra való hivatkozással — érdemi válasz, illetve a lefolytatott fegyelmi eljárás eredményeként meghozott határozat nem született. Az ajánlás felhívta az illetékes megyei kamara elnökét, hogy adjon számot az eljárás lefolytatásának elmaradásáról, valamint felhívta a Magyar Orvosi Kamara elnökét és a törvényességi felügyeletet ellátó népjóléti minisztert az érintett kamara által elkövetett törvénysértés megszüntetésére. Az ajánlásban megszólítottak elfogadták az országgyűlési biztos által tett megállapításokat, felhívásokat. Ennek eredményeként a népjóléti miniszter valamennyi megyei kamara etikai eljárásait érintő vizsgálatot rendelt el, valamint a kamarai törvénynek az etikai eljárást érintő rendelkezéseinek felülvizsgálatát kezdeményezte (OBH 6256/1997).

Egy másik ügyben a pszichológusok érdekvédelmi szervezete a pszichológusi kamara létrejöttéről szóló törvény megalkotásának hiányát kifogásolta. A vizsgálat során az országgyűlési biztos megállapította, hogy a pszichológusi munkakörök betöltéséhez szükséges képesítési követelmények, illetve a pszichológusi tevékenység fogalma, tartalma nincs megfelelően szabályozva. A szakmai kamara és a képesítési követelmények együttes hiánya miatt veszélybe kerülhet a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog. Az alkotmányos visszásság megszüntetésére ajánlásokat tett a

művelődési és közoktatási, a népjóléti és a munkaügyi minisztereknek. Az ajánlásokat az érintettek elfogadták és a vonatkozó jogszabálytervezetét a három tárca véleményezésre megküldi (OBH 2605/1996).

Az átmeneti társadalom alakuló piacgazdaságának egyik legfontosabb szereplőjévé váltak a monopolhelyzetbe jutott vagy a korábbi rendszerben szerzett monopolhelyzetüket megőrzött szolgáltatók. A velük szemben álló fogyasztó, az állampolgár helyzetére — a kiforratlan piaci mechanizmus viszonyai között — általában a kiszolgáltatottság jellemző.

A távhőszolgáltatással kapcsolatos 1997. évi panaszok is többnyire a távfűtés egyre emelkedő díját, ezen belül az alapdíjat kifogásolták. Az előző parlamenti beszámolóban javasoltuk, hogy — az Állami Számvevőszék akkori megállapításaival egyetértve — a fogyasztók érdekvédelmét szolgáló szabályokat bővíteni kell. Az akkori ajánlásainkra is figyelemmel kidolgozott törvénytervezetet az elmúlt év áprilisában véleményeztük. Egyetértettünk azzal, hogy a fogyasztó és a szolgáltató közötti vitás kérdésekben a fogyasztói érdekképviseletek az önkormányzatokhoz, ha pedig itt nem jön létre egyezség, akkor a Magyar Energia Hivatalhoz fordulhatnak. Elfogadtuk azt is, hogy a fogyasztóvédelem részletes szabályait az új törvényhez kapcsolódó miniszteri rendeletben célszerű szabályozni. A törvényt az Országgyűlés várhatóan 1998. évi tavaszi ülésszakán fogadja el. Panaszosaink közül sokan szeretnének áttérni az elfogyasztott hőmennyiség egyedi mérésére, vagy gazdaságosabb fűtési módra. Mindkét kezdeményezést elhárítják a távfűtő művek. A jelenlegi helyzetben csak a szociális támogatási formák igénybevételét tudjuk a sokszor súlyos szociális helyzetbe jutott panaszosainknak ajánlani. Ezt azonban csak akkor vehetik igénybe, ha nincs díjhátralékuk (OBH 554/1995, 1944/1995). Előfordult vizsgálati gyakorlatunkban olyan eset is, amelyben a vidéki távfűtőmű anélkül emelte a szolgáltatásának árát, hogy erre a települési önkormányzat rendeletben felhatalmazta volna (OBH 2528/1997).

1995 óta törvényi felhatalmazás alapján a helyi önkormányzatok rendeletben szabályozzák a települési hulladék gyűjtését, elszállítását és a kötelező igénybevételt. A helyi rendeletekben a legtöbben a szolgáltatási díj mértékét, a díjfizetés rendeletben szabályozott alapját (lakás alapterülete, vagy lakók száma), a szolgáltatás gyakoriságát, az üdülőtulajdonosoknak az igénybevételi kötelezettség időtartamának meghatározását, a szolgáltatás ellenszolgáltatás arányosságát, a hulladékgyűjtés módját kifogásolták. Az önkormányzati rendelkezés alapján monopolhelyzetbe jutott szolgáltató tevékenységének kritikáját mindig a szerződést megkötő önkormányzathoz továbbítottuk, az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos törvényességi kifogásokat — például a méltányosság szabályozásának az elmaradását, vagy az üdülőtulajdonosokkal kapcsolatos diszkriminációt — magának a rendelet alkotójának címeztük (OBH 2849/1995, 3105/1995, 5480/1996).

Az ivóvízellátással és csatornázással kapcsolatos fogyasztóvédelem egy része az önkormányzatok által biztosítani kívánt garanciarendszerben, más része közvetlenül a szolgáltatókra vonatkozó jogszabályok végrehajtási gyakorlatában kellene, hogy megvalósuljon. Vizsgálataink során találkoztunk olyan vízművel, amely nem vette figyelembe a mellékvízmérők működtetésével kapcsolatos szerződési feltételeket, és továbbra is fenntartotta az egyetemleges felelősséget (OBH 6314/1997). Volt olyan is, amelynek blanketta szerződései a hatályos rendelkezésekhez képest hátrányos feltételeket írták elő a fogyasztóknak (OBH 4751/1997). Előfordult olyan eset is, amikor az azonos kerületben lakók által fizetett víz- és csatornadíját különböző módon állapították meg, attól függően, hogy az illető bérlő vagy tulajdonos volt (OBH 6060/1996).

Az egyik város külterületén az önkormányzat nem gondoskodott az ott lakók ivóvízellátásáról. Megállapítottuk, hogy az önkormányzatnak rendeletet kell alkotnia és abban kötelezettséget kell vállalnia a település lakóinak ivóvízellátásáról (OBH 2705/1995). Az egyik állami tulajdonú vízmű a csatornadíjból nem nyújtott locsolási kedvezményt, ezért felkértük még az elmúlt beszámolási időszakban a közlekedési, hírközlési és vízügyi minisztert, hogy a vonatkozó rendeletet a fentieknek megfelelően módosítsa. Az 1997-ben megismételt ajánlás ellenére nem történt meg a jogszabályi módosítás (OBH 89/1995).

Az elektromos áram szolgáltatókkal kapcsolatos jogos panaszok általában a késedelmes számlázást kifogásolták. Ez a panaszosnak különösen akkor okoz súlyos sérelmet, ha a reklamációját nem kellő alapossággal vizsgálják, vagy elmarad a jogorvoslatra vonatkozó kioktatási kötelezettség. Az egyik vizsgált ügyben a panaszos több évig nem kapott számlát, a pótlólag kiállított számla igen magas összegét az áramszolgáltató egy összegben kérte. A számla összegével a panaszos nem értett egyet, kifogásait azonban nem kellő alapossággal vizsgálták felül, majd két alkalommal indokolatlanul kikapcsolták nála az áramszolgáltatást. Az ügyben a Magyar Energia Hivatal felülvizsgálatát kértük, amely megállapította az áramszolgáltató mulasztását és egy kölcsönösen elfogadható egyezségre hívta fel a feleket. Az egyezség létrejött és a hátralék kifizetésére a panaszos részletfizetési kedvezményt kapott. Az ügy tanulságai alapján felkértük az elnök-vezérigazgatót, hogy fokozottan gondoskodjon a fogyasztói panaszok kivizsgálására. Az ő utasítása alapján a fogyasztói panaszok kivizsgálásának rendjét átdolgozzák (OBH 3647/1996).

A monopolhelyzetben lévő szolgáltatók közül kétségkívül a Matávval volt a legtöbb gondunk a jogosnak tűnő panaszok vizsgálata során. A Matáv szolgáltatásaival kapcsolatban a panaszosok többsége a számlázást sérelmezte, annak összegét, valamint a reklamációk felülvizsgálatának módját. Az állampolgári jogok biztosának helyettese megállapította, hogy a jelenlegi jogszabályok a számlázással kapcsolatos panasz esetén a távközlési szerv hatáskörébe utalják azt, hogy saját műszaki apparátusát, saját számlázási módszerét másodfokon is vizsgálja felül. Valóságos másodfokú vizsgálat hiányában a panaszos csak bírósági perben vitathatja a követelés jogosságát. A jelenlegi szabályozás szerint a Fogyasztóvédelmi Felügyelőségnek nincs hatásköre az ilyen jellegű panaszok elbírálására, tehát e körben nem valósul meg a fogyasztóvédelem. Ezt a jogbiztonság körében felmerülő problémát még a nemrég hatályba lépett 29/1997. (XII. 20.) KHVM rendelet sem oldotta meg (OBH 3568/1996).

A temetkezés területén kialakult kaotikus állapotokról elsősorban a sajtó közleményeiből értesültünk. A „piacért" folytatott küzdelemben a fővárosban és vidéken egyaránt kiszolgáltatottá váltak az elhunytak hozzátartozói. Kegyeletsértő gyakorlat alakult ki a kórházak hűtőkamráinak használata, a halottak szállítása, a hamvasztás során. Mindezek nemcsak etikai, jogi, hanem közegészségügyi problémákat is felvetnek. Megkeresésünkre a belügyminiszter-helyettes államtitkára a tarthatatlannak ítélt állapot kialakulása miatt az elavult jogi szabályozást okolta. Ennek megszüntetése és újrarendezése érdekében elkészítették a temetkezési törvény szakmai koncepcióját, később tervezetét. A Fővárosi Közgyűlés Egészségügyi Bizottsága az új törvény hatálybalépéséig megtiltotta a kórházi hűtőkamrák bérbeadását, megállapodásra törekszik az e körben szolgáltatást végzők teljes körével (OBH 8229/1996).

A piacgazdaságban új jelentősége és társadalmi tartalma van az adózásnak. A rendszerváltás óta a vállalkozók számának emelkedésével együtt növekedett az egyéni adózásra kötelezettek száma, bővült az adónemek köre, és ha még a gyakran változó adójogszabályokkal is számot vetünk, akkor nem meglepő, hogy gyarapodik az adóhatóságokkal kapcsolatos állampolgári konfliktusok lehetősége. A beszámolási időszakban az alkotmányos visszásságot okozó állampolgári jogsérelmek zömmel az adóhatóságok késedelmes eljárásaival, a határozatok meghozatalának elmulasztásával függtek össze. Előfordult az is, hogy az összes hasonló típusú ügyben az adóhatóság felfüggesztette az eljárást a folyamatban lévő bírósági ügyek befejezéséig, akadályozva ezzel azt, hogy minden érintett ügyfele a jogorvoslati lehetőségeiket kimerítse (OBH 8063/1996). Az APEH elnöke — az utóbbi panaszok igen nagy számára tekintettel — az államigazgatás és a büntető eljárás viszonyának helyes értelmezéséről 1997 augusztusában körlevelet bocsátott ki, amelyben felkérte az igazgatókat az adóigazgatási eljárások felfüggesztési gyakorlatának áttekintésére, különösen a törvényes eljárás megvalósítására. Több jogosnak ítélt panaszban kifogásolták azt, hogy az adózókat érintő adóigazgatási eljárásra a jogszabály szoros határidőket állapít meg, magát az adóhatározatot megelőző adóellenőrzésre azonban nincs határidő. Ez a helyzet komoly érdeksérelmet okozott a biztosokhoz forduló panaszosoknak (OBH 5804/1997). Az APEH elnöke az országgyűlési biztos által megállapított alkotmányos visszásság megoldására, a kiutalás előtti ellenőrzés végrehajtásának felgyorsítására 1997-ben irányelvet bocsátott ki.

A helyi adókkal kapcsolatos állampolgári konfliktusok, illetve alkotmányos visszásságot okozó helyzetek általában abból származtak, hogy az önkormányzatok az adózók vagy az adótárgyak körét téves jogértelmezés alapján hozott helyi rendeletekben indokolatlanul bővítették (OBH 3076/1997, 2905/1997).

3.3.4. Az állampolgári jogok helyzete az egészségügyi és intézményes szociális ellátórendszer átalakulása során

1997-ben a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alkotmányos jog sérelmének veszélye miatt vizsgált panaszok többsége közvetlenül vagy közvetve az egészségügyi finanszírozási rendszerrel volt kapcsolatos. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese hivatalból és beadványok alapján vizsgálta az előző évben kezdődött és 1997-ben folytatódott kórházi ágyszámcsökkentéseket, az ebből adódó, az egészségügyi ellátást nyújtó intézmények átszervezését, az ellátás terjedelmének megváltoztatását, illetőleg ezek hatását. A biztosok azokat a beadványokat, amelyek csupán a kórházi ágyszámcsökkentések tényét sérelmezték, nem vizsgálhatta volna. A vizsgálódás lehetőségét az állampolgári jogok megsértésének közvetlen veszélye esetén fennálló preventív beavatkozás jogszabályi lehetősége teremtette meg [1993. évi LIX. törvény 16. § (1) és (2) bekezdése]. A kérdéses esetekben tehát azt kellett felderíteni, hogy a tervezett, azóta végrehajtott ágyszámcsökkentés vagy a szolgáltatások körének szűkítése következtében nem sérült-e bizonyos betegségben szenvedőknek vagy meghatározott területen élő lakosságnak a testi és lelki egészséghez való joga (OBH 3170/1997). A kórházi ágyszámcsökkentési ügyekben a végrehajtott vizsgálatok a fent említett alkotmányos visszásság veszélyének gyanúját nem alapozták meg (OBH 3092/1996, 8957/1996, 1006/1997). A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmének veszélye miatt, különösen a kórházakkal s azok finanszírozásával összefüggésben az előző év pozitív tapasztalatai ellenére jelenleg is több vizsgálat folyik. Az állampolgári jogok biztosának helyettese az összes érdekelt bevonásával egyeztető fórumot szervezett. Ez lehetőséget teremtett az egészségügyi ellátással összefüggő alkotmányos jogok helyzetének értékelésére, a sérelmek megelőzésére. A fórum 1998-ban tovább folytatja munkáját.

A szűkebb értelemben vett betegjogok vizsgálatára a beszámolási időszakban igen ritkán került sor. A még hatályban lévő egészségügyi törvény államigazgatási szempontból paternalista módon szabályozta az orvos és a beteg viszonyát, a betegek jogait csak áttételesen, az orvosok és az egészségügyi dolgozók kötelezettségei keretében tartalmazza. A magyar társadalomban alig vannak hagyományai az egészségügyi ellátás elleni panaszoknak, ezen belül a betegek emberi jogaira való érzékenységnek. Volt azonban olyan jogos panasz, amely a gerontopszichiátriai osztályon kezelt betegek emberi méltóságával kapcsolatos állapotokat kifogásolta (OBH 5305/1997). Volt olyan orvostól érkező beadvány is, amely a vallási okokból bizonyos életmentő gyógymódokat elutasító kezeltekkel szembeni kötelességteljesítésről kért felvilágosítást (OBH 8619/1996).

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kiemelt figyelmet fordít a valamilyen okból hátrányos helyzetben lévő emberek alkotmányos jogai érvényesülésére. Erre és az öngyilkossággal kapcsolatos sajátos társadalmi attitűdre tekintettel hivatalból vizsgálatot indított az öngyilkosságot megkísérlőknek emberi jogi helyzetének feltárására (OBH 5006/1997). A vizsgálat során nyilvánvalóvá vált, hogy ma Magyarországon az öngyilkosság mint egészségügyi és egyben társadalmi probléma kezelésére nincs kiépített rendszer. Az ellátás módja, terjedelme és intézményei a helyi adottságoktól, sajátosságoktól és esetenként elhivatott szakemberek egyéni kezdeményezéseitől függően nagyon különböző. Az

öngyilkosságot megkísérlők számára a jelenlegi rendszer általában csak az életmentést és a fizikai gyógyulást képes biztosítani. Az életben maradás pszichiátriai, pszichológiai és szociális támogatására általában nincs intézményes megoldás. A vizsgálat eredményeként az állampolgári jogok biztosa több ajánlást fogalmazott meg a prevenció, a komplex kezelés — ezen belül a pszichiátriai és szociális segítség azonnali elérhetősége és az utógondozás megszervezése érdekében.

A személyes gondoskodást nyújtó intézmények működésével kapcsolatos vizsgálatok hatékonyságát nagymértékben elősegítette az ajánlásunk nyomán 1997-ben hatályba lépett 161/1996. (XI. 7.) Korm. rendelet, amely a megyei közigazgatási hivatalok hatáskörébe utalta az említett intézmények működésének engedélyezését. Ellenőrzési jogosítványokat állapított meg számukra az otthonokban gondozottak emberi jogainak érvényesülésére. Az újonnan biztosított jogosítvány érvényesítésével kapcsolatos tapasztalatokat az országgyűlési biztos szakértők bevonásával vitatta meg a megyei közigazgatási hivatalok vezetőivel. Azóta az előbb említett hatóságokat számos alkalommal kérte fel az egyes panaszok vizsgálatára.

Az országgyűlési biztos az előző beszámolási időszakban a tárgykörben tett többi ajánlásának többsége is kedvező fogadtatásra talált. Ennek következtében remélhetőleg valamelyest javult a szociális és az egészségügy perifériáján működő intézményekben élők helyzete. Jelentősen növekedett és elkülönített kezelésbe került a normatív támogatás. A vizsgálatokban érintett intézmények fenntartói részletes feladattervet dolgoztak ki az alkotmányos visszásságot okozó gyakorlat megszüntetésére. Ezek betartásáról alkalmanként utóvizsgálatokon győződtünk meg. 1997 júniusában átadták az új füzesabonyi pszichiátriai és szenvedélybetegek otthonát, és megszüntették a visontait. A fogyatékosokat ápoló otthonok működésére is kihat a 164/1997. (IX. 30.) Korm. rendelettel létrehozott „Esély a Fogyatékos Gyerekek, Tanulók Felzárkóztatásához Országos Közalapítvány" létrehozása. Az országos tiszti főorvos saját hatáskörében elrendelte, hogy a fogyatékosokat ápoló-gondozó intézményekben legalább évente egyszer közegészség- és járványügyi ellenőrzést tart. A tokaji gyermekotthon felújítása megtörtént és az intézmény ismét az eredeti helyén működik, a fenntartó az ajánlásban megfogalmazott intézkedéseket megtette, a korábbi igazgatót fegyelmi büntetéssel elbocsátotta. A polgárdi otthon komplex vizsgálatát a megyei önkormányzat elvégezte. A feltárt hiányosságok megszüntetésére intézkedési tervet fogadott el, az igazgató munkaviszonyát közös megegyezéssel megszüntette. Az elmúlt évben megvalósított két átfogó vizsgálat eredményeit, a felmerült gyakorlati problémákat igen sok szakmai fórum vitatta meg, ezeken az állampolgári jogok biztosa és vizsgálatokat végző munkatársai aktív vitapartnerként vettek részt.

A kiszolgáltatottság szempontjából igen gyakran a gondnokság alatt állók is a szociális ellátórendszer perifériáján helyezkednek el. Az egyik vizsgált ügyben a hivatásos gondnok két évig halogatta a nyugellátásra jogosult gondnokolt személy nyugdíj iránti kérelmének benyújtását, ezért az érintett személy évekig ellátatlan volt (OBH 8415/1996). Egy másik ügyben azért sérült az állampolgárnak a tulajdonhoz és a szociális biztonsághoz való joga, mert az illetékes jegyző elállt a gondnokság alá helyezés iránti kereset benyújtásától, számára ugyanis az orvosi szakvélemény hosszabb ideig ellentmondásosnak tűnt (OBH 585/1995).

3.3.5. A gyermekek, a diákok állampolgári jogainak védelme az átalakulás társadalmi, gazdasági feltételei között

A társadalmi átrétegződés legveszélyeztetettebb csoportja a gyermekek társadalma. A létminimum alatt élők körében a gyermekek és fiatalkorúak aránya a rendszerváltás óta 45—52 százalék között mozog. Magyarországon minden második szegény gyermek-, illetve fiatalkorú. Különösen a városokban emelkedett a nélkülöző gyermekek aránya. Társadalmi integrációs esélyük fokozatosan csökkent. A helyzet ismeretében igyekeztünk fokozott gondot fordítani e réteg állampolgári jogainak figyelemmel kísérésére és annak az intézményhálózatnak a megerősítésére, amely integrációs esélyeiket növelheti. A gyermekek, fiatalkorúak nem, vagy csak nagyon ritkán panaszkodnak. A kizárólag szociális problémákat jelző, általában a szülőktől érkező beadványokra pedig legfeljebb az illetékesek figyelmét tudtuk felhívni, de érdemben nem állt módunkban segíteni. Sem az alakilag jogszerű kényszerkilakoltatásokat nem tudtuk megakadályozni, sem az ennek nyomán széthulló családok együtt-tartását nem voltunk képesek megoldani. Saját hatáskörünkben csak tisztán jogi megoldást igénylő kérdésekben járhattunk el.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 11. § (2) bekezdése szerint az országgyűlési biztos feladata a gyermek alkotmányos jogainak védelmét a maga sajátos eszközeivel segíteni. Az országgyűlési biztos általános helyettese 1997-ben több alkalommal a helyszínen vizsgálta az intézetben nevelkedő gyermekek alkotmányos jogainak érvényesülését (Kaposvár, Miskolc). 1998-ban átfogó vizsgálatot tervez az intézeti neveltek körében.

Az 1997-ben vizsgálattal lezárt gyámhatósági ügyek többségében a gyermekével kapcsolattartásra jogosult szülő a gyámhatósági eljárás hatékonyságának hiányát sérelmezte (OBH 2570/1995, OBH 9100/1996). A gyámügyi igazgatás reformja reményt ad arra, hogy a gyámügyeket megfelelő szaktudással, kellő határozottsággal, elfogulatlanul intézzék. Hivatásos nevelőszülők munkaviszonyát szüntette meg gazdaságossági megfontolásból a Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat 1996 decemberében. Az ügyben a gyermeki jogok védelméért indított hivatalból vizsgálatot az állampolgári jogok országgyűlési biztosa. A munkaviszonyok megszűnésével ugyanis felmerült annak a veszélye, hogy a gyermekek a már megszokott családi környezetből visszakerülhetnek az állami nevelőintézetbe. Erre ugyan a nevelőszülők érzelmi ragaszkodása miatt a konkrét esetekben nem került sor, de a döntéssel kapcsolatos alkotmányos visszásságot a biztos a vizsgálat eredményeként rögzítette, és nem fogadta el a megyei közgyűlés elnökének az anyagi nehézségekre való hivat-

kozását. Az állampolgári jogok biztosának megállapítása szerint ugyanis a pár millió forintos megtakarítás nem állt arányban azzal a hátránnyal, amelyet az eddig családban nevelkedő gyermekek szenvedhettek volna el, ha a volt hivatásos nevelőszülők a gondozási díj fejében már nem tudták volna vállalni nevelésüket, és ezért a családból kiszakadtak volna (OBH 8961/1996).

Az országgyűlési biztos hivatalból indított eljárást az egyik kis település óvodájában a működési feltételek vizsgálatára az ott elhelyezett gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésével kapcsolatos alkotmányos visszásság gyanúja miatt. A vizsgálat során megállapítottuk, hogy az óvoda túlzsúfolt, a rendelkezésre álló objektív feltételek hiányossága miatt veszélybe került az óvodások napi gondozása, nevelése, tanulása. A települési önkormányzat a megkeresés után haladéktalanul intézkedett, az átmeneti megoldást jelentő beruházást megkezdte, később új óvoda építését tervezik (OBH 8820/1997).

A gyermeki jogok körében külön tartjuk számon a diákjogokat. A beszámolási időszakban vizsgált diákokat érintő panaszok egy része általános iskolák bezárását, átszervezését, illetve az önkormányzatok ezzel kapcsolatos döntéshozatali eljárását sérelmezte. Az ilyen típusú panaszokban elsősorban azt vizsgáltuk, hogy az átszervezés az érintett diákok tanulási feltételeit miként befolyásolja, a képviselő-testület döntése figyelembe veszi-e a közoktatási törvényben előírt szakmai kritériumokat, illetve a tanulási feltételek esetleges romlása veszélyeztetheti-e az érintett tanulók alkotmányban biztosított művelődéséhez való jogát. A döntéshozatali eljárásban pedig azt vizsgáltuk, hogy a képviselő-testület, illetve közgyűlés eljárása, határozatának meghozatala a vonatkozó jogszabályoknak, így a közoktatási és önkormányzati törvény garanciális eljárási szabályainak és a jogbiztonság Alkotmányban rögzített követelményének megfelelt-e (OBH 3970/1996, 5463/1996).

Hivatalból indult vizsgálat egy budapesti szakközépiskolában, ahol egy tanulót a pedagógus tettleg bántalmazott. Az iskola igazgatója fegyelmi eljárást indított, amelynek során a pedagógus cselekedetét elismerte. A kiszabott fegyelmi megrovás büntetés után az érintett közalkalmazotti jogviszonyáról lemondott. Az országgyűlési biztos ajánlásokat fogalmazott meg az iskolafenntartó önkormányzat számára (OBH 3899/1997). Egy másik ügyben alkotmányos visszásság gyanúja miatt az 1996/97. tanév osztályozóvizsgáinak módját elemezte az állampolgári jogok országgyűlési biztosának helyettese. A vizsgálat eredményeként ajánlást tett az érintett kerület jegyzőjének (OBH 7507/1997). Az ifjúság kiemelt biztonságát, védelmét szolgáló állami kötelezettséget deklaráló alkotmányos elv sérelmének gyanúja miatt indult hivatalból eljárás azért, mert egy vidéki középiskola idegenforgalmi tagozatának tanulóit kellő szakmai biztonsági előkészítés nélkül vitték külföldi szakmai gyakorlatra, ahol a diákokat rendőri atrocitás érte (OBH 6820/1996).

Az elmúlt évi beszámolóban megállapítottakhoz hasonlóan most is megállapítható, hogy kevés volt az olyan panasz, amely a közoktatásban részt vevő diákok személyiségi jogainak megsértését kifogásolta. Ezért az állampolgári jogok biztosa 1998-ban átfogó vizsgálatot tervez a közoktatásban érvényesülő diákjogokkal kapcsolatban.

A felsőoktatásban vizsgált alkotmányos visszásságok sorából a beszámolási időszakban kiemelkedett a fizetett felvételi előkészítő tanfolyamokat legsikeresebben elvégző ún. „nulladik évfolyamos” hallgatók felvételi vizsga nélküli bejutása a felsőoktatási intézményekbe. A hatályos jogszabály értelmében minden felsőoktatási intézmény költségtérítéses szolgáltatásként felvételi előkészítő tanfolyamokat szervezhet. A hatályos törvény szerint a felvételt a felsőoktatási intézmény a jogszabályban meghatározott feltételeken túl további követelményekhez kötheti. E plusz vizsgakövetelményeket bevezetésük előtt legalább két évvel, az egyéb feltételeket pedig legalább egy évvel a Felsőoktatási Felvételi Tájékoztatóban közzé kell tenni. A vizsgálat során megállapítottuk, hogy az említett kiadvány egyáltalán nem vagy nem teljeskörűen tartalmazta az egyes szakokon a felvételi előkészítésre, illetve a nulladik évfolyamra előírt felvételi követelményeket. A vizsgálatban rögzítettük azt is, hogy az eltérő típusú felvételi eljárások egyes intézmények gyakorlatában kizárják az egységes rangsorolás lehetőségét. Az eltérő típusú és a hagyományos felvételi eljárás egy időben és együtt történő alkalmazása, az egységes rangsorolás kidolgozatlansága, a versenyfeltételek teljes körű és időben történő közzétételének hiánya veszélyezteti jogbiztonság és jogegyenlőség alkotmányos követelményének maradéktalan érvényesülését. A szigorú, áttekinthető és nyilvános minősítésnek nem csupán az egyes felvételi eljárásokban, hanem a különböző típusú eljárások összevetésében is meg kell nyilvánulnia. A visszásságok megszüntetését az országgyűlési biztos több ajánlásban kérte a művelődési és közoktatási minisztertől, akinek indítványára a 286/1997. (XII. 23.) Korm. rendelet módosította a felvételi eljárás szabályait, és egységesen felvételi vizsgához köti a felsőoktatási intézményekbe történő felvételt.

A felsőoktatásra vonatkozó egyedi vizsgálatok során vizsgáltuk például, hogy kiadható-e posztgraduális képzésben másoddiploma annak, akinek nincs alapdiplomája (OBH 1673/1997). A felsőoktatásban foglalkoztatott vezető oktatók számára központi pótlékot írt elő egy 1997-ben megjelent módosító miniszteri rendelet. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a módosító rendelet szabályozása nem egyértelmű, a központi pótlékra jogosultság tekintetében bizonyos körben eltérő értelmezést tesz lehetővé. Az egyik lehetséges értelmezés szerint az eltérő szabályozás alá tartozó kiemelt tudományos fokozattal rendelkező vezető oktatók a módosító rendeletben meghatározott oktatási teljesítmény hiányában is részesíthetők a központi pótlékban azzal, hogy az így megállapított központi pótlék összege alacsonyabb, mint az oktatási teljesítmény elérése esetén (szubszidiaritás). A másik lehetséges értelmezés szerint az eltérő szabályozás alá tartozó, kiemelt tudományos fokozattal rendelkező vezető oktatók a módosító rendeletben meghatározott oktatási feladatok teljesítése esetén sem részesíthetők a központi pótlék teljes összegében, hanem csak az eltérő szabályozás szerint meghatározott alacsonyabb összegben (specialitás). Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy a két eltérő

értelmezés lehetősége önmagában sem felel meg a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének. Az eltérő értelmezés eredménye további alkotmányos jogot is érint. A szubszidiaritásra épülő értelmezés összhangban áll a tudományos élet Alkotmányban biztosított szabadságával. A specialitásra épülő értelmezésből eredő nyilvánvaló megkülönböztetés nem felel meg annak az alkotmányos szabálynak, amely szerint az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga. Az alkotmányos visszásságok orvoslása érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kérte, hogy a művelődési és közoktatási miniszter még annak hatálybalépése előtt módosítsa rendeletét ennek során gondoskodjon arról, hogy a rendelet szövege kizárólag az alkotmányos értelmezést tegye lehetővé. A miniszter az országgyűlési biztos kezdeményezését elfogadta (OBH 10358/1997).

3.3.6. Környezetvédelmi problémák

A rendszerváltás előtt — főleg az ipari nagyberuházások időszakában — a környezetvédelmi szempontok nem vagy alig játszottak szerepet a politikai, gazdasági döntéshozatali eljárásokban. Manapság a piaci mechanizmusra való felgyorsított áttérés szorítja háttérbe a környezet és az egészség védelmére vonatkozó előírások maradéktalan érvényesülését. Ezzel egyidejűleg az állampolgárok egyre érzékenyebben reagálnak a környezeti ártalmakra. A környezetvédelemmel kapcsolatos panaszok a beszámolási időszakban egyre bonyolultabb problémákat vetettek fel. A környezetvédelemre biztosított jogvédelmi mechanizmus ugyanis gyenge, a jogérvényesítés garanciális rendszere hiányos. A környezetvédelemről szóló törvény rendelkezései helyenként homályosak, a végrehajtásra vonatkozó jogszabályok még nem születtek meg, tisztázatlan maradt például a jegyző és a települési önkormányzat polgármesterének ellenőrzést biztosító — korábban rögzített — hatósági jogköre a kisiparosokra vonatkozó telepengedélyezési eljárásokban. Nem világos a környezetvédelmi felügyelőség környezetvédelemmel kapcsolatos feladatköre, az illetékes intézmények hatáskörének megosztása különösen a szolgáltató és ipari tevékenységre vonatkozó telepengedélyezési eljárásban és a működésük szabályainak meghatározásában. A jogbiztonság hiánya, az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében az állampolgári jogok biztosának helyettese jogalkotásra kérte fel a környezetvédelmi és területfejlesztési minisztert (OBH 549/1995), a telepengedélyező és a szolgáltatást végzők működésének szabályozására pedig az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi minisztert (OBH 2373/1995). A hozzánk forduló állampolgárok jelentős részének sérelmei a szomszédságukban működő kisipari vagy szolgáltató, kereskedelmi jellegű tevékenység zajártalmi és levegőszennyező hatására vonatkoztak. Ezeknek a tömegében érkező panaszoknak, továbbá az átfogó környezeti ártalmat kifogásoló eljárásoknak a sorsa azonban akkor is kétséges, ha ajánlásainkat az érintettek elfogadják. A tárgykörben született hatósági döntések ellenőrzése hiányos, hiszen az önkormányzatoknak erre most jogszabály hiányában korlátozott a lehetősége. A környezetvédelmi hatóságok ugyanakkor tartózkodnak a jogilag lehetséges legsúlyosabb szankciók alkalmazásától. Leggyakrabban — az okozott kárhoz képest — alacsony összegben pénzbírságot szabnak ki. A környezetvédelemmel kapcsolatos szabálysértések körében kezdeményeztük a kiszabható bírság felső határának jelentős emelését. A legdrasztikusabb szankcióra, a jogszabályi követelményeknek nem megfelelően működő telep bezáratására, eljárási gyakorlatunkban mindössze egyetlen esetben került sor (OBH 4477/1997).

Az épített környezettel kapcsolatos panaszokat, amennyiben azok a szabálytalan építkezés körébe sorolhatók, szintén környezetvédelmi problémának tekintjük. E témakörben a jogos panaszok a hatósági határozatok végrehajtásának elmaradását kifogásolják. A kötelezettséget elrendelő hatósági döntést az érintettek általában önként nem teljesítik, a hatóságok pedig csak a kisebb jelentőségű ügyekben lépnek fel kellő szigorral, a nagyobbakban nem. A hatósági eljárás hatékonyságának hiánya, a hatósági aktivitás alacsony szintje részben a bonyolult jogi szabályozásra vezethető vissza. A jogerős államigazgatási döntések ellen bírósági keresetet lehet benyújtani, a keresetnek a végrehajtásra halasztó hatálya van. A bírósági eljárások legtöbbször elhúzódnak. Az építésügyi hatóságok egyébként igen leterheltek, az eljáró ügyintézők ezért gyakran közömbösek. A vagyonosabb réteg pedig az előbb említett tények ismeretében eleve betervezi az építkezés költségeibe az esetleges büntetést. Az államigazgatási eljárási törvény végrehajtási rendelkezésének a műemlékvédelmi törvénnyel történt módosítása (a végrehajtási bírság 10 000 Ft-ról 100 000 Ft-ra emelése) már éreztette hatását az év második felében. A hatóságok éltek ezzel a lehetőséggel, és több ügyben tájékoztatták a biztosokat magas bírság kiszabásáról. A hatóság az eljárási szabályok alapján szabad belátása szerint dönthet arról, hogy milyen végrehajtási intézkedést tesz. Leggyakrabban végrehajtási bírsággal él, ez azonban gyakran nem vezet eredményre. A hivatalból történő hatósági végrehajtás lehetőségével általában azért nem élnek, mert a költséget a polgármesteri hivatalnak kell megelőlegeznie, erre az önkormányzatok költségvetése nem biztosít fedezetet. Az esetleges bontási anyagot és az ingatlanon található ingóságokat a polgári jog szabályai szerint el kell helyezni, és őrizni kell. A költségek behajtására gyakran remény sincs. A munkálatokra gyakran a közbeszerzési törvény vonatkozik, ami ismét az eljárás elhúzódását eredményezi.

3.3.7. A közbiztonság iránti igény, az áldozatok fokozott védelme, a gyanúsítottak és a jogerősen szabadságvesztésre ítéltek emberi jogainak állapota

A közbiztonságot panaszosaink nem tartják megfelelőnek. Félelmet kelt az önkényeskedő, önbíráskodó eljárások terjedése is. Ez utóbbira példa az a vizsgálat, amelyben műanyag rudakkal járőröző polgárőrök kifogásolható magatartását vizsgáltuk az egyik városban a megyei ügyészség segítségével (OBH 5340/1997). Egy másik város polgármestere sintérek társaságában kocsiból vadászott a település „kóborló” ebeire és előzetes figyelmeztetés nélkül a gazda szeme láttára lőtte agyon annak díjnyertes kutyáját. A történtek hatására az idős

férfi kórházba került (OBH 6017/1997). Egyes vásárlók panaszolták, hogy minden alap nélkül bolti lopásokkal vádolják meg őket az üzletekben tevékenykedő őrző-védő kft. alkalmazottai (OBH 2465/1997).

Miközben a romló közbiztonság hatékonyan táplálja az önkényeskedésre való hajlamot, addig a rendőrség időnként elhárítja a kötelezettségének teljesítését, a konkrét feljelentéseket, elmulasztja a büntetőeljárás sikerét elősegítő eljárási cselekmények foganatosítását. Egy rohamosan romló közbiztonsággal küszködő város rendőrkapitánya például az önkormányzat testületi ülésén kijelentette, hogy bár konkrétan tudnak bizonyos köztörvényes bűncselekményekről, szabálysértésekről, de feljelentés hiányában nem tudnak eljárni. Vizsgálatunk eredményeként a kapitányságvezető szakszerűtlen és törvényellenes bejelentése miatt fegyelmi eljárásban figyelmeztetésben részesült (OBH 8226/1997). Előfordult, hogy súlyos családi veszekedés áldozatának feljelentését elhárította a rendőrség, holott az ügyben a kiskorú veszélyeztetése bűncselekmény alapos gyanúja is valószínűsíthető volt (OBH 6430/1997). Időnként elmulasztották a sértett tanúk széles körű kihallgatását, válasz nélkül hagyták a megkárosított személy felismeréssel kapcsolatos bizonyítási indítványát, nyomozásmegszüntető határozatot hoztak a bűncselekményre vonatkozó tényállás alapos felderítése nélkül, annak ellenére, hogy az elkövetéssel gyanúsítható személyek a rendőrségi idézésre nem jelentek meg (OBH 2067/1996, 6195/1996, 9003/1996, 4963/1997). A jogbiztonságot és a rendőrség iránti közbizalmat veszélyezteti az olyan eset is, amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy az ismeretlen elkövető ellen csalás miatt tett feljelentésének sorsáról három évig semmilyen értesítést nem kapott. A vizsgálatunk során derült ki, hogy az ügyben keletkezett nyomozási iratokat az egyik kerületi kapitányság — az adott cselekménnyel összefüggő más bűncselekménnyel kapcsolatban — megküldte egy másik kapitányságnak, bár ott az utóbbi bűntett miatt a nyomozást megszüntették. Minderről a panaszost nem értesítették, az átküldött iratoknak pedig nyoma veszett (OBH 4842/1996). A sértettek eljárásjogi helyzetének javítására, a sértetti jogok maradéktalan érvényesítésére az előző parlamenti beszámolónkban konkrét javaslatokat tettünk. Ezeket az új büntetőeljárási törvény előkészítése során a kodifikátorok részben figyelembe vették. A törvényi feltételek megteremtése után elvárható lesz a nyomozási gyakorlat kedvező változása is.

A gyanúsítottal szembeni nyomozási eljárásra is érkeztek bőven panaszok, ezek közül több olyan, amely alkotmányos visszásság miatt vizsgálat lefolytatását tette szükségessé. Az egyik ügyben például az 1996. december 1. óta fogva tartott panaszos gyanúsítottkénti kihallgatására csupán a következő év január 21-én került sor. Az ügynek az illetékes nyomozó hatósághoz való áttételéről sem a gyanúsítottat, sem a védőjét nem értesítették. Az erről szóló január 21-én benyújtott panaszt az illetékes ügyészség csak február 27-én bírálta el (OBH 2753/1997). Eltúlzott rendőri beavatkozásra derített fényt a vizsgálati indítványunk alapján megvalósított ügyészi eljárás akkor, amikor egy éjszaka a rendőrség behatolt a panaszos lakásába, ott szökött katonát és fegyvert keresett. Miután a helyszínen semmit sem találtak, házkutatási engedély nélkül átvizsgálták a tanyát, és a panaszost tettleg bántalmazták. Az eljáró rendőrökkel szemben felmerült a fegyelmi felelősség kérdése is. Az egyik ellenállást tanúsító panaszossal szemben ugyanis az őt igazoltató, majd a kerületi rendőrkapitányságra előállító rendőrök testi kényszert alkalmaztak, és ezzel súlyos sérüléseket okoztak. A panaszos ismeretlen rendőrök ellen tett feljelentése alapján az ügyben a Fővárosi Főügyészség Nyomozó Hivatala pótnyomozást rendelt el (OBH 6700/1996). Egy újszülött sérelmére elkövetett súlyos bűncselekmény nyomozása során az ismeretlen tettes ellen indult nyomozásban összesen hat terhes nőt kértek fel arra, hogy önként vessék alá magukat szülészeti, nőgyógyászati vizsgálatnak. A negatív eredményről szóló orvosi igazolást a rendőrség rendelkezésére bocsátották, az érintett személyeket sem gyanúsítottként, sem tanúként nem hallgatták ki, csak jóval később. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a rendőrség az említett eljárással nemcsak indokolatlanul szélesítette az esetleges gyanúsítható személyek körét, hanem számukra — a gyanú elkerülése érdekében — kényszerhelyzetet teremtett, amely sértette az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos elveket (OBH 1919/1997).

A bűncselekmények áldozatainak védelmére létrejött Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesületnek egyes erőszakos bűncselekmények sértettjeinek állami kárenyhítését célzó intézkedések hiányát sérelmező ügyben az országgyűlési biztos javasolta, hogy az Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottsága — az Európai Áldozatvédő Fórum ajánlásainak figyelembevételével — kezdeményezze a sértettek kárenyhítését szabályozó törvény megalkotását. Az ajánlást a Bizottság, majd az Országgyűlés elfogadta, az Igazságügyi Minisztérium pedig a mi közreműködésünkkel elkészítette a törvény tervezetét. Az Országgyűlés azonban még nem tárgyalta a tervezetet (OBH 6714/1996).

Szintén az előző beszámolóban javasoltuk a végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosítását oly módon, hogy a megyei bírósági végrehajtó hatásköre terjedjen ki a büntetőeljárásban bűncselekménnyel okozott kár megtérítésének végrehajtására és az eljárás legyen költségmentes (OBH 3313/1996). Hosszabb, többlépcsős egyeztetés után kompromisszum született. Ennek értelmében a feleket jövedelmi és vagyoni viszonyaira tekintet nélkül illetékfeljegyzési jog illeti meg a bűncselekményből — ide nem értendő a személy életében, testi épségében vagy egészségében okozott kárt —, valamint a szabálysértésből származó kár megtérítése iránti igény esetén is. A feleket viszont jövedelmi és vagyoni viszonyaira tekintet nélkül teljes költségmentesség illetné meg a bűncselekményből származó, a személy életében, testi épségében vagy egészségében okozott kár iránti végrehajtási igény érvényesítése során. Ez utóbbit az igazságügy-miniszteri rendelet módosítása teszi majd lehetővé, amely most még csak tervezet formájában áll rendelkezésünkre.

Az országgyűlési biztos 1996 őszén hivatalból indult eljárás keretében átfogóan vizsgálta a rendőrségi nyomozói hatóságok eljárásában a védelemhez való alkotmányos alapjog

érvényesülését a kirendelt védők esetében. A vizsgálók áttanulmányozták az érintett tárgykörbe tartozó nyomozások iratait, megismerték a fogvatartottak, a nyomozó hatóságok (rendőrség, ügyészség) és a büntetés-végrehajtási intézetek képviselőinek véleményét, továbbá tematikus beszélgetéseket folytattak az érintett városok ügyvédi kamaráinak elnökeivel és tagjaival. Összességében mintegy száz gyanúsított ügyét tekintették át. A tapasztalatok összegezése után az állampolgári jogok biztosa megállapította, hogy a büntető igazságszolgáltatás gyakorlatában a kirendelt védő tevékenységével kapcsolatos jogi szabályozás és annak gyakorlati érvényesülése nem biztosít megfelelő védelmet a gyanúsított számára a hatósági szakmai túlerővel, és az esetlegesen előforduló túlkapásokkal szemben. Szükség van az állami garanciarendszer oly mértékű megerősítésére, mely lehetőséget biztosít a fogvatartottak hatékony védelmére akkor is, ha azoknak nincs módja vagy anyagi lehetősége védő meghatalmazására. Az ajánlások közül a kodifikátor csak néhányat fogadott el az új büntetőeljárási törvény előkészítése során. Nem fogadta el például a közvédői intézmény bevezetésére tett javaslatot. Nem tartalmazza továbbá a törvényjavaslat azt a szabályt, hogy az előzetes letartóztatást megelőző bírói meghallgatást ne lehessen a kirendelt védő jelenléte nélkül foganatosítani. A kirendelt védő díjazását várhatóan az új Büntetőeljárási Törvény hatálybalépése után fogják a ténylegesen az elvárható és elvégzendő munkához igazítani. Az ügyvédi ügyelet országos megszervezésének, a kirendelt védő és az őrizetbe vett gyanúsított kapcsolatfelvételében a jogszabályok végrehajtásának, a kirendelt védő eljárási kötelezettségei ellátásának, a rendőrség és a kirendelt védő kapcsolatfelvétele mikénti alakulásának vizsgálatára 1998-ban újra sort kell keríteni. Új panaszok egyedi vizsgálata során ugyanis azt tapasztaltuk, hogy a korábban feltárt kedvezőtlen helyzet lényegében nem változott (OBH 6564/1996). 1997-ben egyedi panaszok alapján a kirendelt védő mulasztásának gyanúja miatt az illetékes ügyvédi kamara elnökénél két esetben fegyelmi eljárást kezdeményeztünk (OBH 5227/1996, 2303/1997). Más esetben, amikor a védői jogok alkotmányos visszásságot okozó korlátozását észleltük, egy olyan régi IM—BM együttes rendelet módosítását kértük, amely ellentmond a védelemhez való hatályos jog büntetőeljárási alapelvének. Az ajánlást az érintett miniszterek elfogadták (OBH 8528/1997).

A beszámolási időszakban a fogvatartottak legsúlyosabbnak tekinthető jogos sérelme az volt, hogy az előzetes letartóztatást foganatosító intézménytípustól függően eltérő a jogi helyzetük a rendőrségi fogdában és a büntetés-végrehajtási intézetben az utóbbi javára. A vizsgálat megállapította, hogy jelentős különbségek vannak a férőhelyben, a letéti pénz felhasználásában, a csomagküldésben, a tisztálkodásban és az élelmezési normában. A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi törvényerejű rendelet szerint viszont az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályait egységes elvek szerint kell megállapítani. Ennek ellenére az 1996-os IM rendelet és az 1995-ös BM rendelet eltérő módon szabályozza az említett jogokat. Az alkotmányos visszásság orvoslására az országgyűlési biztos ajánlást tett az igazságügyi miniszternek, hogy kezdeményezze az előzetes letartóztatottakra vonatkozó rendelkezések egységesítését. Az érintett az ajánlást elfogadta és közölte, hogy a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló új törvényi szabályozás során figyelembe veszik az ajánlásban foglaltakat.

Több, a fogvatartás körülményeit sérelmező panasz érkezett a Szegedi Fegyház és Börtönből. Az országgyűlési biztos helyettese megállapította, hogy a börtön- és fegyházfokozatba tartozó elítéltek elkülönítése nincs megoldva, a gyógyító-nevelő csoportba tartozók a fegyháziakkal együtt vannak elhelyezve, a börtönfokozatúaknál munkaszüneti napokon 14 órától zárva tartják a zárkákat, gyakran elmarad a séta, minimális a munkáltatás és a sportolási lehetőség. Az intézet házirendje hiányos, nem tartalmazza kérelmek, panaszok előterjesztésének, illetve az elítéltek tartózkodására szolgáló helyiségek használatának rendjét, és nem rendelkezik külön-külön az egyes végrehajtási fokozatba tartozók napirendjére sem. Az alkotmányos visszásságok orvoslására az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlást tett az intézet parancsnokának, aki az ajánlásokat elfogadta és a javasolt intézkedéseket megtette, így az eljárása eredményes volt (OBH 1545/1997).

A büntetés-végrehajtás gyakorlatában többször tapasztaltuk, hogy az elítéltek olyan kérelmét, amelynek eldöntése a parancsnokok mérlegelési jogkörébe tartozik, indoklás nélkül utasítják el (így például a lakóhelyhez közelebbi intézetbe történő áthelyezési kérelmet). Az indokolás nélkül meghozott döntés ellen nem, vagy nehezen érvényesíthető a jogorvoslathoz való jog (OBH 7732/1996).

A rendőrség és a büntetés-végrehajtási intézetek eljárása elleni egyedi panaszokat — a panaszosok különlegesen kiszolgáltatott helyzete miatt — a biztosok általában sürgős eljárásban vizsgálták, és csak igen alapos elemzés után utasították el. Ezek a panaszok viszont gyakran bizonyultak megalapozatlannak, vagy a vizsgálatok nem igazolták a panaszos sérelmeit. Ilyen esetekben alkotmányos visszásság megállapítására nem került sor — vagy azért, mert a bepanaszolt hatóság „ártatlan” volt, vagy azért, mert a vizsgálódás nem vezetett egyértelmű eredményre.

3.3.8. A hatóságok hivatásos állományú tagjainak emberi jogi helyzete

A beszámolási időszakban a rendőrök és a katonák emberi jogi helyzetének hivatalból indított átfogó vizsgálatát végeztük el. A hivatalból történő vizsgálatok megindítását nemcsak az indokolta, hogy a hatóságok hivatásos állományú tagjaitól továbbra is alig érkezett panasz, hanem az a megfontolás is, hogy a legkiszolgáltatottabb helyzetben lévők ügyeivel foglalkozó hatóságok képviselőinek emberi jogi helyzete kihat, illetve visszahat „ügyfeleikre”. Ha az eljáró hatóság tagjai a hierarchikus rendszerben kiszolgáltatottak, emberi jogaik nincsenek „karbantartva”, akkor annak megfelelően viselkednek azokkal szemben, akiknek ügyeiben eljárnak, akikről gondoskodni kötelesek, akikről — hatalmi helyzetüknél fogva — döntéseket hoznak.

3.3.8.1. A rendőrség hivatásos állományú tagjainak emberi jogi helyzete

A hivatásos rendőrök körében végzett átfogó vizsgálat elrendelését az előbb említett okok mellett az is indokolta, hogy évről évre növekedett a hozzánk érkezett rendőri intézkedésekkel és mulasztásokkal kapcsolatos panaszok száma. (1995-ben fél év alatt 169, 1996-ban 534, 1997-ben 666 rendőrség elleni panaszt regisztráltunk.) A panaszok áttekintése után az is világossá vált, hogy a rendőrség és a lakosság közötti konfliktusok szaporodása nem kizárólag a bűnözés növekedésének, a közbiztonság folyamatos romlásának tulajdonítható, de még csak a rendőrség létszám- és bérproblémáira sem vezethető egyértelműen vissza. Feltételeztük, hogy a gondok egy részét a rendőrségen belüli hierarchikus viszonyok elfedik.

Vizsgálatunkat a lakossággal közvetlenül kapcsolatban álló helyi kapitányságokon végeztük el. A vizsgálat legszembetűnőbb alkotmányos emberi jogi sérelmeként a rendőrségi humánpolitikai koncepció hiányát kell kiemelni. Ennek tulajdonítható, hogy a „frontvonalon" tevékenykedő rendőrök számára sem a közvetlen munkahelyi körülményeik, sem a munkájukat segítő szociális létesítmények — öltözők, fürdők, pihenők — állapota nem volt olyan, hogy a hatékony szolgálatteljesítést lehetővé tette volna. A szakmai készenléti állapothoz szükséges eszközök — gépjárművek, golyóálló mellények — állapota kifejezetten rossz volt, alkalmatlan arra, hogy a megnövekedett bűnözéssel szemben felvegyék a harcot. Képzettségük, egészségük, pszichés állapotuk „karbantartására" kevés gondot fordítottak. Túlfoglalkoztatottságuk ellentételezésére nem volt egységesen alkalmazott megoldás. A vizsgálatkor hatályos szabályozás elsősorban a szabadnapok formájában való kompenzációt tette lehetővé, ugyanakkor a létszámhiánnyal küzdő szerveknek a közbiztonság közvetlen veszélyeztetése nélkül nem volt lehetőségük a szabadnapok kiadására, amelyet egyébként az alacsony fizetés miatt — a helyi lehetőségek szerint — egyébként is külön munkával töltöttek volna a rendőrök. A vizsgálat során egyetlen területen észleltük, hogy az emberi jogok viszonylag maradéktalan érvényesülését. Ez az érdekképviselethez való jog gyakorlása volt.

A felfedezett alkotmányos visszásságok megszüntetésére az állampolgári jogok biztosa 34 ajánlást fogalmazott meg a belügyminiszternek, az országos rendőrfőkapitánynak és a vizsgálatban érintett megyei rendőrfőkapitányoknak. Azóta a humánpolitikai koncepció tervezetét az országos rendőrfőkapitány rendelkezésünkre bocsátotta. Az abban foglaltak teljes körű realizálása feltehetően hosszabb időt igényel, kialakítása talán az idén elkezdődik. Az elmúlt év októberében elkészült egy teljes körű felmérés a rendőrségi épületek állapotáról. Ebben megállapították, hogy 19 objektum, közöttük 16 kapitányság teljesen alkalmatlan a szolgálati feladatok ellátására, és gazdaságosan nem újítható fel. A bűnügyi, illetve a közterületi szolgálatot ellátó hivatásos állomány önvédelmi és lőkiképzési készségének javítására elkészítették a javaslatokat. A főkapitány egyetértett azzal az ajánlással is, hogy a hivatásos állomány túlszolgálatának ellentételezése elvben elsősorban pénzben történjen, de az állomány túlterheltsége miatt továbbra is szükségesnek tartja a szabadnapokkal való kompenzálást. A felmentéssel végződött fegyelmi eljárásokban érintettek számára utólag megtérítették a jogi képviselet költségeit. 1998-tól kezdve félévenként kerül sor az egészségügyi vizsgálatok végrehajtásának ellenőrzésére, az egészségügyi szolgálat keretében létrehozták a munkavédelmi szolgálatot. A belügyminiszter a VIII. kerületi kapitányságon a fertőzésveszélyes állapot megszüntetésére azonnal intézkedett, 3 milliárd forintért szolgálati gépkocsikat vásároltatott, 1 milliárd forintért korszerűsítette a híradó és informatikai rendszert, egy másik milliárdért az épületek állagának javítását rendelte el. A rendőrök élet- és munkakörülményeinek átfogó vizsgálata és az országgyűlési biztos ajánlásai mindenekelőtt abból a szempontból bizonyultak hasznosnak, hogy ráirányították a kormányzati felelősök figyelmét a hivatásos állomány alkotmányos emberi jogaira, megoldatlan szolgálati, munkahelyi, szociális problémáira (OBH 5007/1997).

3.3.8.2. A honvédelemmel kapcsolatos vizsgálatok tapasztalatai

Az állampolgári jogok biztosának helyettese 1996 nyarán átfogó vizsgálatot hajtott végre a honvédelem hivatásos és sorállományú tagjainak emberi jogi helyzetének feltárására. A tíz helyszínen végrehajtott, empirikusan is alátámasztott elemzés legfontosabb megállapításai leginkább a jogbiztonság alapelvei köré csoportosíthatók. A rendszerváltást követően a honvédség státusát és működését 1993, illetve 1996 óta mind a hivatásos állományú, mind a sorkatonák helyzetére vonatkozóan törvény szabályozza. A törvények végrehajtását biztosító alacsonyabb szintű kiegészítő jogszabályoknak azonban nem mindegyike készült el, és nagyon elavult a napi működést szabályozó szolgálati szabályzat is. Ezzel szemben a vizsgálat igen sok elavult, alkalmazhatatlan utasítást talált. A terepen működő képzett jogászok hiánya és a jogértelmezéstől való óvatos tartózkodás arra utalt, hogy a legmagasabb szintű és korszerű jogszabályok gyors és pontos alkalmazásának hiányoznak a feltételei. A hivatásos állomány érdekérvényesítő készsége alacsony szintű, munkajogi helyzete bizonytalan, a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozottan érvényesül. A korábbi évek tragikus katonabalesetei, valamint az előző évi beszámolóban elemzett ercsi balesethez vezető, illetve hozzájáruló okok, nevezetesen a kommunikáció hiánya és a bizalmi rendszer hiányosságai a most lefolytatott vizsgálatban is visszaigazolódtak, tehát a helyzet évek óta nem változott. A sorállomány több alakulatnál emberhez méltatlan körülmények között él. Ehhez hozzájárul az is, hogy nincsenek szabályozva az emberi méltóság szempontjából megkövetelhető minimális életkörülmények sem. Az újoncsanyargatást elősegítő, esetleg támogató tényezőket a vizsgálat nem tárt fel, ugyanakkor az is kiderült, hogy ez gyakran előfordul, és a jelenség megszüntetése nehézségekbe ütközik, mivel maguk a katonák „vállalják" vagy inkább elfogadják ezt, mint a rendszer szokásos velejáróját. Az átfogó vizsgálat eredményeként az állampolgári jogok országgyűlési biztosának helyettese 25 jogalkotásra vonatkozó, 17 törvényességi felügyelet

során teljesíthető ajánlást tett a honvédelmi miniszternek, a Honvéd Vezérkar főnökéhez pedig 2 kezdeményezést címzett. Az összesen 44 ajánlásból 39-et az év végéig elfogadtak, kettőt a helyettes biztos az elutasítás ellenére fenntartott, egyet végleg visszavont, egyet pedig új ajánlásként fogalmazott át (OBH 7459/1996).

A másik hivatalból indult vizsgálatra a dunaharaszti tűzszerészbaleset miatt került sor. A helyettes országgyűlési biztos a tűzszerészi tevékenység átfogó vizsgálata után megállapította, hogy békeidőben a mentesítő feladatoknak hiányzik a jogszabályi alapja, de hiányzik a biztonságos munkavégzés feltétele is. Az ügyben megfogalmazott 10 ajánlás a jogszabályok megalkotására, a felszerelés biztosítására, és a feladat elvégzéséből a sorállomány kivonására irányult. A Honvédelmi Minisztérium az ajánlásokat elfogadta, a sorállomány kivonása megtörtént, ennek következtében azonban a tűzszerészjárőrök száma csökkent, amit a lakosság sérelmezett. Ezért ellenőrző utóvizsgálatra került sor, amelynek során a tűzszerészszászlóalj átalakításának a felgyorsítását kérte. Az év végén a miniszter már arról számolt be, hogy a zászlóalj létszáma 150 személlyel bővült, és elkészült a jogszabály módosításának tervezete.

3.3.9. A határok megnyitásából fakadó panaszok

A rendszerváltás egyik legfontosabb eredménye az országhatárok megnyitása volt. A szomszédos országokban zajló kedvezőtlen, időnként tragikus események, valamint a nemzetközi-gazdasági migráció sok új vagy eddig kevésbé ismert problémával szembesítette a magyar hatóságokat. Az új típusú ügyek áradatában a hatósági gyakorlatban alkotmányos visszásságot okozó emberi jogi sérelem is előfordult. Ezek egy részére panaszosaink hívták fel a figyelmet, míg másik részét hivatalból vizsgáltuk.

Az állampolgárság a Magyar Köztársaságban a hatályos törvényben előírt feltételek megléte, illetve teljesítése esetén is csak adható, de alanyi jogon nem követelhető. A kérelmezőnek ennek ellenére többek között joga van a korrekt eljáráshoz, a család védelméhez, a diszkriminációmentes bánásmódhoz. Tekintettel arra, hogy az előző beszámolási időszakban és 1997 elején száznál több panaszban kifogásolták a honosítási, illetve visszahonosítási kérelmekkel kapcsolatos hosszadalmas előkészítő eljárást, a hiánypótlásra történő késedelmes felhívást, valamint az állampolgársági alkotmányos alapismeretére vonatkozó megyénként igen eltérő vizsgáztatási gyakorlatot, 1997 első felében az állampolgári jogok biztosa átfogó vizsgálatot rendelt el. A vizsgálat során információkat kívántunk szerezni az állampolgárság iránti kérelmekkel kapcsolatos eljárás valamennyi állomásáról. Meg akartunk győződni arról is, hogy a Belügyminisztérium helyettes államtitkára által 1996 szeptemberében jelzett ügyintézési reform megvalósult-e, és milyen eredménnyel járt.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a kérelmek elbírálásának elhúzódását a kül- és belpolitikai körülmények változása okozza. Az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején bekövetkezett társadalmi, politikai változások, továbbá a volt Jugoszlávia területén zajló háború eredményeként az állampolgárság iránti kérelmek száma a korábbi időszak többszörösére emelkedett. (A vizsgálat időpontjában az egyes ügyintézők nevén szereplő ügyiratok száma még mindig megközelítette az ezret.) Az állampolgárság iránti kérelmek ugrásszerű növekedésére a magyar közigazgatás nem volt felkészülve. Csak 1995-ben tudták végrehajtani az informatikai fejlesztést. Ennek, valamint az előterjesztett kérelmek számának 1994-ben kezdődő csökkenése következtében a vizsgálat időpontjában megállapíthattuk, hogy megkezdődött a hátralékok feldolgozása. Azt is észleltük, hogy az ügyirat beérkezését visszaigazolják a kérelmezőnek, vagy záros határidőn belül hiánypótlásra hívják fel. 1997 második felében ezzel kapcsolatos panasz hozzánk nem is érkezett. A pozitív tapasztalatok ellenére a vizsgálat több alkotmányos visszásságot tárt fel, egyebek között az ügyfelek fentiektől eltérő jellegű tájékoztatása körében. Kiderült továbbá, hogy az állampolgársági eljárás több — garanciális jelentőségű — mozzanata szabályozatlan, és ez sérti a jogbiztonság követelményét, a jogorvoslathoz való jogot. A különböző nemzetiségű szülők, illetve közös gyermekeik esetében az eljárási gyakorlat nem védi a család intézményét. Az állampolgárság megszerzésével kapcsolatos alkotmányos alapismereti vizsgákkal kapcsolatban a legfontosabb ajánlás arra vonatkozott, hogy az egységes gyakorlat kialakítása érdekében a vizsga részletes szabályait kormányrendelet állapítsa meg. A belügyminiszter az ajánlásoknak csak egy részét fogadta el, néhány alapvető javaslatot elutasított. Az állampolgári jogok biztosa egy ajánlását módosította, a többit új indoklással fenntartotta. A beszámolás időszakában a belügyminiszter számára biztosított határidő még nem telt el (OBH 1936/1997).

A másik ügytípusba a menekültüggyel, az idegenrendészettel kapcsolatos sérelmek sorolhatók. Az előző beszámolóban az Országgyűléstől kértük az idegenrendészeti eljárásról szóló 1993. évi törvény módosítását a benne foglalt az emberi jogok garanciarendszerének megerősítése érdekében. Indítványoztuk a szabadságkorlátozás leghosszabb időtartamának meghatározását, továbbá azt, hogy vizsgáltassa meg a büntetés-végrehajtási intézetben a fogvatartás gyakorlatát, és gondoskodjon arról, hogy az idegenrendészeti őrizet végrehajtásának módja összhangba kerüljön a jogintézmény céljával. A belügyminiszter és az igazságügy-miniszter megígérte, hogy az állampolgári jogok biztosa által javasolt törvénymódosításokat 1998 első félévében az Országgyűlés elé terjesztik. Megállapítottuk azt is, hogy bár a határőrség országos parancsnoka elfogadta a közösségi szálláson dolgozó állomány tagjai számára az indokolt veszélyességi pótlék megállapítását, de az erre vonatkozó belügyminiszteri rendelet módosítása nem készült el.

Az idegenrendészettel kapcsolatban 1997-ben új típusú panaszok vizsgálatára is sor került. Panaszosaink között volt olyan külföldi állampolgár, akit hibás adatrögzítés miatt akadályoztak meg abban, hogy az országot elhagyja. Az állampolgári jogok biztosa ezért ajánlásában arra kérte a belügyminisztert, hogy kezdeményezze a hatályos kormányrendelet kiegészítését, a központi idegenrendészeti nyilvántartásban tévesen, illetve hibásan szereplő adatok

észlelése esetén követendő eljárással. A belügyminiszter ígérete szerint a rendelet kiegészítését a menedékjogról szóló törvény elfogadását követő jogszabály-revízió során valósítják meg (OBH 2523/1997).

Egy másik külföldi panaszos ügyének vizsgálata során az országgyűlési biztos megállapította, hogy a büntetőeljárás alatt álló külföldi esetében — amennyiben az ügyészség által előírt és engedélyezett biztosítékot letétbe helyezte — nem kell külön engedélyhez kötni az ország elhagyását. Erre ajánlásban hívta fel a határőrség országos parancsnokának figyelmét. A határőrség országos parancsnoka az ajánlást elfogadta, és a helyes jogértelmezésről körlevelet bocsátott ki (OBH 2523/1997).

Az idegenrendészeti tárgyú panaszok sajátos csoportját jelentik azok, amelyekben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, illetve általános helyettese a szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetése miatt kiutasított külföldi állampolgárok ügyeiben az Alkotmány 15. §-ában szabályozott, a házasság és család védelméhez való jog érvényesülését vizsgálták. Ezekben az ügyekben feltárt alkotmányos visszásságok jellemzője, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamhoz, valamint a 15. §-ban szabályozott a házasság és család védelméhez való jogok konkurálása esetén, utóbbi érvényesülésére az eljáró hatóságok nem fordítottak kellő gondot. Jelentéseikben mind az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, mind általános helyettese felhívták az eljáró hatóságok figyelmét arra, hogy Magyarország csatlakozott az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (1993. évi XXXI. tv.). Az Emberi Jogok Európai Bírósága az Egyezmény családi élethez való jogot rögzítő 8. cikkét értelmezve megállapította, hogy a családi élethez való jog házaspárok esetében az együttéléshez való jogot is magában foglalja, továbbá, hogy a külföldi házastárs kiutasítása esetén a másik házastárs csak abban az esetben köteles őt követni, ha ez ésszerűen elvárható (Appl. 22535/65 X v. FRG, Appl. 5301/71 X v. UK.). A vizsgálatok rögzítették, hogy a jogorvoslati kérelmek elbírálásakor eljáró szervek nem kellő súllyal értékelték azt, hogy panaszosok és férjeik házasságban éltek, sőt azt sem, hogy az egyik házaspár kiskorú gyermeke magyar állampolgár. Arra sem voltak figyelemmel, hogy a házastársak, illetve a család mindent megtett annak érdekében, hogy együtt maradjanak (OBH 905/1995, 8712/1996). Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, illetve általános helyettese a belügyminiszterhez és igazságügy-miniszterekhez intézett ajánlásaikban rámutattak arra, hogy az alkotmányos visszásság megszüntetése a hatályos jogszabályok olyan módosításával érhető el, amely figyelembe veszi a házasfelek jogát az együttélésre, gyermekük nevelésére, továbbá a gyermek jogát arra, hogy családban éljen. A külföldi házastárs ellen — ha az életközösség fennáll és szülői kötelességeit is teljesíti — csak olyan szankciók alkalmazhatók, amelyek nem eredményezik a családi élet ellehetetlenülését, és nem sújtják a vétlen házastársat és a közös gyermeket is. Válaszukban a miniszterek tájékoztatták a biztosokat arról, hogy a Kormány jogalkotási programjában szerepel a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény módosítása, amelynek előkészítése során az ajánlásokban foglaltakat figyelembe veszik. A törvényjavaslat még nem készült el.

Több panaszos, valamint az érintett rendőri szervek vezetői is kérték a biztosok segítségét, mert bizonytalanságot észleltek annak a rendelkezésnek értelmezésében, amely a külföldi huzamosabb tartózkodását anyagi fedezethez köti. Nem egyértelmű, hogy milyen összegű anyagi fedezet várható el, illetve követelhető meg. A vizsgálat megállapította, hogy a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról szóló 1993. évi LXXXVI. tv. 64. § (4) bekezdése a pénzügyminisztert hatalmazta fel arra, hogy — az érdekelt miniszterekkel egyetértésben — rendeletben szabályozza az országba történő beutazáshoz, tartózkodáshoz és kiutazáshoz szükséges anyagi fedezet nagyságát. A pénzügyminiszter szabályozási kötelezettségének csak részben tett eleget. Az 1993. évi LXXXVI. tv. 64. § (4) bekezdésének végrehajtására kibocsátott 11/1994. (IV. 6.) PM rendelet ugyanis mindössze a beutazáshoz szükséges anyagi fedezet nagyságáról intézkedik, nem tesz azonban említést arról, hogy az országban való tartózkodáshoz milyen mértékű fedezetre van szükség. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy a szabályozás hiánya a jogállam, illetve ebből eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben valósít meg alkotmányos visszásságot. A Pénzügyminisztérium álláspontjára reagálva, miszerint „az anyagi fedezet nagyságának meghatározása nem devizális, hanem idegenrendészeti kérdés”, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa rámutatott arra, hogy a tárca véleménye nem mentesíti a pénzügyminisztert rendeletalkotási kötelezettsége alól. Az alkotmányos visszásság megszüntetésére az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 1997 novemberében ajánlást tett a pénzügyminiszternek. A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt el (OBH 6513/1996).

3.4. A befejezett eljárások egyszerű mérlege

A beszámolási időszakban 8484 panasz sorsa felől döntöttünk. Ez majdnem 10 százalékkal több, mint az előző másfél évben lezárt ügy. Az eljárások közel háromnegyed részében voltaképpen továbbra is jogi tanácsadó munkát kellett végeznünk, hiszen a panaszoknak ekkora hányadát kellett úgy elutasítanunk, hogy egyúttal a kitanítási, tájékoztatási kötelezettségünknek is eleget tettünk. Az eljárásoknak valamivel több, mint 10 százaléka fejeződött be megszüntetéssel, vagy az illetékes hatósághoz történő áttétellel.

1260 panaszt vizsgáltunk az emberi jogokat érintő alkotmányos visszásság gyanúja miatt. A panaszból alkotmányos visszásságra gyanakodtunk, de az erre irányuló vizsgálat ezt nem igazolta, ezért a panaszt elutasítottuk 529 esetben, ami az összes eljárás valamivel több, mint 6 százaléka. (Ez az arány az előző beszámolási időszakhoz képest lényegesen csökkent, hiszen akkor még az eljárások közel negyed részének ez volt a sorsa.) 1997-ben 496 olyan panaszt vizsgáltunk, amelyben alkotmányos visszásságot állapítottunk meg, és az eljárást ajánlással zártuk le. Ez a panaszok közel 6 százalékát tette ki. (Lásd a 3/6. számú táblázatot.) A 496 eljárás során 688 ajánlást, illetve kezdeményezést, indítványt tettünk, ezen belül

180 volt azoknak az indítványoknak a száma, amelyek jogszabály létrehozására, módosítására vagy megszüntetésére vonatkoztak. (Összehasonlításképpen, az előző beszámolóban 477 ajánlásról adtunk számot, és ebből 139 vonatkozott jogszabályi indítványra.) Az, hogy az ajánlások és az indítványok száma nem azonos a vizsgálattal befejezett eljárások számával, annak tulajdonítható, hogy voltak olyan ügyeink, amelyekben tucatnyi azonos tárgyú panaszt egyetlen vizsgálati jelentésben értékeltünk, és a vizsgálati jelentés egy átfogó jogi rendezést igénylő ajánlással fejeződött be. Volt olyan ajánlást befejező jelentés is, amelyben 44 ajánlást, illetve indítványt fogalmaztunk meg (OBH 7459/1996).

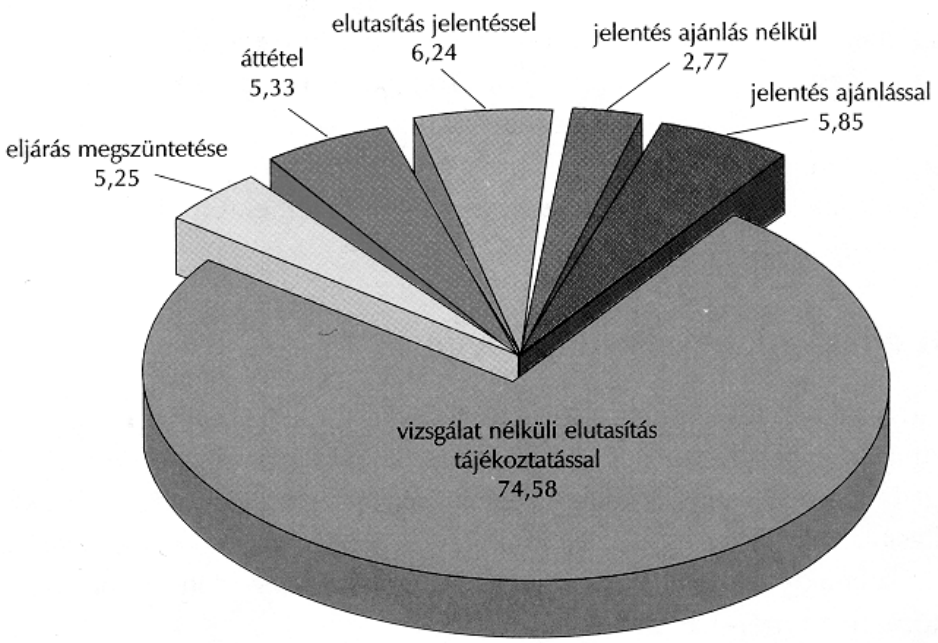
Mindezekből — egyelőre az ajánlások és az indítványok lényegének átfogó elemzése nélkül — azt a következtetést lehet levonni, hogy a biztosok munkájának szám szerint jelentős része jogi, felvilágosítás, másik — kisebbik — része bonyolult vizsgálat. Ez utóbbi eljárás háromféle módon végződhet: nagyobbik hányadában megállapítjuk az alkotmányos visszásságot és — ajánlás formájában — kísérletet teszünk annak orvoslására. Kisebb hányadában azt állapítjuk meg, hogy a panasz alaptalan, az érintett hatóság „ártatlan" vagy még sincs meg a korábban vélelmezett hatáskörünk. Az elrendelt vizsgálatok harmadik típusába olyan esetek tartoznak, amelyekben észleljük a visszásságot, és megkeressük az érintett hatóságot, az pedig azonnal — az erre való felhívás nélkül — orvosolja a panaszos sérelmét. Ilyenkor is jelentést írunk, de az ajánlás vagy indítvány okafogyottá válik. Ez az elmúlt évben 235 eljárásban fordult elő (lásd a 3/6. számú táblázatot).

3/6. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese döntéseinek megoszlása az eljárás befejezésének módja szerint 1997-ben

Az eljárás befejezésének módja	**1995**	**%**	**1996**	**%**	**1997**	**%**	**Összesen**	**%**	**Eltérés az előző beszámoló arányaihoz képest**
Vizsgálat nélküli elutasítás tájékoztatással	97	38,65	2378	68,31	3852	81,06	6327	74,58	20,20
Eljárás megszüntetése	14	5,58	156	4,48	275	5,79	445	5,25	0,29
Áttétel	5	1,99	145	4,17	302	6,36	452	5,33	2,18
Elutasítás jelentéssel	30	11,95	374	10,74	125	2,63	529	6,24	—17,08
Jelentés ajánlás nélkül	28	11,16	161	4,63	46	0,97	235	2,77	0,89
Jelentés ajánlással	77	30,68	267	7,67	152	3,20	496	5,85	1,89
Összesen	251	100,00	3481	100,00	4752	100,00	8484	100,00	

Az eljárás befejezésének százalékos megoszlása



4.
Az egyes alkotmányos jogok helyzete

4.1. Bevezetés

Az 1997-es Beszámolót követően másodszor kerül arra sor, hogy az országgyűlési biztos és általános helyettese értékeli az egyes alkotmányos jogok érvényesülését. Az 1993. évi LIX. törvény 27. § (1) bekezdése értelmében hogy az országgyűlési biztos tapasztalatairól szóló beszámolónak részét képezi az alkotmányos jogok hatósági eljárásokkal kapcsolatos jogvédelem helyzetének bemutatása.

Az alkotmányos jogokról szóló beszámoló érdemi kereteit maga az Alkotmány jelöli ki. Az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdés szerint az országgyűlési biztos feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatos tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Ezt az általános rendelkezést konkretizálja az Obtv. hatáskört megállapító 16. §-a, amely akkor teszi lehetővé az országgyűlési biztoshoz fordulást, ha az alkotmányos jogok sérelme vagy veszélyeztetése valamely hatóság vagy közszolgáltató döntése, eljárása vagy mulasztása következtében keletkezett.

Az Alkotmány és a törvény szabályainak összevetéséből adódik, hogy a beszámoló az országgyűlési biztosok feladatainak és hatáskörének megfelelően nem általában, hanem meghatározott szempontok szerint értékeli az alkotmányos jogok helyzetét.

Az elemzés legfontosabb kritériuma, hogy az adott alkotmányos joggal összefüggésben feltárt alkotmányos visszásságok milyen képet mutatnak. Ennek vizsgálatához azonban elengedhetetlen magának az alkotmányos visszásságnak a definiálása, figyelemmel arra is, hogy ez a fogalom kizárólag az országgyűlési biztosokra vonatkozó szabályozásban jelenik meg. Az 1997-es beszámolóban már rámutattunk arra, hogy maga a törvény nem határozza meg az alkotmányos visszásság tartalmát, és az indokolás is kevés támpontot nyújt, amikor arra utal, hogy az alkotmányos jogok sérelme, illetve annak közvetlen veszélye tartozik a visszásság fogalomkörébe. Az Obtv. indokolása felveti, hogy a visszásság fogalmának további pontosítását a jogalkalmazás során kell kialakítani. E feladatnak igyekszünk megfelelni, amikor az egyes alkotmányos jogok vizsgálatánál a gyakorlatunkban előfordult fontosabb eseteket mutatjuk be. Néhány általános következtetésre azonban előbb is mód nyílik.

Az első ezek közül az, hogy az alkotmányos visszásság fogalma tágabb az alkotmánysértésnél. Ez abból a tényből önmagában levezethető, hogy az alkotmányos jog sérelmének közvetlen veszélye is módot nyújt a visszásságok megállapítására. A közvetlen veszély értékelése ugyanakkor ismét egy olyan mérlegelést igénylő kérdés, amelyben az országgyűlési biztos hivatott dönteni.

A másik fontos körülmény amelyet szem előtt kell tartani, hogy az alkotmányos jogok sérelme sem azonosítható általában a jogsérelem fogalmával. Az Alkotmány nem egyszerűen egy tételes jogi norma, amelynek esetleges megsértése első pillantásra nyilvánvaló. Ahogy erre az 1997-es beszámolóban rámutattunk, sokkal inkább egy olyan kartáról van szó, amely alkotmányelveket tartalmaz, ezeket értelmezni kell és ilyen módon érvényre juttatni. E tekintetben az országgyűlési biztosok az Alkotmánybíróság által alkalmazott módszereket követik, részben átvéve az Alkotmánybíróság megállapításait, részben kialakítva a saját értelmezésüket. Ez utóbbi természetesen nem állhat ellentétben az Alkotmánybíróság döntéseivel, figyelemmel arra a tényre, hogy azok mindenkire nézve kötelezőek. Ilyen összeütközésnek azonban eleve kicsi a valószínűsége, hiszen az országgyűlési biztosok elsősorban a jogalkalmazók tevékenységéből kiindulva állapíthatnak meg alkotmányos visszásságot. Mindez persze nem jelenti azt, hogy ha a hatóságok alkotmányos visszásságot okozó döntése, eljárása vagy mulasztása valamely jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze fölösleges, nem egyértelmű rendelkezése, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányosságára vezethető vissza, az országgyűlési biztos a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében ne javasolhatná e jogszabály kiadását, hatályon kívül helyezését, illetve módosítását. Erre az Obtv. 25. §-a kifejezetten felhatalmazza az országgyűlési biztost. Ebben az összefüggésben kell értékelni az Obtv. indokolását is, mely szerint a jogsérelem fogalmát tágan kell értelmezni, ez nemcsak a jogszabályok tételes rendelkezéseinek megsértését jelenti, hanem azt is, hogy a hatályos jogszabályok nem felelnek meg az emberi jogok alkotmányos követelményeinek.

Felmerülhet az a kérdés, hogy mely alkotmányos jogokra terjedhet ki az országgyűlési biztos vizsgálata. Az Alkotmány e tekintetben nem tartalmaz megszorításokat. Az Obtv. indoklása pedig azt mondja, hogy valamennyi, az Alkotmányban deklarált emberi és állampolgári jogot, továbbá a gazdasági, társadalmi és politikai rend alapelveivel kapcsolatos jogokat is, amelyek nem csak magánszemélyeket illetnek meg, ide kell sorolni. Ez a szabályozás széles körű felhatalmazást nyújt az országgyűlési biztosnak, de nem jelenti e jogok érvényesülésének parttalan vizsgálhatóságát.

Az alkotmányos visszásságnak ugyanis valamely hatóság vagy közszolgáltató tevékenységéhez kell kapcsolódnia. Számos esetben tapasztaltuk, hogy a hozzánk forduló panaszosok alkotmányos jogai — így például a tulajdonhoz való joga, az élethez, emberi méltósághoz való joga — sérültek, ám ennek oka nem a hatóság tevékenységére vagy mulasztására, hanem például egy magánszemély vagy civil szervezet magatartására, működésére volt visszavezethető. Esetenként, közvetve ilyen esetben akkor állapítható meg az alkotmányos visszásság, ha valamely hatóság ellenőrzési vagy felügyeleti tevékenységének elmulasztása is közrejátszott a sérelem kialakulásában.

Az országgyűlési biztos beszámolója tehát az alkotmányos jogok helyzetét a hatóságok tevékenységén keresztül, esetenként azok jogvédelmi feladatainak ellátása szempontjából értékeli. Ez utóbbinak azért kell meghatározó jelentőséget tulajdonítani, mivel a hatóságok kötelezettsége az egyes jogok védelmében, illetve tiszteletben tartásában nem egyforma mértékű.

Az országgyűlési biztosoknak elsősorban azt kell szem előtt tartaniuk, hogy vajon az adott alkotmányos jog alanyi jogként vagy pedig államcélként van megfogalmazva az Alkotmányban. Az előző beszámolóban már különbséget tettünk

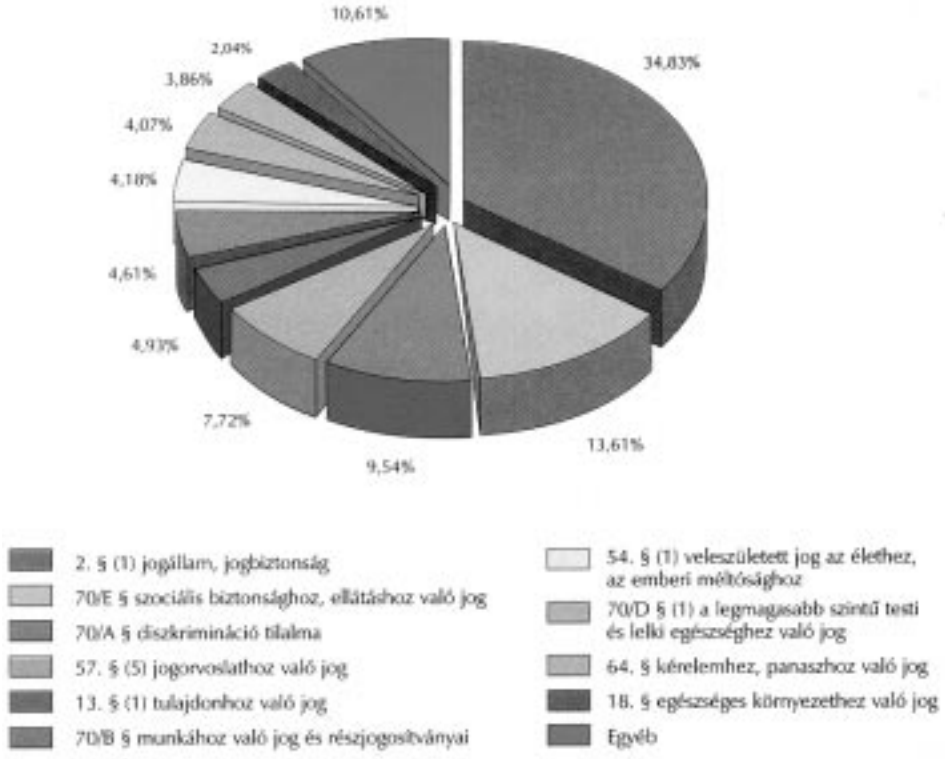
4/1. számú táblázat

A visszássággal érintett alkotmányos jogok megoszlása
az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese eljárási gyakorlatában 1997-ben

Visszássággal érintett emberi jogok	1995—96 évről áthúzódó	1997	Összesen	%	A korábbi beszámoló százalékos arányai
2. § (1) jogállam, jogbiztonság	243	82	325	34,83	37,52
2. § (2) népszuverenitás gyakorlása	2	2	4	0,43	—
2. § (3) tiltott hatalomgyakorlás	1	0	1	0,11	—
8. § (1) az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai és az állam	1	2	3	0,32	0,54
8. § (2) alapvető jogok és kötelességek szabályozása	1	0	1	0,11	0,13
9. § (1) piacgazdaság, köztulajdon és magántulajdon egyenlő védelme	1	0	1	0,11	0,94
9. § (2) vállalkozás joga, a gazdasági verseny szabadsága	—	—	—	—	0,27
12. § (1) szövetkezetek önállósága	—	—	—	—	0,13
13. § (1) tulajdonhoz való jog	20	26	46	4,93	5,40
15. § házasság, család védelme	1	1	2	0,21	—
16. § az ifjúság létbiztonsága, oktatása és nevelése; érdekeinek védelme	5	0	5	0,54	1,08
17. § szociális intézkedések	0	2	2	0,21	0,54
18. § egészséges környezethez való jog	14	5	19	2,04	1,21
54. § (1) veleszületett jog az élethez, az emberi méltósághoz	17	22	39	4,18	2,56
54. § (2) kínzás, megalázó, embertelen bánásmód tilalma	5	8	13	1,39	0,54
55. § (1) szabadsághoz, személyi biztonsághoz való jog	12	2	14	1,50	1,35
55. § (2) vádlott bíró elé állításának kötelezettsége	—	—	—	—	0,27
55. § (3) kártérítés törvénytelen letartóztatásért, fogvatartásért	—	—	—	—	0,13
57. § (1) bíróság előtti egyenlőség, bírósági eljáráshoz való jog	4	0	4	0,43	0,40
57. § (2) ártatlanság vélelme	0	2	2	0,21	—
57. § (3) védelemhez való jog, a védő sérthetetlensége	4	3	7	0,75	1,08
57. § (5) jogorvoslathoz való jog	59	13	72	7,72	3,24
58. § (1) szabad mozgáshoz, tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog	0	2	2	0,21	0,13
59. § (1) jó hírnév, magánlakás sérthetetlensége, magántitok védelme	1	3	4	0,43	0,27
60. § (1) gondolat-, lelkiismeret-, vallásszabadság	0	1	1	0,11	—
60. § (2) vallás, lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztása, gyakorlása	0	1	1	0,11	—
61. § (1) szabad véleménynyilvánításhoz való jog	2	0	2	0,21	0,94
63. § (1) egyesülési jog	1	0	1	0,11	—
64. § kérelemhez, panaszhoz való jog	21	15	36	3,86	1,48
67. § (1) gyermek joga védelemre, gondoskodásra	2	2	4	0,43	0,94
67. § (2) szülők joga gyermekük neveléséhez	—	—	—	—	0,13
67. § (3) családok, ifjúság védelme állami feladat	—	—	—	—	0,13
68. § (2) nemzeti és etnikai kisebbségek védelme, kollektív jogaik	0	1	1	0,11	—
70/A. § (1) diszkrimináció tilalma	48	22	70	7,50	6,75
70/A. § (2) diszkrimináció büntetése	14	5	19	2,04	—
70/A. § (3) jogegyenlőség megvalósítása, esélyegyenlőtlenség kiküszöbölése	11	3	14	1,50	0,81
70/B. § (1) munkához, megválasztásához való jog	17	5	22	2,36	5,53
70/B. § (2) egyenlő bérhez való jog	1	3	4	0,43	0,27
70/B. § (3) jövedelemhez való jog	4	0	4	0,43	0,40
70/B. § (4) pihenéshez, szabadidőhöz, rendszeres fizetett szabadsághoz való jog	12	1	13	1,39	0,40
70/C. § (1) gazdasági, társadalmi érdekvédelmi szervezet alakításához való jog	1	0	1	0,11	—
70/D. § (1) a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog	25	12	37	3,97	7,02
70/D. § (2) egészségügyi intézmények, orvosi ellátás megszervezése	0	1	1	0,11	0,54
70/E. § (1) szociális biztonsághoz, ellátáshoz való jog	58	19	77	8,25	13,23
70/E. § (2) társadalombiztosítás, szociális intézmények rendszere	37	13	50	5,36	2,38
70/F. § (1) művelődéshez való jog	5	1	6	0,64	0,27
70/F. § (2) közművelődés, oktatás, anyagi támogatása	3	0	3	0,32	0,54
Összesen	653	280	933	100,00	

4/2. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese által leggyakrabban megállapított alkotmányos visszásság az 1997. évi tapasztalatok alapján



az első, második és harmadik generációs alkotmányos jogok között. Közülük alapvetően az első generációs, tehát a politikai szabadságjogokat és a tulajdon védelmét deklaráló jogok sérthetetlenségét kérhetik az államtól számon. A második és harmadik generációs jogok már sokkal kevésbé kikényszeríthetőek, különösen annak tükrében, hogy e jogok szükséges és elégséges mértéke mérlegeléstől függ. Mindez azt jelenti, hogy a második és harmadik generációs jogok tekintetében az alkotmányos visszásságot sokkal nehezebb megállapítani. Az országgyűlési biztosokhoz érkező panaszok tekintélyes része viszont változatlanul e jogokhoz kapcsolódik.

Mások az értékelés szempontjai akkor is, ha az állami hatóságoknak az alkotmányos jogok tiszteletben tartása és azok megsértéséből való tartózkodás, illetve a jogok érvényesülését elősegítő aktív beavatkozás a kötelezettsége. Ez utóbbi a ritkább, de egyben a nehezebben megítélhető is, hiszen az államnak szabadságában áll az alkotmányos cél elérését biztosító többféle módszer közül a számára leginkább kedvezőnek tűnőt választania. Az országgyűlési biztos pedig az egyes intézkedések célszerűségét önmagában nem vizsgálhatja.

Az országgyűlési biztosokról szóló törvény kifejezetten az alkotmányos jogokhoz köti az alkotmányos visszásság megállapíthatóságát. Ez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy más emberi jogi dokumentum, illetve nemzetközi konvenció nem lehet viszonyítási alap. Éppen ellenkezőleg, nagy hangsúlyt fektetünk az ilyen nemzetközi szabályokra, közülük is elsősorban az Emberi Jogok Európai Konvenciójára. Ennek lehetőségét maga az Alkotmány teremti meg a 7. § (1) bekezdésében, amely kimondja, hogy a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. A Konvenciót a Magyar Országgyűlés ratifikálta és kihirdette, ezzel a belső jog részévé vált. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény azért is fontos dokumentum számunkra, mert az Európai Emberi Jogi Bizottság és Bíróság, az eléje kerülő ügyeken keresztül folyamatosan értékeli az egyes emberi jogokat, útmutatót szolgáltatva a nemzeti jogalkotók és jogalkalmazók számára. Nem szabad azt sem figyelmen kívül hagyni, hogy az országgyűlési biztos intézménye egy olyan jogvédő fórum, amely az emberi jogok megsértését még nemzeti szinten tudja orvosolni, megelőzve ezzel azt, hogy Magyarországot nemzetközi fórum marasztalja el.

Az egyes alkotmányos jogok helyzetéről szóló fejezet az olyan legfontosabb és legtipikusabb döntéseket tartalmazza, amelyekben alkotmányos visszásságot tártunk fel. A tavalyi évhez hasonlóan most sem mellőzzük azonban néhány olyan jelentés ismertetését, amelyben alkotmányos visszásság megállapítására nem került sor. A kettő összehasonlításával könnyebben rá tudunk mutatni az alkotmányos visszásság kereteit kijelölő cselekvési lehetőségeink határaira. Ezzel segíthetjük a hatóságok jövőbeni tevékenységét is.

A beszámoló az érintett alkotmányos jogokat alcímenként tartalmazza, és ezeken az alcímeken belül, ahol ez szükséges és jellemző, a visszásságokat hatóságonként csoportosítja.

A 4/1. számú táblázat bemutatja az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese által az 1997. évben megállapított visszásságok alkotmányos jogok szerinti megoszlását. A táblákat külön értékeli a korábbi beszámolási időszakról áthúzódó ügyekben, illetve az 1997. évben érkezett új ügyekben megállapított alkotmányos visszásságokat, mint az elmúlt év vizsgálati tapasztalatait. Ezt veti össze a korábbi beszámolási időszak hasonló adataival. A 4/2. számú táblázat tartalmazza a gyakorlatunkban leggyakrabban előforduló alkotmányos jogokat — a 4/1. számú táblázattal szemben az egyes alkotmányos jogokhoz kapcsolódó részjogosítványokat nem részletezi.

4.2. A jogbiztonság követelménye

Alkotmány 2. § (1) bekezdés:
A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

A jogállamiság védelme az országgyűlési biztos tevékenységének súlyponti részét képezi. A jogállamiságból következő jogbiztonság sérelmét vagy veszélyeztetését 325 esetben állapítottuk meg, ami az összes alkotmányos visszásságnak 34,84 százalékát tette ki. Az előző beszámolóban ugyanez 278 eset volt, és 37,52 százalékot jelentett. A jogbiztonsággal összefüggésben feltárt alkotmányos visszásságok tehát változatlanul kiemelkedő arányt képviselnek az országgyűlési biztosok gyakorlatában. Ennek az alkotmányos elvnek a jelentősége nem csupán a gyakorisága alapján rögzíthető. Azonos az álláspontunk az Alkotmánybírósággal abban, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték. Figyelemmel arra, hogy nem egyszerűen egy alkotmányos alanyi jogról van szó, hanem az egész jogrendszert átható alapelvről, az országgyűlési biztosnak is ki kellett alakítania a fogalom értelmezését. Az előző beszámolóban már jeleztük, hogy önmagában a jogbiztonság sérelmét általában nem tartottuk elegendőnek az alkotmányos visszásság megállapításához. Ez utóbbira csak akkor kerülhetett sor, ha valamilyen más alkotmányos alanyi jog vagy méltányolható egyéni érdek is sérült. Ezt a felfogást következetesen igyekeztünk érvényesíteni az 1997. évi gyakorlatunkban is. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság által kidolgozott elveket tartottuk szem előtt eljárásaink során. Ezek röviden a következőben foglalhatók össze. Az Alkotmány a jogállamiságot a Köztársaság alapértékének nyilvánította (11/1992. AB határozat), a jogállamiság alapvető követelménye pedig az, „hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket” (56/1991. AB határozat).

A jogállamiság tartalmát az Alkotmánybíróság szintén több határozatában értelmezte. Megállapította, hogy „A jogállamiság deklarálása Magyarországon tehát kizárólag formális joguralomként értelmezendő, s tartalmi kérdésekben továbbutal az egyéb, nevesített alkotmányos jogokra. Csak abban az esetben lehet közvetlenül a jogállamiság elvét felhívni, ha adott kérdésben ilyen jogokat az Alkotmány nem ismer” (31/1990. AB határozat). A jogállamiságot kitöltő elvek mindig az Alkotmány egyéb konkrét rendelkezéseivel összhangban vizsgálandók, ám a jogállamiság elve nem másodlagos szabály ezekhez képest, és nem is puszta deklaráció, „hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét” (11/1992. AB határozat). Az Alkotmánybíróság a 43/1995. AB határozatának rendelkező részében állapította meg, hogy a jogállamiság leglényegesebb eleme a jogbiztonság, amely egyben a szerzett jogok védelmének elvi alapja. A jogbiztonsággal kapcsolatban pedig — amelyet más döntéseiben a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó elvként (34/1991. AB határozat), elengedhetetlen követelményként (7/1992. AB határozat), a jogállamiság nélkülözhetetlen elemeként (9/1992. AB határozat), a jogállamiság leglényegesebb elemeként (5/1997. AB határozat) értelmezett — megállapította: a jogbiztonság megköveteli, hogy

— az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok korlátozzák,

— meg legyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel minősítsenek jogellenesnek” (25/1992. AB határozat).

A jogbiztonság követelményével kapcsolatos a jogszabályok alkotmányosságának követelménye. Az Alkotmánybíróság maga is idézi későbbi döntéseiben a 11/1992. AB határozatában megfogalmazott elveket: „Az Alkotmánybíróság kezdettől fogva nem tett tartalmi különbséget a korábbi rendszerben, illetőleg az Alkotmány után alkotott jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatában.” „Keletkezési idejétől függetlenül minden hatályos jogszabálynak az új Alkotmánynak kell megfelelnie. Az alkotmányossági vizsgálatban sincs a jognak két rétege, hogy régi jogszabályok a megújított Alkotmány hatálybalépésével válhattak alkotmányellenessé.” A 32/1991. AB határozatában pedig azt állapította meg, hogy a jogbiztonságnak több komponense van, „Ezek egyike az állami beavatkozás korlátok közé szorítása, mivel a korlátlan állami beavatkozás lehetősége a jogalanyokat — a természetes és jogi személyeket egyaránt — szüntelen jogbizonytalanságban tartja, s így összeegyeztethetetlen a jogállam fogalom lényegével.” Továbbá: „A jogbiztonság az állam — s elsősorban a jogalkotó — kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonságból nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is” (9/1992. AB határozat). Hasonlóképpen a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye a norma világossága, valamint az, hogy a közhatalmi eljárások során ne kerülhessen sor önkényes döntésekre (35/1994. AB határozat), vagyis „a jog szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a címzettjei számára is

előre láthatóak legyenek" (1/1995. AB határozat). Az országgyűlési biztosok eddigi gyakorlata hasonló értelmezésből indult ki.

4.2.1. Központi államhatalmi és államigazgatási szervek

Nem vitás, hogy a központi államhatalmi és államigazgatási szervek kulcsszerepet töltenek be az alkotmányos jogok védelmében. Ez a szerep feladatuknál fogva alapvetően a jogalkotásban és nem a jogalkalmazásban realizálódik. Az országgyűlési biztosok az Obtv. 29. § (1) bekezdése alapján vizsgálhatták, hogy az egyes ügyekben e szervek jogalkotó tevékenysége okozott-e alkotmányos visszásságot.

Az országgyűlési biztos fontos elvi kérdésekben foglalt állást annak a beadványnak az ügyében, amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy több mint 200 ezer aláírással támogatott népszavazási kérdés helyett a kormány azonos tárgykörben saját kérdést fogalmazott meg és azt terjesztette az Országgyűlés elé. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a kormány az ügyben nem döntést hozó hatóságként jár el, ezért az Országgyűlésnek az eljárását kell vizsgálni. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa arra a következtetésre jutott, hogy abban az esetben, ha egyidejűleg két, az Országgyűlés döntésére alkalmas kezdeményezést nyújtanak be az Országgyűléshez, akkor az annak a kötelező — népi kezdeményezésű — szavazást kell elrendelnie, feltéve, ha az megfelel az alkotmányos követelményeknek. Az a kérdés viszont, hogy az Országgyűlés köteles-e megvárni a kötelezően elrendelendő benyújtott kezdeményezéshez tartozó aláírások hitelesítésének eredményét, az Alkotmány szövegéből nem volt egyértelműen megállapítható. Az országgyűlési biztos ezért az Alkotmánybírósághoz fordult, arra kérte a testületet, hogy értelmezze az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdését (OBH 8526/1997).

A népszavazással függött össze az a beadvány is, amely szerint sértette a jogbiztonság követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát az az országgyűlési határozat, mely a választási szervekbe delegált tagokról szólt. Az országgyűlési biztos általános helyettese jelentésében kifejtette, hogy az Országgyűlés egy rendezetlen jogi helyzetben hozta meg határozatát. Maga a joghézag alkalmas volt a jogbiztonság megsértésére, de az Alkotmánybíróság azzal párhuzamosan, hogy megsemmisítette a népszavazásról szóló törvényt, egyidejűleg felhívta az Országgyűlést, hogy 1997. december 31-ig alkossa meg az új szabályokat. Ezzel a jogbiztonság absztrakt sérelmének orvoslása folyamatban volt, így a biztosnak csak arról kellett döntenie, hogy a jogbiztonság a konkrét egyedi ügyben sérült-e. Ezt azzal összefüggésben vizsgálta, hogy a jogbiztonság sérelme egyben sértett-e egyéb alanyi alkotmányos jogot vagy érdeket. Ennek tükrében azt állapította meg, hogy nem okozott alkotmányos visszásságot a sérelmezett országgyűlési határozat (OBH 9143/1997).

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés miatt keletkezett alkotmányos visszásság a vagyoni kárpótlással kapcsolatban. Az országgyűlési biztos megállapította, sérti a jogbiztonságot, hogy az Országgyűlés a Párizsi Békeszerződésben foglalt, az Alkotmánybíróság 37/1996. (IX. 4.) AB határozatával előírt jogalkotói feladatát nem teljesítette, illetve sok jogosult nem juthat hozzá az őt megillető kárpótláshoz (OBH 4381/1996). Ezzel ugyanis sérül a tulajdonhoz való jog, továbbá fennáll a diszkrimináció lehetősége.

A kormányt a környezet hatékony védelmével összefüggésben okozott alkotmányos visszásságot akkor, amikor elmulasztotta a polgármesterek és önkormányzatok feladat- és hatáskörét, valamint eljárását szabályozó végrehajtási rendelet kiadását. E rendelet hiányában veszélybe kerülhet a polgárok egészséges környezethez való joga (OBH 2250/1996).

A lakosság széles rétegeit képviselték azok a panaszosok, akik a távközlésben hiányolták a hatékony fogyasztóvédelmet. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, alkotmányos visszásságot okoz a távközlési szolgáltatások egységes fogyasztóvédelmi szervének és az egyes eljárási szabályok hiánya. Az üggyel összefüggésben további alkotmányos visszásságot eredményezett, hogy a KHVM törvénybe előírt feladatát elmulasztva nem szabályozta a szolgáltatások egyes minőségi feltételeit. Ezért az érintett állampolgárok nem tudnak megfelelően fellépni, ha a szolgáltatás színvonala kifogásolható (OBH 3568/1996).

A jogbiztonság sérelmét jelenti, ha egy új jogszabály eltérő értelmezésnek, illetve eltérő joggyakorlat kialakításának lehetősége különösen akkor, ha abból a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértésére nyílhat alkalom. Ezért alkotmányos visszásságot okozott a 33/1997. (XI. 12.) MKM rendelet szövegezése, amely nem egyértelműen rendezte a tudományos fokozattal rendelkező vezető oktatók központi pótlékát (OBH 10358/1997).

Az állampolgárság megszerzését elemző átfogó vizsgálat több olyan alkotmányos visszásságot tárt fel, amely a jogbiztonságot érintette. Így például az állampolgársági vizsgára kötelezése olyan személyeknek, akik nyilvánvalóan a kívánt ismeretek birtokában vannak, mert magyar egyetemet, magyar nyelven végeztek, nem egyeztethető össze a vizsga céljával, illetve a jogállamisággal. Ez sértheti az emberi méltóságot, továbbá diszkriminációra ad lehetőséget. A jogbiztonság alkotmányos követelménye az is, hogy a vizsga szabályait, a kérelmek előkészítésében részt vevő szervek listáját és egyes eljárási kérdéseket jogszabályi szinten fogalmazzák meg. A Belügyminisztérium gyakorlatát joggal kifogásolta az országgyűlési biztos akkor, amikor megállapította, hogy az 1993. évi LV. törvényt — az egyéni érdekeket is sértve — visszamenőleges hatállyal alkalmazták (OBH 1936/1997). Ezzel szemben nem volt elmarasztalható a Belügyminisztérium olyan esetekben, amikor az ügyfél közreműködésének hiánya hiúsította meg az ügy érdemi elintézését (OBH 6457/1997).

A Belügyminisztériumot is érintette a védelemhez való jog érvényesülésével kapcsolatos átfogó vizsgálat. A jogbiztonságot sértő alkotmányos visszásságnak minősítettük, hogy a bűnügyek nyomozásáról szóló rendeletalkotás késlekedik, és ezzel az érintettek hátrányos helyzetbe kerültek (OBH 6564/1996).

Helyi önkormányzati képviselők jogállásával kapcsolatban hívta fel a Belügyminisztérium figyelmét az országgyűlési biztos általános helyettese, hogy alkotmányos visszásságot

okoz a jogbiztonsággal összefüggésben, ha nincsenek megfelelő összeférhetetlenségi normák kidolgozva, különös tekintettel a hozzátartozói viszonyra. A különböző hatósági döntések befolyásolástól mentessége ugyanis alapvető lakossági érdek (OBH 6386/1996).

Az önkormányzatisággal összefüggő, kiemelkedő ügyben állapította meg az általános helyettes, hogy sérti a jogbiztonságot, ha nincs rendezve helyi népszavazást követően egy lakott településrész átadásának határideje (OBH 4244/1996). Az ott élők ilyen módon hosszú ideig valóságos senkiföldjére kerülhetnek, ami súlyos érdeksérelemmel is jár.

A honvédelmi jogalkotás és igazgatás területén 1997. év folyamán több — köztük egy átfogó vizsgálatra is sor került. E vizsgálatok a jogállamisághoz, jogbiztonsághoz való jog tekintetében több alkotmányos visszásságot tártak fel. Az országgyűlési biztos általános helyettese arra az álláspontra helyezkedett, hogy a honvédségnél szolgálatot teljesítők egyenruhás állampolgárok, akiknek alkotmányos jogai alapvetően megegyeznek a civil társadalom tagjaival. Ennek megfelelően a honvédelmi külső és belső igazgatásban egyaránt érvényesülnie kell az alkotmányos rendnek, és a fegyveres erők tagjainak alkotmányos jogai csak alkotmányos cél érdekében és csak a megfelelő jogi szabályozók útján a feltétlenül szükséges mértékben korlátozhatók. A jogbiztonságot sértette, hogy a honvédelmi törvények végrehajtási rendeletei közül több nem készült el időre, a szolgálati szabályzat és a hatályos törvények közötti feloldhatatlan ellentmondás bizonytalan jogi helyzetet teremtett, a nagyszámú alacsony szintű szabályozók deregulációja nem történt meg, a csapatjogászok létszámhiánya miatt pedig hiányos a jogismeret. Ezek az általános problémák egy olyan szigorúan hierarchikus szervezetben, mint amilyen a hadsereg, naponta vezethetnek súlyos jogsérelemhez (OBH 7459/1996).

A jogbiztonság sérelmét állapította meg az országgyűlési biztos általános helyettese a Dunaharasztiban bekövetkezett halálos tűzszerészbaleset után indított eljárásában. A vizsgálat feltárta, hogy a tűzszerész-feladatok ellátására, körülményeire és feltételeire vonatkozó törvényi szabályozás teljesen hiányzik. Ennek a körülménynek is szerepe volt abban, hogy hivatásos és sorállományú katona is életét vesztette ilyen mentesítésben (OBH 6883/1997).

Ezreket érint az a sérelem, amely a Földkiadó Bizottságok megszűnésével kapcsolatban keletkezett. A jogbiztonsággal összefüggésben okozott alkotmányos visszásságot, hogy az 1993. évi III. törvény nem írja elő a Földművelésügyi Minisztérium alárendeltségébe tartozó megyei földművelésügyi hivatalok számára azt, hogy meddig kell elvégezni a földkiadásokat azokban az ügyekben, amelyek a Földkiadó Bizottságoktól kerültek át. Így az érintett polgárok nem juthatnak időben hozzá jogos tulajdonukhoz (OBH 5700/1996).

A pénzügyi tárca jogalkotási hiányosságára hívta fel az országgyűlési biztos általános helyettese a figyelmet az OBH 6059/1997. számú jelentésében. A jogbiztonságot sértő alkotmányos viszszásságnak minősítette, hogy a személyi jövedelemadó közcélú felhasználásáról nem pénzügyminiszteri rendelet rendelkezik annak ellenére, hogy a szabályok nem kizárólag a pénzügyi szervekre, hanem állampolgárokra és munkáltatóikra is vonatkoznak. Ez utóbbiakra ugyanis kötelezettségeket rótt egy jogszabálynak nem minősülő tájékoztató.

A jogbiztonság alkotmányos elveiből vezette le az országgyűlési biztos megállapításait, akkor is, amikor azt kifogásolta, hogy az Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium mulasztása lehetőséget ad az önkormányzatoknak arra, hogy magasabban állapíthassák meg a vízszolgáltatási díjtételt, ilyen módon diszkriminációra adott lehetőséget (OBH 6060/1996).

Az országgyűlési biztos általános helyettese az igazságügyminisztert kereste meg a kisajátítási jogszabályok jogbiztonságot sértő rendelkezései miatt. A tárgyban indított átfogó vizsgálat megállapította, hogy a kisajátításokról szóló 1976. évi 24. tvr. és a 33/1976. (IX. 15.) MT rendelet egyes szabályai nincsenek összhangban más jogszabályokkal, jogbizonytalanságot, érdeksérelmet okoznak, így alkotmányos visszásság keletkezik. Az érdekeltek olyan jogai sérülnek ennek következtében, mint az egyenlő elbánáshoz vagy a jogorvoslathoz való jog (OBH 5825/1996).

4.2.2. Nyomozó hatóságok, büntetés-végrehajtási szervek

A rendőrség, az ügyészség és a büntetés-végrehajtási szervek fontos szerepet játszanak a közbiztonság fenntartásában, a bűnözés elleni küzdelemben. A bűncselekmények rohamosan növekvő száma miatt egyre több személy kerül kapcsolatba az említett szervekkel.

A rendőrség, az ügyészség és a büntetés-végrehajtási hatóságok törvényes, az alkotmányos jogoknak megfelelő működése különös jelentőségű, hiszen ezek a szervezetek jogosultak állami kényszer alkalmazására, szigorú hierarchikus rendszerben működnek, eljárásuk pedig a jogbiztonságon kívül más alapvető állampolgári jogokra is jelentős hatással lehetnek.

A rendőrség elleni panaszok jól elkülöníthetően két csoportra oszthatók. Az egyik csoport a rendőri túlkapásokat, az indokolatlan eljárásokat, a különböző kényszerintézkedések alkalmazását sérelmezi. A panaszosok másik része — éppen ellenkezőleg — a hatósági eljárás elmaradása, a tájékoztatás hiánya, a bizonyítási indítványok figyelmen kívül hagyása, továbbá a határozatok megalapozatlansága miatt fordult hozzánk. A vizsgálattal lezárt ügyek alapvetően ez utóbbi csoportba sorolhatók, figyelemmel arra, hogy a kényszerintézkedések közül az előzetes letartóztatás elrendelése bírósági hatáskörbe tartozik, amely eleve kizárja az érdemi vizsgálatot. Az alkotmányos visszásság megállapításának feltételeire az országgyűlési biztos és általános helyettese egy olyan egységes szempontrendszert dolgozott ki, amely minden ügyben alkalmazható. A nyomozás lefolytatása során e szerint a jogbiztonság sérelme általában akkor merülhet fel, ha a hatóságok a rájuk vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek nem tesznek eleget, azokat figyelmen kívül hagyják. Az országgyűlési biztos ugyanis nem nyomozó hatóság, ezért sem felhatalmazása sem pedig eszközei nincsenek arra, hogy egy-egy ügyben a tényállást maga állapítsa meg, vagy a bizonyítékokat maga mérlegelje. Alkotmányos visszásság ennek megfelelően csak akkor állapítható meg, ha a hatóság a formális követelmények-

nek nem tesz eleget, és ezáltal sérti az eljárásban szereplő vagy egyéb érdekelt személyek alkotmányos jogait, illetve érdekeit. Formális jogkövetés esetén mindössze két lehetőség nyílik a hatóság elmarasztalására. Az egyik az, amikor az alkotmányos jog sérelme vagy veszélyeztetése a jogszabályok hiányára vagy ellentmondásaira vezethető vissza. A másik lehetőség az, amikor az országgyűlési biztos úgy találja, hogy az adott hatóság mérlegelési jogkörében járt el, azonban túlterjeszkedett a számára adott alkotmányos korlátokon (például feltűnően egyoldalúan értékelt vagy egyáltalán nem értékelt olyan körülményeket, amelyek felmerültek az eljárás során).

Az országgyűlési biztos a rendőrség közbiztonságot érintő általános mulasztásai miatt állapította meg a jogbiztonság sérelmét az OBH 8226/1997. számú ügyben. A vizsgálat feltárta, hogy az illetékes rendőrkapitányság a bűnügyileg fokozottan fertőzött területek ellenőrzését nem kielégítően végezte, az általa is észlelt bűncselekmények és szabálysértések egy részének üldözése elmaradt. Ezzel a közbiztonság helyzete, amelynek javulása a polgárok alapvető érdeke, nem érte el a kívánatos szintet.

A büntetőeljárási törvény szerint a nyomozás egyik alapelve a tényállás alapos és hiánytalan tisztázása. Ennek hiánya miatt keletkezett alkotmányos visszásság az OBH 6195/1996. számú ügyben. Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata feltárta, hogy a rendőrség az adott ügyben minden további nélkül tudomásul vette, hogy a gyanúsítottak az idézésre nem jelentek meg, a helyszíni szemlén nem készítettek jegyzőkönyvet és ilyen módon adatok hiányában zárták le a nyomozást, figyelmen kívül hagyva a feljelentő jogos érdekeit.

A jogbiztonság sérelmét idézi elő ha a rendőrség nem gondoskodik a bizonyítékok megfelelő felvételéről és megőrzéséről. Ennek alapján állapította meg a biztos, hogy alkotmányos visszásságot okoz, ha a közúti közlekedési baleset helyszínén végzett adatgyűjtésről készített rajzok, jegyzetek megőrzéséről nem gondoskodnak. A panaszos ezért nem tudta meggyőzően alátámasztani álláspontját az eljárásban (OBH 5836/1996). A rendőrség eljárása az országgyűlési biztosok által felállított szempontrendszer szerint akkor sem felel meg az alkotmányos követelményeknek, ha a feljelentők által szolgáltatott bizonyítékok vizsgálatát mellőzve tagadja meg a nyomozást. Ez a mérlegelési jogkör olyan túllépését jelenti, amely nyilvánvalóan alkotmányos jogokat sért (OBH 8376/1996.) A feljelentés válasz nélkül hagyása több ügyben szolgált az országgyűlési biztosok eljárásának alapjául. Olyan eset is előfordult, hogy a hivatalból egyik rendőrkapitányságról a másikra áttett feljelentés eltűnt, az üggyel kapcsolatos bejegyzés nem volt megtalálható, és a rendőrkapitányságon a felvilágosítást sürgető ajánlott levelekre sem adtak érdemi választ (OBH 8255/1996). Az ilyen esetek arra is alkalmasak, hogy megingassák a hatóságokba vetett bizalmat. Hasonló problémák merültek fel szabálysértési ügyekben is (OBH 8684/1996).

A jogbiztonság értelmezéséhez fűzött magyarázatunkban már utaltunk arra, hogy önmagában a jogbiztonság formális sérelme nem jelent alkotmányos visszásságot. Az eddig bemutatott esetekben a jogbiztonság mellett mindig kimutatható volt más alkotmányos elveken nyugvó érdekek sérelme. Amennyiben sem ilyen, sem pedig a jogbiztonsággal összefüggésben más alkotmányos jog megsértése vagy ennek veszélye nem volt megállapítható, a panaszt alkotmányos visszásság hiányában elutasítottuk. Ezt tettük az OBH 8680/1996. számú ügyben, ahol a rendőrkapitányság egy könnyű testi sértés miatt tett feljelentést azzal utasított vissza, hogy letelt a magánindítványra meghatározott bejelentési határidő. Az országgyűlési biztos általános helyettese rámutatott arra, hogy az ügyben formális jogszabálysértés történt, mivel a büntetőeljárás szabályai szerint saját hatáskörben a rendőrség ilyen határozatot nem hozhat, hanem a feljelentést meg kellett volna küldeni az illetékes bíróságnak. Figyelemmel azonban arra, hogy az adatokból egyértelműen megállapítható volt, hogy a magánindítványra megszabott határidő már eltelt, érdeksérelem az ügyben nem keletkezett és a jogsértés alkotmányos visszásságot nem okozott.

Elvi jelentőségű volt az az ügy, amit az országgyűlési biztos általános helyettese egy rendkívüli haláleset ügyében lefolytatott rendőri eljárást vizsgált. A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert hozzátartozóját, aki elesett és beütötte fejét a kövezetbe, a kórházban az idegosztályra utalták delirium tremenses tünetekkel. A beteg ezt követően elhunyt. A rendőrség az ügyben államigazgatási eljárást folytatott le, amelyet végül meg is szüntetett. Az ügyben az országgyűlési biztos általános helyettese egyrészt azt vizsgálta, hogy élet elleni bűncselekmények alapos gyanúja esetén a büntetőeljárás megindításának hiánya alkotmányellenes-e, másrészt pedig, hogy ebben a konkrét esetben a rendőrség által feltárt tények alapján helye volt-e államigazgatási eljárásnak, majd az eljárás megszüntetésének. Nemzetközi szerződéseinkből is következően az első kérdésre határozott igennel válaszolt a biztos helyettese, és megállapította, hogy a büntetőeljárás mellőzése élet elleni bűncselekmény alapos gyanúja esetén ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezményével, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén keresztül az 54. § (1) bekezdésébe foglalt élethez való jogot. A második kérdésben azt az álláspontot foglalta el, hogy az orvosi diagnózisban való tévedés nem tekinthető olyan foglalkozási szabályszegésnek, amely alapul szolgálhat a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés bűncselekmény megállapításának. Ha azonban a tévedést az orvostól elvárható gondosság kifejtésének a hiánya okozta, a bűncselekmény megállapításának helye lehet. Jelen esetben a rendőrség nem tett eleget azon kötelezettségének, hogy az a gondosság tekintetében feltárt ellentmondásokat tisztázza, majd ezt követően foglaljanak állást a büntetőeljárás megindíthatóságáról. Ezzel sérült a jogbiztonság elve és ezen keresztül a rendőri mulasztás érintette az élethez és emberi méltósághoz való jogot is. Az országgyűlési biztos általános helyettese ennek következtében állapította meg az alkotmányos visszásságot (OBH 2196/96).

A különböző büntetések, így elsősorban a szabadságvesztés büntetés végrehajtása az alkotmányos jogok súlyos, de jogszerű korlátozásával jár. E korlátozás alkotmányos célhoz kötöttségét és arányosságát azonban mindig vizsgálni kell.

Alkotmányos visszásságot általában nem lehet megállapítani akkor, ha a büntetés-végrehajtási hatóságok a rájuk vonatkozó jogszabályi előírásokat maradéktalanul betartják. Esetenként azonban éppen a szabályozás hiánya vezet alkotmányos visszássághoz. Az országgyűlési biztos általános helyettese ilyen módon állapította meg, hogy a jogbiztonság követelményét sérti az, hogy a Szegedi Fegyház és Börtönnek nincsen külön házirendje, illetve napirendje a börtönfokozatú és fegyházfokozatú elítéltek, valamint a gyógyító-nevelő csoport számára. Ennek hiányában kiszámíthatatlanná válik az, hogy a fogvatartottak különböző — jogilag jól elkülöníthető — csoportjai milyen magatartás esetén milyen következményekkel számolhatnak, hogyan terjeszthetnek elő panaszokat, kérelmeket, milyen feltételekkel használhatják a tartózkodásra szolgáló helyiségeket. Figyelemmel arra, hogy az elítélteknek alkotmányos érdekük fűződik életvezetésük feltételeinek ismeretéhez, az előre kiszámíthatóság hiánya alkotmányos visszásságot okozott (OBH 1545/1997). A fogvatartottaknak a fogvatartással összefüggő ügyeiben követendő eljárást részletesen szabályozza a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet. Ennek alapján az elítéltek különböző kérelmeit a jogbiztonság követelményeinek megfelelően olyan határozatban kell mindig elbírálni, amely tartalmazza az állásfoglalást, annak indokolását és az esetleges jogorvoslati lehetőségeket. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy alkotmányos visszásságot okoz, ha az elítélt helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló határozat nem tartalmazza a fenti kellékeket, A jogbiztonság mellett elsősorban a jogorvoslathoz való jog is sérült az adott esetben (OBH 7732/1996).

4.2.3. Kárpótlási hivatalok, földhivatalok, földkiadó bizottságok

A földkiadó bizottságok gyakran a szükséges szakértelem hiánya miatt okoztak alkotmányos visszásságot a jogbiztonság követelményével összefüggésben. Az OBH 336/1996-os számú ügyben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy a földkiadó bizottság által hozott határozatok nem felelnek meg sem az 1993. évi II. törvénynek, sem pedig az 1957. évi IV. törvénynek. A határozatok nem voltak alkalmasak ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre, nem voltak megindokolva, közlésük a törvénytől eltérő módon történt, és nem hívták fel a panaszos figyelmét jogorvoslati jogára sem. Ennek következtében a jogbiztonság többszörösen sérült a tulajdonhoz való joggal és a jogorvoslati jogosultsággal összefüggésben.

Gyakori probléma volt, hogy a földkiadási eljárás rendkívül hosszan elhúzódott, a jogosult többszöri sürgetése ellenére sem jutott hozzá az őt megillető AK értékű földhöz. Az országgyűlési biztos vizsgálata feltárta, hogy a földkiadó bizottság megszűnéséig elmulasztotta a földrészarány-tulajdon kiadását, és ezt követően a megyei FM-hivatal sem hozott 30 napon belül határozatot. A jogbiztonság elve a mulasztás következtében sérült és ez sértette a panaszos tulajdonhoz való jogát is (OBH 5414/1996).

Gyakorlatunkban jellemző volt az az eset is, amikor az elsőfokú határozatot követően a fellebbezés elbírálásának időtartama okozott alkotmányos visszásságot. Az országgyűlési biztos általános helyettese az OBH 3747/1997. számú ügyben megállapította, hogy a megyei FM-hivatal az államigazgatási eljárásról szóló törvény rendelkezéseivel ellentétben a másodfokú eljárást felfüggesztette annak ellenére, hogy az érdemi határozat meghozatalához a szükséges adatok — a földkiadó bizottság határozata, a földhivatali dokumentumok és az ügyféli kérelem — rendelkezésre állt volna. Az eljárás elhúzódásával a panaszos jogbiztonsághoz fűződő joga, összefüggésben a tulajdonosi jogosítványaival súlyosan sérült.

A formális határozathozatal mellőzése az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatalnál is előfordult. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy árverési kifogás esetén bírósági felülvizsgálatnak lehet helye, erre azonban akkor van módja az ügyfélnek, ha kérelmére szabályszerű elutasító határozatot hoznak. Ennek hiánya alkotmányos visszásságot okoz, amely a panaszos jogbiztonsághoz és jogorvoslathoz való alkotmányos jogát sérti (OBH 4714/1996).

Az egyéb hatósági eljárásokhoz hasonlóan az országgyűlési biztos a bizonyítékok értékelését, az ezen alapuló érdemi döntést a kárrendezési hivatalok esetében sem tudta felülvizsgálni. Előfordultak azonban olyan esetek, amikor a sérelmes döntés olyan mérlegelési eljáráson alapult, amely nem felelt meg az alkotmányos kereteknek. Így alkotmányos visszásságnak minősítette az országgyűlési biztos általános helyettese, hogy a kárpótlási hivatal nem fogadta el bizonyítékként a földhivatal igazolását, és ezen túlmenően sem tárta fel kellően a tényállást. Az ilyen eljárás sérti a jogbiztonsághoz, és ezen keresztül a tulajdonhoz való jogot (OBH 2233/1995).

A nyilvánvalóan téves döntések is alapot adhatnak alkotmányos visszásság megállapítására. Az országgyűlési biztos általános helyettese által indított vizsgálat során kiderült, hogy a panaszosnak kiadott részaránytulajdonú földet az ingatlan-nyilvántartásba nem jegyezték be, mert ugyanezt a földet a Pest Megyei Kárrendezési Hivatal árverésen értékesítette, és az árverési vevő neve került be az ingatlan-nyilvántartásba. Az általános helyettes rámutatott arra, hogy a kárpótlási hivatal csak a kárpótlási földalapba kijelölt földet bocsáthatja árverésre, és ha ettől eltér, az sérti a jogbiztonságot. Figyelemmel arra, hogy az ügyben a panaszos tulajdonhoz való joga is sérül, az alkotmányos visszásságot megállapítottuk (OBH 1955/1996).

A földhivatalok elleni panaszok jelentős része kapcsolódott a kárpótláshoz és földrészarány-tulajdon kiadásához. Nem volt elhanyagolható azonban azoknak a beadványoknak a száma, amelyek egyéb polgári jogi ügyletekkel összefüggésben kifogásolták a földhivatalok eljárását. Az ingatlanforgalom biztonságát, a tulajdonhoz való jog sérelmét elsősorban az eljárások elhúzódása jelentette (OBH 1847/1996, 4757/1996).

4.2.4. Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal

Az adóhivatal törvényes eljárásának hiánya rendkívül érzékeny terület. Szinte nincs olyan felnőtt állampolgár, aki adóalanyként ne kerülne kapcsolatba ezzel a hatósággal. A panaszok jelentős része továbbra is a másodfokú eljárások elmaradását kifogásolta. A lefolytatott vizsgálatok szerint az APEH a személyi jövedelemadó bevallásokban megjelölt befektetési

kedvezmények tárgyában csak elsőfokú határozatot hozott, míg a másodfokú eljárás arra hivatkozással, hogy bevárja a folyamatban lévő perek eredményét, felfüggesztette. Az országgyűlési biztos és általános helyettese megállapította, hogy az adóhatóság jogellenes eljárása miatt bekövetkezett a közigazgatás hallgatása és a kérelmezők a másodfokú döntések hiányában nem nyújthattak be keresetet. Így alkotmányos visszásság keletkezett a jogállamiság, valamint ezzel összefüggésben a jogorvoslati jog sérelme miatt (OBH 4586/1996, OBH 6134/1996).

A döntés alapjául szolgáló tények bizonyítatlansága miatt marasztalta el az APEH-et az országgyűlési biztos általános helyettese az OBH 2189/1996. számú ügyben. Az adott esetben az APEH igazgatósága az adóvégrehajtás szabályainak megfelelően járt el, de intézkedése tartalmilag azért nem volt megfelelő, mert az eljárási szabályok alkalmazását megelőzően nem győződött meg arról, hogy a felhívott tartozások valódiak-e. Ezzel alkotmányos visszásságot okozott a jogbiztonság és az adózók jogos érdekeinek figyelmen kívül hagyása miatt.

Az APEH-et és a Pénzügyminisztériumot is érintette az az ügy, amelyben az általános helyettes azért állapított meg alkotmányos visszásságot, mert az APEH tájékoztatóval rendezett olyan kérdéseket, amelyeket csak jogszabályban lehetett volna. A tájékoztató a személyi jövedelemadó bevallásával kapcsolatos egyes munkáltatói feladatokat és adatszolgáltatásokat határozott meg, és így sértette a jogbiztonságot és az érintettek jogos érdekeit is (OBH 6059/1997).

Az adóügyekkel kapcsolatban meg kell azt is jegyezni, hogy számos vizsgálat nem igazolta a panaszos felvetésének jogosságát. Az ügyfelek több alkalommal azért tartották sérelmesnek az eljárást, illetve a határozatot, mert félreértelmezték a kapcsolódó jogszabályokat. Előfordult az is, hogy a panaszos az önellenőrzés során adott helytelen adatokat, majd az ismételt önellenőrzésnél helyesbítette azokat, és ugyanakkor minimális önellenőrzési pótlékot számított ki magának (OBH 3803/1996). Több esetben nem szerepeltettek a panaszosok adóbevallásukban olyan jövedelmet, amelyhez a tárgyévben jutottak, de jogcímük korábbi vagy későbbi időszakra eset. Ilyen esetekben nem követett el alkotmányos visszásságot az adóhatóság, amikor a panaszosokat felszólította az adóbevallásuk önellenőrzéssel történő módosítására (OBH 6348/1997).

4.2.5. Nyugdíj- és egészségbiztosító szervek

A nyugdíj- és egészségbiztosító szervek tevékenysége elsősorban a szociális biztonság területét érintik. A panaszok jó része ugyanakkor összefüggött a jogbiztonság követelményének figyelmen kívül hagyásával is. Számos esetben tapasztaltuk a járulék megállapításának, a nyilvántartási kötelezettségeknek elmulasztását, és az eljárás rendkívül hosszú időtartamát. Különösen súlyos eredményre vezettek azok a mulasztások, amelyek következtében teljesen vagy részben ellátatlanok maradtak a panaszosok.

Jellegzetes volt az a panasz, amely az egészségbiztosítási pénztár késedelmes táppénz megállapítását, illetve a nyugdíjbiztosítási igazgatóságnak a rokkantsági nyugdíj iránti igény hosszadalmas elbírálását sérelmezte. A 30 napos határidő betartása ilyen esetekben a jogbiztonság szem előtt tartásán túl a jogosultak életfenntartását is szolgálja, ennek megfelelően semmilyen indokkal nem fogadható el a késedelem, az alkotmányos visszásság fennáll (OBH 1605/1996).

Sérelmes lehet az is, ha a megállapított ellátást nem a jogosultnak folyósítják. Az OBH 4018/1997. számú ügyben az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a nyugdíjfolyósító igazgatóság jogbiztonságot sértő döntése következtében a felnőtt, cselekvőképes panaszos nem rendelkezhetett önállóan saját ellátásával, és ez a sérelem nem csupán szociális biztonságával, hanem emberi méltóságával is összefüggésbe hozható.

A nyugdíjbiztosító elbírálása okozott alkotmányos visszásságot, amikor a törvényes előírásokkal ellentétben nem hat hónapra visszamenőleg állapította meg a nyugdíjjogosultságot, figyelemen kívül hagyva az 45/1996 (X. 22.) AB határozatot, amely szerint a munkaviszony megszűnése nem feltétele a nyugdíj megállapításának. Az országgyűlési biztos az alkotmányos visszásságot a jogbiztonsághoz fűződő jog megsértése miatt mondta ki (OBH 7039/1997).

Gondokat okozott a vagyoni kárpótlás életjáradékra váltása is. Az OBH 8560/1996. számú ügyben a panaszos életjáradékra vonatkozó törvényes igényét a nyugdíjbiztosítási igazgatóság határozat nélkül levélben utasította el arra hivatkozva, hogy annak benyújtási határideje lejárt. Az országgyűlési biztos általános helyettese arra a következtetésre jutott, hogy az igény benyújtása határidőben történt, és a kérelmet határozattal kellett volna elutasítani. Az igazgatóság eljárása azért okozott alkotmányos visszásságot, mert az eljárás során elmulasztották alkalmazni a vonatkozó anyagi és eljárási szabályokat, sérült ezzel a jogbiztonság, valamint a jogorvoslathoz való jog és a kérelmező alkotmányos érdeke is.

Egyes panaszosok egészségügyi ellátása került veszélybe az egészségbiztosítási pénztár hibás eljárása miatt. Az adott ügyben a panaszos megbetegedett s orvosi ellátása során kiderült, hogy a Megyei Egészségbiztosítási Pénztár hibájából társadalombiztosítási igazolással nem rendelkezik. Az országgyűlési biztos vizsgálata feltárta, hogy korábban a pénztár az igénybejelentéssel azért nem foglalkozott, mert úgy vélte, hogy az nem a megfelelő nyomtatványon történt, és a bejelentést irattárba helyezte. Ezzel az eljárással nem tartotta be az államigazgatási eljárásról szóló törvény szabályait, nem kért hiánypótlást és így alkotmányos visszásságot okozott a jogbiztonság elvével összefüggésben az egészséghez való jog veszélyeztetésével (OBH 4598/1996).

Több olyan beadvány érkezett az országgyűlési biztosokhoz, amelyekben a hatóságok eljárása a vizsgálat eredményeként nem okozott alkotmányos visszásságot. Elsősorban olyan esetekről volt szó, amikor a panaszosok nem voltak tisztában kötelezettségeikkel, amelyek következtében járulék és késedelmi pótlék tartozásuk keletkezett. A járuléktartozás elengedésére ugyanakkor alanyi jogon törvényes lehetőség nincs, a méltányosság gyakorlására pedig az egészségbiztosítási pénztárak igazgatóinak van lehetősége. A méltányosság gyakorlásának elmaradása azonban önmagában alkotmányos visszásságot nem okoz (OBH 2855/1996).

4.2.6. Közüzemi szolgáltatók

A közüzemi szolgáltatással összefüggő jogbiztonság körébe sorolható panaszok a szolgáltatás igénybevételét, ellentételezését, a díjak kiszámításának módját érintették. Az elektromos áram szolgáltatása, a távhőszolgáltatás, a távbeszélőszolgáltatás, a víz- és csatornaszolgáltatás egyaránt sok problémát okozott a hozzánk fordulóknak. A víz- és csatornadíjszámítás módját több jelentésben vizsgáltuk és ezek helyet kaptak előző évi beszámolóban is. A vízdíjak nagyságáról a vízi közmű tulajdonlása alapján vagy a vízügyi miniszter vagy pedig az önkormányzat rendelkezik. A fogyasztókkal kötött szerződések tartalmi elemeit viszont kormányrendelet szabályozza. Több vizsgálatunkban megállapítottuk, hogy egyes vízművek blanketta szerződéseikben csak a velük szerződő felek kötelezettségeit rögzítik és figyelmen kívül hagyják a kormányrendelet egyéb előírásait. Ezzel az eljárással nem egyszerűen a jogbiztonság sérül, hanem az alkotmányos visszásságot azért kellett megállapítani, mert a szerződő felekre olyan többletkötelezettségek hárultak, mint például egyetemleges fizetési kötelezettség, amelyek egyébként nem terhelhették volna őket (OBH 6314/1997., OBH 3182/1997).

Sajátos problémát vetett fel az OBH 2705/1997. számú ügy. A panaszosok azt sérelmezték, hogy lakóhelyükön az önkormányzat nem gondoskodik az ivóvízellátásról. Az országgyűlési biztos általános helyettese azt vizsgálta, hogy az állami hatóságoknak alkotmányos kötelezettség-e olyan, az élethez elengedhetetlenül szükséges feltétel, mint a víz biztosítása. Az előző beszámolóban már említést tettünk arról, hogy alanyi jogként nem fogható fel az ilyen közszolgáltatások beruházással történő minden körülmények közötti megvalósítása. Ezzel szemben a jogszabályok előírják, hogy az önkormányzat valamilyen módon köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, ennek módja azonban a település sajátosságaitól függ. Az önkormányzatnak erről rendeletet kell alkotnia, és ha ez hiányzik, megállapítható a jogbiztonsággal összefüggésben az alkotmányos visszásság.

Sokan kifogásolták a közszolgáltatók tájékoztató munkáját, amely sok esetben bizonytalanságot okozott. Az OBH 3078/1995. számú ügyben az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a Matáv Rt. üzletszabályzata ellentmondásos rendelkezéseket tartalmaz, ezen túl pedig feljogosítja a Matávot egyes rendelkezések visszamenőleges alkalmazására, amely alkalmas a jogbiztonság sérelmére és egyoldalú előny szerzésére, így alkotmányos visszásságot okoz.

Többször adódott gond a számlázásokból. Az országgyűlési biztos általános helyettese alkotmányos visszásságnak minősítette, hogy a panaszostól leszerelt állomást azonos hívószámmal egy másik előfizetőhöz telepítették, ám a számlát továbbra is a panaszosnak küldték meg. A panaszosoknak nyilvánvaló érdeke fűződik ahhoz, hogy ilyen esetekben a nyilvántartás naprakész módon működjön. Ellenkező esetben csak hosszadalmas és fáradságos utánajárást követően lehet a díjfizetéstől mentesülni (OBH 6911/1996).

A számla ellenértékének többszörös behajtása nyilvánvalóan alkotmánysértő. Nem tudott azonban az országgyűlési biztos olyan ügyekben eredményesen fellépni, ha nem volt bizonyított, hogy a számla kiegyenlítése megtörtént-e vagy sem. Ilyen esetekben az alkotmányos visszásság nem zárható ki teljes bizonyossággal, ám az országgyűlési biztos nem rendelkezik olyan eszközökkel, amelyek egy bizonyítási eljárás lefolytatásához szükségesek. Ezért az adott ügyben az általános helyettes a panaszt kénytelen volt elutasítani (OBH 4247/1996).

A postahivatal mint szolgáltató ellen kevesebb panasz érkezett. Elvi jelentőségű volt viszont az a döntés, amelyben az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság sérelmét állapította meg amiatt, hogy a posta a panaszos írásban benyújtott kérelme ellenére a panaszos egy korábbi címére kézbesített. A vizsgálat megállapította, hogy méltányolható a panaszosnak az a kifogása, mely szerint érdekeit sérti a máshová továbbított küldemény megszerzésével járó idő- és anyagi veszteség (OBH 8234/1996).

A fővárost érintették azok a panaszok, amelyek a kéményseprő-ipari közszolgáltatás helyi megvalósítását kifogásolták. Az adott ügyben lefolytatott vizsgálat megállapította, hogy a kéményseprésről mint közszolgáltatásról a Fővárosi Közgyűlésnek kellett volna rendeletet alkotnia, azonban ez nem történt meg. Ennek következtében a jogbiztonság sérelmével összefüggésben azért kellett alkotmányos visszásságot megállapítani, mert a kémények ellenőrzésének esetleges elmaradása az élethez és biztonsághoz való jogot is veszélyeztetheti (OBH 3141/1996).

4.2.7. Oktatási intézmények

A közoktatással összefüggő panaszok jelentős része változatlanul az iskolamegszüntetésekkel volt összefüggésben. Az országgyűlési biztosok ezekben az ügyekben azt vizsgálták, hogy az intézmény megszüntetése esetén sérül-e a tanuláshoz való alkotmányos jog, és ezzel összefüggésben megfelel-e az adott eljárás a hatályos jogszabályoknak. Egyes esetekben akkor is meg kellett állapítani az alkotmányos visszásságot, ha a jogszabályellenes iskolamegszüntetés nem érintette a művelődéshez való jogot, viszont sértette az állampolgárok egyéb jogos érdekeit.

Ezen az alapon marasztalta el az iskolafenntartó önkormányzatot az országgyűlési biztos egy vidéki általános iskola bezárásával összefüggésben. Ebben az esetben nem önmagában az iskola megszüntetése okozta az alkotmányos visszásságot, hanem az a körülmény, hogy a tervek szerint a tanulók elosztása úgy történt volna meg, hogy az átlagos osztálylétszám túllépte volna a 27 főben maximáltat. Ez olyan érdeksérelem, amelynek figyelembevételével a döntés már alkotmányos visszásságot okoz (OBH 5463/1996).

A tanulóknak jelentős érdekük fűződik ahhoz, hogy a vizsgáztatás és osztályozás rendje megfeleljen a szabályoknak, így az előre kiszámíthatóság követelményének. Az országgyűlési biztos általános helyettese által vizsgált OBH 7507/1997. számú ügyben a panaszos azt állította, hogy az érintett iskolában több esetben figyelmen kívül hagyták azt az előírást, mely szerint a tanulmányi vizsgákat, közöttük az év végi osztályozó vizsgát is háromtagú vizsgabizottság előtt kell letenni. Az

általános helyettes megállapította, hogy amennyiben az állítás igaz, alkotmányos visszásság mindenképpen fennáll. Az ügyben azonban a beszerzett bizonyítékok ellentmondásosak voltak, és az országgyűlési biztosnak nem volt módja és lehetősége új bizonyítékokat beszerezni. Ezért a konkrét ügyben az alkotmányos visszásság megállapításától az általános helyettes eltekintett.

Sok felsőoktatási intézményt érintett az a vizsgálat, amit az országgyűlési biztos az ún. nulladik évfolyamok ügyében indított. A vizsgálat során megállapította, hogy több felsőoktatási intézmény olyan térítéses előkészítő tanfolyamokat indított, amelyek elvégzése különböző felvételi kedvezményekkel járt a hallgatók számára, ám ezek a kedvezmények a felsőoktatási Felvételi tájékoztatóban egyáltalán nem, vagy csak hiányosan jelentek meg. A versenyfeltételek teljes körű és időbeli közzétételének hiánya az országgyűlési biztos álláspontja szerint veszélyezteti az Alkotmányban deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének maradéktalan érvényesülését, és lehetőséget nyújt hátrányos megkülönböztetésre. Ezért az ilyen eljárás alkotmányos visszásságot okoz (OBH 7030/1997).

4.2.8. Polgármesteri hivatalok

A korábbi beszámolási időszakhoz hasonlóan magas volt a panaszok száma a polgármesteri hivatalok tevékenységével kapcsolatban. Figyelemmel az önkormányzati hatóságok által ellátott feladatok rendkívül széles skálájára, a tevékenységükkel összefüggésben megállapított alkotmányos visszásságok csoportosítására néhány olyan ügyet emelünk ki, amelyek a jogbiztonság megsértése szempontjából típusjellegűek voltak.

Az OBH 4690/1996-os számú ügyben az országgyűlési biztos általános helyettese a feltárt eljárási hibák miatt állapította meg az alkotmányos visszásságot. A polgármesteri hivatal által lefolytatott hadigondozással összefüggő ügyben az államigazgatási szabályok megszegésével a kérelemről nem alakszerű határozatban döntött, és feleslegesen folytatott le hosszadalmas bizonyítást. Ennek következtében sérült a jogbiztonsághoz való jog azzal összefüggésben, hogy a panaszosnak nem volt lehetősége fellebbezni, és hosszú ideig bizonytalanságban maradt kérelme teljesíthetőségét illetően.

Az ügyek hatóságok közötti többszöri áttétele gyakran jár jogos sérelemmel. Különösen szociális ügyekben van nagy jelentősége annak, hogy — a törvények szabta kereteken belül — a legrövidebb idő alatt intézzék el a kérelmeket. Az átmeneti segélyről való döntés ezek közé az ügyek közé sorolható. Az országgyűlési biztos megállapította az alkotmányos visszásságot, amikor a Főpolgármesteri Hivatal Szociális Ügyosztálya, illetőleg Igazgatási és Hatósági Ügyosztálya hosszú ideig nem döntött a hozzá áttett kérelmekről (OBH 3605/1997).

Építésrendészeti ügyekben sokszor kellett fellépni a jogbiztonság érdekében. Ezekre az ügyekre jellemző, hogy a hatóságok által elkövetett jogszabálysértések szinte minden esetben alkotmányos visszásságnak minősültek, figyelemmel arra, hogy e szabályok áthágásával mások alkotmányos érdekei csorbultak. Az 5288/1996-os számú ügyben a jegyző azzal sértette meg a szabályokat, hogy az építtető részére adott építési engedélyről nem tájékoztatta a szomszédos ingatlanok tulajdonosát, az eljárást csak hosszú idő elteltével fejezte be, és ezalatt nem intézkedett a szabálytalan építés leállításáról, aminek következtében az épület elkészült, és arra a fennmaradási engedélyt megadták. A jogbiztonsághoz való jog megsértése egyben a jogorvoslati jogosultság sérelmét és a szomszédok tulajdonuk zavarmentes használatához való jogát is sértette.

Birtokháborítási ügyekben a jegyző nem megfelelő eljárása súlyos érdeksérelemmel járhat. Az ilyen ügyekben alapvető jelentőségű a határidő betartása és a megállapított birtokháborítás gyors megszüntetése. Ennek hiányában sérül a magánélet háborítatlanságához fűződő alkotmányos érdek. Az országgyűlési biztos ilyen indokok alapján állapította meg, hogy a birtokháborítási eljárás jogellenes felfüggesztése, az eljárás indokolatlan elhúzása, a jogbiztonság sérelme miatt alkotmányos visszásságot okozott (OBH 3383/1997).

A gyámhatóságok eljárásában számos olyan alaki és érdemi hiba fordult elő, amely alapot nyújtott a hatóság elmarasztalására. Általában kapcsolattartási ügyekben sérelmezték a panaszosok, hogy a gyámhatóság nem tesz eleget jogszabályban előírt kötelezettségeinek és ennek következtében nem tudnak élni szülői, nagyszülői jogosultságukkal. Az OBH 2570/1995. számú ügyben a gyámhatóság a bírói ítélet végrehajtása érdekében semmilyen érdemi intézkedést nem tett a kapcsolattartás megvalósítására. A törvénysértés egyben azt is jelentette, hogy a panaszos családhoz és a magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogai és érdekei súlyosan sérültek.

Nem létező kötelezettségek behajtása súlyosan sérti az érdekeltek jogait. Az országgyűlési biztos 1337/1995. számú ügyben megállapította, hogy a polgármesteri hivatal jogszabályellenesen közölt érdekeltségi hozzájárulás megfizetésére kötelezte a panaszost. A jegyző a kirovást annak ellenére sem törölte, hogy a jogsértésre figyelmét a köztársasági megbízott hivatala is felhívta. Az ügyben a vizsgálat azt is feltárta, hogy megfosztották a panaszost a jogorvoslat lehetőségétől is. Az országgyűlési biztos ezért erre a körülményre is figyelemmel állapította meg a jogbiztonság sérelmét.

A hatáskör túllépése nem feltétlenül keletkeztet alkotmányos visszásságot. Az adott ügyben viszont a jogsértés érintette a tulajdonhoz való jogot és az állampolgárok jogos érdekeit is, amikor az önkormányzat jegyzője a korábban rendelettel közterületből építési telekké minősített ingatlant — a változás ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzésének elmaradását követően — saját határozatával ismételten építési teleknek nyilvánította, és egyúttal intézkedett ennek bejegyzéseiről. Ezzel az érintett állampolgárok nyilvánvalóan hátrányos helyzetbe kerültek (OBH 4605/1996).

Adóhatósági ügyekben a polgármesteri hivataloknak nagy felelősségük van. Az elsőfokú adóhatóságnak mindig törvényesen, az ügyfél jogait szem előtt tartva kell eljárását lefolytatnia. Amennyiben az eljárás során nem veszik figyelembe az ügyfelek által benyújtott bizonyítékokat, nem tesznek eleget

tájékoztatási kötelezettségüknek és az eljárást indokolatlanul elhúzzák, sérül a jogbiztonság elve és alkotmányos visszásságot is meg kell állapítani, mivel az ügyfelet anyagi és erkölcsi hátrány érheti (OBH 6806/1996).

4.2.9. Önkormányzati testületek

Az önkormányzati testületek számos feladata közül a szociális ellátás — a különböző támogatások — rendszerében, valamint a lakásügyekben kellett legtöbbször az alkotmányos visszásságot megállapítani.

Sok esetben azzal valósul meg az alkotmányos visszásság, hogy a támogatást igénylő kérelem elbírálása nagyon hosszú ideig tart. Az adott ügyben az országgyűlési biztos megállapította, hogy az indokolatlanul elhúzódó ügyintézés sértette a panaszos szociális biztonságához való jogát, mivel a kérelem elbírálásának ideje alatt ellátatlanul maradt (OBH 3797/1997).

Súlyos érdeksérelmet okoz, ha a jövedelempótló támogatást jogszabályi alapot nélkülöző indokkal tagadja meg a képviselő-testület. Az adott ügyben azért nem kaphatott a panaszos támogatást, mert a határozat szerint jövedelmét alkalmi munkából is ki tudná egészíteni. A határozat nyilvánvalóan sértette a jogbiztonság elvén túl a panaszos szociális ellátáshoz való jogát is (OBH 3129/1996).

Nagyon sok panasz érkezett a háztartási tüzelőolaj-támogatással összefüggésben. Olyan ügyekben, ahol a támogatás iránt kérelmet nyújtottak be, de az önkormányzat határozathozatali kötelezettségének nem tett eleget, az országgyűlési biztos minden esetben megállapította az alkotmányos visszásságot, amely a formális jogszabálysértésen túl azon alapult, hogy a panaszost elzárták jogorvoslati jogának esetleges gyakorlásától, továbbá fennállott a veszélye szociális biztonságához való joga megsértésének is (OBH 6114/1997).

Sokan kifogásolták az önkormányzatok helyi adókat megállapító rendeleteit is. Általában nem sértette a jogbiztonságot az adókivetés ténye, vagy a kivetett adó mértékének megállapítása az egyes helyi adók bevezetésénél. Előfordult azonban olyan eset, hogy önkormányzati rendelet a lakás céljára szolgáló helyiségekhez képest háromszoros mértékű tétellel adóztatta a gazdasági tevékenységet folytató lakáshasználót. Ezzel az önkormányzat nyilvánvalóan sértette a jogbiztonságot és a diszkrimináció tilalmát is (OBH 2905/1997).

A helyi adó megfizetésének méltányosságból történő elengedése semmiképpen nem alanyi jog. Erre az önkormányzatoknak lehetőségük van és mérlegelés útján döntenek. Az országgyűlési biztosok ilyen ügyekben nem avatkozhatnak be. Ettől eltér viszont az az eset, amikor a helyi adóról szóló rendelet nem határozza meg a méltányosság gyakorlásának feltételrendszerét. Ez ugyanis önkényes és kiszámíthatatlan döntésekre vezethez, ami nyilvánvalóan sérti a jogbiztonság követelményét és alkalmat adhat a hátrányos megkülönböztetésre. Ezért állapította meg az országgyűlési biztos az alkotmányos visszásságot a 2357/1996. számú ügyben.

Más esetben a tulajdonjog korlátozása adott alapot az alkotmányos visszásság megállapítására. A sérelmezett önkormányzati rendelet kimondta, hogy az építményadó-mentesség szempontjából csak akkor lehet az adóalanyt bentlakónak tekinteni, ha más településen nincs lakható tulajdona, haszonélvezete vagy bérleménye. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az önkormányzat mérlegelési jogkörét messze túllépte és a rendeletnek ezt a szakaszát a jogbiztonság sérelmének minősítette (OBH 3076/1997).

Előfordult, hogy a jogbiztonság sérelme azért következett be, mert az önkormányzat nem vette figyelembe a magasabb szintű jogszabályokat. Az OBH 214/1996. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy az önkormányzati tulajdonú lakása megvétele során az önkormányzat saját jogú kárpótlási jegyét nem fogadta el. Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata feltárta, hogy az 1991. évi XXV. törvény a saját jogú kárpótoltakat feljogosítja arra, hogy kárpótlási jegyükkel névértékben megvásárolják lakásukat. Az önkormányzat ezzel ellentétes döntése súlyosan sérti a jogbiztonságot és alkotmányos visszásságot azáltal okoz, hogy a kérelmező tulajdonhoz való joga és anyagi érdekei sérülnek.

Alkotmányos szempontból elfogadhatatlan volt az a több településen tapasztalt jelenség is, hogy az önkormányzatok bérlakások cseréje esetén állapítottak meg óvadékfizetési kötelezettséget a cserepartnerek részére. Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatában megállapította, hogy a Ptk.-ból átvett óvadék intézményének bevezetése csak akkor fogadható el, ha az önkormányzat lakásrendeletének hatálybalépését követően megkötött bérleti szerződések biztosítására szolgál, és nem sért jóhiszeműen szerzett jogokat, nem módosít egyoldalúan szerződéseket az önkormányzatoknak indokolatlan előnyöket biztosítva. Figyelemmel arra, hogy a feltételeknek a vizsgált szerződések nem feleltek meg, alkotmányos visszásság keletkezett a jogbiztonság sérelme miatt, amelynek következtében az érintett bérlők indokolatlanul jutottak kedvezőtlen helyzetbe (OBH 7590/1996).

Az önkormányzatok tulajdonában lévő lakások elidegenítésével összefüggő panaszok csak kisebb részükben tartoztak az országgyűlési biztosok hatáskörébe. A tulajdonosi jogkörben hozott döntéseket, ahogy erre rámutattunk, az országgyűlési biztos nem vizsgálhatja. Ezekben az ügyekben a határozat csak bíróság előtt támadható meg. Más a helyzet azokkal a rendeletekkel, amelyeket helyi önkormányzati szervként hoz meg a képviselő-testület, és amelyekből jogok és kötelezettségek hárulnak az állampolgárokra. Az adott ügyben az önkormányzat törvényi kötelezés nélkül olyan jogszabályt alkotott, mely nem vette figyelembe a vevő korát, családi állapotát, vagyoni és szociális helyzetét, nem volt tekintettel az ingatlan egyedi adottságaira, nem tett különbséget a vételárnak a forgalmi értékhez viszonyított arányában attól függően, hogy önálló házról vagy egyéb lakásról van szó, nem különítette el az épületeket és a telket. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy ezzel a rendelettel a testület megsértette a jogbiztonság követelményét és alkalmazása jelentős hátránnyal járt az önkormányzati bérlakások vevőire. Ezért az alkotmányos visszásságot megállapította (OBH 3041/1995). Hasonló indokok alapján hozta meg ajánlását az OBH 1433/1995. számú ügyben is.

4.3. Az állam általános jogvédelmi kötelezettsége és az alapvető jogok korlátozhatósága

Alkotmány 8. §
(1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.
(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.
(4) Rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején az alapvető jogok gyakorlása — az 54—56. §-ban, az 57. § (2)—(4) bekezdésében, a 60. §-ban, a 66—69. §-ban és a 70/E. §-ban megállapított alapvető jogok kivételével — felfüggeszthető vagy korlátozható.

Az Alkotmány 8. §-a az állam alapjogvédelmi kötelezettségét rögzíti. Ez a kötelezettség az országgyűlési biztos szempontjából mindig valamilyen konkrét alanyi joghoz fűződik. Alkotmányos visszásság akkor állapítható meg, ha az adott alanyi jog védelmében nem teljesíti az állam a 8. §-ban előírt kötelezettségét. Ezzel kapcsolatban arra kell rámutatni, hogy egyes alapjogoknál az állam kötelezettsége — az Alkotmánybíróság által megerősítetten — nem merül ki az aktív jogsértéstől való tartózkodásban, hanem kiterjed a jogok érvényesülését biztosító jogszabályi és intézményi feltételek kialakítására is.

A 8. §-ból következő másik fontos következmény, hogy az alkotmányos jogok korlátját csak egy másik alkotmányos joggal összefüggésben lehet vizsgálni. Ezért a jogkorlátozás csak akkor megengedhető, ha alkotmányos cél érdekében történik és a szükséges mértékben valósul meg. Az alkotmányos jog korlátozása egyébként az Alkotmány szerint — még törvényben sem korlátozható. Ezeket az elveket az országgyűlési biztosok gyakorlata következetesen igyekszik érvényesíteni. A szabályozási szintek alkotmányosságának megítélésében az országgyűlési biztosok az Alkotmánybíróság által kidolgozott iránymutatásokat követik.

A 8. § tiszteletben tartásának elemzésére az átfogó honvédelmi vizsgálat során többször sor került. Az országgyűlési biztos általános helyettesének álláspontja szerint a honvédelmi igazgatásban érvényesülnie kell a szigorúan és egyértelműen meghatározott alkotmányos rendnek, és a fegyveres erők tagjainak alkotmányos jogai csak alkotmányos cél érdekében, parancsoló szükség esetén és csak a feltétlenül megkövetelt mértékben korlátozhatók. Ezeket a követelményeket szigorúan kell értelmezni, és a hadseregben szolgálatot teljesítőknek joguk van ahhoz, hogy a tevékenységüket megszabó normák kiszámítható és előrelátó működést tegyenek lehetővé. Ezért minősítette alkotmányosan sérelmesnek azt a helyzetet, hogy a honvédelmi törvények és a szolgálati szabályzat között több helyen feloldhatatlan ellentmondás van. A többszintű szabályozás megfelelő deregulációja nem történt meg, az egyes, a törvény által kötelezően előírt rendeleteket nem adták ki.

Az alkotmányos rendnek megfelelő szabályozási szint hiánya alapozta meg az alkotmányos visszásság megállapítását az OBH 2465/1997. számú ügyben. Az eljárás alapjául szolgáló beadvány szerint egyes kereskedelmi egységekben többször fordult elő, hogy az őrző-védő szolgálatot ellátó személyek a vásárlókkal szemben olyan magatartást tanúsítottak, amely sértette azok emberi méltóságát, esetenként fizikai integritását. A vizsgálat feltárta, hogy az őrző-védő szolgálatok tevékenységét egy kormányrendelet szabályozza, holott törvényben kell szabályozni az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit, ezek feltételeit és korlátait, valamint érvényre juttatásuk eljárási szabályait. Ezen túlmenően azonban a kormányrendelet szabályai sem egyértelműek. Az országgyűlési biztos általános helyettese mindennek következtében megállapította az alkotmányos visszásságot rámutatva arra, hogy a vásárlók, de az őrző-védő szolgálatot ellátók számára is akkor teljesülnének az előre kiszámíthatóság és a jogbiztonság egyéb követelményei, ha a szabályozási szint megváltozna.

Az államnak szembetűnő az aktív beavatkozási kötelezettsége a büntetőeljárásokban. A terhelti és sértetti jogok biztosítása alapkövetelménye a jogállami büntetőjognak. Az országgyűlési biztos által indított átfogó vizsgálat, amely a kirendelt védőkre vonatkozott, azzal az eredménnyel zárult, hogy a hatóság több ízben nem tett eleget a védelem jogának biztosítására irányuló kötelezettségének. A védő értesítésének elmaradása minden esetben megalapozta az alkotmányos visszásságot (OBH 6564/1996).

A sértettek, feljelentők vonatkozásában a hatóságok mulasztásai a körülmények függvényében okoztak alkotmányos visszásságot. Minden esetben elmarasztalta a hatóságot az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese, ha a hatósági mulasztás következtében a sértett vagy feljelentő valamilyen eljárási törvényben meghatározott jogát — például panasz benyújtását — nem gyakorolhatta. A sérelem azonban akkor is megállapítható volt, ha indokolatlanul nem indult hatósági eljárás olyan ügyben, amelynek eredménye büntetőjogi vagy szabálysértési felelősségrevonás lehetett volna (OBH 2196/1996).

Az egyes alkotmányos jogok ütközése ügyében kellett állást foglalnia az országgyűlési biztosnak az OBH 4945/1996. számú ügyben. A panaszos azt sérelmezte, hogy az egyetem rektora közalkalmazotti jogviszonyát nyugellátási jogosultságára tekintettel megszüntette, ugyanakkor több nyugdíjkorhatáron túli férfi dolgozó jogviszonyát fenntartották. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a diszkrimináció alkotmányos tilalma közvetlenül az egyéb alapjogok forrásául és feltételéül szolgáló korlátozhatatlan alapjognak tekintett élethez és emberi méltóságból való jogból ered, ezért a felsőoktatási autonómia szintén alkotmányos elvével ütközve elsőbbséget élvez. Erre tekintettel mondhat ki alkotmányos visszásságot a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben.

4.4. A tulajdonhoz és örökléshez való jog

Alkotmány 13. §
(1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.
(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.
Alkotmány 14. §
Az Alkotmány biztosítja az öröklés jogát.

A tulajdonhoz való jog alapvető polgári szabadságjog. Az utóbbi években egyértelműen megnövekedett jelentősége. Az országgyűlési biztos gyakorlatában a legtöbb idevonatkozó

ügy az ingatlan-nyilvántartást érintő panaszokból adódott. A hosszú ideig tartó bejegyzési procedúra a jogbiztonság sérelme mellett a tulajdonhoz való jogot is sérti. A másik jellegzetes ügycsoport, amely a tulajdonjoghoz kapcsolható, a birtokvédelmi panaszok egy csoportja volt. Figyelemmel arra, hogy mindkét típusú beadvánnyal a jogbiztonsággal összefüggésben foglalkoztunk, itt csak a tulajdon védelmének néhány speciális esetét ismertetjük.

Annak ellenére, hogy ezt a jogot az Alkotmány nem a 12. fejezetben, a többi alapjog között tartalmazza, az Alkotmánybíróság gyakorlatából adódóan is nyilvánvaló, hogy a többi alapjoggal azonos védelemben kell részesíteni és alanyi jogként elismerni.

Az OBH 9019/1996. számú ügyben az országgyűlési biztos az 1989 előtt keletkezett kedvezményes kamatozású (szociális) lakáshitelekből adódó tartozások következtében beállott helyzetet vizsgálta. Megállapította, hogy a felgyülemlett tartozások következtében fennáll a reális veszélye az érintettek tulajdonában lévő ingatlanok elárverezésének. A végrehajtási jogszabályok rendszere „társadalmi többletköltséget" okoz azáltal, hogy a korábbi társadalompolitikai célokból támogatott lakásépítés során épített-vásárolt lakásokat a végrehajtás keretében kiemeli a támogatni kívánt körből, és üzleti alapon valóságos piaci feltételek nélkül juttatja az árverési vevőnek. Ennek során jelentős összeget veszít a korábban támogatni kívánt tulajdonos egyfelől, másfelől pedig az adófizető, mert az általa fizetett adókból nyújtott preferenciákat az a vásárló élvezi, akit sem régen, sem most nem kíván senki támogatni. Ez a helyzet a tulajdon védelmével összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz.

Az OBH 8020/1996. számú ügyben a panaszosok azt kifogásolták, hogy a képviselő-testület a tulajdonukban álló ingatlanok övezeti átsorolására irányuló kérelmüket csak abban az esetben támogatja, ha az ingatlanok előtt húzódó út szélesítéséhez szükséges ingatlanrészüket térítésmentesen az önkormányzatnak átengedik. A képviselő-testület ezzel a döntésével korlátozni kívánta a panaszosok tulajdonhoz fűződő részjogosítványait, így elsősorban a rendelkezési jogot, továbbá a térítésmentes átengedés következtében anyagi hátrányt is okozott volna. A közút céljára történő igénybevétel esetén ugyanis általános szabályként a kártalanításra a kisajátítási eljárás szabályait kell alkalmazni. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az önkormányzat eljárása alkotmányos visszásságot okozott, figyelemmel arra a körülményre, hogy az említett korlátozás kényszerítő ok nélkül történt, valamint a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest nem volt arányos.

A tulajdonhoz való jog részjogosítványainak korlátozása azonban nem minden esetben alkotmányellenes. Maga a kisajátítás is olyan jogintézmény, amelynek alkotmányossága vitathatatlan, hiszen a jogkorlátozás alkotmányos cél érdekében közérdekből történik. Természetesen ha a kisajátítási feltételeket nem tartják szem előtt az eljárás folyamán, a tulajdonhoz való jog sérelme mindenképpen megállapítható. Ezeket az elveket tartotta szem előtt az országgyűlési biztos általános helyettese annak a beadványnak a vizsgálatánál, amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy magántulajdonú erdejét csak erdőbirtokossági formában művelheti, és vágási engedélyt mindaddig nem kap, amíg valamely társulásba be nem lép. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a tulajdon mint sajátos alapjog korlátozásánál az állami beavatkozás alkotmányossága a közérdek és a tulajdonhoz való jog egymáshoz való viszonyának mérlegelésétől függ. Ennek során kifejtette, hogy az erdő olyan speciális földtulajdoni forma, ahol még a földnél is lassabb a tőke megtérülési ideje, hosszú a termelési ciklus és a köz érdekében a szakszerű és környezetkímélő gazdálkodás csak úgy biztosítható, ha az erdőbirtokossági előírásokat betartják. Ezért az ilyen korlátozás nem tekinthető alkotmányellenesnek, és alkotmányos visszásságot sem okoz (OBH 1596/1996).

A tulajdon értékcsökkenése meghatározott feltételek esetén követeli meg az országgyűlési biztos beavatkozását. Az OBH 3801/1997. számú ügyben a jegyző egy a lakóházak melletti erdőterületet ipari övezetté nyilvánított és ott fákat vágatott ki, mert tehergépkocsi parkoló létesítését engedélyezte. Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata megállapította, hogy az általános rendezési tervvel ellentétes, szabálytalan telekalakítás történt, véderdőövezetet szüntettek meg, és a tervezett építkezés egyértelműen csökkenti a lakóingatlanok forgalmi értékét is. Összességében az alkotmányos visszásság a tulajdonjog vonatkozásában is fennáll, összefüggésben a jegyző eljárási szabálysértéseivel.

4.5. A házasság, a család és az ifjúság érdekeinek védelme

Alkotmány 15. §
A Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét.
Alkotmány 16. §
A Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, oktatására és nevelésére, védelmezi az ifjúság érdekeit.

Az Alkotmány 15. és 16. §-a az állami szervek feladatává teszi a házasság, a család intézményének és az ifjúság érdekeinek a védelmét. Az országgyűlési biztosokhoz ebben a körben elsősorban olyan panaszok érkeztek, amelyek a család egységével és a kapcsolattartással voltak összefüggésben. Az országgyűlési biztos az OBH 9100/1996. számú ügyben kifejtette, hogy a gyermeknek egészséges fejlődése szempontjából nem csak az anyai gondoskodásra, hanem az apa nevelésére is szüksége van. A külön élő szülőnek, jelen esetben az apának alkotmányos joga, hogy a gyermekével kapcsolatot tartson fenn, és a másik szülő kötelessége e kapcsolattartás biztosítása. E jogok és kötelezettségek sérelme esetén a hatóságoknak kötelességük aktív módon orvosolni az alkotmányos sérelmet. A gyámhatóság az adott ügyben nem intézkedett, amikor az egyik szülő megakadályozta a kapcsolattartást. A hatóság a mulasztásával alkotmányos visszásságot okozott.

A családi együttélés volt a tétje annak a vizsgálatnak, amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy bosnyák állampolgárságú férjét a rendőrség egy szabálysértési eljárás lefolytatását követően hároméves időtartamra kiutasította az országból, mivel tartózkodási engedélye lejárt és azt nem hosszabbíttatta meg. Az országgyűlési biztos általános helyettese rámutatott arra, hogy hasonló ügyekben az Emberi Jogok Euró-

pai Bírósága is többször állást foglalt. E határozatokra is tekintettel az Alkotmány 15. §-ának sérelmét jelenti, ha az állam alapvető érdekeinek veszélyeztetése hiányában szakítanak szét családokat. Az adott ügyben is mérlegelni kellett e jog korlátozásának alkotmányos célját, valamint az arányosság követelményét, és erre figyelemmel hozta meg döntését az országgyűlési biztos helyettese (OBH 905/1995).

Hasonló problémát tárt fel az országgyűlési biztos a magyar állampolgárság megszerzését elemző átfogó vizsgálata során. Megállapította, hogy a különböző nemzetiségű szülők, illetve közös gyermekeik esetében a magyar állampolgárság iránti kérelem közös előterjesztésének kizártsága — speciális jogszabályi rendelkezések hiányában — nem védi megfelelően a család intézményét, amely az Alkotmány 15. §-ával összefüggésben alkotmányos visszásságot eredményez (OBH 1936/1997).

4.6. Az élethez és emberi méltósághoz való jog

Alkotmány 54. §
(1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.
(2) Senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni, és különösen tilos emberen a hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.

Az idézett alkotmányos rendelkezés két olyan tartalmi alapjogot foglal magába, amely a jog képesség formális kategóriáját kitölti és a személy emberi minőségét kifejezi: az élethez és az emberi méltósághoz való jog. Ezekről az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egyéb alapjogok forrásául és feltételéül szolgáló veleszületett, sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapjog, amelynek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

Az élethez való jog mint alkotmányos alapjog különösen élesen vetődik fel olyan személyek esetében, akik hivatásuknál vagy foglalkozásuknál fogva fokozott veszélynek vannak kitéve. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa hivatalból kezdeményezte a rendőrök munkakörülményei, a szakmájuk gyakorlásához szükséges ismeretek megszerzéséhez való jogaik és szakmai működésük feltételeivel kapcsolatos alkotmányos jogok érvényesülésének vizsgálatát. Megállapította, hogy a kapitányságokon dolgozó rendőrök lőkiképzése nem elégséges ahhoz, hogy saját életük vagy az állampolgárok védelme érdekében megfelelő biztonsággal használják fegyverüket. A kikérdezett állomány nagy része évente csak egy alkalommal, minimális lőszerfelhasználással (5—10 db) végez lőgyakorlatot. Egyes esetekben szolgálati vagy egyéb okból még ezeken a gyakorlatokon sem vesznek részt, így a fegyverüket nem ismerik, célzott lövést legfeljebb lőtéri körülmények között tudnak leadni. A rendőrök életének és testi épségének indokolatlan veszélyeztetését jelenti a megfelelő védőeszközök hiánya, emiatt sérülnek az élethez és testi épséghez fűződő alkotmányos jogaik. A lövedékálló mellények gyártó által meghatározott szavatossági ideje lejárt, ennek ellenére cseréjükre még nem került sor. Indokolatlan veszélyhelyzetet jelent az is, hogy a baleseti helyszíneken dolgozó vagy az egyébként vérszennyeződéssel kapcsolatos feladatokat ellátó személyek nem kapnak elegendő — AIDS- és más fertőzések megelőzésére szolgáló — védőeszközt. A technikai élettartamukon túlfutott, elhasználódott járművek baleseti veszélyforrást jelentenek használóik részére, különösen azért, mert a szolgálati igénybevétel eltér az átlagostól, gyakran kell nagy sebességgel vagy rossz terepviszonyok között vezetni, ami fokozott balesetveszéllyel jár. A feltárt hiányosságok az élethez való jog veszélyeztetésének következtében okoztak alkotmányos visszásságot (OBH 5007/1997).

Az országgyűlési biztos általános helyettesének a honvédséget érintő átfogó vizsgálata kiemelten elemezte az élethez való jog hadseregen belüli érvényesülését. A vizsgálat megállapította, hogy az Alkotmány 70/H. § (1) bekezdése alapján a haza védelme a Magyar Köztársaság minden állampolgárának kötelessége, és az élethez és emberi méltósághoz való jog érvényesülését a honvédelem alkotmányos kötelezettségével összefüggésben kell értékelni. Az általános helyettes rámutatott arra, hogy amikor az állam a honvédelmi kötelezettség keretében végső esetben élete feláldozását is megkövetelő fegyveres szolgálatot végző katonától, nem az élettől és az emberi méltóságtól, az állam által történő bizonyosan bekövetkező megfosztásról van szó. A katona esküjében élete feláldozásának kockázatát vállalja. Az állam egyetlen esetben tekintheti arányosnak az élethez való jog teljes mértékű megsemmisítését, amikor más emberek életének megmentése céljából erre van szükség, és nem áll rendelkezésre egyéb eszköz a kívánt cél eléréséhez. Az arányosság mérlegelésénél alapvetően fontos, a háborús helyzet és a békeidőszak megkülönböztetése. Háborús helyzeten kívül az élet feláldozásának kötelezettségét vagy nagymérvű veszélyeztetését csak bűncselekménnyel összefüggő fegyveres támadás, katasztrófavédelem, illetve polgári védelem által megkövetelt helyzet indokolhatja. A vizsgálat feltárta, hogy a honvédségre irányadó szabályokat tartalmazó szolgálati törvényben a háborús helyzet és a békeidőszak közti különbségtétel elmosódik. Ezért nem kizárt, hogy békeidőben is indokolatlanul veszélyeztetik az élethez való jogot. A szabályozásnak ez a hiánya alkotmányos visszásságot okoz.

A Dunaharasztiban bekövetkezett tűzszerész tragédia az élethez való jog konkrét sérelméhez vezetett. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a tűzszerészek által elvégzett feladatok az egész lakosság érdekét szolgálják, személyi biztonságukat garantálják. Amikor egy ilyen szükségszerűen veszélyes tevékenység ellátásáról van szó, akkor meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek a kockázatot a lehető legnagyobb mértékben csökkentik. A vizsgálat feltárta, hogy az állandó életveszélyt jelentő tűzszerészmunka jogi szabályozottsága hiányos, nincs törvényi felhatalmazás a munka végzésére. Ezen túlmenően az országgyűlési biztos általános helyettese rámutatott arra, hogy az elégtelen időtartamú kiképzés, az alacsony létszám, a nem megfelelő felszerelés, a pihenés és az állandó orvosi kontroll hiánya oly mértékben megnöveli a feladatok ellátásának kockázatát, hogy alkotmányos visszásság keletkezik az élethez való joggal összefüggésben. Az adott ügyben a vizsgálat kiterjedt arra is, hogy a lakosság életét és személyi biztonságát

hogyan érinti a tűzszerészeti feladatok ellátásának megoldása. A vizsgálat arra a következtetésre jutott, hogy a létszámból és az anyagi, technikai eszközök elégtelenségéből adódó helyzet a lakosság tekintetében is alkotmányos visszásságot okoz (OBH 6883/1997).

Az egyes alkotmányos jogok konfliktusa a vészhelyzetben lévő személyeknél is kialakulhat. Az országgyűlési biztos az öngyilkosságot megkísérlő személyek emberi és állampolgári jogairól folytatott vizsgálatában megállapította, hogy az öngyilkossági kísérletet követően az ellátást nyújtó kórházi osztályokról gyakran távoznak saját felelősségükre olyan betegek, akik nincsenek tiszta tudatállapotban, ezért nem veszik figyelembe az orvosi figyelmeztetéseket. Kétségtelen, hogy az önrendelkezési jog minden esetben figyelembe veendő alkotmányos jog, azonban ezekben az esetekben csak látszólagos összeütközésről van szó, mivel korlátozott tudatállapotban nem feltétlenül a beteg valóságos akarata tükröződik. Az országgyűlési biztos ezért megállapította, hogy sérült, illetve veszélybe került az öngyilkosságot elkövetők élethez való önkényes joga annak a szabályozásnak a következtében, amely lehetővé teszi a kórházi osztályról való távozásukat akkor is, amikor még elkövetett cselekményük, illetve az alkalmazott életmentő beavatkozás hatása alatt állnak (OBH 5006/1997).

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti. Ennek az általános jognak a részét képezi a személyiség szabad kibontakoztatása, az önrendelkezés szabadsága, az általános cselekvési szabadság, illetve a magánélethez való jog. Az országgyűlési biztosok az Alkotmánybíróság döntésének megfelelően olyan anyajognak tekintik az emberi méltósághoz való jogot, amelyre más nevesített alapjog hiányában hivatkozni lehet.

A hivatkozott átfogó honvédelmi vizsgálat több fontos megállapítást tett az emberi méltósággal összefüggésben. Az országgyűlési biztos általános helyettesének álláspontja szerint az emberi méltósághoz való jog elképzelhetetlen a megfelelő életkörülmények minimumának megteremtése nélkül. A materiális szükségletek bizonyos szintű biztosítása általános értelemben is az állam kötelezettsége, ezen túlmenően azonban a hadseregben államilag elrendelt szolgálat teljesítéséről van szó. A vizsgálat ezért alkotmányos visszásságként értékelte, hogy a minimális életfeltételek — élelmezés, ruházat, szállás — jogszabályi meghatározása hiányzik. Az egyes helyszíneken a materiális feltételek hiánya, maguk az életkörülmények sértik az ott szolgálatot teljesítők emberi méltóságát. Az országgyűlési biztos általános helyettese súlyos alkotmányos problémaként értékelte, hogy az újoncok sanyargatásának veszélye továbbra is általános, és ennek megakadályozására hatékony eszközök nem állnak rendelkezésre (OBH 7459/1996).

Az emberi méltóság sérelmének megállapítására más természetű ügyekben is sor került. Az OBH 4430/1996. számú ügyben a panaszosok a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeinek feltételeit sérelmezték. Az országgyűlési biztos vizsgálata során megállapította, hogy a vonatkozó kormányrendelet indokolatlanul szűkítette a kedvezményre jogosultak körét, mert kizárta a jogosítvánnyal nem rendelkező mozgássérülteket támogatók köréből az együttélő gyermeket és testvért. A kormányrendeletnek ezek a szabályai az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot okoztak.

Fokozott gondossággal vizsgáltuk azokat az eseteket, amelyek a kényszerítő eszközök használatára jogosult hatóságok tevékenysége során merültek fel. Az OBH 5064/1996. számú ügyben például a panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a megyei kórház területén intézkedő rendőrök megbilincselték, megmotozták, majd előállították a kapitányságra és egy órán keresztül visszatartották. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a rendőrök eljárása indokolatlan volt, jogszabályi felhatalmazás nélkül avatkoztak be egy munkajogi vitába, és alkalmaztak kényszerítő eszközöket. Mindez súlyosan sértette a panaszos emberi méltósághoz való jogát és alkotmányos visszásságot okozott.

Hasonlóan foglalt állást az OBH 6700/1996. számú ügyben az országgyűlési biztos. A vizsgálat által feltárt tények szerint a panaszost személyi igazolványának hiánya miatt állították elő a rendőrkapitányságra, ahol testi kényszert alkalmaztak vele szemben, melynek következtében a mellkas, a lép és az orr zúzódása, a dobhártya repedése, illetve agyrázkódása, továbbá bordatörése következett be. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint önmagában az előállítás és a testi kényszer alkalmazása jogszerű volt, ám annak módja és aránytalansága megalapozta a panaszos emberi méltóságának megsértését.

4.7. A szabadsághoz, személyi biztonsághoz, szabad mozgáshoz való jog

Alkotmány 55. §

(1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.

(2) A bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül vagy szabadon kell bocsátani, vagy bíró elé kell állítani. A bíró köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönteni.

Alkotmány 58. §

(1) Mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén — törvényben meghatározott esetek kivételével — megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.

(2) A Magyarország területén törvényesen tartózkodó külföldit csak a törvénynek megfelelően hozott határozat alapján lehet kiutasítani.

(3) Az utazási és letelepedési szabadságról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Alkotmánybíróság a személyi szabadsággal összefüggésben kifejtette, hogy az ettől való megfosztás akkor jogellenes és önkényes, ha nem a törvényben meghatározott okokból és nem alkotmányos jognak megfelelően történik. Esetenként azonban a személyes szabadság jogszerű elvonása is okozhat alaptalan sérelmet. A személyes szabadságot korlátozó rendelkezések is csak akkor fogadhatók el alkotmánykon-

formnak, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos.

Erre figyelemmel minősítettük alkotmányos visszásságnak — az állam általános jogvédelmi kötelezettségével összefüggésben már említett tapasztalatot —, hogy a hadkötelesekről szóló törvény általános szabályként az eltávozást szolgálati vagy kiképzési érdekből havi egyszeri alkalomra, ezen belül két napra korlátozta, és további pontosítás hiányában lehetővé tette, hogy megvonását informális büntetésként alkalmazzák. Az általános helyettes álláspontja szerint a fordított szabályozás a kívánatos, amikor az általános elv az eltávozáshoz való jog és a szolgálati vagy kiképzési érdekből történő visszatartás a különleges szabály. Alkotmányos visszásságnak minősítette a vizsgálat azt is, hogy a nagyszámú, kötelezően előírt szolgálat és ezen belül pedig a havonta nyolcnál több 24 órás fegyveres szolgálat hiányos szabályozása lehetőséget ad a joggal való visszaélésre és a sorkatonák szabadságának korlátozására. Ezzel összefüggésben a kimaradás pontosan meghatározott és alkotmányos cél nélküli általános korlátozása, illetve a szabad mozgás alkotmányos alapjoga gyakorlásának jutalomként történő szabályozása, ugyancsak sérti az Alkotmányban biztosított szabad mozgáshoz való jogot.

A rendőrségnek mindent meg kell tenni azért, hogy a személyi szabadságot indokolatlanul ne korlátozza. Az országgyűlési biztos általános helyettese e kötelezettség elmulasztása miatt marasztalta el a rendőrhatóságot, amikor egy szabálysértési eljárásban hajnali három órakor megjelent a panaszos lakásán, majd azért helyezte el őt a rendőrségi fogdában, mert a szabálysértési bírság elzárásra történő átváltoztatása miatt elő akarta állítani Baracskán. A vizsgálat feltárta, hogy a panaszos már jóval korábban megfizette a kiszabott bírságot, de a szabálysértési hatóság a posta mulasztása miatt erről nem értesült. Ezért került sor az átváltoztatásra anélkül, hogy kísérletet tettek volna az összeg munkabérből történő letiltására. Ennek következtében a panaszos indokolatlanul töltött több órát a rendőrség őriztében, és sérelmet szenvedett a személyi szabadsághoz fűződő joga (OBH 6899/1996).

Az idegenrendészeti őrizet minden kétséget kizáróan a szabadságjogok korlátozását jelenti. Az országgyűlési biztosok az ilyen tárgyú panaszokban azt vizsgálták, hogy az egyébként alkotmányos célt szolgáló őrizet szükséges formai és tartalmi kellékei megvannak-e. Így az országgyűlési biztos nem talált alapot az alkotmányos visszásság kimondására, amikor a panaszost azért helyezték idegenrendészeti őrizetbe, mert a számára kijelölt tartózkodási helyen nem jelent meg, illetve a közösségi szállásra engedélyezett kimaradásáról nem érkezett vissza (OBH 8878/1996).

4.8. A védelemhez, jogorvoslathoz, panasztételhez való jog

Alkotmány 57. §

(3) A büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.

(5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot — a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan — a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.

Alkotmány 64. §

A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.

A védelemhez való jog a büntetőeljárás konkrét szabályaiban testet öltő alapvető alkotmányos jog, amely egyrészről a terhelt jogait, másrészről viszont az eljáró hatóságok kötelezettségeit rögzíti. Az Alkotmánybíróság kifejtése szerint a jog magába foglalja, hogy a terhelt a vele szemben érvényesíteni kívánt büntetőjogi igényt megismerje, arról álláspontját kifejthesse, észrevételeket és indítványokat terjeszthessen elő, továbbá védő segítségével járjon el.

Az országgyűlési biztos átfogó vizsgálatot folytatott le a kirendelt védővel rendelkező fogva tartott személyek védelemhez való jogának érvényesüléséről a büntetőeljárás nyomozási szakában. A vizsgálat megállapította, hogy az eljárási törvény nem rendelkezik a védő őrizetbe vétel alatti jelenléti jogáról. Ez a hiányosság oda vezet, hogy az őrizetben lévő gyanúsított védekezését a nyomozati eljárás legkritikusabb szakaszában nem segíti szakértelemmel rendelkező személy. Ez alkotmányos visszásságot okoz. Alkotmányos visszásságot jelent az is, hogy a kirendelt védők csak az iratismertetés után tekinthetnek be valamennyi iratba, mivel a hatóságok korábban csak azokat az iratokat hajlandók a védelemnek megmutatni, amelyek a kirendelést követően keletkeztek. Ilyen módon a vád és védelem eltérő jogosultságokkal rendelkezik, és a diszkrimináció tilalmával összefüggésben sérül a védelemhez való alkotmányos jog. A vizsgálat tapasztalatai alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a nyomozó hatóságok rendszerint az alapos gyanú közlése után rendeltek ki védőt. Az esetek többségében az őrizetbevétel ideje alatt gyűjtötték össze azokat a bizonyítékokat, amelyek alapján indítványozták a fogvatartottak előzetes letartóztatását, ezzel megfosztották a gyanúsítottakat attól a lehetőségtől, hogy a hatóság által ellenük felhozott terhelő adatokkal szemben már az első kihallgatáson szakértelemmel rendelkező személy közreműködésével védekezhessenek (OBH 6564/1996).

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogorvoslati jogot mindenki a törvényekben meghatározottak szerint gyakorolhatja, ami azt jelenti, hogy eltérő szabályozás lehetséges az egyes eljárásokban, és így a jogorvoslatnak többféle formája létezik. A jogorvoslathoz való jog mint alkotmányos alapjog tartalma, hogy az érdemi határozatok tekintetében más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belül magasabb fórumhoz lehet fordulni. Nem feltétlenül alkotmányellenes azonban az, ha a sérelmezett határozat nem érdemi vagy nem ügydöntő. A leírtaknak megfelelően minden esetben alkotmányos visszásságot keletkeztet az a körülmény, ha az ügyfélnek a számára egyébként törvényesen biztosított jogorvoslati jogot a hatóság intézkedése vagy mulasztása következtében nincs módja gyakorolni. Ez gyakran úgy következik be, hogy az ügyfél a számára esetleg sérelmes döntésről tudomást sem szerez. Az országgyűlési biztos általános helyettese az OBH 8376/1996-os számú ügyben észlelte, hogy a rendőrkapitány-

ság bűnügyi osztálya a nyomozást olyan módon függesztette fel, hogy az erről szóló határozatot sem a feljelentést tevő panaszosnak, sem az illetékes ügyészségnek nem kézbesítette. A vizsgálat azt is megállapította, hogy a nyomozás felfüggesztésének sem volt törvényes alapja. E törvénysértő eljárással összefüggésben valósult meg az Alkotmányban rögzített jogorvoslati jogosultság sérelme.

Viszonylag gyakran fordult elő az is, hogy a nyomozó hatóság az elrendelt nyomozás megszüntetéséről nem tájékoztatta a feljelentőt. Az erről szóló határozat kiadására a nyomozó hatóságok kötelesek lennének. Ez a kötelezettség még abban az esetben is fennáll, ha korábban már egyszer megszüntették a büntetőeljárást, és a feljelentő e megszüntető határozat elleni panaszára intézkedtek a nyomozás továbbfolytatásáról (OBH 7196/1997).

Más esetekben azért nem tudott élni az állampolgár számára egyébként biztosított jogorvoslati jogával, mert ügyében egyáltalán nem döntöttek. A hatóság mulasztása alapozza meg tehát ennek az alkotmányos jognak a sérelmét, ha egy kérelmet vagy érdemi döntést igénylő beadványt az illetékes hatóság nem bírál el (OBH 7059/1997).

Az alakszerű határozat hiánya is megalapozza az alkotmányos visszásság létét. Az adott ügyben az országgyűlési biztos azért marasztalta el az önkormányzatot, mert a háztartási tüzelőolaj-támogatással összefüggő kérelemről nem döntött, nem hozott alakszerű határozatot (OBH 6114/1997). Ugyanez a probléma merült fel sok olyan ügyben, amelyben a panaszos a gyámhatóságok eljárását kifogásolta (OBH 2570/1995).

A jogorvoslati jog csak akkor gyakorolható megfelelően, ha a hatóság döntése mindazon kellékekkel rendelkezik, amelyekkel szemben a panaszosnak kifogása lehet, így különösen a határozat rendelkező része mellett tartalmazza az indokolást is. Nem minősül formai szempontból megfelelő döntésnek, ha a hatóság tájékoztató levelet ad ki a határozat helyett. Ezért marasztalta el az országgyűlési biztos általános helyettese az Országos Kárpótlási és Kárrendezési Hivatalt az OBH 4714/1997. számú ügyében.

Az államot aktív kötelezettség terheli ennek az alkotmányos jognak a biztosítására. Ebből következik, hogy a hatóság felelőssége akkor is megállapítható, ha a jogorvoslati lehetőségre való kitanítást mulasztja el. Az országgyűlési biztos általános helyettese az OBH 3037/1996. számú ügyben azt állapította meg, hogy a másodfokú építésügyi hatóság egyébként közigazgatási úton már nem támadható döntésében nem tájékoztatta az ügyfelet arról, hogy lehetősége van a döntés ellen bírói út igénybevételére. Ezzel a jogban járatlan panaszost elzárták attól, hogy peres úton érvényesítse érdekeit.

Építésrendészeti ügyekben gyakran sérelmezték az állampolgárok, hogy a harmadik személynek megadott építési engedélyről nem kapnak értesítést annak ellenére, hogy a törvény számukra is biztosít az engedéllyel kapcsolatban jogorvoslati jogosultságot. Az ilyen eljárás több alkotmányos jogot is sérthet és egyértelműen alkotmányos visszásságot okoz a jogorvoslati jogosultsággal összefüggésben (OBH 5288/1996).

A fogvatartottaknak nyilvánvalóan nyomós érdekük fűződik ahhoz, hogy számukra a helyzetüket, a jogaikat lényegesen befolyásoló határozatok ellen biztosítva legyen a jogorvoslat. Az OBH 7733/1996. számú ügyben az általános helyettes úgy találta, hogy a más börtönbe történő átszállításra irányuló kérelem esetén egyértelműen a garanciákkal körbebástyázott és IM rendelet által szabályozott eljárást kell követni. Ezért nem elégséges e kérelmekről szóló döntést — nem is a panaszosnak címezve — egy átiraton rögzíteni. Különösképpen sérelmes a jogorvoslati jogosultság szempontjából, hogy az ilyen átiratot a kérelmezőnek úgy mutatják be, hogy azon a tudomásul vette szöveg szerepel egy aláírás hellyel. Ez a gyakorlat sérti az Alkotmányban biztosított jogorvoslati jogosultságot, veszélyeztetheti az elítélt alkotmányos érdekeit, ezért alkotmányos visszásságot okoz (OBH 7733/1996).

Alkotmányos visszásságot okoz az is, ha az elsőfokú hatóság döntését kifogásoló panaszt vagy fellebbezést az ügy irataival együtt a rendelkezésre álló törvényes határidőn belül nem terjeszti fel a felettes szervhez. Ez alól a közigazgatási szerv csak akkor mentesül, ha a megtámadott határozatot visszavonja, illetve a fellebbezésnek megfelelően módosítja, kijavítja, vagy kiegészíti. Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási ügyekben az ügyfeleknek nyilvánvalóan érdekük az ügy gyors befejezése, a jogorvoslati jogosultság sérelme minden további nélkül megállapítható volt (OBH 5804/1997).

Az országgyűlési biztos és általános helyettese az 1997. évi Beszámolóban már jelezte, hogy a jogorvoslati jogosultság és a kérelemhez való jog vagy panaszjog tapasztalataik szerint szoros összefüggésben van egymással. Ez a tendencia 1997-ben sem változott, a két jog sérelme legtöbbször együtt valósult meg. Az OBH 4690/1996. számú ügyben a panaszos többek között azt sérelmezte, hogy kérelmét a hivatalok válasz nélkül hagyják. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a hadiárváknak járó térítés egyszeri kifizetését tartalmazó kérelem válasz nélkül hagyása sérti az Alkotmányban rögzített panaszhoz való jogot. Az átfogó honvédelmi vizsgálat során kiderült, hogy a sorállományúak érdekképviseletét ellátni hivatott bizalmi rendszer tényleges működtetése során a parancsnokok információigénye keveredik a sorállomány érdekképviseletével. A bizalmik még a honvédségen belül elképzelhető korlátozott függetlenséggel sem rendelkeznek, ezért a sorállomány kevéssé hisz a bizalmi intézkedésében, panasz esetén sokszor megtorlástól tart, következésképpen az államilag érvényesített rendszer nem látja el megfelelően feladatát, ami alkotmányos visszásságot okoz a kérelemhez és a panaszhoz való alkotmányos jog közvetlen veszélyeztetése folytán (OBH 7459/1996).

Az állampolgársági vizsgálat során az országgyűlési biztos azt állapította meg, hogy nincs olyan jogszabály, amely az állampolgárság iránti kérelmek előkészítésében részt vevő közigazgatási szerveket a kérelmező tájékoztatására kötelezné, meghatározná a korlátozottan cselekvőképes kérelmező meghallgatásának részletszabályait. Ez a rendezetlen helyzet a jogbiztonsággal összefüggésben nyilvánvalóan sérti a beadványtevő Alkotmányban rögzített kérelemhez és panaszhoz való jogát. E vizsgálatban az országgyűlési biztos alkotmányosan visszásnak találta azt is, hogy az alkotmányos alapismeretek vizsgával szemben nem biztosítanak panasztételi jogot (OBH 1936/1997).

4.9. A véleménynyilvánítás szabadsága

Alkotmány 61. §
(1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

A véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom alapvető értéke. Az ehhez fűződő jognak kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, és magába foglalja a szólás- és sajtószabadság, továbbá az informáltsághoz való jogot. Olyan alapjogról van szó, amelynek korlátozása csak akkor alkotmányos, ha más alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése érdekében szükség van. A szabad véleménynyilvánítás jogának kiemelkedő szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog az élethez az emberi méltósághoz hasonlóan korlátozhatatlan lenne, de valójában igen kevés más joggal szemben kell kitérnie, azaz a véleményszabadságot korlátozó jogszabályokat megszorítóan kell értelmezni.

Különös jelentősége van a véleménynyilvánítási szabadság vizsgálatának a hadsereg tekintetében, ahol ennek a jognak a korlátai eltérők a civil társadalomban tapasztaltakétól. A honvédelmi törvények azt tartalmazzák, hogy a katona a kiadott parancsot és intézkedést nem bírálhatja, azokról jog és érdekérvényesítő körén kívül véleményt nem mondhat, és a szolgálati rendet és fegyelmet sértő nyilatkozatot nem tehet. Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata kimutatta, hogy a jog és érdekérvényesítő tevékenységek köre nincsen pontosan meghatározva, így az elöljárók egyedi és normatív aktusainak bírálata az érdekvédelmi tevékenység és a törvényben biztosított jogorvoslat jogán túl, generálisan tiltott. Ez a szabályozás nem csupán a véleménynyilvánítási jogot szűkíti, de alkalmas lehet a katonák közéletben való részvételének, sőt a tudományos tevékenységük szabadságának indokolatlan korlátozására is. Hangsúlyozni kell, hogy önmagában az nem alkotmánysértő, ha a jogszabály a fegyveres erők sajátosságaira tekintettel e területen korlátozásokkal él, ám a jogszabálynak pontosan be kell határolnia azt, hogy ezek meddig terjednek. Ellenkező esetben az ezzel összefüggő jogbizonytalanság sérti a véleménynyilvánítási szabadsághoz való jogot, és alkotmányos visszásságot okoz (OBH 7459/1996).

4.10. A gyermek védelemhez való joga

Alkotmány 67. §
(1) 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.
(2) A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.
(3) A családok és az ifjúság helyzetével és védelmével kapcsolatos állami feladatokat külön rendelkezések tartalmazzák.

1997. november 1-jén lépett hatályba az 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról. E törvény 11. §-ának (2) bekezdése szerint a gyermek alkotmányos jogainak védelmét az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a maga sajátos eszközeivel segíti. A biztos feladata, hogy a gyermek alkotmányos jogait érintő tudomására jutott visszaéléseket kivizsgálja, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Ezekről az intézkedésekről a törvény alapján a biztos évente beszámol az Országgyűlésnek.

A gyermekvédelmi törvény tehát a gyermekek jogaival összefüggésben külön nevesíti az országgyűlési biztost, és egyben kötelezi arra, hogy tevékenységéről számoljon be az Országgyűlésnek. Természetesen az országgyűlési biztosok a törvény hatálybalépését megelőzően is felléptek a gyermekek alkotmányos jogainak védelmében, hiszen az Alkotmány és az országgyűlési biztosokról szóló törvény alapján ez addig is kötelességük volt. Az 1997. évi XXXI. törvény az országgyűlési biztosoknak e jogok védelmében játszott szerepét megerősítette és kiemelte.

Az országgyűlési biztosok a gyermek alkotmányos jogainak védelmében a következő sajátosságokra voltak tekintettel:

1. A gyermeki jogok nagyrészt egybeesnek a felnőttek alkotmányos jogaival. E jogok határai azonban az életkor függvényében változóak.

2. Az egyes felnőttre vonatkozó alkotmányos jogok annak megfelelően módosulnak, hogy gyermek a védett jog alanya.

3. Vannak olyan sajátos alapjogok, amelyek a felnőtteknél a módosított formában sem találhatók meg, kidolgozásuk és alkalmazásuk alapja az a sajátos helyzet és szerep, amelyet a gyermek tölt be a társadalomban.

Az országgyűlési biztosoknak figyelemmel kellett lenniük arra is, hogy az állami beavatkozás kötelezettsége sokkal erősebb a gyermekek tekintetében mint a felnőttek esetében.

A gyermektársadalom különösen veszélyeztetett rétege az állami nevelt gyermekek csoportja. E gyermekeknek is alkotmányos joguk, hogy lehetőleg családban nevelkedjenek, még ha ez a család nem is feltétlenül a vér szerinti családot jelenti. Az államnak az új gyermekvédelmi törvény alapján arra kell törekednie, hogy a szóba jöhető gondoskodási formák közül a családot helyezze előtérbe. Ennek az alkotmányos elvnek az érvényesítése érdekében indított vizsgálatot az országgyűlési biztos, amikor az egyik megyei önkormányzat hivatásos nevelőszülői jogviszonyok megszüntetéséről döntött. E döntés következtében megnőtt annak a veszélye, hogy az eddig családban nevelkedő gyermekek ismételten kénytelenek visszatérni az állami nevelőotthonokba. Az országgyűlési biztos ezért megállapította, hogy a hatóság eljárása sértette az Alkotmány 67. §-ában deklarált családhoz, illetve a megfelelő testi és értelmi fejlődéséhez való jogát, amely így alkotmányos visszásságot okoz (OBH 8961/1996). A gyermekek mindenek feletti érdekeinek szem előtt tartása vezette az országgyűlési biztos általános helyettesét az OBH 3258/1995-ös számú ügyben. A panaszosok azt sérelmezték, hogy gyermekeiket állami gondozásba vették. A vizsgálat megállapította, hogy a családban a kiskorúak megfelelő ellátása nem volt biztosítva, ezért a beutalás nem csak jogszerű, hanem szükséges is volt. Az általános helyettes álláspontja szerint a gyermekek családhoz való joga alapvető alkotmányos jog, azonban az adott körülmények között e jogot alkotmányos cél érdekében és szükségszerűen korlátozták. E korlátozás alapja pedig az Alkotmány 67. §-ában deklarált megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való jog biztosítása volt.

Sajnálatos tény, hogy a gyermekek a legtöbb sérelmet — legyen az fizikai vagy személyiségi — a családon belül szenvedik el. A hatóságoknak azonban alapvető kötelességük, hogy a tőlük elvárható és jogszabályban előírt magatartást az ilyen sérelmek felszámolása érdekében is tanúsítsák. Az OBH 6430/1997-es számú ügyben az országgyűlési biztos megállapította, hogy bár a panaszos rendőrségen sérelmezte házastársa brutális, erőszakos magatartását, amely alkalmas volt a kiskorú veszélyeztetése büntettének alapos gyanúja megállapítására. A rendőrség a bejelentés ellenére nem intézkedett, a helyszínen nem vett fel jegyzőkönyvet, és ezáltal a jogbiztonság elvén kívül súlyosan sértette az Alkotmány 67. §-a által szabályozott gyermeki jogokat is.

A legkiszolgáltatottabb gyermekek testi és értelmi fejlődését nagyban befolyásolják azok a körülmények, amelyek különböző gyermekintézményekben tapasztalhatók. Az országgyűlési biztos hivatalból vizsgálta azt, hogy egy községi óvoda alkalmas-e jogszabály által előírt feladatai ellátására. A vizsgálat során megállapította, hogy az óvoda olyannyira túlzsúfolt, továbbá a gondozást, nevelést ellátó személyzet létszáma annyira alacsony, hogy az intézmény képtelen a gyermekek nappali foglalkoztatására, és csak egyes gondozási alapfeladatot képes ellátni. Az országgyűlési biztos ezért arra a következtetésre jutott, hogy az óvoda működési feltételei nem felelnek meg az előírásoknak, sérül a gyermekeknek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez való joguk, ami alkotmányos visszásságot keletkeztet (OBH 8820/1997).

A gyermeki jogokkal összefüggésben sok panasz érkezett kapcsolattartási ügyekben. Az országgyűlési biztosok álláspontja szerint a kapcsolattartás megakadályozása az esetek többségében a gyermeki jogokat is kedvezőtlenül érinti. A gyermeknek ugyanis alapvető érdeke az, hogy a szülők szétválása esetén megfelelő viszonyban maradjanak mindkét szülővel vagy a nagyszülőkkel, és részesüljenek abban a gondoskodásban is, amelyet a különvált családtag nyújthat. Ennek figyelembevételével állapított meg alkotmányos visszásságot az országgyűlési biztos általános helyettese az OBH 2570/1995. számú ügyben, ahol a kapcsolattartás évek óta szünetelt és a hatóság kérelem és jogerős bírósági ítélet ellenére sem intézkedett annak helyreállítására.

Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy ha megfelelő belátási képességgel rendelkező gyermek a kapcsolattartást nem kívánja igénybe venni, akkor erre őt kényszeríteni lehetne. A hatóságoknak ebben a körben jogszabályi kötelezettségeiknek kell eleget tenniük, ügyelve arra, hogy a gyermek érdekei ne sérüljenek (OBH 5366/1997).

A gyermek érdekeit képviselik azok a jogerős döntések is, amelyek a kiskorút az egyik vagy a másik szülőnél helyezik el. E döntések általában figyelembe veszik mindazokat a körülményeket, amelyek alapján határozni kell arról, hogy melyik szülő háztartásában van jobban biztosítva a gyermek egészséges fejlődése. A gyermek érdekét azonban csak akkor szolgálják az említett határozatok, ha azok végrehajtására is sor kerül. Amennyiben tehát a végrehajtás elmarad, az alkotmányos visszásságot nem egyszerűen a jogbiztonság sérelme, hanem a gyermekek érdekeinek védelme miatt is meg kell állapítani (OBH 6919/1996).

4.11. A megkülönböztetés tilalma

Alkotmány 70/A. §
(1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.
(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.
(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.
Alkotmány 66. §
(1) A Magyar Köztársaság biztosítja a férfiak és a nők egyenjogúságát minden polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében.

Az országgyűlési biztosok gyakorlatában a diszkrimináció tilalma mint alkotmányos alapjog a jogbiztonság elvéhez hasonló megítélést kapott. Egyetértve az Alkotmánybíróság álláspontjával a 70/A. §-át nem tekintjük önálló alapjognak, hanem olyan elvnek, amely valamennyi alapjog vonatkozásában merülhet fel. Ennek megfelelően diszkrimináció tilalma csak másik alapjog, illetve jogos érdek viszonylatában képezheti alkotmányos visszásság alapját.

A munkához való joggal összefüggésben állapította meg az alkotmányos visszásságot az országgyűlési biztos általános helyettese az OBH 4776/1996. számú ügyben. A vizsgálat feltárta, hogy az önkormányzat polgármestere a város intézményének szerkezetátalakítása során kiadott körlevelében figyelmeztette a város továbbfoglalkoztatást nem vállaló, és jogviszonyukat végkielégítéssel megszüntető közalkalmazottait, hogy a későbbiekben a városi intézményekben és a város által alakított gazdálkodó szervezetekben munkát újra nem vállalhatnak. Az általános helyettes álláspontja szerint a körlevél alkalmas arra, hogy az Alkotmányban tilalmazott hátrányos megkülönböztetés keletkezzen. Ezért a polgármester intézkedése alkotmányos visszásságot okozott.

Hasonlóan foglalt állást az országgyűlési biztos, amikor az önkormányzat jegyzője körlevélben figyelmeztette a költségvetési intézmények vezetőit, hogy nem szerencsés ha olyan személyeket alkalmaznak, akik korábban közalkalmazotti jogviszonyukat megszüntették (OBH 3168/1997).

A munkához való jogon kívül a szabadidőhöz és legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való alkotmányos jog is vizsgálat tárgya volt abban az eljárásban, amelyet az országgyűlési biztos az ionizáló sugárzásnak kitett munkahelyeken dolgozó köztisztviselők ügyében folytatott. A vizsgálat megállapította, hogy az ugyanilyen munkahelyi ártalmaknak kitett közalkalmazottak olyan pótszabadságban részesülnek, amelyre a köztisztviselők nem jogosultak, és ezáltal az említett jogokkal összefüggésben sérült a hátrányos megkülönböztetés tilalmához való jog, ami alkotmányos visszásságot okot (OBH 2019/1995).

Nyilvánvalóan sértette a diszkrimináció alkotmányos tilalmát az az eljárás, amelyben a polgármesteri hivatal két azonos körülmények között kárt szenvedett személy közül csak az

egyiknek a kárát rendezte, míg a másiké elmaradt. Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata megállapította, hogy azzal, hogy a hatóság különbséget tett a két károsult között vagyoni helyzetük alapján, megsértette az Alkotmányban rögzített diszkrimináció tilalmát, méghozzá a tulajdonhoz való joggal összefüggésben, figyelemmel arra, hogy az ügy kártérítés iránt indult (OBH 7877/1996).

A női diszkriminációt vizsgálta az országgyűlési biztos az OBH 8068/1996. számú ügyben. A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert korára tekintettel nyugdíjazták, azonban több férfikolléga a nyugdíjkorhatáron túl is maradt azonos beosztásban a munkahelyén. A vizsgálat megállapította, hogy a társadalombiztosítási jogszabályok által a nők számára meghatározott alacsonyabb nyugdíjkorhatár kedvezmény, amely a nagyobb társadalmi igazságosság megvalósítását célozza, s e célra tekintettel nem sérti az Alkotmányban kimondott diszkriminációs tilalmat. Alkotmányos visszásságot csak akkor lehet megállapítani a hátrányos megkülönböztetésre tekintettel, ha az említett alkotmányos cél, tehát a nagyobb társadalmi igazságosság nem szolgálja az adott intézkedést (OBH 8068/1996).

A vagyoni jogokat érintette az a vizsgálat, amelyet az országgyűlési biztos a szemétszállítási díjak kialakítása miatt indított. Az üdülőtulajdonos panaszosok azt sérelmezték, hogy olyan díj fizetésére kötelezték őket, amelyeket nem vesznek igénybe. Számukra ugyanúgy az év 12 hónapjára állapít meg díjat a rendelet, mint az állandó lakosok részére. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy ezzel az egységes meghatározással a rendelet visszásság keletkeztetett az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció elvével összefüggésben (OBH 3105/1995).

A magyar állampolgárság megszerzésével összefüggő vizsgálat feltárta, hogy a közös kérelmet előterjesztő családtagok körében előfordult, hogy csak az egyik házastárs, illetve szülő magyar nemzetiségű. Ezekben az esetekben erre a házastársra, illetve a közös gyermekekre a honosítás kedvezményes módjának szabályai irányadók, míg a másik házastársa nem. A különböző nemzetiségű szülők, illetve közös gyermekeik esetében az állampolgárság iránti kérelem azonos módon történő elbírálásának lehetősége alkotmányos visszásságot okoz, az Alkotmány 15. §-ában biztosított családi élet védelmével összefüggésben (OBH 1936/1997).

A helyi önkormányzati rendeletek többször vetették fel az alkotmányos visszásság gyanúját alkalmazásuk során. A panaszos az OBH 2905/1997. számú ügyben azt sérelmezte, hogy az önkormányzati rendelet a gazdasági tevékenység folytatására használt lakás esetében háromszoros mértékű adótételt ír elő a lakás céljára hasznosított helyiségekkel szemben. Az országgyűlési biztos általános helyettesének megállapítása szerint ez a szabályozás diszkriminatív jellegű és alkotmányos visszásságot okoz, sértve az érintett állampolgárok vagyoni érdekeit (OBH 2905/1997).

Az OBH 6060/1996. számú ügyben az országgyűlési biztos megállapította, hogy az önkormányzat különbséget tesz a víz- és csatornadíj számításánál aszerint, hogy a lakásnak tulajdonosa vagy a bérlője kötelezett a díj fizetésére. Sok esetben a lakásbérlőkkel magasabb összegű víz- és csatornadíj összeget fizettetnek. A biztos álláspontja szerint az ezt lehetővé tevő MT rendelet hatályban tartása nem indokolt, mert a díjfizetés alapja a bekötési vízmérő órán mért fogyasztás attól függetlenül, hogy a fogyasztó tulajdonos vagy bérlő. A kétféle számítási mód sérti az Alkotmányban rögzített hátrányos megkülönböztetés elvét, a bérlők alkotmányos érdekeivel összefüggésben.

Az esélyegyenlőség biztosítása fontos feladata a hatóságoknak a mozgáskorlátozott személyek életfeltételeiben. Az országgyűlési biztos ennek figyelembevételével alakította ki álláspontját abban az ügyben, amelyben a panaszosok az önkormányzat parkolásról szóló helyi rendeletét kifogásolták. A biztos megállapította, hogy a rendelet tervezete önkényesen sorolja két csoportba a parkolási engedéllyel rendelkező mozgássérülteket azzal, hogy nem biztosítja minden ilyen engedélyesnek a kedvezményes árú bérlet megvételének lehetőségét. Az állam általános jogvédelmi kötelezettségével összefüggésben megállapítható volt a diszkrimináció tilalmának sérelme, ezért a tervezet az alkotmányos visszásság veszélyét idézte elő (OBH 9792/1997).

A különböző juttatások eltérő szabályozása nem feltétlenül teremt alkotmányos visszásságot. Az országgyűlési biztos nem találta alkotmánysértőnek azt a BM rendeleten alapuló gyakorlatot, amelyek szerint a munkáltató az általános szabálytól eltérően a kiemelkedő színvonalú munkát végző, nagy tapasztalatokkal rendelkező, de a hatályos rendelkezések miatt magasabb kategóriába nem sorolható tiszthelyettesek részére is illetményemelést rendelhetett el. Ebben az esetben ugyanis a megkülönböztetés nem volt önkényesen és nem állt összefüggésben valamely más alapjogi sérelemmel (OBH 2858/1996).

Az országgyűlési biztos általános helyettese sem minősítette alkotmányos visszásságnak, hogy a másoddiplomás nappali tagozatra felvett hallgatók nem rendelkeznek ugyanazokkal a hallgatói jogokkal, mint az első, alapképzésben részt vevő társaik. A megkülönböztetés ugyanis alkotmányos, ha az a nagyobb társadalmi igazságosság megvalósítását célozza. Ezekben az esetekben pedig a különbségtétel olyan szociális jellegű támogatások tekintetében állott fenn, amely egységesen mindenki számára csak az első alapképzésben biztosított (OBH 3104/1996).

4.12. A munkához való jog és részjogosítványai

Alkotmány 70/B. §
(1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.
(2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.
(3) Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.
(4) Mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz.

A munkához való jog vizsgálata leggyakrabban kívül esik az országgyűlési biztosok hatáskörén. A munkajogi viszony jellegzetesen olyan kapcsolat, amelyben a munkál-

tató és munkavállaló jogait és kötelezettségeit szabályozzák és azok a magánjogi szerződéseknek tekinthetők. Ennek megfelelően e jog tekintetében a hatósági eljárás mint az országgyűlési biztos vizsgálatának szükséges előfeltétele, hiányzik. Különleges helyzetekben azonban mégis megállapítható a hatáskör, és az esetleges alkotmányos visszásság. Ez általában akkor fordul elő amikor a felek közötti viszony a munkáltató sajátossága miatt nem enged teret a szabad egyezkedésnek, mert például olyan hierarchikusan felépített állami szervekről van szó mint a rendőrség vagy a hadsereg. Előfordulhat az is, hogy másik olyan alkotmányos joggal összefüggésben sérül a munkához való jog, amely viszont hatósági eljárás eredménye.

Az országgyűlési biztos a rendőrség átfogó vizsgálata során megállapította, hogy a rendőrök a hivatás velejárójának tekintik a rendszertelen munkaidővel, a túlórák kezelésével kapcsolatos gyakorlatot. A túlmunka vagy a helyi közbiztonsági, bűnügyi problémák felhalmozódása, vagy a létszámhiány, esetenként a területi, központi szervek által elrendelt akciók miatt válik szükségessé. A hatályos szabályozás elsősorban a szabadnapok formájában való kompenzációt teszi lehetővé, ugyanakkor a létszámhiánnyal küzdő szerveknek a közbiztonság veszélyeztetése nélkül nincs lehetőségük a szabadnapok kiadására. A kifizetési lehetőség a szolgálati törvény alapján nem vonatkozik a vezető beosztásban lévők jelentős részére sem, annak ellenére, hogy túlszolgálatra ők is kötelezhetők. A szolgálati törvény a parancsnok diszkrecionális hatáskörébe tartozónak tekinti a 150 órán belüli túlszolgálat kifizetésének engedélyezését, ezért — megfelelő végrehajtási rendelkezés, az egységes értelmezést szolgáló alacsonyabb szintű norma hiányában — az alkalmazott gyakorlatban olyan mértékű eltérések tapasztalhatók, amelyek sértik az egyenlő munkáért járó egyenlő bér elvét, az azonos szinteken, azonos feladatokat túlszolgálat formájában ellátó hivatásos állományúak munkájának díjazása tekintetében, és ezzel alkotmányos visszásságot okoznak (OBH 5007/1997).

A munkához való jog egy részjogosítványának sérelmét állapította meg az országgyűlési biztos általános helyettese az OBH 6883/1997. számú ügyben. A hivatalból indított eljárás feltárta, hogy a honvédség tűzszerészei teljesen indokolatlanul jóval kevesebb pótlékban részesülnek, mint amennyit a rendőrség hasonló feladatait ellátó tűzszerészei kapnak. Az általános helyettes rámutatott arra, hogy ez a helyzet sérti az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdését, mely szerint egyenlő munkáért mindenkinek egyenlő bérhez van joga.

Az országgyűlési biztos a 33/1997. (XI. 12.) MKM rendelettervezet elemzése során jutott arra a következtetésre, fennáll a veszélye annak, hogy a rendelet alapján a kiemelt tudományos fokozattal rendelkező vezető oktatók meghatározott oktatási feladatok teljesítése esetén sem részesíthetők a központi pótlék teljes összegében, eltérően a többi oktatótól. A szabályozásnak ez a tervezett módja a tudományos élet szabadságával összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott volna a munkához való jog megsértése miatt (OBH 10358/1997).

Hasonlóan hátrányos megkülönböztetést tárt fel az országgyűlési biztos vizsgálata a veszélyes sugárzásnak kitett munkahelyen dolgozó köztisztviselők és közalkalmazottak között. A vizsgálat eredménye szerint a köztisztviselők ugyanannak a munkának az ellátásáért nem kapják meg azt a pótlékot, amely a közalkalmazottaknak jár. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy ez az eljárás alkotmányos visszásságot okozott a munkához való joggal összefüggésben (OBH 2019/1995).

Az átfogó honvédelmi vizsgálat több vonatkozásban is érintette a munkához való jogot. A vizsgálat során kiderült, hogy a feladatkörök és szolgálati idő összhangjának megteremtése nem történt meg, ezért a túlszolgálat nem kivételes, hanem általános gyakorlat. Bizonytalan továbbá a túlszolgálat ellentételezésének szabályozása, ami lehetőséget teremt az ilyen típusú szolgálat megfizetésének elmaradására.

4.13. A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog

Alkotmány 70/D. §
(1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.
(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.

A testi és lelki egészséghez való jog vizsgálata fontos szerepet játszott az országgyűlési biztosnak az öngyilkosságot megkísérlő személyek emberi és állampolgári jogainak érvényesülését elemző vizsgálatában. A vizsgálat megállapította, hogy Magyarországon az öngyilkosság, mint egészségügyi és egyben társadalmi probléma kezelésére nincs kiépített rendszer. Az ellátás módja, terjedelme és intézményei a helyi adottságoktól és esetenként az elhivatott szakemberek kezdeményezéseitől függően különböznek. Az országgyűlési biztos alkotmányos visszásságként értékelte, hogy a sürgősségi beszállításra csak orvos jogosult, azonban a mentőszolgálatnál nagyon sok esetben csak mentőtisztet tudnak biztosítani az ilyen esetekhez. Az orvosi jelenlét hiánya miatt veszélybe kerülhet az érintett állampolgárnak az Alkotmány 70/D. §-ában deklarált legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joga. Alkotmányos visszásságot okoz az is, hogy a saját felelősségére távozó, de még mérgezett, egyértelműen nem tiszta tudatállapotú betegek a hatályos szabályozás folytán nem kaphatják meg azt az ellátást, amely életüknek megmentéséhez, illetve testi és lelki egészségük megőrzéséhez szükséges (OBH 5006/1997).

Az országgyűlési biztos az átfogó rendőrségi vizsgálat során megállapította, hogy a rendőri munka rendszertelensége, a biológiai ritmustól való eltérés, a kedvezőtlen fizikai és pszichikai hatások fokozott jelentőségűek, ezért különösen fontos lenne a szabadidő rekreációs célú felhasználása. A felvételi előírásoknak egészségi, fizikai és pszichikai szempontból megfelelő, pályakezdő rendőrök részére szolgálatba lépésüket követően semmilyen lehetőség nincs biztosítva ahhoz, hogy alkalmasságukat megőrizzék. A kapi-

tányságokon sportolási lehetőség nincs, a folyamatosan stresszhelyzetben végzett munkájuk során kialakuló pszichikai problémáik megoldásához nem kapnak segítséget. A kikérdezett rendőrök többsége egészségtelen életmódot folytat, munkájuk mellett sokan egyéb munkára is kényszerülnek családjuk eltartása érdekében. A vizsgált kapitányságokon az állomány jelentős része nem vesz részt a kötelező egészségügyi szűréseken, csak akkor fordulnak orvoshoz, ha az már elkerülhetetlen. Mindenütt előfordulnak olyan — többnyire a foglalkozással összefüggő eredetű — megbetegedések, amelyek megelőzhetők lettek volna. Az egészségügyi rendelkezések következetlen végrehajtása, az ellenőrzés elmulasztása megmutatkozik a betegség miatt történő nyugdíjazások, leszázalékolások viszonylagos gyakoriságában. A hatályos egészségügyi előírások figyelmen kívül hagyása, a testi, lelki egészség fenntartásához szükséges munkahelyi feltételek biztosításának elhanyagolása miatt megállapítható, hogy a vizsgált állomány körében sérelmet szenvedtek a legmagasabb testi és lelki egészség biztosításához fűződő alkotmányos jogok.

A gyógyszerellátás ismert problémái az országgyűlési biztosok gyakorlatában is megjelentek. Az OBH 1781/1997. számú ügyben az országgyűlési biztos megállapította, hogy a legnagyobb testi és lelki egészséghez való jogot súlyosan sérti, ha a betegek az állapotuk javításához vagy stabilizálásához szükséges eddigi rendelkezésre álló gyógyszereket egyáltalán nem, vagy csak rendkívül nagy erőfeszítések útján kaphatják meg a jövőben.

Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálta az elítéltek elhelyezési körülményeit a szegedi fegyházban. A vizsgálat feltárta, hogy a büntetés-végrehajtási intézet kórházi részlegében a szükséges gyógyszerek biztosítása nem folyamatos, továbbá, hogy a gyógyító-nevelő csoportnak nincs főállású pszichiátere, és nincs megoldva az idetartozó elítéltek elkülönítése. Mindez a legnagyobb testi és lelki egészséghez fűződő joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott (OBH 1545/1997).

A betegellátás hiányát formai okok is megalapozhatják. Az OBH 4598/1996. számú ügyben a panaszos a hatóságok hibájából nem rendelkezett társadalombiztosítási igazolvánnyal és ez megnehezítette, illetve költségessé tette az egészségügyi szolgáltatások igénybevételét. A hatósági mulasztás miatt állapította meg az alkotmányos visszásságot az országgyűlési biztos.

Az Alkotmány 70/D. §-a tartalmazza azt az állami kötelezettséget, amely az épített és természetes környezet védelmével járul hozzá a legmagasabb szintű testi és lelki egészség biztosításához. Az egyes környezetet szennyező magatartások hatósági úton történő megszüntetésének, illetve korlátozásának elmaradása ezért alkotmányos visszásságot okozhat e joggal összefüggésben. Az országgyűlési biztos az OBH 3570/1997. számú ügyben ezen az alapon marasztalta el a környezetvédelmi felügyelőséget, illetve a polgármesteri hivatalt, mivel azok nem szereztek érvényt a testi, lelki egészséget szolgáló határozataiknak, illetve nem tettek eleget az ezzel összefüggő tájékoztatási kötelezettségüknek.

4.14. A szociális biztonsághoz való jog

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

A szociális biztonsághoz való jog 70/E. §-ban történő szabályozása szorosan összefügg az Alkotmány 17. §-ával, amely szerint a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik. A szociális biztonsággal kapcsolatban azt kell megjegyezni, hogy ez a jog, mint második generációs alkotmányos jog, a védelem és a garanciarendszer szempontjából különbözik az első generációs jogoktól. Maga az Alkotmánybíróság is több ízben kifejtette, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányos meghatározásában nem szerepel a szociális jelző, az Alkotmány 2. §-a nem vonatkozik a szociális jogokra. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne. Az Alkotmány 70/E. § (1) és (2) bekezdése az Alkotmánybíróság szerint állami kötelezettségvállalásokat fogalmaz meg, amelynek alapján az állam állampolgári jogon ellátást nyújt, és ennek ellentételezését jogosult követelni. Fontos hangsúlyozni azt is, hogy a társadalombiztosításban meglévő „vásárolt jogon” alapuló biztosítási elemek és a társadalombiztosítás szociális funkcióit egyaránt szükséges mérlegelni és figyelembe venni.

Ezeket az alkotmányos elveket vették figyelembe az országgyűlési biztosok vizsgálataik során. A szociális biztonsághoz való jog sérelme egyszerűbben volt megállapítható azokban az ügyekben, amelyekben nyilvánvaló jogsértés is bekövetkezett, azaz például a jogbiztonság vagy a biztosítási jogviszonyon keresztül a tulajdonhoz való jog sérelmével összefüggésben lehetett rámutatni a szociális biztonság hiányára. Nehezebb volt az országgyűlési biztosok feladata azokban az esetekben, amikor ilyen jogsértés nem következett be, és a szociális biztonság kérdését önállóan kellett mérlegelni.

Az OBH 1605/1996. számú ügyben az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a panaszos keresőképtelenségének időtartama alatt késedelmesen kapta meg az egészségbiztosítási pénztártól a neki járó táppénzt. Az egészségbiztosítási pénztár érvelését, miszerint a folyósítás elhúzódásának oka a megfelelő informatikai háttér hiánya volt, az általános helyettes nem tudta elfogadni, és alkotmányos visszásságnak minősítette a hatóság eljárását a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben.

Az OBH 7039/1997. számú ügyben a panaszos nyugdíjának késedelmes megállapítása, illetve folyósítása miatt fordult az országgyűlési biztoshoz. A vizsgálat megállapította, hogy súlyosan sérült a panaszos jogbiztonsághoz való joga, mivel a nyugdíjbiztosítási igazgatóság nem vette figyelembe, hogy a munkaviszony megszűnése nem feltétele a nyugdíj megálla-

pításának, és ezáltal a későbbiekben benyújtott nyugdíjigényt nem hat hónapra visszamenőleg bírálta el.

A rendszeres szociális segély iránti kérelmek elbírálásának elmaradása súlyos megélhetési gondokat okozhat az érintetteknek. Az országgyűlési biztos erre tekintettel állapította meg az alkotmányos visszásságot, amikor az önkormányzat két hónappal később állapította meg a rendszeres szociális segélyt a kérelmezőnek, és ez idő alatt az ellátatlan maradt (OBH 3797/1997).

Több személyt érintett az a vizsgálat, amely azért indult, mert egy fővárosi hajléktalanszálló lakói átmeneti segély iránti kérelmükre nem kaptak választ. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a kerületi és fővárosi önkormányzat szociális törvényre való hivatkozással átadta az ügyet az igazgatási és hatósági ügyosztálynak, ahol azonban a vizsgálat lezárásig sem elutasító, sem pedig helyt adó határozatok nem születtek. A jogbiztonság sérelmén túl ez az eljárás nyilvánvalóan sérti a szociális biztonságot is (OBH 3605/1997).

A jövedelempótló támogatás elmaradása ugyancsak napi megélhetési gondokat jelenthet. Az OBH 7609/1996. számú ügyben az önkormányzat a jövedelempótló támogatás kiutalási címét helytelenül jelölte meg annak ellenére, hogy tudomása volt a helyes címről. Ezen a címen tartózkodó ismeretlen személy a támogatást felvette, így a jogosult ahhoz nem jutott hozzá. Az önkormányzatnak e gondatlan magatartása az országgyűlési biztos általános helyettesének értékelése szerint a panaszosnak olyan hátrányt okozott, amellyel sértette a szociális biztonsághoz való jogát.

Anyagi jogi jogszabálysértés vezetett az alkotmányos visszásséghoz az OBH 5948/1996. számú ügyben. Az általános helyettes vizsgálata feltárta, hogy az önkormányzat figyelmen kívül hagyva az 1993. évi III. törvény, továbbá saját rendeletének előírásait, nem növelte a panaszos részére kiutalt ápolási díj összegét. Az ápolási díj a szociális ellátórendszer része és ennek elmaradása sérti az Alkotmány 70/D. §-ába foglalt alkotmányos jogot.

A háztartási tüzelőolaj-támogatással összefüggésben több panasz érkezett az országgyűlési biztosokhoz. E panaszok ügyében akkor lehetett az alkotmányos visszásságot megállapítani, ha a hatóság a hozzá intézett kérelmeket nem bírálta el, határozathozatali kötelezettségének időben nem tett eleget, illetve a vonatkozó jogszabályi kereteket átlépte. E feltételek fennállása esetén az országgyűlési biztos megállapította a szociális biztonsághoz való jog sérelmét (OBH 6114/1997).

A lakhatáshoz való jog fontos része a szociális biztonságnak. A panaszosok az OBH 9167/1996. számú ügyben azt sérelmezték, hogy az önkormányzattól megvásárolt lakásukkal a teljes vételár kifizetését követően sem rendelkezhetnek szabadon és ezzel jelentős kárt szenvednek, mert a vételárat többen kölcsönökből fizették ki, és a lakás értékesítése nélkül ezt nem tudták visszafizetni, és számukra megfelelően kisebb, alacsonyabb költséggel fenntartható lakást vásárolni. Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata rámutatott arra, hogy általában nem kifogásolható, ha az önkormányzat a kedvezmények visszafizetéséről rendelkezik arra az esetre, ha a vevő további anyagi előny szerzésére akarja azt felhasználni. Az egyes eseteket azonban önállóan kell elbírálni, ezért, ha az ezzel kapcsolatos rendelet nem teszi lehetővé a volt bérlők számára az egyedi elbírálást, különösen a lakásban lakók személyi, anyagi körülményeik változására tekintettel, méltányosság gyakorlása céljából akkor ez a szociális biztonsághoz való jog sérelmét jelentheti.

4.15. Összefoglaló észrevételek

Az 1997. évi Beszámoló az egyes alkotmányos jogok védelmének helyzetét értékelve rámutatott arra, hogy a jogállami demokrácia szilárd, e jogok összességükben érvényesülnek. Hiányosságként értékelte viszont, hogy egyes területeken csorbulnak az alkotmányos jogok, a jogalkotás és a jogalkalmazás elmarad az elvárható követelményektől. A hatósági eljárásokban változatlanul felfedezhető a jogellenes vagy az állampolgárt egyszerűen alattvalónak tekintő ügyintézés.

Összevetve az elmúlt év tapasztalataival a korábbi beszámolóban írtakkal azt állapíthatjuk meg, hogy a helyzet lényegesen nem változott. Olyan jelenséget nem tapasztaltunk, amely a jogállami berendezkedést vagy a demokráciát alapjaiban veszélyeztette volna. Az egyes jogok tekintetében azonban változatlanul vannak igen kedvezőtlen jelenségek. Különösképpen felhívjuk a figyelmet az emberi méltóság, a jogorvoslati jogosultság körében előforduló visszásságokra, továbbá azokra az ügyekre, amelyek a jogbiztonságra, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben fordultak elő, szinte valamennyi alkotmányos jog tekintetében. Álláspontunk szerint e területeken van leginkább szükség változtatásokra ahhoz, hogy az alkotmányos jogok általános tisztelete és hatóságok általi védelme tovább erősödjön.

5.
Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese által tett kezdeményezések és ajánlások

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 27. § (1) bekezdése értelmében az országgyűlési biztos az éves tevékenységéről szóló beszámolója keretében ad számot az általa tett kezdeményezések, ajánlások fogadtatásáról és eredményéről. A beszámolónak ez a fejezete mutatja leginkább mérhető módon az országgyűlési biztos intézkedéseinek hatását, eredményességét. Maguk a számszerű eredmények önmagukban is értékelhetőek, azonban feltétlenül meg kell jegyezni, hogy a számok mögött sokszor hosszas szakmai egyeztetések, konszenzusok és esetenként kompromisszumok állnak. Különösen igaz ez a nagyobb jelentőségű, több személyt érintő, illetőleg az ún. átfogó vizsgálatokra.

Az országgyűlési biztos és általános helyettese a törvény keretei között maga választhatja meg a célszerűnek ítélt intézkedéseket. Az ajánlások típusait azok címzettjei szerint csoportosítva az 5/1. számú táblázat tartalmazza. Az eddig kialakított gyakorlatnak megfelelően az országgyűlési biztos és általános helyettese 1997. évben is azokban az ügyekben tett ajánlást vagy egyéb kezdeményezést, amelyekben vizsgálatuk alkotmányos visszásságot tárt fel.

5/1. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese által az 1997-ben tett kezdeményezések megoszlása a címzett szervek szerint

Címzett neve	Alkotmányos visszásság orvoslásának kezdeményezése	Ajánlás a felügyeleti szervnek	Az eljárás ajánlás nélkül eredménnyel zárult	Alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése	Jogszabályt érintő kezdeményezések	Ügyészi óvás kezdeményezése	Büntetőeljárás kezdeményezése	Szabálysértési eljárás kezdeményezése	Fegyelmi eljárás kezdeményezése	Összesen
Miniszterelnök	2	0	0	0	7	0	0	0	0	9
Alkotmánybíróság	0	0	2	2	0	0	0	0	0	4
Legfőbb Ügyészség	1	2	0	0	0	0	2	0	0	5
Belügyminisztérium	0	16	1	0	29	0	0	0	0	46
Országgyűlés Hivatala	0	0	0	0	4	0	0	0	0	4
Földművelésügyi Minisztérium	1	9	0	0	3	0	0	0	1	14
Honvédelmi Minisztérium	14	12	0	0	29	0	0	0	1	56
Igazságügyi Minisztérium	4	6	0	0	26	0	0	0	1	37
Ipari és Kereskedelmi Minisztérium	0	0	0	0	6	0	0	0	0	6
Környezetvédelmi és Területfejlesztési Min.	0	1	0	0	4	0	0	0	0	5
Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Min.	1	4	0	0	4	0	0	0	0	9
Külügyminisztérium	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Munkaügyi Minisztérium	1	0	0	0	2	0	0	0	0	3
Művelődési és Közoktatási Minisztérium	0	2	0	0	3	0	0	0	0	5
Népjóléti Minisztérium	2	7	0	0	22	0	0	0	0	31
Pénzügyminisztérium	2	1	0	0	2	0	0	0	0	5
Tárca nélküli miniszter (privatizáció)	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Állami Bankfelügyelet	0	2	0	0	2	0	0	0	0	4
Állami Népeg.ügyi és Tisztiorv.i Szolgálat	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Határőrség Országos Parancsnoksága	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Környezetvédelmi Főfelügyelőség	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Magyar Honvédség vezérkari főnöke	8	0	0	0	0	0	0	0	0	8
Nyugdíjfolyósító Igazgatóság	2	0	2	0	0	0	0	0	0	4
Országos Egészségbiztosítási Pénztár	2	3	0	0	2	0	0	0	0	7
Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hiv.	3	1	0	0	0	0	0	0	1	5
Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK)	3	18	0	0	5	0	0	0	1	27
Országos Műemlékvédelmi Hivatal	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Országos Ügyvédi Tanács	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Köztestületek, kamarák	5	1	0	0	1	0	0	0	1	8
APEH igazgatóságai (főv., megyei)	4	0	0	0	0	0	0	0	1	5
Állami Népeg.ügyi és Tisztiorv.i. Szolg. helyi intézetei	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Földhivatalok (megyei, körzeti)	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Földművelésügyi Hivatal	7	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Kárrendezési Hivatalok	3	0	1	0	0	0	0	0	0	4
Környezetvédelmi felügyelőségek területi felügy.	3	1	0	0	0	0	0	0	0	4
Vízügyi igazgatóságok	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Megyei Egészségbiztosítási Pénztár	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Közigazgatási hivatalok*	14	23	1	0	1	0	0	0	3	42
Önkormányzatok, polgármesteri hivatalok*	153	11	2	0	20	0	0	0	7	193
Rendőrkapitányságok*	13	32	3	0	4	0	0	0	2	54
Büntetés-végrehajtási intézetek	10	1	0	0	2	0	0	0	0	13
Egészségügyi intézmények	9	0	0	0	0	0	0	0	0	9
Földhivatalok	4	1	0	0	0	0	0	0	0	5
Illetékhivatal	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Közüzemi vállalatok	10	0	0	0	0	0	0	0	1	11
Ügyészség	2	0	0	0	0	1	0	0	1	4
Egyéb helyi szervek	6	1	0	0	1	0	0	0	0	8
Összesen	311	157	12	2	180	1	2	0	23	688

* Az adatok részletezését külön táblázat tartalmazza.

Alkotmányos visszásság megállapítása esetén — kivételesen — akkor nem volt kezdeményezés vagy ajánlás, ha a visszásságot okozó szerv vagy felügyeleti szerve saját hatáskörében intézkedett az alkotmányos jogokkal összefüggésben okozott sérelem orvoslásáról. Ezekben az esetekben sem maradt el az ajánlás, ha jogsértő gyakorlat eredményezte az alkotmányos visszásságot. Ezekre az ügyekre jellemző, hogy többségük nem anyagi jogi, hanem eljárásjogi szabályok megsértéséből következett. A kezdeményezések, illetve az ajánlások ilyenkor arra irányultak, hogy a jövőben hasonló visszásságok keletkezését akadályozzák meg. Amennyiben viszont a megállapított alkotmányos jog(ok) sérelmét okozó gyakorlat következtében további alkotmányos visszásság is keletkezhetett, akkor az országgyűlési biztos és általános helyettese ajánlásában a — saját hatáskörben még orvosolható — jogsértő eljárás során intézett egyedi ügyek felülvizsgálatát kérte. Kivételesen és kizárólag a jövőre nézve hívhatta fel a jogszabályok betartására az érintett szervet az országgyűlési biztos és általános helyettese akkor is, ha észlelte az alkotmányos jogok megsértését, de az alkotmányos visszásság megállapítására nem volt lehetősége, mivel a jogerős határozat meghozatalától számított egy év már eltelt.

A törvény több lehetőséget ad a megállapított alkotmányos visszásság orvoslásának kezdeményezésére. Ezeket a kezdeményezéseket, ajánlásokat az 5/2. számú táblázat foglalja össze. A törvény 21. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztos kezdeményezést tehet magának az alkotmányos visszásságot előidéző szerv vezetőjének, amennyiben a rendelkezésre álló adatok szerint azt az érintett szerv saját hatáskörben is meg tudja szüntetni. Ez történhet írásban vagy rövid úton, telefonon, szóban is. Az 5/2. számú táblázat, az eljárás ajánlás nélkül eredménnyel zárult cím alatt tartalmazza azt a néhány (12) panaszt, amikor az országgyűlési biztos és általános helyettese az alkotmányos visszásság megállapítása után, a rövid úton történt kezdeményezés eredményére tekintettel, mellőzte ajánlás kiadását.

Az elmúlt évben az egyedi ügyekben tett kezdeményezések között — az első másfél év 48 százalékos arányához képest — a legtöbb címzett (66 százalék) maga az érintett szerv vezetője volt. Önmagában ez az arány az országgyűlési biztos és a vizsgált szervek kapcsolatának pozitív irányú változását mutatja, ami azon a tapasztalaton alapul, hogy a vizsgált szervek egyre inkább elfogadják az országgyűlési biztos intézkedéseit. (Külön megítélés alá esnek ebből a szempontból az önkormányzati testületek, mivel — a közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzési jogkörét nem tekintve — nincs felügyeleti szervük, akihez az országgyűlési biztos fordulhatna.)

Általánosságban megállapítható, hogy a vizsgált szervek többnyire egyetértenek az országgyűlési biztos és általános helyettese megállapításaival és kezdeményezéseivel. Az 5/3. számú táblázatban részletezett adatok tanúsága szerint a vizsgálattal érintett szervek 81 százaléka — az előző beszámolási időszakban 84 százaléka — fogadta el az országgyűlési biztos és általános helyettese kezdeményezését, ajánlását. Az idézett adatok azonban nem tartalmazzák azokat az — elfogadást jelentő — állásfoglalásokat, amelyek akként nyilvánultak meg, hogy az érintett szervek az országgyűlési biztos vizsgálatának megkezdése után vagy annak időtartama alatt, saját hatáskörükben vagy felügyeleti szervük utasítására orvosolták az alkotmányos jog sérelmét. Ilyenkor már az alkotmányos visszásság megállapítása sem minden esetben történt meg.

Az 1993. évi LIX. törvény 20. §-a szerint az országgyűlési biztos az alkotmányos visszásság orvoslására vonatkozó indítvánnyal fordulhat a vizsgált szerv felügyeleti szervéhez is. Ez elsősorban akkor történt, ha az alkotmányos visszásságot okozó szerv nem tudta vagy nem akarta orvosolni a sérelmet, illetőleg olyan általános problémáról volt szó, amely más szervet is érintett. Az előző beszámolási időszak 52 százalékos arányához viszonyítva 1997. évben az ajánlások 34 százalékában került sor ilyen indítványra. A felügyeleti szervek az előző beszámolási időszakban a kezdeményezések 83 százalékát, 1997-ben pedig 89 százalékát fogadták el. Az adatok nem mutatnak nagy változást, de a felügyeleti szervnek címzett ajánlások számának csökkenésére figyelemmel pozitív tendenciát jeleznek.

Az ajánlások elfogadásának értékelésénél feltétlenül meg kell említeni, hogy sajnos többször előfordult, hogy a megkeresett szervek az ajánlást elfogadták és ígéretet tettek az abban foglaltak megvalósítására, azonban a tényleges realizálás vagy — jobb esetben — az arról való tájékoztatás elmaradt. Az országgyűlési biztos és általános helyettese igyekeznek folyamatosan figyelemmel kísérni kezdeményezéseiknek, ajánlásaiknak gyakorlati megvalósulását, azonban következetes gyakorlat erre csupán a nagyobb jelentőségű vagy átfogó vizsgálatok esetében alakult ki.

Az országgyűlési biztos és általános helyettese 1997. évben is többször jutott arra a következtetésre, hogy az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot valamely jogszabály, állami irányítás egyéb jogi eszköze nem egyértelmű, idejétmúlt, ellentmondásos rendelkezése vagy a szabályozás hiánya idézte elő. Az előző időszak 138 ajánlásához képest 1997-ben 180 ajánlás vonatkozott a jogalkotási tevékenységre.

Az országgyűlési biztos az 1993. évi LIX. törvény 22. §-ában meghatározott indítványokkal fordulhat az Alkotmánybírósághoz. A beszámolási időszakban az országgyűlési biztos és általános helyettese jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményezte 2 esetben, az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése céljából pedig 1 indítványt terjesztett az Alkotmánybíróság elé.

Az országgyűlési biztos külön törvényben meghatározottak szerint kezdeményezheti ügyészi óvás benyújtását is. Ilyen indítványtétel 1997-ben 1 alkalommal történt.

Az 1993. évi LIX. törvény 24. §-a értelmében az országgyűlési biztos a tudomására jutott információk alapján az illetékes szervnél fegyelmi vagy szabálysértési eljárást kezdeményezhet, bűncselekmény gyanújának észlelése esetén pedig büntetőeljárást kezdeményez. Az országgyűlési biztos és általános helyettese szabálysértési eljárást 1997-ben egyszer sem, büntetőeljárást pedig 1 ajánlással kezdeményezett.

5/2. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese 1997. évi kezdeményezései az alkotmányos visszásságok orvoslása érdekében

Kezdeményezések típusa	1995-ben érkezett	1996-ban érkezett	1997-ben érkezett	Összesen	%
Alkotmányos visszásság orvoslásának Kezdeményezése az érintett szervnél	59	164	88	311	46,01
Ajánlás a felügyeleti szervnek	28	65	64	157	23,22
Ajánlások összesen	87	229	152	468	
Alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése összesen	0	1	1	2	
Ebből: jogszabály utólagos vizsgálata	0	1	0	1	0,15
alkotmány értelmezése	0	0	1	1	0,15
Jogszabályalkotás kezdeményezése összesen	12	43	18	73	
Ebből: törvény	0	6	2	8	1,18
kormányrendelet	7	8	3	18	2,66
miniszteri rendelet	4	17	3	24	3,55
települési önkormányzat rendelete	1	1	0	2	0,30
fővárosi közgyűlés rendelete	0	1	0	1	0,15
az állami irányítás egyéb jogi eszköze	0	10	10	20	2,96
Jogszabály-módosítás kezdeményezése összesen	30	42	27	99	
Ebből: törvény	19	18	14	51	7,54
kormányrendelet	1	5	4	10	1,48
miniszteri rendelet	6	9	2	17	2,51
települési önkormányzat rendelete	4	6	5	15	2,22
fővárosi közgyűlés rendelete	0	2	0	2	0,30
az állami irányítás egyéb jogi eszköze	0	2	2	4	0,59
Jogszabály hatályon kívül helyezésének kezdeményezése összesen	1	7	0	8	
Ebből: törvény	1	2	0	3	0,44
kormányrendelet	0	1	0	1	0,15
az állami irányítás egyéb jogi eszköze	0	4	0	4	0,59
Jogszabályokat érintő kezdeményezések mindösszesen	43	92	45	180	
Fegyelmi eljárás kezdeményezése	3	14	6	23	3,40
Ügyészi óvás kezdeményezése	0	1	0	1	0,15
Büntetőeljárás kezdeményezése	0	2	0	2	0,30
Szabálysértési eljárás kezdeményezése	0	0	0	0	
Kezdeményezések mindösszesen	133	339	204	676	100,00
Az eljárás ajánlás nélkül eredménnyel zárult	1	6	5	12	

A fegyelmi felelősségre vonásra vonatkozó kezdeményezések száma az elmúlt évben több mint kétszeresére, 23-ra emelkedett. Eredményességét tekintve — a korábbi 45 százalékhoz viszonyítva — 1997-ben mintegy 52 százalékban történt meg ténylegesen a fegyelmi felelősség megállapítása. A tárgyilagosság okán meg kell jegyezni, hogy az esetek többségében az ajánlás nem kifejezetten a fegyelmi felelősségre vonásra, hanem az alkotmányos visszásságot okozó helyzet kialakulásáért való fegyelmi felelősség megállapításának vizsgálatára vonatkozott. Az elfogadásra vonatkozó adatok viszont a tényleges felelősség megállapítását tartalmazzák. Többször fordult elő az is, hogy bár a fegyelmi felelősség megállapításával az érintett szerv egyetértett, azonban az egyéb okból — mint például munkahely-változtatás, nyugállományba vonulás — nem valósult meg.

Az előző beszámolási időszak 20 százalékos arányához hasonlóan, az elmúlt évben a tett intézkedések összesen 23 százalékában fordult elő, hogy a kezdeményezéssel, ajánlással annak címzettje nem értett egyet, vagy arra nem válaszolt. Ilyen esetekben az országgyűlési biztos és általános helyettese — esetenként további vizsgálódás, más szerv álláspontjának megismerése után — ajánlását eredeti tartalmával fenntartotta és megismételte (76 százalék), ajánlását a kapott válasz ismeretében módosította (20 százalék) vagy visszavonta (4 százalék). A mintegy 5 százalékot jelentő, 28 válasz nélkül maradt ajánlások mindegyikét ismételten felülvizsgálta és azt további intézkedés mint például sürgetés, a felügyeleti szerv megkeresése, vagy szükség szerint fegyelmi felelősségre vonás indítványozása követte. Mindez természetesen nem változtat azon a tényen, hogy 1997-ben az említett 28 ajánlásra az érintett szervtől nem érkezett válasz.

5/3. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese által tett kezdeményezések címzettjeinek állásfoglalása 1997-ben

Az alkotmányos visszásság orvoslására tett kezdeményezések megoszlása a válaszok szerint 1997-ben	**A címzett határidőben elfogadta**	**A címzett késedelmesen fogadta el**	**A címzett határidőben nem fogadta el**	**A címzett késedelmesen nem fogadta el**	**A címzett egyáltalán nem válaszol**	**A válaszra nyitva álló határidő még nem telt le**	**Összesen**	**%**
Kezdeményezés az érintett szervnél	194	17	32	5	14	50	312	44,01
Ajánlás a felügyeleti szervnek	121	18	12	0	5	20	176	24,82
Jogszabály utólagos vizsgálata az Alkotmánybíróságnál*	0	0	2	0	0	5	7	0,99
Alkotmány értelmezése az Alkotmánybíróságnál*	0	0	0	0	0	1	1	0,14
Törvényalkotás	3	1	4	2	0	7	17	2,40
Kormányrendelet alkotás	10	2	0	0	0	5	17	2,40
Miniszteri rendelet alkotás	13	3	5	0	0	6	27	3,81
Települési önkormányzat rendelet alkotás	0	2	0	2	4	1	9	1,27
Fővárosi közgyűlés rendelet alkotás	1	0	0	0	0	0	1	0,14
Az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotása	5	0	8	1	0	7	21	2,96
Törvénymódosítás	9	1	5	3	3	22	43	6,06
Kormányrendelet módosítás	3	0	4	0	0	1	8	1,13
Miniszteri rendelet módosítás	5	7	2	1	0	2	17	2,40
Települési önkormányzat rendeletmódosítás	6	1	2	0	1	3	13	1,83
Fővárosi közgyűlés rendeletmódosítás	0	0	0	1	0	1	2	0,28
Az állami irányítás egyéb jogi eszköze módosítása	1	0	0	1	0	0	2	0,28
Törvény hatályon kívül helyezése	2	0	0	0	0	1	3	0,42
Kormányrendelet hatályon kívül helyezése	0	0	0	0	0	1	1	0,14
Az állami irányítás egyéb jogi eszköze hatályon kívül helyezése	1	0	0	0	0	0	1	0,14
Ügyészi óvás kezdeményezése	0	0	1	0	0	0	1	0,14
Büntetőeljárás kezdeményezése	1	1	1	0	0	0	3	0,42
szabálysértési eljárás kezdeményezése	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Fegyelmi eljárás kezdeményezése	12	2	3	4	1	5	27	3,81
Összesen**	387	55	81	20	28	138	709	100,00
%	54,58	7,76	11,42	2,82	3,95	19,46	100,00	

* Az Alkotmánybíróság esetén a határidő nem értelmezhető, ezért a fejléc kategóriái szerinti besorolás sem mérvadó.

** Az ajánlásokra kapott válaszokat részletezi. Végösszege eltér az 5/1. és az 5/2. számú táblák végösszegétől, de a tavalyi megfelelő tábla adataitól is. Ennek oka az, hogy a tavalyi beszámolóban még a címzett válasza nélkül szereplő ajánlásra 1997-ben kaptunk választ, amit ez a tábla részletez. Ha a válasz elutasító volt, amire fenntartottuk vagy módosítottuk az eredeti ajánlást, ez újabb ajánlásként jelent meg.

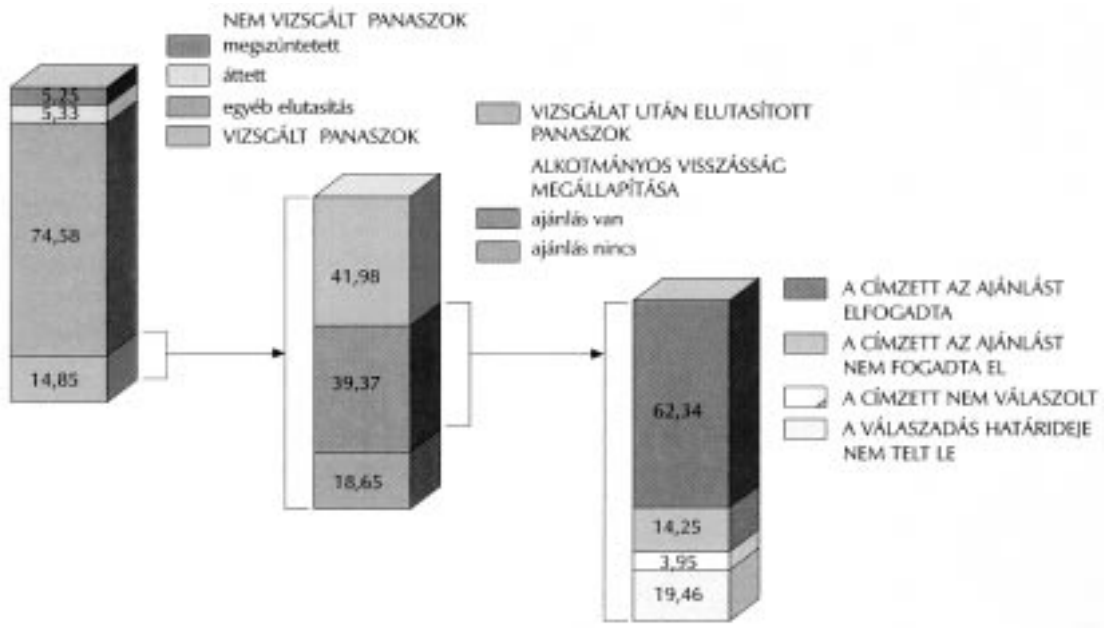
Összegezve: 1997-ben az országgyűlési biztos és általános helyettese 1260 panasz kivizsgálásának eredményeként, 496 panasz tárgyában 688 kezdeményezést illetőleg ajánlást tett. A továbbiakban röviden a jelentősebb, illetőleg a legjellemzőbb kezdeményezésekről, ajánlásokról és elfogadásuk helyzetéről adunk áttekintést. A válogatás az előző beszámolóban ismertetett ajánlásokat is tartalmazza, amennyiben azokra 1997-ben érkezett válasz, illetőleg még mindig nem tisztázott az ajánlás vagy kezdeményezés sorsa. (Összesítve lásd 5/4. számú táblázatot).

5.1. Az egyedi ajánlások és fogadtatásuk

Az 1993. évi LIX. törvény 16. §-a és a 29. § (1) bekezdés *a)* pontja értelmében az országgyűlési biztos és általános helyettese kezdeményezéssel és ajánlással fordulhat a központi államigazgatási és államhatalmi szervekhez. Ez történhet a hatáskörükbe tartozó hatósági eljárással, felügyeleti feladataikkal, valamint a tágabb értelemben vett jogalkotási tevékenységükkel összefüggésben. A beszámolási időszakban az országgyűlési biztos és általános helyettese központi államigazgatási szervhez — a jogalkotással kapcsolatos ajánlások kivételével — összesen 127 ajánlással fordult, amely az összes kezdeményezés 18 százaléka. Ez az előző beszámolási időszak adataihoz viszonyítva 7 százalékos csökkenést jelent, ami — a korábban már említett — felügyeleti jogkörben teendő intézkedésekre vonatkozó megkeresések gyakorlatának kedvező változását mutatja. A központi államigazgatási szerveknek címzett ajánlások között hatósági feladataik ellátásával kapcsolatos alkotmányos visszásság orvoslására 46, felügyeleti jogkörben történő intézkedésre pedig 81 ajánlás irányult.

5/4. számú táblázat

Panaszok elintézése 1997-ben (százalékos megoszlásban)



Az országgyűlési biztos és általános helyettese a központi államigazgatási szervek között a legtöbb ajánlást a honvédelmi miniszternek (22 százalék), a belügyminiszternek (13 százalék), a földművelésügyi miniszternek és az igazságügy-miniszternek (8-8 százalék) valamint a népjóléti miniszternek (7 százalék) tette. Az eddig eltelt időszak tapasztalata azt mutatja, hogy ez a belső arány az átfogó vizsgálatok függvényében változott. (Tájékoztatásként az előző beszámolási időszakban a legtöbb ajánlás a művelődési és közoktatási miniszternek (14 százalék), a népjóléti miniszternek (12 százalék), az országos rendőrfőkapitánynak (10 százalék) és a belügyminiszternek (9 százalék) szólt.)

A beszámolási időszakban az országgyűlési biztos és általános helyettese centrális irányítású területi államigazgatási szervnek — a jogalkotással kapcsolatos ajánlások kivételével — összesen 126 ajánlást címzett, amely az összes kezdeményezés 18 százaléka. Ezek között 66 kezdeményezés hatósági feladataik ellátásával kapcsolatos alkotmányos visszásság orvoslására, 60 indítvány viszont felügyeleti jogkörben történő intézkedésre irányult. Az országgyűlési biztos és általános helyettese 1997-ben a centrális irányítású államigazgatási szervek között a legtöbb ajánlást a rendőrkapitányságoknak (36 százalék) és a közigazgatási hivataloknak (29 százalék) címezte. Az adatokat az 5/5. és az 5/6. számú táblázatok tartalmazzák.

A beszámolási időszakban tett összes ajánlás legnagyobb hányada (25 százalék) önkormányzatok és szerveik számára fogalmazott meg indítványt. A kezdeményezések túlnyomó többsége a helyi önkormányzatoknak és szerveiknek (95 százalék) szólt, csupán néhány ajánlás címzettje volt a társadalombiztosítási önkormányzat vagy szerve. A helyi önkormányzatok között viszont — értelemszerűen — a települési önkormányzatokat kereste meg legtöbb ajánlással (73 százalék) az országgyűlési biztos és általános helyettese. (Részletesen lásd 5/7. számú táblázatot).

5.1.1. Központi államigazgatási és államhatalmi szervek

Az előző beszámolási időszakban tett ajánlást az országgyűlési biztos a Lánchíd 2000 ügyben az Állami Bankfelügyelet törvényességét ellenőrző kormányhoz, illetőleg az Állami Értékpapír- és Tőzsdefelügyelet törvényességi felügyeletét ellátó pénzügyminiszterhez címezte, hogy rendszeres ellenőrzéssel gondoskodjanak arról, hogy a két említett szerv ne követhessen el olyan mulasztást, amely számos állampolgárnak jelentős anyagi kárt okozhat. Kezdeményezte a mulasztást elkövető köztisztviselők fegyelmi felelősségének megállapítását is. A pénzügyminiszter az ajánlásokat egyeztetések után elfogadta, azonban a fegyelmi felelősség vizsgálatára — többszöri sürgetés ellenére — sem került sor (OBH 104/1995).

A Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány Alapító okiratának tervezetével kapcsolatban fordult az országgyűlési biztos a kormányhoz. A Magyar Alkotóművészek Országos Egyesülete tagjai és hozzátartozói szociális biztonsághoz való joga védelme érdekében javasolta, hogy ne fogadják el az Alapító okirat azon részét, amely elvonná a korábbi társadalombiztosítási ellátásból kimaradt művészek támogatásának fedezetét. A kormány az Alapító okirat elfogadásánál figyelembe vette az országgyűlési biztos megállapításait (OBH 9885/1997.)

A magyar állampolgárságot kérő személyek jogai érvényesülésének helyzetét feltáró átfogó vizsgálat megállapításai alapján az országgyűlési biztos ajánlásában több, az ügyintézést érintő — elsősorban az ügyfelek tájékoztatását szolgáló — egyedi kezdeményezést tett. A belügyminiszter az ajánlások nagyobb részét elfogadta, az országgyűlési biztos viszont az el nem fogadott ajánlásokat új indokolással kiegészítve fenntartotta (OBH 1936/1997).

5/5. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese
1997. évi rendőrkapitányságokra vonatkozó kezdeményezéseinek megoszlása

Címzett rendőrkapitányság neve	Alkotmányos visszásság orvoslásának kezdeményezése	Ajánlás a felügyeleti szervnek	Az eljárás ajánlás nélkül eredménnyel zárult	Alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése	Jogszabályt érintő kezdeményezések	Ügyészi óvás kezdeményezése	Büntetőeljárás kezdeményezése	Szabálysértési eljárás kezdeményezése	Fegyelmi eljárás kezdeményezése	Összesen
Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK)	2	7	1	0	3	0	0	0	1	14
Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Békés Megyei Rendőr-főkapitányság	0	5	0	0	0	0	0	0	0	5
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányság	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság	0	5	0	0	0	0	0	0	0	5
Pest Megyei Rendőr-főkapitányság	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság	1	5	0	0	1	0	0	0	0	7
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Tolna Megyei Rendőr-főkapitányság	0	6	0	0	0	0	0	0	1	7
Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Zala Megyei Rendőr-főkapitányság	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Egyéb helyi rendőrkapitányság	5	0	1	0	0	0	0	0	0	6
Összesen	13	32	3	0	4	0	0	0	2	54

5/6. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese
1997. évi közigazgatási hivatalokra vonatkozó kezdeményezéseinek megoszlása

Címzett közigazgatási hivatal neve	Alkotmányos visszásság orvoslásának kezdeményezése	Ajánlás a felügyeleti szervnek	Az eljárás ajánlás nélkül eredménnyel zárult	Alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése	Jogszabályt érintő kezdeményezések	Ügyészi óvás kezdeményezése	Büntetőeljárás kezdeményezése	Szabálysértési eljárás kezdeményezése	Fegyelmi eljárás kezdeményezése	Összesen
Budapest Főváros	5	7	1	0	0	0	0	0	0	13
Békés megye	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Fejér megye	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Hajdú-Bihar megye	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Jász-Nagykun-Szolnok megye	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3
Komárom-Esztergom megye	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Nógrád megye	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2
Pest megye	5	6	0	0	0	0	0	0	0	11
Somogy megye	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Veszprém megye	1	2	0	0	0	0	0	0	0	3
Összesen	14	23	1	0	1	0	0	0	3	42

5/7. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese
1997. évi önkormányzatokra, polgármesteri hivatalokra vonatkozó kezdeményezéseinek megoszlása

Címzett önkormányzat neve	Alkotmányos visszásság orvoslásának kezdeményezése	Ajánlás a felügyeleti szervnek	Az eljárás ajánlás nélkül eredménnyel zárult	Alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése	Jogszabályt érintő kezdeményezések	Ügyészi óvás kezdeményezése	Büntetőeljárás kezdeményezése	Szabálysértési eljárás kezdeményezése	Fegyelmi eljárás kezdeményezése	Összesen
Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala	4	2	0	0	3	0	0	0	0	9
II. Kerületi Önkormányzat	3	0	0	0	1	0	0	0	0	4
III. Kerületi Önkormányzat	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
VI. Kerületi Önkormányzat	1	0	0	0	1	0	0	0	0	2
VII. Kerületi Önkormányzat	3	0	0	0	1	0	0	0	0	4
VIII. Kerületi Önkormányzat	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
IX. Kerületi Önkormányzat	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2
X. Kerületi Önkormányzat	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
XI. Kerületi Önkormányzat	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
XII. Kerületi Önkormányzat	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
XIII. Kerületi Önkormányzat	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
XIV. Kerületi Önkormányzat	2	0	0	0	1	0	0	0	0	3
XV. Kerületi Önkormányzat	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
XVII. Kerületi Önkormányzat	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
XIX. Kerületi Önkormányzat	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
XXI. Kerületi Önkormányzat	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
XXII. Kerületi Önkormányzat	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Önkormányzat	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Pest Megyei Önkormányzat	3	1	0	0	0	0	0	0	0	4
Vas Megyei Önkormányzat	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Veszprém Megyei Önkormányzat	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Egyéb települési önkormányzat	111	8	2	0	13	0	0	0	4	138
Összesen	153	11	2	0	20	0	0	0	7	193

A hivatásos rendőrök körében végzett átfogó vizsgálata eredményeként az országgyűlési biztos több ajánlást fogalmazott meg a belügyminiszternek. A konkrét, elsősorban a munkafeltételek, egészségügyi és szociális problémák orvoslását kezdeményező egyedi javaslatok mellett indítványozta a rendvédelmi szervek humánpolitikai koncepciójának kidolgozását, mellyel a belügyminiszter egyetértett és elkészítésének határidejeként 1997. december 31-ét jelölte meg. A koncepció tervezete már elkészült (OBH 5007/1997).

Több mint száz panaszost érintett az országgyűlési biztosnak az a vizsgálata, ami az államigazgatási eljárás keretében megsemmisített almaültetvények jelentősen elhúzódó kártalanítási eljárása miatt indult. Az országgyűlési biztos 1996-ban többször fordult ajánlással a földművelésügyi miniszterhez, melyeket a címzett csak 1997 februárjában fogadott el, és a kártalanítások kifizetésére is 1997 márciusában került sor (OBH 7923/1996).

Újságcikk alapján hivatalból indított vizsgálatot az országgyűlési biztos a dögkutak kezelésével kapcsolatban. A vizsgálat megállapította, hogy többnyire hiányzik az építési jogszabályokban előírt védőtávolság, a zárt fedél és a kerítés. Nincs egységes fertőtlenítési rend, az csupán alkalomszerűen történik. Általános jelenség, hogy illetéktelen személyek is hozzáférhetnek a döghúshoz. Az országgyűlési biztos — a jogalkotási kezdeményezésen túl — felügyeleti jogkörben teendő intézkedésként kérte a földművelésügyi minisztertől, hogy gondoskodjon a hatékonyabb ellenőrzésekről. A legutóbbi ajánlásra a válaszadási határidő még nem telt el (OBH 5552/1997).

A honvédelem hivatásos és sorállományú tagjai emberi jogai érvényesülésének helyzetét feltáró átfogó vizsgálat tapasztalatai alapján az országgyűlési biztos általános helyettese számos ajánlást tett a honvédelmi miniszternek törvényességi felügyeleti jogkörbe tartozó intézkedésre. Többek között kérte, gondoskodjon arról, hogy minden csapatszervnél legyen jogász és pszichológus. Javasolta, hogy intézkedjen a katonanők diszkriminációmentes munkakörülményeinek biztosításáról, a hivatásos állomány időben és teljeskörűen történő

tájékoztatásáról, a jelenlegi rendfokozatok problémájának rendezéséről, a beadványok és kérelmek szabályszerű elintézéséről. A honvédelmi miniszter az egyedi ajánlásokat — néhány esetben egyeztetés után — szinte teljes egészében elfogadta. Nem értett egyet azonban a rendfokozatok rendezésére vonatkozó indítvánnyal, melyet az országgyűlési biztos általános helyettese jogalkotási kezdeményezésként megismételt (OBH 7459/1996).

A két áldozatot követelő dunaharaszti tűzszerészbaleset miatt indított hivatalbóli vizsgálatot követően az országgyűlési biztos általános helyettese — a jogalkotási kezdeményezésen túl — több egyedi intézkedésre is kérte a honvédelmi minisztert. Ezek között ajánlotta a sorállomány békeidőben tűzszerészként való alkalmazása azonnali megszüntetését, a tűzszerész és aknakutató alakulat létszámának bővítését, a feladat ellátásához szükséges oktatás feltételrendszerének megteremtését, a megfelelő műszaki eszközökkel és egyéni védőfelszereléssel való ellátást, a rendszeres orvosi — alkalmassági — vizsgálatok elvégzését. A honvédelmi miniszter — a vezérkari főnökkel egyetértésben — valamennyi ajánlást elfogadta és részletes tájékoztatást adott a tervezett és a megtett intézkedésekről. Az országgyűlési biztos általános helyettese néhány hónap elteltével utóellenőrzés keretében győződött meg az ajánlásokban megfogalmazottak megvalósulásáról. Az ekkor tapasztaltak alapján újabb javaslatot fogalmazott meg a már beindult változások felgyorsítására, a korábbi ajánlások végrehajtásának átütemezésére. A miniszter 1997 decemberében arról tájékoztatta az országgyűlési biztos általános helyettesét, hogy a zászlóalj engedélyezett létszáma — az Országgyűlés döntése következtében — 150 fővel emelkedett (OBH 6883/1997).

Az öngyilkosságot megkísérlő személyek emberi jogainak átfogó vizsgálata során észlelt problémák miatt az országgyűlési biztos ajánlásában a közlekedési, hírközlési és vízügyi minisztert arra kérte, hogy vizsgálja meg a lelkisegély-telefonszolgálatok részére ingyenesen hívható telefonvonalak biztosításának lehetőségét. A válaszra nyitva álló határidő a beszámoló elkészítésének időpontjában még nem telt el (OBH 5006/1997).

1996-ban fordult ajánlással az országgyűlési biztos általános helyettese egy átfogó, szinte valamennyi felsőoktatási intézményt érintő vizsgálat eredményeként, az elbocsátott felsőoktatási dolgozók ügyében a művelődési és közoktatási miniszterhez. Javasolta, hogy a miniszter tartson vizsgálatot annak megállapítása érdekében, hogy országosan hány oktatót mentettek fel törvénysértően, és ezt követően tegye meg a szükséges intézkedéseket. A miniszter a vizsgálatra vonatkozó ajánlásnak eleget tett, a döntések jogellenességét elismerte. Azt is megígérte, hogy az ügyek egy részében időközben megindított munkaügyi perek jogerős befejezése után a bírósági döntésekben foglaltakat — törvényességi felügyeleti jogkörében — azokra az oktatókra is alkalmazni fogja, akik nem fordultak bírósághoz. Mivel ez utóbbi intézkedéséről a miniszter további tájékoztatást nem adott, az országgyűlési biztos általános helyettese az 1995—96. évi beszámolóban vizsgálati indítvánnyal fordult az Országgyűléshez. A házelnöktől kapott információk szerint az ügyet az illetékes bizottságnak adták át, azonban a bizottsági vizsgálat megindításáról további információ nem áll rendelkezésre (OBH 596/1995).

Az öngyilkosságot megkísérlő személyek emberi jogainak átfogó vizsgálata tapasztalataira alapozva az országgyűlési biztos a népjóléti minisztert több olyan egyedi intézkedésre kérte fel, melyeknek az öngyilkosság megelőzésében, a probléma komplex kezelésében lenne szerepük. Így például kezdeményezte, hogy az öngyilkosságot megkísérlő személyeket ellátó egészségügyi intézményekben tartsák nyilván az öngyilkossági kísérlet tényét, az országos mentálhigiénés program keretében dolgozzanak ki szuicid prevenciós programot. A válaszadási határidő a beszámoló elkészítéséig még nem telt el (OBH 5006/1997).

Az átfogó honvédelmi vizsgálat megállapításai eredményeként az országgyűlési biztos általános helyettese azonnali intézkedést kért a Magyar Honvédség vezetését ellátó vezérkari főnöktől a kiemelkedően rossz állapotok felszámolása érdekében. Kezdeményezte még a szolgálatot teljesítők feladatainak felülvizsgálatát, a feladatkörök és a szolgálatteljesítési idő összhangjának megteremtését. A vezérkari főnök nem fogadta el a kiemelkedően rossz állapotok azonnali felszámolására vonatkozó kezdeményezést, az országgyűlési biztos általános helyettese viszont a vizsgálat tapasztalatai alapján azt változatlan formában fenntartotta. A megismételt ajánlás megválaszolására nyitva álló határidő még nem telt el (OBH 7459/1996).

Az országgyűlési biztos előző beszámolási időszakban tett ajánlásának egy részét vitatta az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal vezetője, amennyiben nem ismerte el, hogy hivatala alkotmányos visszásságot okozott az 1952. évi III. törvényben számára megállapított határidő jelentős túllépésével. Az országgyűlési biztos ajánlását fenntartva állásfoglalás céljából megkereste a miniszterelnököt. A Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára válaszában arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy az ajánlással kapcsolatban a földművelésügyi miniszter megtette a szükséges intézkedéseket (OBH 370/1996).

Vagyoni kárpótlási ügyben észlelt eljárási jogszabály megsértéseinek megszüntetését rövid úton kezdeményezte az országgyűlési biztos általános helyettese az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal elnökénél. A megállapított visszásság orvoslására kérte, hogy az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal hozzon a panaszos kérelme ügyében alakszerű határozatot. Az ajánlást teljesítették (OBH 4714/1996).

5.1.2. Centrális irányítású területi államigazgatási szervek

5.1.2.1. Közigazgatási hivatalok

Az országgyűlési biztos általános helyettese egy építési ügyben folytatott vizsgálata során kereste meg az illetékes közigazgatási hivatalt amiatt, mert az érintett polgármesteri hivataltól többszöri sürgetés ellenére sem kapta meg a kért iratokat. Ajánlásában a közigazgatási hivatal felügyeleti intézkedését kérte. A közigazgatási hivatal az ajánlást elfogadta és a kért iratokat megküldte (OBH 2780/1995).

Ugyancsak egy építési ügyben eljáró települési jegyző a határidőben beadott fellebbezést nem terjesztette fel a felettes szervéhez. Az országgyűlési biztos általános helyettese a megállapított alkotmányos visszásság orvoslása érdekében ajánlásával a másodfokon eljáró közigazgatási hivatalhoz fordult, a fellebbezés elbírálását, valamint felügyeleti intézkedést kezdeményezve. A közigazgatási hivatal az ajánlás teljesítését elutasította, arra hivatkozással, hogy az építtető jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogaira tekintettel az ügyben már nem tud intézkedni. Az országgyűlési biztos általános helyettese azonban ajánlását fenntartotta. Az erre adott válasz szerint a közigazgatási hivatal — álláspontját megváltoztatva — a fellebbezést elbírálta (OBH 2623/1996).

Újságcikk alapján hivatalból indított vizsgálatot az országgyűlési biztos a dögkutak kezelésével kapcsolatban. A vizsgálat megállapításai alapján kezdeményezte, hogy a közigazgatási hivatalok ellenőrizzék a jegyzőknek tett ajánlásai végrehajtását. A közigazgatási hivatalok vezetői az ajánlásnak megfelelően jártak el (OBH 5552/1997).

Egy újságcikk tudósított arról, hogy egy települési önkormányzat polgármestere sintérek társaságában „kóbor" ebekre vadászva, gazdája szeme láttára megölt egy kutyát. Az országgyűlési biztos a hivatalból megindított vizsgálatban az önkormányzati rendelet törvényességi ellenőrzését végző közigazgatási hivatalt kereste meg. A hivatal álláspontja szerint a kóbor kutyák ártalmatlanításával sem az önkormányzat, sem a polgármester nem követett el szabályszegést, mivel a vonatkozó jogszabályi rendelkezések értelmében ez kötelező önkormányzati feladat. Az országgyűlési biztos azonban arra az álláspontra helyezkedett, hogy az önkormányzat rendelete kiterjesztő értelmezésével alkotmányos visszásságot okozott. A rendelet módosítása érdekében ajánlással fordult a polgármesterhez. Miután az ajánlásra a polgármester határidőben nem válaszolt, az országgyűlési biztos ismét a közigazgatási hivatalt kereste meg. A válaszadásra rendelkezésre álló határidő még nem telt el (OBH 6017/1997).

5.1.2.2. Rendőrhatóságok, büntetés-végrehajtási szervek

Az országgyűlési biztos a rendőrségi eljárásban a védelemhez való alkotmányos jog átfogó vizsgálata eredményeként az országos rendőrfőkapitánytól kérte, hogy célvizsgálat keretében ellenőrizze az országgyűlési biztos által nem vizsgált megyékben a védelemhez való alkotmányos jog érvényesülésének helyzetét. Több egyedi ajánlást tett a vizsgált megyék rendőrfőkapitányainak is. Az országos rendőrfőkapitány — sürgetés után — a kért vizsgálatot lefolytatta, annak eredményéről és a tett intézkedésekről tájékoztatást adott. Az érintett megyei rendőrfőkapitányok elfogadták az ajánlásokat és intézkedtek a feltárt hiányosságok orvoslására. Az országgyűlési biztos a kapott válaszokat elfogadta, de az utólagos ellenőrző vizsgálatokra 1998-ban sort kerít (OBH 6564/1996).

Mivel egy befejezett eljárásban megállapított alkotmányos visszásságot már nem lehet orvosolni, ezért a jövőbeni eljárások jogszerűségének, a büntetőeljárásra vonatkozó jogszabályok maradéktalan érvényesülésének biztosítása érdekében tett ajánlást az országgyűlési biztos az országos rendőrfőkapitánynak a Kőszegen elhagyott és később meghalt újszülött ügyében. Az országos rendőrfőkapitány az ajánlással egyetértett és a szükséges intézkedések elrendelésére ígéretet tett (OBH 1919/1997).

A hivatásos rendőrök körében végzett átfogó vizsgálata eredményeként az országgyűlési biztos mind az országos rendőrfőkapitánynak, mind a vizsgált megyei és kerületi rendőrkapitányoknak számos ajánlást fogalmazott meg, elsősorban az egészséges és biztonságos munkakörülményekkel, a túlszolgálatokkal és az egészségügyi szűrésekkel kapcsolatban. Az ajánlások többségét a címzettek elfogadták, számos ajánlás teljesítéséről számot is adtak, további vizsgálatokra azonban 1998-ban is szükség van (OBH 5007/1997).

Az alkotmányos jogokat súlyosan sértő visszásság miatt fordult az országgyűlési biztos általános helyettese az egyik megyei rendőrfőkapitányhoz. Vizsgálata során — többek között — megállapította, hogy a panaszost a rendőrség jogsértően korlátozta személyes szabadságában. Nem biztosították számára a hozzátartozókkal és a védővel való kapcsolat felvételének lehetőségét. Elmulasztották a kötelezően előírt orvosi vizsgálatot, sőt a nyilvánvalóan beteg személytől még a gyógyszereit is elvették. Nem kézbesítették az előzetes letartóztatás megszüntetéséről szóló bírói végzést sem. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési biztos általános helyettese a megállapított alkotmányos visszásságot — a rendőrségi eljárás befejezése miatt — a konkrét esetben már nem tudta orvosolni, ezért a jövőre nézve tette meg ajánlásait (OBH 8204/1996).

Több megyei, illetőleg a budapesti rendőrfőkapitányt kereste meg a szükséges intézkedések — esetenként a fegyelmi felelősség megállapítása — érdekében ajánlásával az országgyűlési biztos, miután az egyedi beadványok ügyében lefolytatott vizsgálatok azt igazolták, hogy a rendőri szervek jogszabályban előírt kötelezettségeiket elmulasztották. Az egyik vizsgált ügyben a helyi körzeti megbízott a feljelentési kötelezettségének nem tett eleget, annak ellenére, hogy egyértelmű volt az elkövető személye (OBH 2067/1996). A másik ügyben az eljáró rendőr nem tett meg mindent a tényállás alapos tisztázása érdekében (6195/1996). Olyan eset is előfordult, amikor indokolás nélkül utasították el a sértett bizonyítási indítványát (OBH 9003/1996), illetőleg a nyomozás során elmulasztották a tanúkat figyelmeztetni a hamis tanúzás törvényes következményeire (OBH 4963/1997). Az ajánlásokat azok címzettjei — az időközben elévült fegyelmi felelősség kivizsgálásán kívül — elfogadták.

A rendőrségi eljárásban a védelemhez való alkotmányos jog átfogó vizsgálatának tapasztalatai alapján hívta fel az országgyűlési biztos a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet vezetőjét, hogy a jövőben csak olyan személyt fogadjon be, akinek az ügyészi rendelvénye a védője nevét is tartalmazza. Az intézet vezetője az ajánlást elfogadó válaszában arról is tájékoztatást adott, hogy ebben a kérdésben a büntetés-végrehajtás országos parancsnokához fordult, aki általános érvénnyel intézkedett (OBH 6564/1996).

Az országgyűlési biztos általános helyettese a Szegedi Fegyház és Börtönben folytatott általános vizsgálata megállapításai alapján ajánlásban kezdeményezte a büntetés-végre-

hajtási intézet igazgatójánál — többek között — az egészségügyi ellátás, az élelmezés, az elhelyezés, a foglalkoztatás területén tapasztalt hiányosságok orvoslását. Az intézet vezetője az ajánlásokat elfogadta (OBH 1545/1997).

5.1.2.3. Kárpótlási hivatalok

Két vagyoni kárpótlással összefüggő, a földárveréseket előkészítő szerv mulasztásával okozott alkotmányos visszásság miatt tett ajánlást az országgyűlési biztos általános helyettese az illetékes kárpótlási hivataloknak. Az egyik ügyben az árverési jegyzőkönyv érvényességhez szükséges felmérési térkép pótlását indítványozta. Ajánlását a címzett elfogadta (OBH 409/1995). A másik ügyben kárpótlási földalapba ki nem jelölt — a földkiadó bizottság által már másnak kiadott — földet árvereztek el. Az idő múlására tekintettel az országgyűlési biztos általános helyettese az alkotmányos visszásság megállapításán kívül már csak a jövőre vonatkozóan tett ajánlást az érintett hivatal vezetőjének (OBH 1955/1996).

Ugyancsak vagyoni kárpótlási ügyben eljárási jogszabály megsértését tapasztalta az országgyűlési biztos általános helyettese. A nem kellően feltárt tényállás miatt kezdeményezte ajánlásában az illetékes kárpótlási hivatal vezetőjénél a kérelem újbóli elbírálását, melynek a hivatal eleget tett és további kárpótlást állapított meg a panaszos számára (OBH 2233/1995).

5.1.3. Önkormányzatok és szerveik

5.1.3.1. Helyi önkormányzatok, polgármesterek

Egy települési önkormányzati testületet keresett meg ajánlásával 1996. év végén egy önkormányzati út rossz minősége miatti panasz ügyében az országgyűlési biztos általános helyettese. Erre azért volt szükség, mert az ajánlásában foglaltakat a polgármesteri hivatal ugyan elfogadta, de a tett intézkedések nem vezettek a kívánt eredményre. A testülettől azt kérte, hogy költségvetése elfogadása során megfelelően rangsorolva vegye figyelembe a közút állapotának rendezését. A polgármester 1997-ben érkezett válasza szerint az út rendezése megtörtént (OBH 97/1995).

Az előző beszámolóban szerepelt egy építési tilalmat törvénysértően elutasító polgármesteri, majd önkormányzati testületi döntés miatt tett ajánlás. Mivel a beszámoló elkészítésének idejéig a címzett az ajánlásnak csak részben tett eleget, így azt az országgyűlési biztos megismételte. Az ismételt ajánlást a képviselő-testület időközben elfogadta (OBH 1728/1995).

Ugyancsak az előző beszámoló foglalkozott egy települési rendezési tervvel összefüggő panasszal. Az ügyben az ajánlást az önkormányzati testület a beszámoló elkészítéséig csak részben fogadta el, ezért az el nem fogadott részt fenntartva, az országgyűlési biztos ajánlását megismételte. Időközben az Országgyűlés megalkotta az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényt, amely az ajánlással érintett visszásságot orvosolta, így az ajánlás okafogyottá vált (OBH 2612/1995).

Az országgyűlési biztosnak az előző beszámolási időszakban a pszichiátriai otthonokban végzett átfogó vizsgálata eredményeként tett számos ajánlása a Heves Megyei Önkormányzat fenntartásában működő visontai otthonra vonatkozott. Ezek között a legjelentősebb az otthon bezárásának indítványozása volt, amelyről már az előző beszámolási időszakban döntés született, és 1997. június 29-én át is adták az új füzesabonyi pszichiátriai és szenvedélybeteg-otthont (OBH 2255/1996).

Az országgyűlési biztos 1996-ban kérte egy települési önkormányzat polgármesterétől és jegyzőjétől, hogy vizsgálják felül a testület azon döntését, melyben három önkormányzati tulajdonú lakás bérlőjének lakásbérleti szerződését — elhelyezési kötelezettség vállalása nélkül, az ingatlanok magántulajdonba adása miatt — felmondták. Az önkormányzat az ajánlásra érdemben a bérlők által indított peres eljárás befejezéséig nem kívánt válaszolni. A lakásbérleti szerződések felmondását azonban visszavonta, így az eljárás eredménnyel zárult (OBH 2798/1996).

Egy polgármester a város intézményhálózatának átszervezéséről kiadott körlevelében figyelmeztette a továbbfoglalkoztatást nem vállaló — és így végkielégítésben részesülő — közalkalmazottakat, hogy későbbiekben a városi önkormányzat intézményeiben és az általa alapított gazdálkodó szervezetekben nem vállalhatnak munkát. Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlással kezdeményezte a polgármesternél, hogy a körlevél alkotmányos visszásságot okozó részeit vonja vissza és azt hozza nyilvánosságra. A polgármester az ajánlást nem fogadta el és azt a képviselő-testület elé terjesztette. A kezdeményezéssel a testület sem értett egyet, az országgyűlési biztos általános helyettese azonban az ajánlást fenntartotta, amit viszont a képviselő-testület elfogadott (OBH 4776/1996).

Több panasz kivizsgálása után az országgyűlési biztos megállapította, hogy néhány települési önkormányzat 1996-ban a háztartási tüzelőolaj-támogatást, az akkor hatályos együttes miniszteri rendelet ellenére, szociális rászorultságtól függően állapította meg. Az országgyűlési biztos az érintett települések önkormányzatainak címzett ajánlásaiban a jogsértő állapot felülvizsgálatát és orvoslását kérte. Két önkormányzat az ajánlásnak eleget tett (OBH 3425/1996, 8468/1996). Egy önkormányzat ugyan az ajánlást elfogadta, de nem annak megfelelően intézkedett. Az országgyűlési biztos ezért megismételte ajánlását (OBH 8904/1996). Négy önkormányzat az ajánlást — van ahol a már ismételt ajánlást — nem fogadta el. Az országgyűlési biztos mindegyik esetben továbbra is fenntartotta ajánlásait (OBH 6353/1996, 6548/1996, 6495/1996). Az ismételt ajánlást el nem fogadó önkormányzat esetében viszont a közigazgatási hivatalhoz fordult, amely azonban válaszában jelezte, hogy önkormányzati hatósági ügyben nincs intézkedési lehetősége (OBH 8706/1996).

Az országgyűlési biztos a fogyatékosokat ápoló-gondozó otthonokban 1996. év végén folytatott átfogó vizsgálata tapasztalatai alapján számos ajánlással kereste meg a fenntartó önkormányzatokat. Az önkormányzatok az ajánlásokat szinte teljes egészében elfogadták, azóta is folyamatos tájékoztatást adnak az alkotmányos visszásságok orvoslására kidolgozott intézkedési tervek végrehajtásáról. Időközben befejeződött az ÁNTSZ által — közvetlenül az országgyűlési biztos vizsgála-

tát követően — bezáratott tokaji otthon felújítása, és az otthon új vezető irányításával ismét a régi helyén működik (OBH 9329/1996).

5.1.3.2. Polgármesteri hivatalok, jegyzők

Az előző évi beszámolóban szerepelt egy építésügyi hatósági eljárás miatti panasz ismertetése. Az ügyben az országgyűlési biztos a települési jegyző többszörös mulasztása miatt az illetékes közigazgatási hivatalt kereste meg felügyeleti jogkörben teendő intézkedés, valamint a jegyző elleni fegyelmi eljárás kezdeményezésének megvizsgálása céljából. Az előző évi beszámoló elkészítésének időpontjában a válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt el. Az időközben a közigazgatási hivataltól kapott tájékoztatásból nem derült ki, hogy a jegyző milyen intézkedést tett, ezért az országgyűlési biztos ismételten megkereste a közigazgatási hivatalt. A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt el (OBH 1655/1996).

Hivatalból indult, majd az egyik érintett panaszára is kiterjedt vizsgálat megállapításai alapján az országgyűlési biztos arra kérte a település polgármesterét, hogy a jegyző vonja vissza az önkormányzat költségvetési szerveinek küldött körlevelét, amellyel 14 korábban közalkalmazotti minőségben dolgozó állampolgár alkalmazását kívánta megakadályozni. Egy már ismertetett üggyel (OBH 4776/1996) ellentétben a polgármester az ajánlást elfogadta és utasította a jegyzőt a körlevél visszavonására (OBH 3168/1997).

Egy települési önkormányzat polgármesteri hivatala — a vonatkozó jogszabályi rendelkezések és a képviselő-testület határozata ellenére — 1995 januárjától változatlan összegben folyósította panaszosnak az ápolási díjat. Az országgyűlési biztos ezért ajánlásában kérte a jegyzőt a mulasztás orvoslására, a kifizetés korrigálására. A jegyző az ajánlásnak eleget tett (OBH 5948/1996).

Egy lakásfenntartási támogatással kapcsolatos ügyben azt állapította meg az országgyűlési biztos általános helyettese, hogy a testület által hozott határozatot utólag — elírásra hivatkozva —, de érdemben módosította a polgármesteri hivatal ügyintézője. Ajánlásában kezdeményezte a kijavított határozat felülvizsgálatát és az államigazgatási eljárás szabályainak jövőbeni betartását (OBH 6068/1996).

Egy előzetesen végrehajthatóvá nyilvánított, a szülő és gyermek kapcsolatát szabályozó végzésnek a kötelezett általi végre nem hajtása miatt fordult panaszos az illetékes gyámhatósághoz, intézkedést kérve. A kérelmet a gyámhatóság először elutasította, majd a másodfokon hozott, új eljárásra utasító határozatnak sem tett eleget. Az országgyűlési biztos ajánlásában a jegyzőt kérte fel az elmulasztott határozat pótlására. A jegyző az ajánlásnak eleget tett (OBH 9100/1996).

Újságcikk alapján hivatalból indított vizsgálat megállapításai alapján az országgyűlési biztos ajánlással fordult azon települések jegyzőihez, ahol dögkút található. Indítványozta, hogy gondoskodjanak a döghúsfogyasztásnak az emberi egészséget veszélyeztető hatásaira figyelmeztető táblák elhelyezéséről, valamint a 41/1997. (V. 28.) FM rendelettel kiadott Állat-egészségügyi Szabályzat vonatkozó előírásainak betartásáról (OBH 5552/1997).

5.1.3.3. Társadalombiztosítási önkormányzatok és szerveik

Az előző beszámolóban jelezte az országgyűlési biztos általános helyettese, hogy az Országos Nyugdíjfolyósító Igazgatóság vitatja egy panaszos rendszeres szociális járadékának meghatározott időpont előtti jogosságát. A fenntartott ajánlást időközben az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság vezetője elfogadta, az elmaradt járadékot és kamatait a panaszosnak kiutalták (OBH 6158/1996).

Egy újságcikk alapján hivatalból megindított vizsgálat ideje alatt az érintett egészségbiztosítási pénztár saját hatáskörében orvosolta a panaszt. Az országgyűlési biztos azonban ajánlásában a felelősség kivizsgálásán túl, a pontos és szakszerű ügyintézéshez szükséges intézkedések megtételére is felkérte a pénztár vezetőjét. Az ajánlásnak a vezető eleget tett (OBH 2526/1997).

Újságcikk alapján hivatalból indított vizsgálat állapította meg azt, hogy bár a panaszos rokkantsági járadék igényének elutasítása és a családi pótlék visszamenőleg hat hónapra történő megállapítása jogszerű volt, azonban a nyugdíjbiztosítási igazgatóság az előírt tájékoztatást elmulasztotta. Az országgyűlési biztos ezért a nyugdíjbiztosítási igazgatóság vezetőjét arra kérte, gondoskodjon az ügyfelek megfelelő tájékozatásáról, különösen elutasító határozat esetén. Az igazgatóság vezetője az ajánlást elfogadta (OBH 9032/1996).

Két másik panaszos ügyében — a vizsgálat megkezdését követően — az egészségbiztosítási pénztár saját hatáskörében intézkedett a vitás ügy megoldásáról. Az egyik esetben a pénztár igazgatója a jogszabályban biztosított kivételes méltányosságból a késedelmi pótlék megfizetésétől is eltekintett (OBH 2981/1997, 3687/1996).

5.1.4. Köztestületek, kamarák

Az országgyűlési biztos a rendőrségi eljárásban a védelemhez való alkotmányos jog átfogó vizsgálata után ajánlással fordult az Országos Ügyvédi Kamara elnökéhez, kezdeményezve az ügyvédjelöltek rendszeres oktatását és számon kérését az ügyvédi hivatás etikai szabályairól. Kérte továbbá az ügyvédi hivatás magatartási szabályairól szóló kamarai határozat módosítását. A kamara elnöke az ajánlást elfogadta és folyamatosan tájékoztatást adott a végrehajtásról (OBH 6564/1996).

5.1.5. Közszolgáltatók

Többen sérelmezték, hogy a területen működő regionális vízmű részvénytársaság olyan ún. blankettaszerződéseket kívánt a fogyasztókkal kötni, amelyben a vízdíjhátralék megfizetésére a lakóközösséget illetőleg annak képviselőjét akarta kötelezni. Az egyik szolgáltató a számla kiállításáért is külön díjat kívánt felszámolni. Mivel a kifogásolt blankettaszerződések mind az egyetemleges felelősség, mind a külön számlázási díj előírása tekintetében a vonatkozó 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet előírásaival ellentétesek, ezért az országgyűlési biztos ajánlásban kérte a részvénytársaságok vezérigazgatóit a blankettaszerződések módosítására. Az országgyűlési biztos ajánlását első alkalommal egyik ügyben sem fogadta el

az érintett vezérigazgató, melyeket az országgyűlési biztos fenntartott és megismételt. Az országgyűlési biztos megkereste a közlekedési, hírközlési és vízügyi minisztert is, kérve a közszolgáltatók fokozott figyelemmel kísérését. A miniszter a kérésnek eleget tett és az egyik konkrét esetben intézkedett is (OBH 6314/1997). A másik ügyben a vezérigazgató a fenntartott ajánlást már elfogadta, de továbbra is vitatta a külön díj felszámításának jogosságát. Az országgyűlési biztos ajánlásának ezt a részét változatlanul fenntartotta (OBH 4751/1996).

A Matáv Rt.-nek egy ismételt belépési díj megfizetésére való felszólítását kifogásoló panasz kivizsgálásának ideje alatt az illetékes távközlési centrum vezetője saját hatáskörében orvosolta a panaszt. Az országgyűlési biztos ezért az alkotmányos visszásság megállapításán kívül, ajánlásában már csupán a jövőre vonatkozó indítványt tett és a mulasztásért felelős személyek felelősségre vonását kezdeményezte. A fegyelmi eljárás lefolytatására már nem volt lehetőség, mert a mulasztást elkövető dolgozó időközben munkaviszonyát megszüntette (OBH 7562/1996).

5.2. Jogalkotás

Az 1993. évi LIX. törvény 25. §-ában foglalt felhatalmazás alapján tett, a jogalkotást érintő javaslat az országgyűlési biztos talán leghatékonyabb intézkedése. Eredménye nem csupán egyedi ügyekre, meghatározott szervekre vagy személyekre van kihatással, hanem alapjaiban változtat meg életviszonyokat. A jogalkotást érintő javaslatnak viszont kizárólag emberi jogokra vonatkozó alkotmányos visszásság megállapítása esetén lehet helye. Az egyedi ügyektől eltérően a jogalkotás indítványozásához nem elegendő a törvény 16. § (1) bekezdésében meghatározott alkotmányos jog sérelmének veszélye. Az ilyen jellegű indítványok ennek ellenére hatásukban gyakran túlterjeszkednek azon a megállapított alkotmányos visszásságon, amely az országgyűlési biztosokat a kezdeményezés megfogalmazására késztette. A jogszabályi kezdeményezés másik előfeltétele az, hogy a megállapított alkotmányos visszásság a jogszabály — állami irányítás egyéb jogi eszköze — fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetőleg a szabályozás hiányára legyen visszavezethető. Ekképpen az országgyűlési biztos nem tehet csupán célszerűségi szempontból jogalkotásra vonatkozó indítványt.

Az országgyűlési biztos és általános helyettese 1997-ben tett kezdeményezéseinek jelentős hányada, 26 százaléka irányult jogszabály alkotására, módosítására illetőleg hatályon kívül helyezésére. Az előző beszámolási időszakban ez az arány 29 százalék volt. Bár az arány csökkent, azonban az abszolút szám 139-ről 180-ra emelkedett. A pontos adatokat az 5/2. számú táblázat foglalja össze. A kezdeményezések összetételét tekintve nőtt a törvényekre (27 százalékról 34 százalékra) és a kormányrendeletekre (9 százalékról 16 százalékra) vonatkozó, míg csökkent a miniszteri rendeleteket (28 százalékról 23 százalékra) és az önkormányzati rendeleteket (27 százalékról 11 százalékra) érintő javaslatok aránya. A jogalkotásra irányuló javaslatokkal 1997-ben — beleértve az előző beszámolási időszakról áthúzódókat — a címzettek mintegy 61 százaléka értett egyet, szemben az előző időszak 71 százalékos arányával. A részletes adatokat az 5/3. számú táblázat tartalmazza. Kérdésként vetődhet fel, miért alacsonyabb a jogalkotási indítványok elfogadásának aránya, mint az egyedi ajánlások átlagosan 84 százalékban megnyilvánuló elfogadottsága. A válasz a jogalkotó szervek autonómiájában keresendő. Ezt a feltételezést támasztják alá az alábbi adatok. A települési önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó felhívások 25 százalékát, az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására irányuló kezdeményezések 36 százalékát, a törvényalkotásra vonatkozó indítványok 40 százalékát és a törvénymódosítási kezdeményezések 48 százalékát fogadták el csupán a címzettek. A jogalkotói autonómia korlátozására az országgyűlési biztosnak nincs törvényi felhatalmazása. Ha a megállapított alkotmányos visszásság orvoslásának kezdeményezését alátámasztó érveket a címzettek nem fogadják el és ezáltal az emberi jogok sérelme tartóssá válik, akkor az országgyűlési biztosnak az éves beszámolókban mindaddig az Országgyűlés intézkedését kell kérnie, míg az a problémát — törvényhozási vagy más módon — nem orvosolja. Az országgyűlési biztos ezenkívül — például az önkormányzati rendeletek esetében — alkotmánybírósági indítványozási jogával élhet.

5.2.1. Törvény alkotása, módosítása, hatályon kívül helyezése

Az előző beszámolási időszakban kezdeményezte az országgyűlési biztos az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi, valamint Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságainál a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény módosítását, az átadásra kerülő ingatlanokban lakók jogai védelmében. A előző beszámoló elkészítésének idejéig a két bizottság elfogadta az ajánlást, és az 1997. évi CXXV. törvénnyel megvalósult az ajánlásban foglalt kezdeményezés (159/1995).

Az országgyűlési biztos 1996. év végén a távfűtőművek szolgáltatási árát kifogásoló panaszosok ügyében fordult az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszterhez a távhőszolgáltatásra vonatkozó átfogó jogi szabályozás érdekében. Az előző beszámoló idején a válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt el. Ezt követően érkezett válaszában a miniszter az ajánlást elfogadta és 1997 áprilisában a törvény tervezetét is elküldte véleményezésre. A tervezetben szereplő megoldást az országgyűlési biztos elfogadta (OBH 554/1995).

Az ionizáló sugárzásnak kitett munkahelyen foglalkoztatott köztisztviselők pótszabadsága érdekében fordult 1996-ban az országgyűlési biztos a belügyminiszterhez. Az ajánlást elfogadva az Országgyűlés 1997-ben módosította a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt (OBH 2019/1995).

Az előző évi beszámolóban szerepelt annak az ügynek az ismertetése, melyben az országgyűlési biztos — többek között — megkereste az igazságügy-minisztert, kezdeményezve, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény, a társasházakról szóló 1977. évi 11. törvényerejű rendelet, valamint az építési és használatbavételi engedélyezési eljárásról szóló 12/1986. (XII. 30.) ÉVM ren-

delet egymásnak ellentmondó szabályozása feloldására intézkedjen. A három jogszabály együttes alkalmazása során ugyanis nem volt megállapítható, hogy az építési eljárásban a társasházi tulajdonosok mindegyike ügyfélnek tekinthető-e. Az előző évi beszámoló elkészítésének időpontjáig — sürgetés ellenére — a miniszter nem válaszolt. A később érkezett válaszban a miniszter az ajánlással nem értett egyet. Az országgyűlési biztos ezt nem fogadta el és ajánlását fenntartotta. Az igazságügy-miniszter a jogszabályok közötti összhang megteremtése érdekében megkereste a környezetvédelmi és területfejlesztési minisztert. Az építésügyi végrehajtási jogszabályok megalkotásával a probléma megoldódott (OBH 96/1996).

Az országgyűlési biztos általános helyettese több külföldi állampolgárságú, de Magyarországon végzett orvosszakmai nyilvántartásba vételével kapcsolatban fordult több alkalommal 1995-ben és 1996-ban a népjóléti miniszterhez. A népjóléti miniszter ugyan az ajánlásokat elvileg elfogadta, a kérelmekre alakszerűen szabályos, de továbbra is elutasító határozatokat hozott. Az eljárás változatlanul egyfokú maradt és a jogszabályi rendezés sem történt meg. Az országgyűlési biztos általános helyettese ezért újból megkereste a népjóléti minisztert, sürgetve a jogszabály megalkotását. Ezt követően jelent meg az Alkotmánybíróság határozata, amely a Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény több rendelkezését alkotmányellenessé nyilvánította, és azokat 1997. december 31-ével megsemmisítette. Ez az alkotmánybírósági határozat lényegében orvosolta az országgyűlési biztos általános helyettes által megállapított alkotmányos visszásságot is (OBH 630/1996).

Az országgyűlési biztos 1996-ban átfogó vizsgálat keretében tekintette át az idegenrendészeti őrizet végrehajtását, illetve értékelte az érintett személyek alkotmányos jogainak érvényesülését. Ennek tapasztalatai alapján kezdeményezte az igazságügy-miniszternél a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény olyan módosítását, amely rögzíti a szabadságkorlátozás leghosszabb időtartamát. A probléma jelentőségére tekintettel az országgyűlési biztos az előző évi beszámoló 8. fejezetében az Országgyűléshez külön ajánlással is fordult. Időközben az igazságügy-miniszter az ajánlással egyetértett és ígéretet tett a törvénymódosítás 1998. I. félévi előterjesztésére. A kormány 1998. I. félévi törvényalkotási programjában azonban ez a törvénymódosítás nem szerepel (OBH 700-83/1996).

Ugyancsak még az előző beszámolási időszakban fordult az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottságához az országgyűlési biztos általános helyettese a nem közvetlenül harcoló alakulat kötelékében teljesített munkaszolgálatban lévők kárpótlása ügyében. A bizottság az ajánlást elfogadta és az Országgyűlés az életüktől és szabadságuktól politikai okokból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvényt — az ajánlást is figyelembe véve — az 1997. évi XXIX. törvénnyel módosította (OBH 1914/1996).

Az előző beszámolási időszakban az országgyűlési biztos több olyan ajánlása is érintette a Népjóléti és Pénzügyminisztériumot, amelyek a pszichiátriai otthonokban folytatott átfogó vizsgálat eredményeként születtek. Az előző beszámoló idején például még nem volt konszenzus az említett két miniszter között a differenciált intézményi normatíva tekintetében. Azóta megalkották a Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről szóló 1997. évi CXLVI. törvényt, amely a helyi önkormányzatok normatív hozzájárulásai között külön jogcímként tartalmazza a pszichiátriai és szenvedélybetegek, valamint fogyatékosok bentlakásos intézményi ellátását, évi 391 000 Ft/ellátott összeggel. Ez az érintett intézmények számára a tavalyi évihez képest 60%-os emelkedést jelent (OBH 2255/1996).

Egy távfűtési díjat kifogásoló panasz ügyében állapította meg az országgyűlési biztos, hogy az alkotmányos visszásságot a lakóépületek és a bérbeadás útján hasznosított más épületek központi fűtéséről és melegvíz-ellátásáról szóló 2/1966. (III. 31.) ÉM rendelet elavult, hiányos szabályozása okozta. A joghézag megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos ajánlással fordult az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszterhez, hogy az állampolgárok számára kötelezettséget megállapító szabályozásról, az annak megfelelő — törvényi formában — gondoskodjon. A miniszter válaszában az ajánlást elfogadta és azt a tájékoztatást adta, hogy a kormány a vonatkozó jogszabály tervezetét 1998. II. félévében kívánja előterjeszteni. Mivel a válaszban tett ígéret a jelenleg is fennálló problémát nem orvosolja, az országgyűlési biztos ajánlását fenntartotta (OBH 3940/1996).

Az országgyűlési biztos egy megyei rendőr-főkapitányság fogdájában fogva tartott személy halála ügyében hivatalból folytatott vizsgálat alapján kezdeményezte az előző beszámolási időszakban az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottságánál, hogy az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény módosításával kerüljön kizárólagos ügyészségi hatáskörbe mind a fogvatartás során bekövetkezett rendkívüli esemény, mind a rendőr lőfegyverhasználata jogszerűségének, szakszerűségének vizsgálata. Az országgyűlési biztosság — az ajánlást elfogadva — albizottságot hozott létre a probléma átfogó kivizsgálására és a javaslat előkészítésére. Az országgyűlési biztos az előző beszámoló 8. fejezetében az Országgyűlés intézkedését is kérte. Az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága a saját javaslatát az 1998. tavaszi ülésszakán megtárgyalta (OBH 5254/1996).

A helyi önkormányzati képviselők jogállását rendező jogszabály megalkotásának kezdeményezésével fordult a belügyminiszterhez az országgyűlési biztos általános helyettese egy települési képviselő-testület tagjai között fennálló baráti, rokoni összefonódásokat sérelmező beadvány ügyében. A belügyminiszter helyettes államtitkára a vizsgálat megállapításaival ugyan egyetértett, az ajánlásban foglalt összeférhetetlenségi szabály kimondása azonban álláspontja szerint — különösen kisebb településeken — ellehetetlenítené a testület megválasztását. Az országgyűlési biztos általános helyettese az ajánlást fenntartotta (OBH 6386/1996).

Az országgyűlési biztos a rendőrségi eljárásban a védelemhez való alkotmányos jog átfogó vizsgálata eredményeként több ajánlással kereste meg az igazságügy-minisztert. Kezde-

ményezte például, hogy gyorsítsa fel a büntetőeljárásról szóló törvény kodifikációját és annak során orvosolja a megállapított alkotmányos visszásságokat. A készülő ügyvédi törvény előkészítése folyamatában pedig vizsgálja meg a védelemhez való jog érvényesülésének garanciáit. Az ajánlásra adott válaszban az igazságügy-miniszter ígéretet tett az ajánlásban foglaltak figyelembevételére. A legutóbbi általunk ismert tervezetben azonban több ajánlás, így például a közvédő intézménye nincs szabályozva (OBH 6564/1996).

Az országgyűlési biztos 1996-ban a bűncselekmények áldozatainak védelmére létrejött Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesület beadványa vizsgálatának eredményeként javasolta az Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságának, hogy az Európai Áldozatvédő Fórum ajánlásai figyelembevételével kezdeményezze a bűncselekmények sértettjeinek kárenyhítését szabályozó törvény megalkotását. Az ajánlást a bizottság elfogadta. Időközben az országgyűlési biztos közreműködésével az Igazságügyi Minisztérium elkészítette a törvénytervezetet, ezt azonban az Országgyűlés még nem tárgyalta meg, annak ellenére, hogy az előző beszámoló 8. fejezetében az országgyűlési biztos külön ajánlásként kérte (OBH 6714/1996).

A honvédelem hivatásos és sorállományú tagjai emberi jogai érvényesülésének helyzetét feltáró átfogó vizsgálat tapasztalatai alapján az országgyűlési biztos általános helyettese számos jogalkotást érintő indítványt fogalmazott meg a honvédelmi miniszternek, melyek között kezdeményezte a hadköteles katonák szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIV. törvény azon rendelkezésének hatályon kívül helyezését, amely az újoncok mozgásszabadságát korlátozza. A miniszter a kezdeményezést nem fogadta el, amit az országgyűlési biztos általános helyettese azzal vont vissza, hogy a kiképzőközpontok működésének megvizsgálása után dönt a kezdeményezés esetleges megismétléséről (OBH 7459/1996).

Egy újságcikk alapján hivatalból indított vizsgálat tapasztalatai alapján az országgyűlési biztos — többek között — a belügyminiszternek címzett ajánlással kezdeményezte, hogy a temetkezést szabályozó átfogó törvény megalkotásával orvosolja a megállapított etikai, jogi és közegészségügyi problémákból adódó alkotmányos visszásságokat. A temetkezési törvény szakmai koncepciója és tervezete elkészült, a beszámoló elkészítése idején szakmai egyeztetés alatt volt (OBH 8229/1996).

Az előző beszámolási időszakban az országgyűlési biztos egy hivatalból indított vizsgálat tapasztalatai alapján, a kényszerbérletek felszámolásának elhúzódása és annak jogi rendezetlensége miatt kezdeményezte három — az árak megállapításáról, a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról, továbbá a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló — törvény módosítását. Az Országgyűlés a koncepció kidolgozására egy ad hoc bizottságot hozott létre, majd az indítványt az 1997. évi LVII. törvény megalkotásával teljesítette (OBH 8342/1996).

A szerződéskötést követően egyoldalúan megváltoztatott lakáscélú hitelek részleteinek megfizetésére nem képes állampolgárok érdekében fordult az országgyűlési biztos a miniszterelnökhöz. Ajánlásában kezdeményezte a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény olyan módosítását, amely nem veszélyezteti a hátrányos helyzetbe került családoknak a megszerzett hajlékhoz fűződő jogait. A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt el (OBH 9019/1996).

A magyar állampolgárságot kérő személyek jogai érvényesülésének helyzetét feltáró vizsgálat megállapításai alapján az országgyűlési biztos a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosítására hívta fel a belügyminisztert. Javasolta a törvény felülvizsgálatát és módosítását az ügyintézés garanciái, a vizsgakötelezettség alóli mentesség, a családtagok kérelmének egységes elbírálása, valamint a jogorvoslat követelményeire tekintettel. A belügyminiszter válaszában az ajánlások többségével nem értett egyet. Az országgyűlési biztos ajánlásait — részben módosítva — fenntartotta (OBH 1936/1997).

Az öngyilkosságot megkísérlő személyek emberi jogainak átfogó vizsgálata tapasztalataira alapozva az országgyűlési biztos kezdeményezte a népjóléti miniszternél az akkor még általános vita alatt lévő egészségügyi törvényjavaslat felülvizsgálatát, a mentőtisztnek a sürgősségi beszállítás esetén fennálló döntési jogkörére vonatkozóan. Az országgyűlési biztos kezdeményezte továbbá, hogy a miniszter dolgozza ki annak szabályait, hogy a zavart tudatállapotú, a polgári jog szerint cselekvőképtelen, azonban cselekvőképességet érintő gondnokság alatt nem lévő személyeknél a belátási képesség hiányát — különösen az ellátás visszautasítása tekintetében — hogyan kell megállapítani. A válaszadásra nyitva álló határidő a beszámoló elkészítésének idejéig nem telt el. Időközben azonban az Országgyűlés megalkotta az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt, amely az országgyűlési biztosi ajánlással érintett szakaszokat a javaslat szerinti szövegezéssel tartalmazza (OBH 5006/1997).

A hivatásos rendőrök körében végzett átfogó vizsgálata eredményeként az országgyűlési biztos kezdeményezte a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény módosítását egyrészt a hivatásos állomány fegyelmi és a feladataival összefüggő büntetőügyeiben a védelemhez való jog teljes körű érvényesülése érdekében. Másrészt, hogy általános szabályként mondja ki a törvény a hivatásos állomány túlszolgálati díjra való jogosultságát. Az első ajánlásra a belügyminiszter — az igazságügy-miniszterrel egyetértésben — azt válaszolta, hogy a javaslattal egyetért, de a téma további egyeztetést igényel. A másik ajánlás megvalósítására a szolgálati törvény tervezett módosításakor kerül sor. Az országgyűlési biztos a válaszokat elfogadta (OBH 5007/1997).

A két áldozatot követelő tűzszerészbaleset miatt indított hivatalbóli vizsgálatot követően az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában kérte a honvédelmi minisztert a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény és a végrehajtási jogszabályai felülvizsgálatára abból a szempontból, hogy továbbra is a honvédségnek kell-e ellátnia ezt a közszolgálati feladatot. Felülvizsgálata eredményeként kezdeményezze a törvény megfelelő módosítását, a tűzszerészi feladatot szabályozó kormányrendelet megalkotását és a szükséges végrehaj-

tási rendeletek kiadását. A miniszter 1997. decemberi válasza szerint folyamatban van mind a honvédelmi törvény, mind a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény módosítása illetőleg a vonatkozó kormányrendelet előkészítése (OBH 6883/1997).

5.2.2. Kormányrendelet

Egy környezetvédelmi panasz ügyében észlelte az országgyűlési biztos általános helyettese, hogy nem készült el a környezetvédelmi törvényben előírt, a jegyző és a polgármester környezetvédelmi feladatait meghatározó kormányrendelet. Ajánlással fordult ezért a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszterhez, melyben az önkormányzatok polgármesterének, jegyzőjének és a környezetvédelmi felügyelőségek feladat- és hatáskörét megállapító kormányrendelet kidolgozását kezdeményezte. A miniszter válasza szerint a jogszabály előkészítés alatt van (OBH 549/1995).

Egy távfűtési díjat kifogásoló panasz ügyében állapította meg az országgyűlési biztos, hogy az alkotmányos visszásságot a lakóépületek és a bérbeadás útján hasznosított más épületek központi fűtéséről és melegvízellátásáról szóló 2/1966. (III. 31.) ÉM rendelet elavult, hiányos szabályozása okozta. A joghézag megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos — a törvényalkotásra vonatkozó ajánláson kívül — indítványt fogalmazott meg a probléma kormányrendeletben történő szabályozás érdekében az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszternek. A miniszter válaszában az ajánlást elfogadta és azt a tájékoztatást adta, hogy a Kormány a vonatkozó jogszabályi rendezést 1998. II. félévére tervezi. Mivel a válaszban tett ígéret a fennálló alkotmányos visszásságot nem orvosolja, az országgyűlési biztos ajánlását fenntartotta (OBH 3940/1996).

A magyar állampolgárságot kérő személyek jogai érvényesülésének helyzetét feltáró vizsgálat megállapításai alapján az országgyűlési biztos a belügyminisztertől a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról rendelkező 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet kiegészítését is kérte az állampolgársági vizsga szabályozása kérdésében. A belügyminiszter az ajánlást elfogadta és ígéretet tett annak teljesítésére (OBH 1936/1997).

5.2.3. Miniszteri rendelet

Az előző beszámolási időszakban egy közlekedési balesetet elkövető személynek — a büntetőeljárás jogerős befejezését megelőzően — a jogosítványa bevonásából eredő korlátozása miatt tett ajánlást az országgyűlési biztos általános helyettese a belügyminiszternek. Kezdeményezte, hogy az eljáró hatóságok mérlegelésébe tartozzon a bevont vezetői engedélyek visszaadásáról való döntés. A belügyminiszter a közúti közlekedés rendőrhatósági igazgatásáról szóló 20/1990. (VIII. 6.) BM rendelet helyébe lépő 48/1997. (VIII. 26.) BM rendeletben eleget tett az ajánlásban foglaltaknak (5561/1996).

Az országgyűlési biztos a rendőrségi eljárásban a védelemhez való alkotmányos jog átfogó vizsgálata után ajánlást intézett a belügyminiszterhez, melyben a bűnügyek rendőrségi nyomozásának szabályaira vonatkozó jogalkotási folyamat felgyorsítását kérte. Indítványozta a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet kiegészítését a fogvatartott védője nevének nyilvántartási kötelezettségével. A belügyminiszter válaszában az ajánlást elfogadta, a jogszabály-előkészítési munka elkezdődött (OBH 6564/1996).

Újságcikk alapján hivatalból indított vizsgálatot az országgyűlési biztos a dögkutak kezelésével kapcsolatban. A vizsgálat megállapította, hogy többnyire hiányzik az építési jogszabályokban előírt védőtávolság, a zárt fedél és kerítés. Nincs egységes fertőtlenítési rend, az csupán alkalomszerűen történik. Általános jelenség, hogy illetéktelen személyek is hozzáférhetnek a döghúshoz. Az országgyűlési biztos megállapításai alapján — az egyedi intézkedéseken kívül — a földművelésügyi minisztertől a fertőtlenítések rendjének rendeletben történő szabályozását kérte. A válaszra nyitva álló határidő még nem telt el (OBH 5552/1997).

A honvédelem hivatásos és sorállományú tagjai emberi jogai érvényesülésének helyzetét feltáró átfogó vizsgálat tapasztalatai alapján az országgyűlési biztos általános helyettese számos jogalkotást érintő ajánlást fogalmazott meg a honvédelmi miniszternek. Kezdeményezte, hogy haladéktalanul tegyen eleget a vonatkozó törvényekben előírt jogalkotási feladatainak. Miniszteri rendeletként alkossa meg az új Szolgálati Szabályzatot. Vizsgálja felül és rendeletben szabályozza — többek között — a katonai rendészet működését, a szabadságra és pihenőidőre vonatkozó előírások végrehajtásáért való felelősség kérdését, a fegyelmi jog gyakorlását, a bizalmirendszert, a más kereső foglalkozás végzésére vonatkozó szabályozást. Kezdeményezte a miniszteri utasítások időszerűségének felülvizsgálatát és szükség szerint rendeletben való szabályozását. A honvédelmi miniszter — egyeztetés eredményeként — a bizalmirendszer újraszabályozására vonatkozó indítványon kívül az ajánlásokat szinte teljes egészében elfogadta. Az el nem fogadott ajánlásban foglalt kezdeményezést az országgyűlési biztos általános helyettese továbbra is fenntartotta (OBH 7459/1996).

Az országgyűlési biztos 1996-ban átfogó vizsgálat keretében tekintette át az idegenrendészeti őrizet végrehajtását, illetve értékelte az érintett személyek alkotmányos jogainak érvényesülését. Ennek tapasztalatai alapján kezdeményezte — többek között —, hogy a határőrség országos parancsnoka vizsgálja meg, hogy a közösségi szálláson dolgozó állomány tagjai közül mely munkakörökben dolgozók munkája tekinthető fokozottan veszélyesnek és ezekben veszélyességi pótlékot állapítson meg. Az ajánlást az országos parancsnok elfogadta, a vonatkozó miniszteri rendelet kiegészítéséről szóló javaslatot elkészítette. A miniszteri rendelet módosítása nem történt meg (OBH 700-83/1996).

Az országgyűlési biztos 1996-ban fordult ajánlással az igazságügy-miniszterhez, melyben — többek között — kezdeményezte, hogy a bűncselekményből származó, az életben, testi épségben vagy egészségben okozott kár megtérítése iránti igények érvényesítése során a sértettet tárgyi költségmentesség illesse meg. Hosszas egyeztetés után az 1/1998. (I. 16.) IM

rendelet az ajánlás szerint módosította a vonatkozó, a költségmentesség alkalmazását a bírósági eljárásban szabályozó 6/1986. (VI. 26.) IM rendeletet (OBH 3313/1996).

Az országgyűlési biztos a rendőrségi eljárásban a védelemhez való alkotmányos jog átfogó vizsgálata eredményeként az igazságügy-miniszternek javasolta a büntetőeljárás során kirendelt védők díjáról és költségeiről szóló 1/1974. (II. 15.) IM rendelet és a végrehajtásáról szóló IM utasítás felülvizsgálatát is, a szociálisan rászorult fogvatartottak költségmentességének biztosítása és a kirendelt védő díjazása szempontjából. A miniszter az ajánlást elfogadta azzal, hogy arra az új büntetőeljárási törvény elfogadása után kerülhet sor (OBH 6564/1996).

Egy nyaralóhelyen ingatlannal rendelkező panaszos ügyében az országgyűlési biztos általános helyettese 1996-ban kereste meg ajánlásával a közlekedési, hírközlési és vízügyi minisztert, kezdeményezve az állami tulajdonú közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvízért, illetőleg az állami tulajdonú közüzemi csatornamű használatáért fizetendő díjakról szóló 1/1995. (I. 31.) KHVM rendelet módosítását. Indítványozta, hogy az állami tulajdonú közüzemi csatornamű használatáért fizetendő díj meghatározásában — lakossági fogyasztók esetén az év meghatározott időszakában — érvényesüljön a locsolási kedvezmény. A hatályos szabályozás szerint ugyanis a csatornahasználati díj a felhasznált vízmennyiség függvénye, a település jellegére, az ingatlan övezeti besorolására és az évszakra tekintet nélkül. Az előző beszámoló elkészítésének időpontjában a válaszra nyitva álló határidő még nem telt el. Időközben a miniszter az ajánlást nem fogadta el, annak ellenére, hogy 1991-ben a panaszosnak írott levelében már ígéretet tett a jogi szabályozás felülvizsgálatára. Az országgyűlési biztos ajánlását változatlan formában fenntartotta. A miniszter a fenntartott ajánlást sem fogadta el (OBH 89/1995).

Egy telefonszámla összegével kapcsolatos reklamáció ügyének vizsgálata során állapította meg az országgyűlési biztos általános helyettese, hogy a jelenlegi jogi szabályozás értelmében a fogyasztóvédelmi felügyelőségeknek nincs hatáskörük a számlázással kapcsolatos panaszok elbírálására, az ilyen jellegű igények csupán bírói úton érvényesíthetők. A távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény szerint viszont a miniszter rendeletben határozza meg az előfizetői szerződésnek a fogyasztók védelmével, és a szolgáltatás minőségével összefüggő feltételeit. Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlással fordult — többek között — a közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszterhez a hiányzó jogszabály megalkotása érdekében. Hosszas egyeztetés után a miniszter kiadta az egyes távközlési előfizetői szerződéseknek a fogyasztók védelmével és a szolgáltatás minőségével összefüggő feltételeiről, illetőleg a hatósági minőségfelügyeletről szóló 29/1997. (XII. 20.) KHVM rendeletet, amely azonban a fogyasztóvédelmet nem teljeskörűen szabályozza. Az országgyűlési biztos általános helyettese ezért ajánlását fenntartotta, melynek megválaszolására a nyitva álló határidő még nem telt el (OBH 3568/1996).

Az előző beszámolási időszakban tett ajánlást az országgyűlési biztos a felsőoktatásban dolgozó vezető oktató nők nyugdíjazása során megnyilvánuló diszkrimináció orvoslása érdekében a művelődési és közoktatási miniszternek. A miniszter az ajánlást visszautasította, ezért az előző évi beszámolóban az országgyűlési biztos az Országgyűlés intézkedését kérte. A házelnök tájékoztatása szerint az ügyet az illetékes bizottságnak adták át. A bizottság állásfoglalásáról az országgyűlési biztosnak további információja nincs (4945/1996).

A művelődési és közoktatási, valamint a népjóléti miniszterekhez fordult több ajánlással az országgyűlési biztos a fogyatékosokat ápoló-gondozó otthonokban folytatott vizsgálatát követően, még 1996. év végén. Mind a művelődési és közoktatási, mind a népjóléti miniszter egyetértését fejezte ki abban a kérdésben, hogy a szociális intézményekben élő fogyatékos emberek állapota szakmai felülvizsgálatának rendszere nem kellően szabályozott. Ígéretet tettek, hogy a szabályozás tartalmi követelményeinek kidolgozására közös munkacsoportot hoznak létre. A munkacsoport tevékenységéről további információ még nem érkezett. A művelődési miniszter előkészítésében időközben a kormány a 164/1997. (IX. 30.) Korm. rendelettel létrehozta az Esély a Fogyatékos Gyermekek, Tanulók Felzárkóztatásához Országos Közalapítványt. A népjóléti miniszter viszont nem fogadta el az ún. civil kontroll miniszteri rendelettel történő szabályozására vonatkozó ajánlást, annak ellenére, hogy az ugyanerre a kérdésre vonatkozó — a pszichiátriai otthoni vizsgálatot követően tett — ajánlás tekintetében egyetértően nyilatkozott. Az országgyűlési biztos az ajánlást fenntartotta, tekintettel arra, hogy a szabályzás a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény megalkotásával vált igazán időszerűvé (OBH 9329/1996).

Az ÁNTSZ megyei intézeteinek kémiai és virológiai laboratóriumában dolgozó köztisztviselők veszélyességi pótlékára vonatkozó szabályozás érdekében fordult az országgyűlési biztos általános helyettese 1996-ban a népjóléti miniszterhez. A minisztertől kapott első válasz nem volt egyértelmű abból a szempontból, hogy a miniszter egyetért-e az ajánlással, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese azt megismételte. Többszöri levélváltás után, 1997. december végén a népjóléti miniszter közigazgatási államtitkára azt a tájékoztatást adta, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvénynek az 1997. évi CI. törvénnyel történt módosítása következtében a miniszternek már nincs felhatalmazása a rendeleti szabályozásra, mivel az illetménypótlékra jogosító munkakörök megállapítása a hivatali szervezet vezetőjének hatásköre. A minisztérium egyébként támogatást adott az ÁNTSZ-eknek az illetménypótlékok kifizetésére, ami véleménye szerint megoldja a problémát. Az országgyűlési biztos általános helyettese a választ tudomásul vette. A jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében azonban ajánlással kíván fordulni a belügyminiszterhez, kezdeményezve a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény kiegészítését a veszélyes munkakörök meghatározásának határidejével és módjával (OBH 870/1995).

Az öngyilkosságot megkísérlő személyek emberi jogainak átfogó vizsgálata tapasztalataira alapozva az országgyűlési biztos a népjóléti miniszternek címzett ajánlásai között kérte, hogy rendeletben vagy az állami irányítás egyéb eszközének

minősülő utasításban szabályozzon több, az öngyilkosság megelőzését, illetőleg az öngyilkosságot megkísérelt személyek ellátását érintő kérdést. Így például a mozgó pszichiátriai szolgálat megszervezését, a szociális gondozás kiterjesztését az öngyilkosság megelőzésének, ellátásának és utógondozásának területeire. Az állásfoglalás kialakítására nyitva álló határidő még nem telt el (OBH 5006/1997).

5.2.4. Önkormányzati rendeletek

Az országgyűlési biztos az előző beszámolási időszakban kezdeményezte egy települési önkormányzatnak a köz- és zöldterületek védelméről szóló rendelete módosítását, mert az nem mindenben felelt meg — az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 1995. évi XLII. törvény által — előírt követelménynek. Az előző évi beszámoló idején az ügy még nem fejeződött be, mivel a módosított rendelet sem tett eleget az előírásoknak. Az országgyűlési biztos fenntartott ajánlására időközben a jegyző válaszolt, miszerint a kifogásolt rendelkezés pótlása érdekében az önkormányzat intézkedett (OBH 2849/1995).

Az önkormányzati lakások elidegenítésének szabályait megállapító rendelet módosítását indítványozta az országgyűlési biztos általános helyettese, mivel a szabályozás hiányában az önkormányzat jogszabálysértően utasította el egy önkormányzati tulajdonú lakás elidegenítése során a vevő által felajánlott saját jogú kárpótlási jegyet. Az önkormányzat az ajánlással egyetértett, rendeletét kiegészítette, és a panaszos kárpótlási jegyét utólag beszámította a vételárba (OBH 214/1996).

Két üdülőövezettel rendelkező önkormányzattól a szemétszállítási szolgáltatási díjat megállapító rendeletek módosítását kérte az országgyűlési biztos, mivel azok nem tették lehetővé — az üdülőtulajdonosok szempontjából indokolt — a szolgáltatással arányban álló ellenérték megállapítását. Az egyik önkormányzat az ajánlás szerint módosította rendeletét (OBH 3105/1995). A másik módosított önkormányzati rendelet azonban még mindig nem orvosolta a megállapított alkotmányos visszásságot, ezért az országgyűlési biztos újabb ajánlással kíván élni (OBH 5480/1996).

A rendkívüli és rendszeres nevelési segély feltételeit meghatározó rendeletalkotási kötelezettségének elmulasztása miatt fordult ajánlással az országgyűlési biztos egy települési önkormányzat képviselő-testületéhez. A polgármester az ajánlást elfogadta, a testület a szociális rendeletének kiegészítésével orvosolta az alkotmányos visszásságot (OBH 8970/1996).

A szociális biztonsághoz való jog sérelme miatt kezdeményezte az országgyűlési biztos általános helyettese annak az önkormányzati rendeletnek a módosítását, amely nem tette lehetővé, hogy a korábban önkormányzati tulajdonú lakásokra az adásvételi szerződésben előírt elidegenítési és terhelési tilalom alól — például személyi vagy vagyoni viszonyok megváltozása esetén — egyedi elbírálással mentességet kaphasson tulajdonosa. Az önkormányzat az ajánlásban foglaltak szerint módosította rendeletét (OBH 9167/1996).

A helyi adókról szóló önkormányzati rendelet módosítása céljából fogalmazott meg ajánlást az országgyűlési biztos, mert álláspontja szerint a rendelet a tényleges bentlakás fogalmát — ami az építményadó alóli mentesség alapjául szolgál — indokolatlanul kiterjesztően határozta meg. A polgármesterhez küldött ajánlásnak a testület eleget tett és rendeletét annak megfelelően módosította (OBH 3076/1997).

5.2.5. Állami irányítás egyéb jogi eszköze

Az öngyilkosságot megkísérlő személyek emberi jogainak átfogó vizsgálata tapasztalataira alapozva az országgyűlési biztos a népjóléti miniszternek címzett ajánlásai között kérte, hogy rendeletben vagy az állami irányítás egyéb eszközének minősülő utasításban szabályozzon több, az öngyilkosság megelőzését, illetőleg az öngyilkosságot megkísérelt személyek ellátását érintő kérdést. Így például a mozgó pszichiátriai szolgálat megszervezését, a szociális gondozás kiterjesztését az öngyilkosság megelőzésének, ellátásának és utógondozásának területeire. A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt el (OBH 5006/1997).

5.3. Alkotmánybírósági eljárás, ügyészi óvás, fegyelmi, büntető- és szabálysértési eljárás kezdeményezése

5.3.1. Alkotmánybírósági eljárás

Az előző évi beszámoló foglalkozott egy személygépkocsiban közúti ellenőrzés során felfedezett baseballütő miatti szabálysértési eljárást kifogásoló panaszos ügyében tett intézkedésekkel. 1997-ben az országgyűlési biztos általános helyettese az Alkotmánybírósághoz fordult azzal a kérelemmel, hogy mind a Legfőbb Ügyészségnek az ügyben kiadott iránymutatását, mind az eljárás lefolytatására jogcímet adó, a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről rendelkező 124/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdését, mint az Alkotmányba ütközőt semmisítse meg. Az Alkotmánybíróság a két indítványt még nem tárgyalta meg (OBH 3262/1995).

Alkotmányértelmezést kért az országgyűlési biztos a NATO-hoz való csatlakozás népszavazásával kapcsolatos ügyben. A beadvány azt a kérdést vetette fel, hogy sérülne-e az állampolgároknak a közvetlen hatalomgyakorláshoz fűződő joga akkor, ha a már megkezdett aláírásgyűjtés ideje alatt az Országgyűlés azonos tárgyban más kezdeményezés alapján népszavazás kiírásáról döntene. Mivel a nem egyértelmű jogi szabályozás miatt az országgyűlési biztos a beadványt érdemben nem tudta vizsgálni, ezért kérte az Alkotmánybíróságtól — a mindenkire kötelező — alkotmányértelmezést. Az Alkotmánybíróság a beadványt érdemben elbírálta (OBH 8526/1997).

5.3.2. Ügyészi óvás

Egy vagyoni kárpótlási üggyel összefüggésben állapította meg az országgyűlési biztos, hogy a földkiadó bizottság egy részaránytulajdon kiadása során mind a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény, mind az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény több rendelkezését megsértette. A jogsértést a másodfokon elbíráló Földművelésügyi Hivatal — mivel el-

mulasztotta a tényállás tisztázását — nem orvosolta. Az ügyben az országgyűlési biztos törvényességi óvás benyújtását kezdeményezte az illetékes főügyésznél. Időközben azonban a panaszos a sérelmezett másodfokú közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kérte, így az ajánlás okafogyottá vált. A megyei főügyész erről szóló tájékoztatását az országgyűlési biztos tudomásul vette (OBH 7743/1996).

5.3.3. Fegyelmi eljárás kezdeményezése

Az országgyűlési biztos általános helyettese egy építési ügyben folytatott vizsgálata során — a közigazgatási hivatal megkeresésén kívül — fegyelmi felelősségre vonásra vonatkozó indítvánnyal fordult a település polgármesteréhez amiatt, mert az érintett polgármesteri hivataltól többszöri sürgetés ellenére sem kapta meg a kért iratokat. A polgármester az ajánlásban foglalt kezdeményezést nem fogadta el, mivel a körjegyzőséget alkotó önkormányzatok képviselő-testületei nem kívántak a körjegyző ellen fegyelmi eljárást lefolytatni. A választ az országgyűlési biztos általános helyettese tudomásul vette (OBH 2780/1995).

Egy másik építési ügyben az eljáró települési jegyző a határidőben beadott fellebbezést nem terjesztette fel a felettes szervéhez. Az országgyűlési biztos általános helyettese a megállapított alkotmányos visszásság orvoslásán túl a település polgármesterénél kezdeményezte a jegyző fegyelmi felelősségének megállapítását is. A polgármester késedelmesen megküldött válasza szerint a jegyző ellen fegyelmi eljárást nem kíván indítani. Az országgyűlési biztos általános helyettese a választ tudomásul vette (OBH 2623/1996).

A Matáv Rt.-nek az ún. belépési díj ismételt megfizetésére való felszólítását kifogásoló panasz kivizsgálását követően az országgyűlési biztos ajánlásában a mulasztásért felelős személyek felelősségre vonását kezdeményezte. A távközlési centrum vezetője a kezdeményezésre nem válaszolt. Miután az országgyűlési biztos az ajánlást megismételte, közölte, hogy a fegyelmi felelősségre vonásra az érintett személy munkahely változtatása miatt nem volt lehetőség (OBH 7562/1996).

Az országgyűlési biztos az 1996. év végén a fogyatékosokat ápoló-gondozó otthonokban végzett vizsgálata tapasztalatai alapján az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Intézetének vezetőjénél — bizonyos szakvélemények kiadása miatt — egy neurológus főorvos fegyelmi felelősségének kivizsgálását kérte. Az ÁNTSZ megyei szerve a lefolytatott vizsgálat eredményeként megállapította a főorvos munkaköri kötelezettségének vétkes megszegését, viszont a fegyelmi felelősségre vonásra nyitva álló jogvesztő határidő időközben már eltelt. Erre tekintettel az országgyűlési biztos a Magyar Orvosi Kamara etikai eljárását kezdeményezte, amely az eljárás lefolytatása után az elkövetett etikai vétség miatt a főorvost megrovásban részesítette (OBH 9329/1996).

Ugyancsak a fogyatékosokat ápoló-gondozó otthonokban kialakult, alkotmányos jogokat sértő állapotokért való felelősség megvizsgálását kérte az országgyűlési biztos két fenntartó önkormányzattól is. Az egyik otthon igazgatójának fegyelmi felelősségét a fenntartó testület megállapította és fegyelmi büntetésként elbocsátotta. A másik fenntartó az otthon igazgatójának fegyelmi felelőssége kérdésében — a fegyelmi eljárás megindítására rendelkezésre álló határidőn belül — egyértelmű álláspontot nem tudott kialakítani, azonban az igazgató közalkalmazotti jogviszonyát időközben közös megegyezéssel megszüntették (OBH 9329/1996).

Az országgyűlési biztos általános helyettese egy egészségbiztosítási pénztári eljárást kifogásoló panasz vizsgálatakor azt észlelte, hogy a pénztár pontatlan ügyintézése nem egyszeri alkalom volt, hanem hosszabb időn át tartó folyamat. Ajánlásában kezdeményezte a pénztár igazgatójánál a felelősség vizsgálatát és az egyéb szükséges intézkedések megtételét. A fegyelmi felelősségre vonásra vonatkozó ajánlásnak az igazgató eleget tett, azonban válasza szerint többletfeladataik ellátásához a feltételek nem biztosítottak. Ez utóbbira tekintettel az országgyűlési biztos általános helyettese az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját kérte fel további vizsgálatra (OBH 5304/1997).

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy alkotmányos visszásságot okozott azoknak a rendőröknek az eljárása, akik a családi veszekedés miatt hozzájuk forduló panaszost ugyan felvilágosították a könnyű testi sértés miatti eljárás megindításának lehetőségéről, de nem intézkedtek az elmondottak alapján felmerült kiskorú veszélyeztetése bűncselekményének alapos gyanúja ügyében. Az országgyűlési biztos a megyei rendőrfőkapitányt kérte fel a felelősség kivizsgálására. A válaszadásra rendelkezésre álló határidő még nem telt el (OBH 6430/1997).

Elhúzódó nyugdíj megállapítási eljárást vizsgálva tárta fel az országgyűlési biztos, hogy panaszos ügyében mind a munkáltató, mind nyugdíjbiztosítási igazgatóság jogsértően járt el. A konkrét intézkedés kezdeményezésén túl ajánlásában indítványozta mindkét szervnél az eljárásáért való felelősség kivizsgálását. A válaszra nyitva álló határidő még nem telt el (OBH 7039/1997).

5.3.4. Büntetőeljárás kezdeményezése

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában büntetőeljárás megindítására — nyomozás elrendelésére — kérte fel a legfőbb ügyészt, ugyanis egy epilepsziás beteg halála ügyében az illetékes rendőrség annak ellenére szüntette meg az eljárást, hogy az orvosszakértői vélemény szerint felmerült a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés gyanúja. A legfőbb ügyész a kezdeményezést teljesítette (OBH 2196/1996).

Egy baleset során intézkedő rendőrökkel szemben megindított, majd bűncselekmény hiányában megszüntetett büntetőeljárás felülvizsgálatát kezdeményezte az országgyűlési biztos általános helyettese a legfőbb ügyésznél, mivel egy bírósági ítélet megállapítása szerint a rendőrök intézkedése jogszerű, de a helyzet tisztázására alkalmatlan volt. A legfőbb ügyész az ajánlással kapcsolatos álláspontját a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárásban hozott döntésétől tette függővé. A későbbiekben a Legfelsőbb Bíróság a másodfokon eljárt bíróságot új eljárásra utasította, ezért a legfőbb ügyész az ajánlás teljesítését elutasította. Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlását visszavonta azzal, hogy az új ügydöntő ítélet meghozatala után újra megvizsgálja intézkedési lehetőségét (OBH 5487/1996).

6.
Jogszabálytervezetek véleményezése

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese — az adatvédelmi biztostól eltérően — nem rendelkeznek törvényben biztosított feladatkörrel a jogszabálytervezetek véleményezésére, illetve észrevételezésére. Egyes jogszabályok tervezeteit az előkészítést végző szervek azonban törvényi kötelezettség nélkül is megküldték részükre.

Előfordult, hogy az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese vizsgálatuk eredményeként, ajánlásukban valamely jogszabály megalkotását, módosítását vagy kiegészítését kezdeményezték. Ilyen esetekben a jogszabályok tervezeteit az érintett szervek többnyire annak bizonyítékaként küldték meg az Országgyűlési Biztos Hivatala részére, hogy az ajánlásnak eleget tettek. Ezeket az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese általában abból a szempontból vizsgálták, hogy az ajánlás eredményeként született normaszöveg alkalmas lehet-e a vizsgálat során feltárt alkotmányos visszásságok orvoslására és megelőzésére.

Olyan eset is volt, amikor valamely jogszabályalkotást érintő ajánlás elfogadását követően hosszabb idő elteltével sem érkezett hír az ajánlásban foglaltak megvalósulásáról. Ezért az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese az érintett szervnél érdeklődött az előkészítő munkálatok állásáról és „betekintés” céljából kérte a rendelkezésre álló szövegtervezet megküldését. Ezeket az anyagokat formálisan nem véleményezték, azonban több esetben a hivatali munkatársak közötti szakmai konzultációk alapját képezték.

Több esetben volt példa arra is, hogy azon jogszabályok tervezeteit, amelyek egyes alkotmányos jogok gyakorlati megvalósulását szabályozzák, ezért a jogalanyok széles körét érintik, a jogszabály-előkészítésért felelős szervek a közigazgatási körözés során az Országgyűlési Biztos Hivatala részére is megküldték. Ezeknek a tervezeteknek a véleményezése során az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese a normaszövegben rejlő esetleges alkotmányos visszásságok gyanújára hívta fel a kodifikációt végző szervek figyelmét.

Az országgyűlési biztos, illetve általános helyettesének egyetértése nem feltétele a jogszabálytervezetek elfogadásának, illetve hatálybalépésének. Ezért mindketten fenntartják a jogot arra, hogy az általuk véleményezett jogszabály hatálybalépését követően feltárt esetleges alkotmányos visszásságok megszüntetésére — ajánlásaikban — javaslatot tegyenek azok módosítására.

Az országgyűlési biztos, illetve általános helyettese az általuk véleményezett jogszabálytervezetek további sorsát illetően azt tapasztalták, hogy észrevételeiket az érintett szervek megfontolták, és a normaszövegek átdolgozása során többnyire hasznosították. A közigazgatási körözés során véleményezett jogszabályok tervezeteinek felsorolását, illetve a velük kapcsolatos legfontosabb észrevételeket a 2. számú mellékletben közöljük.

7.
Az országgyűlési biztos és általános helyettese szakmai kapcsolatai

Az országgyűlési biztos és általános helyettese 1997-ben is törekedett arra, hogy a különböző hatóságokkal, intézményekkel folyamatos párbeszéd alakuljon ki, és ne csak a vizsgálataik, inspekciós látogatásaik során kerüljenek kapcsolatba.

Az elmúlt évben a nagyobb jelentőségű és az átfogó vizsgálatokat már rendszeresen követték olyan megbeszélések, egyeztetések, melyek az ajánlások megvitatását szolgálták, vagy a gyakorlati végrehajtására vonatkoztak. Egyre többször fordult elő az is, hogy a megvizsgált szervek fenntartói szakmai tanácskozásokon, továbbképzéseken kívánták hasznosítani a vizsgálatok tapasztalatait. Mindkét fél számára hasznosak voltak ezek a konzultációk. Az érintett szervek megismerhették a kizárólag emberi jogi megközelítésből folytatott vizsgálatok szempontjait, az országgyűlési biztosok pedig a további vizsgálatokban hasznosítható információkat gyűjthettek.

A beszámoló előző részeiben már említett szakmai találkozókon, munkalátogatásokon kívül az országgyűlési biztos és általános helyettese igyekezett élő kapcsolatot fenntartani — különösen az emberi jogok védelmével foglalkozó — érdekképviseleti, érdekvédelmi szervezetekkel is. Az eddig eltelt időszakban majdnem 50 civil szervezet jelezte együttműködési szándékát, hatékony munkakapcsolat azonban megközelítőleg 30 szervezettel alakult ki. Számos érdekképviseletet ellátó szervezet rendszeresen küld, illetőleg továbbít olyan panaszokat, amelyek az országgyűlési biztos intézkedését igénylik. Ebből a szempontból említésre érdemes a Fehér Kereszt Gyermekvédő Alapítvány, a Magyar Emberi Jogi Központ, a „Kézenfogva” Összefogás a Fogyatékosokért Alapítvány, az Értelmi Fogyatékosok Országos Érdekvédelmi Szövetsége a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat és a Magyar Orvosi Kamara. A nonprofit szervezetekkel való kapcsolattartás másik formája az, amikor az országgyűlési biztos — hatáskörének hiánya miatt — a panaszosokat az érdemben segíteni tudó intézményhez irányítja, így például a Menhely Alapítványhoz, az Ökumenikus Szeretetszolgálathoz, a Menedék Migránsokat Segítő Egyesülethez, a Magyar Vöröskereszthez, a Máltai Szeretetszolgálathoz.

Az elmúlt évben többször fordult elő, hogy a civil szervezetek szakmai rendezvényeiken igényelték az országgyűlési biztos és általános helyettese, illetőleg munkatársaik közreműködését. Kiemelkedő jelentőségűek voltak ezek közül az egészségügyi és az ún. esélyegyenlőségi törvények tervezeteihez kapcsolódó szakmai viták.

1997-ben a biztosok több munkatársa vett részt nemzetközi szakmai rendezvényeken, így Strasbourgban az Emberi Jogok Európai Konvenciója menedékjogi szemináriumán, Stockholmban és Manchesterben a pszichiátriai betegek emberi jogaival foglalkozó rendezvényen, illetőleg egyeztetésen, az Európafórum Wien által szervezett regionális nőjogi konferencián, és Olaszországban a fiatal büntetőjogászok részére szervezett nemzetközi kollokviumon.

Az alábbiakban ismertetjük azokat a fontosabb szakmai előadásokat, amelyeket a beszámolási időszakban az országgyűlési biztos és általános helyettese tartott.

1. Közbiztonság '97 Konferencia
   Előadás címe: A bűnöző-utánpótlás kérdései
   (Gönczöl Katalin)
   Előadás időpontja: 1997. január 24.
   Előadás helyszíne: Országház Kongresszusi terem
2. Criminal Justice: The challenge of prison overcrowding, International Seminar of the „Penal System and Human Rights Program" ILANUD/European Commission
   Előadás címe: Prison overcrowding and criminal policy in Latin America
   (Gönczöl Katalin)
   Előadás időpontja: 1997. február 5.
   Előadás helyszíne: San Jose, Costa Rica
3. Találkozó a közigazgatási hivatalok vezetőivel
   Előadás címe: Tájékoztató a pszichiátriai és a fogyatékos otthoni vizsgálatok tapasztalatairól, az ajánlásokról és azok utóéletéről
   (Gönczöl Katalin)
   Előadás időpontja: 1997. április 4.
   Előadás helyszíne: Noszvaj
4. Manfred Wörner Alapítvány Védelempolitikai Tanfolyam: Az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék és az ombudsmanok szerepe a fegyveres erők ellenőrzésében
   Előadás címe: Az országgyűlési biztos szerepe a honvédség civil felügyeletében
   (Polt Péter)
   Előadás időpontja: 1997. április 11.
   Előadás helyszíne: Honvédelmi Minisztérium
5. Friedrich Naumann Alapítvány: Polgári kezdeményezés — állami hatalom című konferencia
   Előadás címe: A hatóságok és az emberi jogok Magyarországon
   (Polt Péter)
   Előadás időpontja: 1997. április 12.
   Előadás helyszíne: Dobogókő
6. Igazságügyi Minisztérium és a Penal Reform International: Az alternatív szankciók, mint a bűnözéskontroll új eszközei
   Előadás címe: A bűnözés jelenlegi tendenciái Európában
   (Gönczöl Katalin)
   Előadás időpontja: 1997. április 14.
   Előadás helyszíne: Igal
7. Budapest Kőbányai Önkormányzat, Polgármesteri Hivatala rendezvénye
   Előadás címe: Az ombudsman eljárása az állampolgárok védelmében
   (Polt Péter)
   Előadás időpontja: 1997. április 17.
   Előadás helyszíne: Budapest
8. Magyar Televízió adásszerkesztőinek tájékoztatása
   Előadás címe: Az ombudsman és a média
   (Gönczöl Katalin)
   Előadás időpontja: 1997. április 24.
   Előadás helyszíne: Budapest
9. Magyar Jogász Egylet Győr-Moson-Sopron Megyei Szervezetének rendezvénye
   Előadás címe: Az országgyűlési biztos tevékenységének másfél éves tapasztalatai
   (Gönczöl Katalin)
   Előadás időpontja: 1997. április 25.
   Előadás helyszíne: Győr
10. Közigazgatási Napok Dél-Dunántúlon 1997
    Előadás címe: Alkotmányos visszásság a helyi önkormányzatok és a helyi közigazgatás gyakorlatában (vitaindító előadás)
    (Gönczöl Katalin)
    Előadás időpontja: 1997. április 28.
    Előadás helyszíne: Zalaegerszeg
11. Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesület, Belügyminisztérium és Országos Rendőr-főkapitányság: Európai Áldozatvédő Fórum című konferencia
    Előadás címe: Az élethez és az emberi méltósághoz való jog a bűncselekmények áldozatait is megilleti. Az áldozattá vált turista kiszolgáltatott helyzete
    (Polt Péter)
    Előadás időpontja: 1997. május 29.
    Előadás helyszíne: Budapest
12. Művelődési és Közoktatási Minisztérium Ifjúsági Főosztálya: Országos Diákparlament
    Előadás címe: Milyen mértékben egyenjogúak a kiskorú és nagykorú állampolgárok, ennek megfelelően milyen jogérvényesítési képességük? Mit tesz az országgyűlési biztos hivatala a gyermekek és fiatalok, a diákok érdekében?
    (Gönczöl Katalin)
    Előadás időpontja: 1997. május 3.
    Előadás helyszíne: Budapest
13. Az Európa Tanács, a Büntető Igazságszolgáltatási Reform Társaság, a Friedrich Ebert Alapítvány és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága: Nők a börtönben című konferencia
    Előadás címe: A női elítéltek helyzete az ombudsman szemszögéből
    (Polt Péter)
    Előadás időpontja: 1997. május 30.
    Előadás helyszíne: Dobogókő
14. Kriminálexpo '97: A nemzetközi katonai büntetőjogi konferencia
    Előadás címe: Az ombudsman és az alkotmányos jogok védelme a honvédségnél
    (Polt Péter)
    Előadás időpontja: 1997. június 4.
    Előadás helyszíne: Budapest

15. Meeting of European Network of Ombudspersons for Children (ENOC)
Előadás címe: Protection of Children's Rights in Hungary
(Polt Péter)
Előadás időpontja: 1997. június 8—9.
Előadás helyszíne: Trondheim, Norvégia

16. 6th Meeting of European National Ombudsman
Előadás címe: European Cooperation concercing Issues of Asylum, Refugees, Foreign Labour and Immigration
(Gönczöl Katalin)
Előadás időpontja: 1997. szeptember 11.
Előadás helyszíne: Jeruzsálem

17. Jegyzői Klub
Előadás címe: Az önkormányzatok működésének ombudsmani tapasztalatai
(Polt Péter)
Előadás időpontja: 1997. október 15.
Előadás helyszíne: Dombrád

18. Tizenegyedik Jogász Vándorgyűlés
Előadás címe: Az ombudsman intézménye és működésének tapasztalatai
(Gönczöl Katalin)
Előadás időpontja: 1997. október 17.
Előadás helyszíne: Gyula

19. Magyar Gyermek- és Ifjúságvédelmi Szövetség
Előadás címe: Az ombudsman szerepe a gyermeki jogok tükrében
(Polt Péter)
Előadás időpontja: 1997. október 21.
Előadás helyszíne: Balatonlelle

20. The Centre for European and Russian Studies under the Auspices if International Studies and Overseas Programs / Faculty Graduate Student lecture Seminar: Cities in the 19th—20th century Europe
Előadás címe: Big Cities and Crime in Transforming Central Europe
(Gönczöl Katalin)
Előadás időpontja: 1997. november 6.
Előadás helyszíne: Cers Bunche Hall, University of Los Angeles, Los Angeles

21. Házi Gyermekorvosok Országos Érdekvédelmi Egyesülete
Előadás címe: Gyermekjog — betegjog
(Polt Péter)
Előadás időpontja: 1997. november 14.
Előadás helyszíne: Budapest

22. Honvéd Vezérkar, Humán Főcsoportfőnökség, Humánszolgálati Csoportfőnökség: Humán Konferencia
Előadás címe: Az alkotmányos jogok honvédségen belüli érvényesülésének legfontosabb tapasztalatai a közelmúltban végrehajtott vizsgálatok alapján
(Polt Péter)
Előadás időpontja: 1997. november 18.
Előadás helyszíne: Balatonkenese

23. Fédération Européenne pour la Disparition de la Prostitution (FEDIP)
Előadás címe: A prostitúció és az emberi jogok
(Polt Péter)
Előadás időpontja: 1997. november 29.
Előadás helyszíne: Budapest

24. Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Alapítvány, Friedrich Ebert Alapítvány és az Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány: Emberi jog a hadseregben
Előadás címe: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa intézményrendszerének kialakulása, működése és szerepe, a katonák állampolgári jogai érvényesítésében Magyarországon
(Polt Péter)
Előadás időpontja: 1997. december 4.
Előadás helyszíne: Budapest

25. Magyar ENSZ Társaság és a Magyar Jogász Egylet ülése az Emberi Jogok Napja alkalmából
Előadás címe: Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata a magyar gyakorlatban, mit tehet és mit tesz az állampolgári jogok országgyűlési biztosa
(Gönczöl Katalin)
Előadás időpontja: 1997. december 10.
Előadás helyszíne: Budapest

26. Diákjogi Charta, III. Diákjogi Felülvizsgálati Konferencia
Előadás címe: Emberi jogok, gyermeki jogok, diákjogok
(Polt Péter)
Előadás időpontja: 1997. december 13.
Előadás helyszíne: Budapest

8.
Ajánlások az Országgyűlés számára

Az Obtv. 26. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a biztosok az éves beszámolójukban az Országgyűlés elé terjesztik azokat a kirívóan súlyos, illetve az állampolgárok nagyobb csoportját érintő alkotmányos visszásságokat, amelyeket vizsgálataik során feltártak. Az elmúlt két és fél év tapasztalatai alapján ajánlásainkat a következőkben foglaljuk össze:

8.1. Törvényalkotásra vonatkozó ajánlások

A) Az előző beszámolóban előterjesztett és mindeddig nem teljesült, megismételt ajánlások

a) Sürgetjük a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítését célzó törvény megalkotását.

b) Az emberi jogok garanciarendszerének megerősítése érdekében javasoljuk az idegenrendészeti eljárásról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény módosítását.

B) Az 1997. évi vizsgálati tapasztalatok alapján kialakított ajánlások

a) Az emberi méltósághoz való jog védelme érdekében sürgetjük a temetőkről és a kegyeleti közszolgáltatásról szóló törvény megalkotását.

b) A diszkrimináció tilalma és a jogbiztonság sérelmének kiküszöbölése érdekében sürgetjük a tömbfűtéses hőszolgáltatás törvényi szabályozását.

8.2. Egyéb jogalkotásra vonatkozó ajánlások

a) A diszkrimináció tilalma, és a munkához való jog sérelmének kiküszöbölése érdekében javasoljuk annak a BM rendeletnek a megalkotását, amely az átmeneti szállásokon dolgozó határőrök számára veszélyességi pótlékot biztosít a hasonló feladatokat ellátó bv-állományúakra vonatkozó szabályokban foglaltaknak megfelelően.

b) Az élethez, a személyi biztonsághoz és más alapjogok súlyos sérelméhez vezető információáramlási hiányosságok megszüntetése érdekében javasoljuk a Magyar Honvédség bizalmi rendszerének átalakítását a szolgálati szabályzat kiadásáról szóló HM rendelet módosítása útján.

c) A diszkrimináció tilalmának a tulajdonhoz való joggal összefüggésben okozott sérelme kiküszöbölése érdekében javasoljuk a víz- és csatornadíjat szabályozó KHVM rendelet módosítását olyan módon, hogy a csatornadíj a tényleges használatot ellentételezze.

d) A jogorvoslathoz való jog érvényesülésének elősegítése érdekében javasoljuk a távközlési terület fogyasztóvédelmét szabályozó KHVM rendelet módosítását.

8.3. Az Országgyűlés vizsgálatát igénylő esetek

A) Az előző beszámolóban előterjesztett és mindeddig nem teljesült megismételt ajánlások

a) Kérjük az Országgyűlést, hogy vizsgálja ki a felsőoktatásban dolgozó vezető oktató nők nyugdíjazása során megnyilvánuló, alkotmányos visszásságot okozó diszkriminációt, valamint az annak orvoslása érdekében a művelődési és közoktatási miniszternek címzett ajánlás — jogszabályváltozásra hivatkozó — visszautasítását.

b) Kérjük az Országgyűlést, hogy vizsgálja ki a felsőoktatásban oktatók felmentése ügyében hozott, és kizárólag az 1995. évi pótköltségvetési törvényben meghatározott támogatáscsökkentésre hivatkozó munkáltatói döntések által okozott alkotmányos visszásságokat, valamint a művelődési és közoktatási miniszter által akkor elfogadott ajánlás teljesítésének — jogszabályváltozásra hivatkozó — elmaradásának jogszerűségét.

B) Az 1997. évi vizsgálati tapasztalatok alapján kialakított ajánlások

a) Kérjük az Országgyűlést, hogy vizsgálja ki a bentlakásos szociális intézményekben működő civil kontroll szabályozásának alkotmányos visszásságot okozó elmaradását, illetve a népjóléti miniszternek címzett, erre vonatkozó ajánlás visszautasításának jogosságát.

b) Kérjük az Országgyűlést, hogy vizsgálja ki a kirívóan rossz laktanyai életkörülmények felszámolásának — a Magyar Honvédség teherbíró képességét meghaladó — lehetőségét.

Felhívjuk az Országgyűlés figyelmét arra, hogy az előterjesztett ügyekben megállapított alkotmányos visszásságok az állampolgári jogokat súlyosan sértik, esetenként az állampolgárok nagy csoportjait érintik. Ezért a sérelmek orvoslásában az Országgyűlés tevékeny közreműködését kérjük.

Budapest, 1998. március 13.

Polt Péter
az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese

Gönczöl Katalin
az állampolgári jogok országgyűlési biztosa

Az országgyűlési biztosok közös hivatalának beszámolója

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 28. §-a alapján az általános és a külön biztosok feladataival kapcsolatos ügyvitel és előkészítés feladatait az Országgyűlési Biztos Hivatala látja el.

A Hivatal és a biztosok külön munkatársait foglalkoztató irodák működési rendjét az 1995. november 1-jén elfogadott ideiglenes Szervezeti és Működési Szabályzat tartalmazza. Az éves zárszámadásokat vizsgáló Állami Számvevőszék a múlt évi jelentésében megállapította, hogy az SZMSZ nem felel meg mindenben a különböző pénzügyi szabályoknak. Különösen kifogásolták, hogy a három — gyakorlatilag az általános helyettessel négy — alkotmányosan megválasztott, egymástól független, önálló hatáskörrel rendelkező biztos gazdálkodásában nincs, aki a gazdálkodásért egy személyben felelős lenne. Az 1998. március 16-án módosított és egyben véglegesített SZMSZ úgy tűnik megoldja az ÁSZ által felvetett problémát azzal, hogy a közös Hivatal vezetője lett egy személyben felelős a gazdálkodásért, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa pedig mint fejezetgazda e jogkörét — az SZMSZ-ben szabályozott módon — a külön biztosok, valamint az általános helyettes egyetértésével gyakorolja.

A Hivatal az állampolgári jogok országgyűlési biztosát és helyettesét segítette a beérkező panaszok feldolgozásában, amelynek gyakorlatát az 1. fejezetben mutattuk be. A két külön biztos törvényben megfogalmazott feladatait saját munkatársaival látta el. A közös hivatal az úgynevezett funkcionális feladatok — például a gazdálkodás, a rendezvények és vidéki inspekciók szervezése, a parlamenti munka figyelemmel kísérése — terén valamennyi biztost egyformán segítette.

A beszámolási időszakban is elhelyezési körülményeink jelentették a legnagyobb nehézséget. A Kormány az 1132/1995. számú határozatával az Országgyűlési Biztos Hi-

vatalának használatába adta a Tüköry u. 3. szám alatti székházat. Már az elmúlt évi beszámolóban jeleztük, hogy az 1300 négyzetméternyi hasznos alapterület olyan szűkös elhelyezést tesz lehetővé a biztosok és a Hivatal munkatársai számára, hogy az, mint objektív adottság a teljesítményt negatív módon befolyásolja. További problémát okozott, hogy a Kormány rendelkezése alapján a székház kárpótlás címén kikerült az állam tulajdonából. Az új tulajdonos bérleti díj igénye a jelenlegi díjnak több mint háromszorosa. Több mint egy éve folyamatosan jelezzük a Miniszterelnöki Hivatalnak és a Pénzügyminisztériumnak a tulajdonosváltás miatti megoldhatatlan problémákat. A beszámoló készítésének idejére azonban még eredményről nem adhatunk számot. Az országgyűlési biztosok továbbra is elvárják, hogy hivataluk elhelyezését a Kormány kielégítő módon oldja meg. A törvényben előírt feladatokat — az épület nem megfelelő mérete és belső terei miatt — csak nagy erőfeszítésekkel tudják a munkatársak elvégezni. A zsúfoltság miatt az ügyfelek megfelelő kiszolgálása is veszélybe került. Az állampolgári jogok biztosa és az adatvédelmi biztos feladatellátásához feltétlenül további — minimális — létszámfejlesztésre lenne szükség, amelyre az épület adottságai miatt eddig nem kerülhetett sor.

Az Országgyűlési Biztos Hivatalának munkatársai köztisztviselők, díjazásuk a Ktv. alapján történik. A beszámolási időszakban kísérletet tettünk arra, hogy a munkabérek megközelítsék a hozzánk hasonló intézményekben dolgozókét (pl. ÁSZ, Bankfelügyelet, Ügyészség stb.). Az Alkotmányügyi Törvény-előkészítő és Igazságügyi Bizottság, valamint az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság a Ktv. tervezetéhez módosító javaslatot dolgozott ki, melyet a Kormány nem támogatott. A munkatársak nagy része felsőfokú végzettségű szakember, akiktől mennyiségileg még több és minőségileg jobb munkát nem várhatunk el — különös tekintettel a jelenlegi díjazási rendszerre (lásd az 1. számú táblázatot).

A munka objektív feltételeit javította az 1996-ban elkezdett, de a beszámolás évére áthúzódó számítógépes beruházás. A beruházás és a hálózat kiépítésével valamennyi munkatárs számára lehetővé tettük, hogy számítógépen dolgozzanak, és közvetlenül kapcsolatot létesíthessenek egymással és az adatbázissal. A gépek és a programok eredményes alkalmazása érdekében kezdő és haladó tanfolyamokat szerveztünk. A közel 80 résztvevő — külső szakemberek irányításával — 126 órában szerezte meg a munkájához szükséges (Windows 3.11, Word for Windows 6.0, Excel for Windows 5.0, Link Works, Acces stb.) ismereteket.

A napi szakmai munkát kívánjuk segíteni a Hivatal könyvtárával. 1996 első félévétől kezdve folyamatosan bővítettük az állományt, mely 1997 végére több mint 1000 kötetből áll. A könyvtár elsősorban a szűk szakmánkhoz tartozó jogi, jogelméleti, joggyakorlati szakirodalmat tartalmazza, és elsősorban kézikönyvtár jellegű. A könyveken kívül még 85-féle közlöny, folyóirat, szakfolyóirat is gazdagítja a választékot.

1. számú táblázat

*Az országgyűlési biztosok és a Hivatal munkatársi létszámának alakulása 1997. december 31-én**

	Állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese	Adatvédelmi biztos	Kisebbségi biztos	Hivatal	Összesen
Érdemi	27	16	10	23	76
Ügyviteli	7	4	3	21	35
Összesen	34	20	13	44	111

* Országgyűlési biztosok és hivatalvezető nélkül.

2. számú táblázat

Az MTV Művelődési Műsorok Stúdiója szerkesztésében készített „Álompolgár'' című műsorok nézettségi indexe a teljes népességre vonatkozóan (az adatokat az MTV Rt. Médiakutatási Főosztálya szolgáltatta)

Dátum	Adás			Teljes nézettség		
	kezdési idő	befejezési idő	országgyűlési biztos	súlyozott nézettség		közönség-arány %
				ezer fő	%	
Június 16.	21.05	21.51	Gönczöl Katalin és Polt Péter	1027	10,90	26,90
Július 28.	21.15	22.01	Majtényi László	1061	11,20	28,40
Augusztus 21.	21.55	22.45	Gönczöl Katalin és Polt Péter	801	8,50	28,00
Szeptember 27.	16.50	17.35	Kaltenbach Jenő	445	4,70	25,70
Október 25.	16.45	17.30	Majtényi László	398	4,20	14,90
November 22.	16.45	17.31	Gönczöl Katalin	611	6,50	18,50
December 20.	16.44	17.30	Gönczöl Katalin, Kaltenbach Jenő, Majtényi László, Polt Péter	409	4,30	13,40
			Átlag	679	7,20	22,30

A könyvtár tartja nyilván és tárolja az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese és az adatvédelmi biztos által indított vizsgálatok jelentéseit. Ez a dokumentáció rendelkezésre áll az érdeklődő szakemberek, egyetemi hallgatók és a média képviselői számára is.

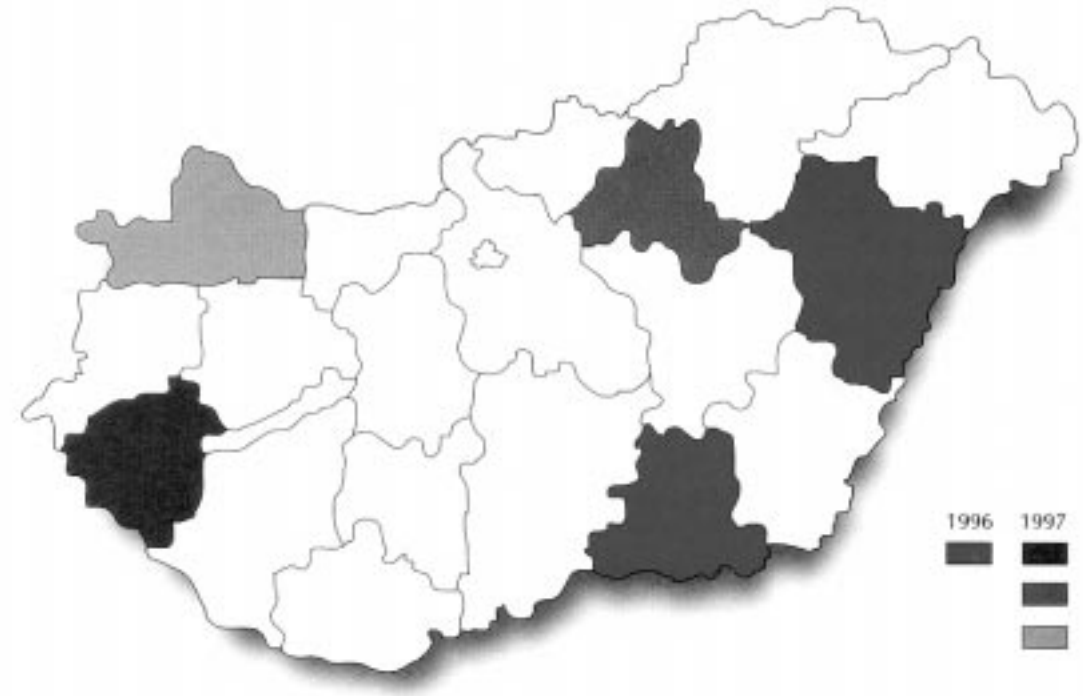
A Hivatal biztosítja a sajtófigyelő útján a biztosok számára a napi sajtószemlét. A sajtószemle tartalmazza a biztosok feladatkörét érintő, az írott és elektronikus sajtóban megjelent cikkek, tudósítások válogatását. A Hivatal közreműködött a sajtótájékoztatók szervezésében, bonyolításában, a tájékoztató anyagok nyilvánosságra hozatalában is.

Az Országgyűlési Biztos Hivatalának kezdeményezésére 1997 júniusától havi rendszerességgel „Álompolgár" címmel adássorozat indult a Magyar Televízió Művelődési Műsorok Stúdiójának szervezésében. A sorozat célja, hogy az állampolgárok megismerjék az ombudsman intézményét, a biztosok hatáskörét. Az „Álompolgár" 45 perces élő, egyenes adás, melynek keretében konkrét ügyek bemutatását követően sor került egy-egy biztossal és meghívott vendégeikkel stúdióbeszélgetésre (lásd a 2. számú táblázatot). Az adást bizonytalan időre 1998 márciusában a Magyar Televízió vezetősége felfüggesztette.

A Hivatal több közös szakmai találkozót, programot szervezett a biztosok számára, ilyenek a több napos megyei inspekciós munkalátogatások is. Az előző beszámolási időszakban két megyei inspekcióra került sor, ahol minden biztos egyszerre, de külön tematika szerint végezte feladatát. 1997-ben a biztosok megyei munkalátogatásai sem térben, sem időben nem estek egybe, így még jobban érvényesülhettek a speciális szakmai programok.

3. számú táblázat

Az adatvédelmi biztos megyei munkalátogatásai



ZALA MEGYE
április 14-15

Zala Megyei Rendőr-főkapitányság
Zala Megyei Munkaügyi Központ
Magyar Honvédség Zala Megyei Hadkiegészítő Parancsnoksága
Nagykanizsa Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal
Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal
Zala Megyei Kárpótlási Hivatal
Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Zala Megyei Igazgatósága
Zala Megyei Területi Államigazgatási és Közigazgatási Információs Központ (TÁKISZ)

HEVES MEGYE
május 27-28-29

Eger Városi Rendőrkapitányság
Heves Megyei Rendőr-főkapitányság
Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Heves Megyei Igazgatósága
Heves Megyei Területi Államigazgatási és Közigazgatási Információs Központ (TÁKISZ)
Heves megyei Kézműves Kamara
Heves Megyei Egészségbiztosítási Pénztár
Eger Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala
Agriacomputer Kft.

GYŐR-MOSON-SOPRON MEGYE
október 29-30-31

Győri Városi Rendőrkapitányság
Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányság
Petz Aladár Megyei Kórház
Petz Aladár Megyei Kórház szakrendelője, a Támasz Krízis- és Drogambulancia
Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala
Győr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal
Észak-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség
Audi Hungária Motor Kft.

Az adatvédelmi biztos minden meglátogatott megyében találkozott a megye településeinek jegyzőivel, ahol elsősorban az adatvédelem és az önkormányzatok kapcsolata volt a fő témakör. Minden esetben sor került az adott megyében dolgozó bírák, ügyvédek, ügyészek és az adatvédelmi biztos közös konzultációjára. A biztos munkatársai számos vizsgálatot végeztek (lásd a 3. számú táblázatot).

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese megyei szakmai programjaikat összekötötték az úgynevezett „kihelyezett ügyfélfogadással", melyről az 1. fejezetben részletesen beszámoltunk. A székhelyek kiválasztásában szerepet játszott a megye lakosainak panaszkodási hajlama, a Hivatalhoz beérkezett panaszok száma. A biztos és helyettese mind a három megyében találkozott a megyék településeinek jegyzőivel, ahol értékelték az adott megyéből beérkezett panaszokat, elsősorban azokat, amelyek az önkormányzatokat érintették. Szakmai konzultációkon megbeszélték az önkormányzatoknak tett ajánlásokat, és az azokra adott válaszokat. Sor került a megye vezetőivel és országgyűlési képviselőivel való találkozásokra is, ahol a megyét érintő gondokat, problémákat beszélték meg, kicserélték tapasztalataikat. A munkatársak az ügyfélfogadás mellett számos vizsgálatot végeztek (lásd a 4. számú táblázatot).

A kisebbségi biztos megyei munkalátogatásai során elsősorban a nemzetiségi oktatás helyzetét vizsgálta. A megyék kiválasztásakor a nemzetiségi oktatás problémáit, az oktatási intézmények számát, az ott élő kisebbségek problémáinak nagyságát és jelentőségét tartottuk szem előtt. A biztos is találkozott a települések jegyzőivel, valamint a megyében megalakult kisebbségi önkormányzatok elnökével. A biztos meghatározott időre meghirdetett fórumokon meghallgatta azokat a panaszosokat, akiknek a kisebbségi oktatással kapcsolatban voltak problémái (lásd az 5. számú táblázatot).

4. számú táblázat

A kisebbségi biztos megyei munkalátogatásai

ZALA MEGYE
április 28-29

Látogatás a Megyei Kórház Pszichiátriai Osztályán
Vizsgálat a Keszthelyi Körzeti Földhivatalban
„Emberi jogok az iskolában"-fórum
Közigazgatási fórum

SOMOGY MEGYE
szeptember 24-26

Somogy megyei Büntetés-végrehajtási Intézet
Konzultáció megyei családsegítőkkel, szociális munkásokkal
Látogatás a megyei GYIVI-ben
Találkozó a Diákönkormányzati vezetőkkel
Látogatás a MH 2. számú Gépesített Hadosztályánál
Ügyfélfogadás

BORSOD-ABAÚJ-ZEMPLÉN MEGYE
november 26-28

Látogatás a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Miskolci Csoportja Hajléktalan Otthonában
Látogatás a megyei GYIVI-ben
Szakmai megbeszélés a megyei Rendőr-főkapitányságon
Vizsgálat a városi Rendőrkapitányságon
Szakmai konzultáció a Miskolci Egyetem vezetőivel
Látogatás a Diósgyőri Kórház és Rendelőintézetben
Ügyfélszolgálat ellenőrzése:
APEH Megyei Igazgatóság
Vám- és Pénzügyőrség Megyei Parancsnokság
Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság
Megyei Egészségbiztosítási Igazgatóság
ÉM Környezetvédelmi Felügyelőség ellenőrzése
Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség ellenőrzése

Az országgyűlési biztosok szakmai párbeszédet folytattak az ORFK vezetőivel. Találkoztak a Magyar Köztársaság miniszterelnökével, akit tájékoztattak a Kormánynak, illetve az egyes minisztériumoknak tett ajánlásaik fogadtatásáról. Fogadták Pakisztán nagykövetét, a spanyol Alkotmánybíróság elnökét, valamint az izraeli igazságügy-minisztert.

A Magyar Köztársaság elnökének kezdeményezésére és közreműködésével 1997 októberében az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese találkozott a megyei jogú városok polgármestereivel. Kötetlen beszélgetés keretében megvitatták a mozgáskorlátozottak városi létével, az aktív korú nem foglalkoztatott állampolgárok rendszeres segélyezésével kapcsolatos elvárásokat és feladatokat. A résztvevők megállapították, hogy szükség van az azóta elfogadott nonprofit törvényre és azt, hogy a készülő esélyegyenlőségi törvényt támogatni kell. Egyetértettek abban is, hogy az önkormányzatok sokat tehetnek az érintett állampolgárok városi életbe való integrálódása érdekében.

A Hivatal szervezésében került sor a megyei közigazgatási hivatalok vezetői számára 1997 októberében Noszvajon rendezett szakmai tanácskozásra. A munkamegbeszélés tárgya az aktív korú, nem foglalkoztatott állampolgárok rendszeres segélyezése terén kialakult helyi gyakorlat és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által a tárgyban folytatott vizsgálat tapasztalatai voltak.

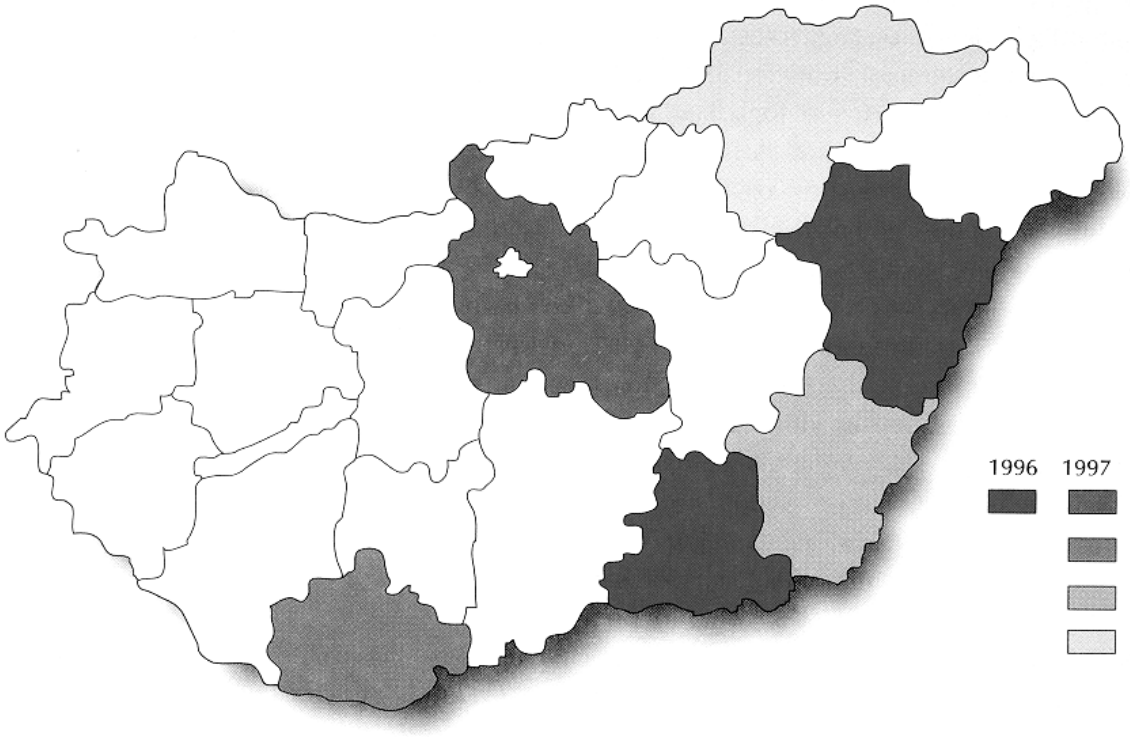
A megbeszélésen részt vettek a Belügyminisztérium és a Népjóléti Minisztérium illetékes vezetői, valamint meghívott elméleti és gyakorlati szakemberek. Ezeket a szakmai találkozókat hasznosnak tartjuk, mivel elősegítik a jogalkotók és jogalkalmazók közvetlen tapasztalatcseréjét.

A Hivatal biztosította az országgyűlési biztosok és munkatársaik külföldi szakmai útjainak technikai hátterét.

Gönczöl Katalin, Kaltenbach Jenő, Majtényi László és Polt Péter 1997 szeptemberében részt vettek az Izraelben megrendezett 6. Európai Nemzeti Ombudsmanok találkozóján. A konferencián Gönczöl Katalin — felkért előadóként — előadást tartott „A menedékjogra, a menekültekre, vendégmunkásokra és bevándorlásra vonatkozó európai együttműködés lehetőségei” címmel.

5. számú táblázat

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese megyei munkalátogatásai



PEST MEGYE
szeptember 5 (Budapest)
kisebbségi oktatás
nyíltnapok
ügyfélfogadás
nemzetiségi oktatás

BARANYA MEGYE
szeptember 29-30 (Pécs)
ügyfélfogadás
diákönkormányzati találkozó
nemzetiségi oktatás

BÉKÉS MEGYE
október 20-21 (Békéscsaba)
kisebbségi fórum
nemzetiségi előadás
ügyfélfogadás
nemzetiségi oktatás

BORSOD-ABAÚJ-ZEMPLÉN MEGYE
október 20-21 (Miskolc)
nemzetiségi oktatás
kisebbségi fórum
nyíltnapok
ügyfélfogadás

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese, valamint munkatársaik több szakmai célú külföldi látogatást tettek:

Az ENSZ Latin-Amerikai Központja a „Büntető rendszer és az emberi jogok" című Nemzetközi Szemináriumán Gönczöl Katalin vett részt Costa Rica-ban, 1997 februárjában. A szemináriumon Közép-Amerika minden ombudsmanja részt vett, velük az együttműködés lehetőségeiről is tárgyalt az országgyűlési biztos.

A dán ombudsman személyes meghívására látogatott júniusban Koppenhágába Gönczöl Katalin. A szakmai konzultáción a hivatalból indított eljárások gyakorlatáról, az inspekciók megvalósításának módjáról, az ajánlások fogadtatásáról tárgyaltak.

A Nemzetközi Kriminológiai Társaság elnökhelyetteseként Gönczöl Katalin részt vett a Nemzetközi Társaság Tudományos Bizottságának és Igazgatótanácsának párizsi ülésén.

Az USA Információs Ügynökségének (USIA) Oktatási és Kulturális Ügyekkel foglalkozó Irodája a nemzetközi vendégprogram keretében hívta meg az Egyesült Államokba Gönczöl Katalint. Kinntartózkodása során Washingtonban, Minneapolisban, Los Angelesben több mint 20 intézményben folytatott megbeszéléseket. Tárgyalt többek között az emberi jogokért felelős igazságügyi államtitkárral, az USA Külügyminisztériuma Emberjogi Irodája, az Amerikai Állampolgári Jogokkal foglalkozó Szövetség, a Kongresszus Emberjogi Irodája vezetőivel, valamint Minnesota Állam egyik ombudsmanjával. Előadást tartott az USCLA Közép-európai Intézetének rendezésében a Los Angeles-i egyetem oktatóinak és hallgatóinak.

Polt Péter 1997 júniusában Norvégiában, Tronheimben részt vett az UNICEF által szervezett ENOC (Network of Ombudspersons for Children) találkozón, amelyen 14 ország gyermek-ombudsmanja, illetve gyermekjogi képviselője volt jelen. Ezt követően, egyik munkatársával együtt az „Urban Childhood" konferencián vett részt, amelyen az Észak- és Dél-Amerika, Afrika, Európa és Ázsia különböző országaiból több száz résztvevő a szegénység hatásai a gyermekekre, a gyermekbántalmazásra és a gyermekmunkával kapcsolatos kérdések témaköreiben tanácskozott.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és helyettese munkatársai Franciaországban, Angliában, Ausztriában, Svédországban és Olaszországban vettek részt nemzetközi tudományos szemináriumokon és konferenciákon.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa és munkatársai 1997 márciusában a British Association for Central and Eastern Europe meghívására, tanulmányúton ismerkedtek meg az Angliában élő kisebbségek problémáival, és tájékoztatták vendéglátóikat a kisebbségek magyarországi helyzetéről, valamint az ombudsman szerepéről.

Kaltenbach Jenő az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának magyar képviselőjeként 1997-ben Strasbourgban és Párizsban vett részt munkacsoportüléseken.

Márciusban az Európa Tanács meghívására Kijevben részt vett az ukrán ombudsmantörvény tervezetéről készített tanácskozáson, augusztusban a lettországi Rigában tartott megbeszélésen képviselte Magyarországot.

Kaltenbach Jenő meghívást kapott a júliusban Varsóban megrendezett konferenciára, amelynek célja a Csehország, Szlovákia, Ukrajna, Románia és Magyarország nemzeti kisebbségeinek aktuális problémáiról készített jelentések megvitatása volt. Áprilisban Sinaiaban, a Minority Rights Group International és a Liga Pro Europa szervezésében tapasztalatcsere keretében az országgyűlési biztos megvitatta a helyi önkormányzatok szerepét a Közép- és Délkelet-Európa multikulturális és multietnikai közösségeiben. A Göttinger Arbeitskreis meghívására a mainzi egyetemen előadást tartott a magyarországi nemzeti kisebbségek jogállásáról. Részt vett továbbá a FUEV 42. nemzetiségi kongresszusán Pörtschachban (Ausztria).

Az adatvédelmi biztos és munkatársa részt vett az 1997 szeptemberében Brüsszelben megrendezett Adatvédelmi biztosok évi konferenciáján, ahol Majtényi László előadást is tartott.

A Montrealban megrendezett Nemzetközi Adatvédelmi Konferencián Majtényi László vett részt, ahol előadást tartott és számos két- és többoldalú konzultációt folytatott.

A Brandenburg Tartomány Parlamentjének Belügyi Bizottsága az iratbetekintési törvény tervezetének véleményezésére decemberben meghívta az adatvédelmi biztost. A bizottsági ülésen Majtényi László beszámolt az információszabadság magyarországi tapasztalatairól.

Budapest, 1998. március 14.

Kaltenbach Jenő
nemzeti, etnikai és kisebbségi biztos

Gönczöl Katalin
az állampolgári jogok országgyűlési biztosa

Majtényi László
adatvédelmi biztos

Polt Péter
az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese

1. számú melléklet

**Válogatás
az állampolgári jogok országgyűlési biztosa
és általános helyettese eseteiből**

1.1. számú melléklet
Válogatás az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese — 1997-ben zárult — eseteiből

1.2. számú melléklet
Tájékoztatás az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese — 1996-ban ajánlással zárult — ügyeinek az 1996-os beszámolót követő fejleményeiről

1.3. számú melléklet
Válogatás az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese által elutasított panaszokból

1.1. számú melléklet

Válogatás az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese — 1997-ben zárult — eseteiből

OBH 104/1995.

A panaszos sérelmezte, hogy a magát Lánchíd 2000 Befektetési Alapnak nevező vállalkozás diszkont kincstárjegy vásárlása céljából pénzt vett át magánszemélyektől, majd tevékenységét megszüntette, ám az ügyfelei által befizetett pénzt nem térítette meg. A későbbiekben további 131 károsult csatlakozott az eredeti állampolgári beadványhoz.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az Állami Értékpapír és Tőzsdefelügyelet (ÁÉTF) felügyeleti hatásköre a nyilvántartásba vételt nem kérő, de a befektetési alapról szóló törvényt sértően tevékenykedő vállalkozásokra is kiterjed. E vonatkozásában az ÁÉTF-nek az a kötelezettsége, hogy bírságot szabjon ki a nyilvántartásba vételét nem kérő, ám befektetési alapként működő cégekkel szemben. Az ÁÉTF bejelentést kapott a Lánchíd 2000 Kft. jogellenes tevékenységéről, ám nem hozott az ügyben határozatot. Mulasztásával akadályozta a törvényhozói cél érvényesülését. Az országgyűlési biztos megállapította továbbá, hogy az Állami Bankfelügyelet (BAF) a Lánchíd 2000 Kft.-t nyilvántartásba vette, de nem értesítette az ÁÉTF-et arról, hogy a nyilvántartásba vett vállalkozás nevében a befektetési alap elnevezést használja. A jogszabályi kötelezettség teljesítése esetén az ÁÉTF-nek lehetősége lett volna a Lánchíd 2000 Kft. jogellenes értékpapír-kereskedelmi tevékenységének észlelésére és megakadályozására. A BAF mulasztása elősegítette a Lánchíd 2000 Kft. engedély nélküli tevékenységét.

A mulasztások sértették az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét, tehát alkotmányos visszásságot okoztak.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felkérte az ÁÉTF törvényességi felügyeletét ellátó Pénzügyminisztériumot, illetve a kormányt, amely a BAF felügyeletét látja el, hogy rendszeres ellenőrzéssel gondoskodjon arról, hogy az ÁÉTF és a BAF a jövőben ne mulassza el a közigazgatási hatáskörének teljes körű gyakorlását. Kezdeményezte, hogy a PM indítson fegyelmi eljárást az ÁÉTF, a kormány pedig a BAF mulasztást elkövető köztisztviselői ellen, és az intézkedéseiről adjon tájékoztatást.

A PM többszöri egyeztetés után elfogadta az ajánlásokat, ám a fegyelmi eljárások megindítására az országgyűlési biztos többszöri sürgetése ellenére sem került sor.

OBH 213/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz benyújtott kérelmében a székesfehérvári önkormányzatnak a hadigondozási ügyében folytatott eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos a szociális biztonsághoz és a jogbiztonsághoz való alkotmányos jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A panaszos 1994. szeptember 28-án személyesen jelent meg a polgármesteri hivatalban hadiözvegyi ellátás és egyösszegű térítés megállapítása iránti írásbeli kérelmét kívánta benyújtani, de a hivatal ügyintézője a kérelmet nem vette át, és nem intézkedett annak iktatásáról, így 1995. február 17-ig — a kérelem ismételt benyújtásáig — nem is indult meg az államigazgatási eljárás.

Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, hogy az államigazgatási eljárásról szóló törvény nem teszi lehetővé a kérelem átvételének megtagadását. A kérelmet a hatóság ügyintézőjének át kell vennie, és amennyiben az hiányos, úgy a hiánypótlás iránt kell intézkednie. A panaszos előadása szerint személyes megjelenésekor az erre rendszeresített igénybejelentő lapot töltötte ki, és azt kívánta benyújtani. A vizsgálat megállapította, hogy e mulasztással alkotmányos visszásság keletkezett, a hivatal az eljárási normákat megsértette.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos megállapította, hogy alkotmányos visszásság keletkezett az Alkotmány jogbiztonságot és szociális biztonságot garantáló rendelkezésével kapcsolatban. A 91 éves panaszos esetében a gyors és szakszerű ügyintézés mindenképpen a szociális biztonságot is szolgálta volna. Az ügyintézési mód mérhető kárt okozott a panaszosnak, aki a kétségtelenül szociális célzatú támogatáshoz csak részben jutott hozzá.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 16. § (1) bek. szerint, a panaszos akkor fordulhat az országgyűlési biztoshoz, ha valamely hatóság eljárása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, és a rendelkezésére álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette.

A vizsgált ügyben a panaszos a jogorvoslati lehetőségeit nem merítette ki, ezért a határozat már az I. fokú eljárásban jogerőre emelkedett, és a közigazgatási szerv a saját határozatának módosítására csak egy ízben, a határozat közlésétől számított egy éven belül jogosult. A panasz benyújtásakor az egy év eltelt, ezért az alkotmányos visszásság orvoslására az országgyűlési biztos ajánlással már nem élhetett, és a törvény bizonyítási eljárás lefolytatására sem jogosítja, így a keletkezett kár kiküszöbölése csak bírói úton érvényesíthető.

Az országgyűlési biztos tekintettel arra, hogy a panaszos a jogorvoslati jogát nem merítette ki, nem tett ajánlást a jegyző-

nek, de a közigazgatási hivatal vezetőjének ajánlotta, hogy az ellenőrzési hatáskörében hívja fel a jegyző figyelmét, hogy az általa vezetett hivatal ügyintézői mindenkor tartsák be az államigazgatási eljárás szabályait, s hasonló esetekben gondoskodjanak a kérelmek megfelelő átvételéről, majd ezt követően intézkedjenek a hiánypótlásról és a további ügyintézésről.

A hivatalvezető az ajánlással egyetértett, és a szükséges intézkedéseket megtette.

OBH 214/1996.

MÁV bérlőkijelölési joggal érintett lakás bérlője nyújtott be kérelmet az országgyűlési biztoshoz, mert az önkormányzati tulajdonú lakása elidegenítése során az önkormányzat a saját jogú kárpótlási jegyét nem fogadta el.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság sérelmének lehetősége miatt indított vizsgálatot.

A panaszos 1995-ben a bérlakása megvásárlására az önkormányzattól kapott szerződési ajánlatot elfogadta, és a meghatározott vételárat úgy fizette be, hogy a saját jogú kárpótlási jegyét készpénzzel egészítette ki. A szerződést elkészítették, de az eladó azt mégsem írta alá, arra hivatkozva, hogy a MÁV bérlőkijelölési joga miatt a bérlőt vételi jog nem illeti meg. A befizetett vételárat és kárpótlási jegyet a bérlőnek visszaadták. A MÁV és az önkormányzat között a bérlőkijelölési jogról való lemondás ügyében olyan megállapodás jött létre, amelyben a MÁV kikötötte, hogy az eladótól a vételár 50%-ára, a bérlőtől pedig az LHD-nak megfelelő összeg megfizetésére tart igényt, továbbá azt, hogy kárpótlási jegyet nem fogad el. Az önkormányzat e megállapodásra tekintettel közölte, hogy kárpótlási jegyet szintén nem fogad el. Panaszos ekkor kérte az országgyűlési biztos vizsgálatát.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a panaszos kérelme megalapozott, mert az önkormányzat rendelete a kárpótlási jegyek elfogadásának feltételeit nem szabályozta, de az 1991. évi XXV. tv. 7. § (2) bekezdése a saját jogú kárpótoltakat feljogosítja arra, hogy kárpótlási jegyükkel névértéken, és annak törvényes kamataival megvásárolják az állami tulajdonú, illetőleg az 1991. IX. 1-je után önkormányzati tulajdonba került bérlakásukat, függetlenül attól, hogy arra vételi joguk vagy csak elővásárlási joguk van. Ebben a kérdésben nincs befolyásoló szerepe annak, hogy a bérlőkijelölésre jogosult e jogáról milyen feltételekkel mond le, és elfogad kárpótlási jegyet vagy sem.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az önkormányzat eljárása az állampolgárok Alkotmány 2. § (1) bekezdésében biztosított jogbiztonsághoz való jogát súlyosan sértette, ezért ajánlással fordult az önkormányzathoz, hogy vizsgálja felül az önkormányzati lakások elidegenítésére vonatkozó — jogbiztonságot sértő — gyakorlatát.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzat a tulajdonának elidegenítése során nem hatósági tevékenységet lát el, hanem a polgári jog szabályai szerint tulajdonosi jogait gyakorolja, felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy jogos igényét, az önkormányzat döntésétől függően peres úton érvényesítheti.

Az önkormányzat az ajánlást elfogadta, rendeletét kiegészítette a kárpótlási jegy elfogadásának szabályaival, és panaszos kárpótlási jegyét utólag beszámította a vételárba.

OBH 220/1995.

A panaszos a beadványában azt kifogásolta, hogy 1995. júniusban a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság a Megyei Közúti Igazgatósággal együttműködve a 71-es főút egy belterületi szakaszán forgalomelterelő, illetve -lassító intézkedések mellett videóra vette az elhaladó gépkocsikat.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a forgalomkorlátozás bevezetése kétségtelenül korlátozta a 71. számú főúton közlekedők mozgását. Mivel azonban a 30 km-es sebességkorlátozás Balatonfűzfő belterületén történt, ez az egyébként is 50 km-es megengedett maximális sebességhez képest nem tekinthető a szabad mozgáshoz való alkotmányos jog aránytalan korlátozásának, ezért a rendőrség, illetve — a rendőrségi igényre tekintettel törvényes kötelezettségét ellátó — Közúti Igazgatóság intézkedése a szabad mozgáshoz való joggal összefüggésben nem okozott visszásságot.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megkereséseire adott válaszok azonban megerősítették a személyes adatok védelméhez fűződő jog sérelmének gyanúját, ezért a beadványt áttette a vizsgálatra hatáskörrel rendelkező adatvédelmi biztoshoz.

OBH 336/1996.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a földkiadó bizottság nem kézbesített részére a részaránytulajdonának kiadásáról szóló határozatot, így nem használhatja a „2,2 kataszteri hold legelőt, mert nincs határozat. Hiába megy a földkiadó bizottsághoz, onnan a megyei földhivatalhoz, csak egymásra mutogatnak”.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság megsértésének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A vizsgálat feltárta, hogy a panaszos 50 AK-értékű részaránytulajdonának kiadása iránti kérelmét, melyben megjelölte a földkiadás helyét, a törvényes határidőn belül a földkiadó bizottság elé terjesztette. A földkiadó bizottság az igényelt földterületeket két határozatával a panaszos ideiglenesen tulajdonába adta, azonban 600 négyszögöl legelőről nem hozott határozatot, mert az ütközött más kérelmező igényével, aki a földkiadás sorrendjében megelőzi a panaszost.

A vizsgálat feltárta azt is, hogy a bizottság a panaszos részére hozott földkiadást teljesítő határozataiban az 1993. évi II. tv. előírásait mellőzve, a kiadott földet nem AK-értékben, hanem térmértékben határozta meg. Ezért a határozatokból pontosan nem állapítható meg, hogy a panaszosnak az 1993. évi II. tv. 5. § (4) bekezdés alapján megillető részaránytulajdonból hány AK-értékű földet adtak ki. Ez az érték a már kiadott földeknél csak a részletes földmérési munkák elvégzése után lesz megállapítható. Csak valószínű, hogy a bizottság eddig 42 AK-értékű földet adtak ki a panaszost jogosan megillető 50 AK-értékű földből. Ezért a még ki nem adott 8 AK-értékű föld tekintetében jogszabályváltozás folytán az

ügyben első fokon eljáró Megyei FM Hivatalnak kell rendelkeznie.

A vizsgálat megállapította, hogy a földkiadó bizottság határozatai nem felelnek meg az 1993. évi II. tv. 11. § (1) bekezdése *c)* pontjában írt követelményeknek sem, mivel azok ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre nem alkalmasak. A földkiadó bizottság a határozataival az 1957. évi IV. tv. rendelkezéseit is többször megsértette, mert azokat nem a törvényben előírt módon közölte a panaszossal, határozatát nem indokolta, és a panaszost sem tájékoztatta a jogorvoslati jogáról.

A Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam. Az Alkotmány idézett rendelkezésének alapvető elemét jelentő jogbiztonság elvét a földkiadó bizottság azzal sértette meg, hogy eljárása során nem tartotta be az anyagi és eljárási szabályokat, és azok mellőzésével alkotmányos visszásságot idézett elő.

Az országgyűlési biztos az alkotmányos visszásság megszüntetése érdekében ajánlotta a Megyei FM Hivatalnak, hogy a megkezdett földkiadási eljárást az 1993. évi II. tv.-ben előírt határidőben fejezze be ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmas határozat meghozatalával.

Az országgyűlési biztos ajánlását az FM Megyei Földművelésügyi Hivatalának vezetője elfogadta, és tájékoztatása szerint az abban foglaltak teljesítése 1998. első félévében várható.

OBH 340/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában sérelmezte, hogy saját, valamint férje nevén nyilvántartott 113 aranykorona (AK) értékű részaránytulajdonából a földkiadó bizottság mindössze 16 AK-értékű földet adott ki.

A vizsgálat a jogbiztonság megsértésének gyanúja miatt indult meg.

Az országgyűlési biztos vizsgálata feltárta, hogy panaszos és férje a törvényes határidőben kérte a Nagykanizsai Alkotmány Tsz mellett működő földkiadó bizottságtól részaránytulajdonú földjének kiadását, s kérelmében megjelölte a földkiadás helyét is. A bizottság a panaszos részére 1994-ben kettő, 1995-ben egy, 1996-ban további egy határozattal adott ki 16 AK-értékű földet. A földkiadó bizottsági határozatokat a panaszos fellebbezéssel támadta meg. Az FM Hivatal a földkiadó bizottság határozatait törvénysértőnek találta, mert a földkiadó bizottság eljárása során nem tartotta meg az 1957. évi IV. törvényben, valamint az 1993. évi II. törvényben foglalt rendelkezéseket, mert a földkiadási határozatokat a törvényi rendelkezések mellőzésével végezte.

A vizsgálat azt is megállapította, hogy a hivatal sem tartotta be a fellebbezés elbírálására előírt 30 napos határidőt. Mind a bizottság, mind a hivatal megsértette a jogbiztonság alkotmányos elvét, mellyel alkotmányos visszásságot idézett elő, mert a törvény rendelkezéseit nem tartották meg. Az országgyűlési biztos vizsgálata befejezésének időpontját megelőzően azonban a hivatal az előidézett alkotmányos visszásságot megszüntette azáltal, hogy a határozatot meghozta, ezáltal megnyílt a panaszos jogorvoslati lehetősége.

Az országgyűlési biztos a jogorvoslat lehetőségére tekintettel nem tett ajánlást, hanem hatáskörének hiányát állapította meg, és az ügyben az eljárást megszüntette. Erről a panaszost, valamint a Megyei FM Hivatalt is tájékoztatta.

OBH 409/1995.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában sérelmezte, hogy a Pest Megyei Kárrendezési Hivatal által 1994. május 16-án megtartott árverésen vásárolt 151 AK-értékű földje tulajdonjogának a bejegyzése még nem történt meg.

A vizsgálat a jogbiztonság megsértésének gyanúja miatt indult meg.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata feltárta, hogy az a tábla, melyből panaszos az 1994. május 16-i árverésen Törtelen földet vásárolt, nem volt felkészítve árverésre. A panaszos által vásárolt föld ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére csak a kérdéses tábláról készülő felmérési térkép birtokában kerülhet sor. A törteli földek kimérését végző salgótarjáni földmérő csoport a felmérési térképet még nem készítette el. A felmérési térkép elkészültét követően kerülhet sor a kárrendezési hivatal által készített jegyzőkönyv módosítására, melynek alapján az ingatlan tulajdonjoga panaszos nevére bejegyezhető lesz.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a Pest Megyei Kárrendezési Hivatal által készített árverési jegyzőkönyv nem alkalmas az árverésen ténylegesen megszerzett AK-értékű föld ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére. A kárrendezési hivatal megsértette a jogbiztonság alkotmányos elvét, és azzal alkotmányos visszásságot idézett elő.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az előidézett alkotmányos visszásság kiküszöbölése érdekében tett ajánlásában kezdeményezte, hogy a hivatal az árverési jegyzőkönyvet a hatályos jogszabályok rendelkezéseinek megtartásával, a tábla felmérését tartalmazó térkép elkészültét követően, haladéktalanul egészítse ki.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének ajánlását a Pest Megyei Kárrendezési Hivatal vezetője elfogadta.

OBH 549/1995.

Egy szigetmonostori lakos fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert panaszolta, hogy a szomszédjában működő autószerelő-műhely szennyezi a lakókörnyezetet, és az autójavítás zajos tevékenysége jelentősen zavarja nyugalmát.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a panaszbeadvány kiegészítése után indított vizsgálatot az egészséges élethez való jog sérelmének gyanúja miatt, és az önkormányzat jegyzőjét felkérte az ügy kivizsgálására.

A panaszos ingatlana mellett egy autószerelő-műhely üzemel. A telephely-engedélyezési eljárás során kifogását nem vették figyelembe. Azóta elmérgesedett a viszony közte és a vállalkozó között. Több ízben megkísérelte sérelmét orvosoltatni, de a polgármesteri hivatal minden alkalommal, a köztársasági megbízott hivatala 1992-ben, a környezetvédelmi felügyelőség pedig 1994-ben utasította el panaszát azzal, hogy a

műhely szabályos engedélyekkel rendelkezik, a zaj miatt pedig indítson birtokvédelmi eljárást.

Mivel a jegyző többszöri megkeresésre sem adott választ, a kivizsgálásra felkért közigazgatási hivatal azt a tájékoztatást adta, hogy a mulasztások oka a jegyzőváltás volt. Közben a kisiparosokra vonatkozó telephely-engedélyezési eljárásról szóló IpM rendeletet hatályon kívül helyezték, és a minisztériumnak nincs is felhatalmazása annak szabályozásra.

A polgármesteri hivatal a panaszos beadványára elmulasztott az államigazgatási eljárás szabályai szerint intézkedni. A telephely-engedélyezési eljárás, illetve a később benyújtott kifogás alapján megállapítható, hogy a telephely-engedélyezés alapján kiadott vállalkozói tevékenység az ügyfélnek kötelezést ír elő. Az állampolgár panasza államigazgatási ügynek minősült, azt a jegyző azonban nem folytatta le, semmilyen ellenőrzést, intézkedést nem tett, határozatot nem hozott. Az országgyűlési biztos általános helyettesének — a panaszos ügyében folytatott — vizsgálatát is akadályozta, mert két megkeresésére sem nyilatkozott.

A környezetvédelmi törvény szerint a jegyző és a polgármester környezetvédelmi feladatait kormányrendeletben kell meghatározni. Ilyen kormányrendelet nem készült, ezzel sérelmet szenvedett a jogbiztonság elve. Az állampolgárok alapvető joga, hogy egészséges környezetben éljenek, a környezetvédelmi törvény és a kapcsolódó jogszabályok előírják, hogy az ipari, szolgáltató és kereskedelmi tevékenységet folytatók kötelesek tartózkodni a környezetkárosítástól és a telephelyük közelében élők egészségének veszélyeztetésétől. A fokozott zajos tevékenység miatt megállapítható, hogy az egészséges környezet, illetőleg az emberi egészséget biztosító épített környezet alkotmányos elve sérelmet szenvedett.

A jegyzőnek, a panaszos jelzésére az akkor még hatályban lévő 20/1982. (X. 12.) IpM rendelet alapján, helyszíni szemlét kellett volna tartani, és intézkedni a zajos tevékenység megszüntetésére. A telephelyengedély kibocsátója, köteles lett volna folyamatosan ellenőrizni a vállalkozó tevékenységét, illetve az ÁNTSZ jogelődjétől, a Köjáltól a szükséges vizsgálatok lefolytatását kellett volna megkérnie. Szakvéleményük alapján intézkednie kellett volna az államigazgatási eljárás szabályai szerint. A környezetvédelmi törvény hatálybalépése után a területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőségnek lett volna hatásköre az építmény felülvizsgálatára.

A jegyző a beadványt nem vizsgálta ki megfelelően. Az akkor még hatályos rendelet szerint köteles lett volna a műhely zajártalmát és környezetkárosító hatását megvizsgáltatni. Az autószerelő tevékenység nem csak zajos, hanem fennáll annak a lehetősége is, hogy a kipufogógázzal szennyezi a levegőt, a fáradt olajjal pedig a talajt.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában felkérte a környezetvédelmi és területfejlesztési minisztert, hogy dolgozza ki a környezet védelemének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. tv. alapján az önkormányzat polgármesterének és jegyzőjének, valamint a környezetvédelmi felügyelőség feladat- és hatáskörét.

A közigazgatási hivatal vezetőjének tett ajánlásában a jövőbeni alkotmányos visszásságok kiküszöbölése érdekében felkérte a szigetmonostori jegyző munkájának törvényességi felügyeleti vizsgálatára.

Ajánlásában felkérte az önkormányzat jegyzőjét, mint a területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőséget, hogy az autószerelő-műhely zaj- és rezgésvédelmi, levegő- és talajszennyezési vizsgálatát végeztesse el. A jegyző az ajánlásban foglaltakat nem teljesítette, ezért a biztos általános helyettese 1997. december 18-án kelt levelében ajánlását fenntartotta. A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt el.

A közigazgatási hivatal vezetője az ajánlásnak eleget tett. A környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter jelezte, hogy a jogszabály elkészítése folyamatban van.

OBH 585/1995.

Egy ügyei vitelében korlátozott személy nevében országgyűlési képviselő nyújtott be panaszt az országgyűlési biztoshoz, sérelmezve, hogy a panaszos nehéz helyzetét kihasználva, ügyvéd közreműködésével ingatlanát eladták, ezáltal a panaszos hajléktalanná vált.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az Alkotmány 13. §-ában deklarált tulajdonhoz való jog, valamint a 70/E. §-ban megállapított szociális biztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított az ügyben vizsgálatot.

A panaszos Bp. IV. kerületi címen bérlőtársként lakott nagyapjával, annak elhalálozásáig, 1992-ig. Ezt követően a panaszos támasz nélkül maradt, közelben lakó szüleire nem számíthatott, lévén, hogy ők is fogyatékos emberek. Időközben a panaszos a korábbi bérlakását támogatói személyes segítségével megvásárolta. A lakás rezsije, a részletfizetés és a közös költség fizetése nagyon nagy terhet jelentett, azonban a szomszédok a pénzt beosztották helyette. Így a lakás tehermentes volt. A panaszos egyik pillanatról a másikra megváltozott, kerülte a szomszédokat, félelem látszott rajta. Lakásába idegen emberek költöztek. Az országgyűlési képviselő beadványában közölte a lakásba költöző személy, valamint az adásvételi szerződés megkötésében közreműködő ügyvéd nevét. A beköltözést követően a panaszost a lakásból kidobták, a vételárból egyetlen fillért sem kapott, így hajléktalanná vált. Ezzel egyidőben a lakásba beköltöző személy megvásárolta a panaszos szüleinek lakását is, azok is hajléktalanná váltak. A panaszos korábbi gyógypedagógus nevelője az ügyvéd ellen panasszal élt, azonban a panasz benyújtásakor választ még nem kapott. A beadványban az országgyűlési képviselő kérte a gyámhatóság eljárásának vizsgálatát.

A rendelkezésre álló iratanyag, valamint az érintett szervek nyilatkozatai alapján az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a panaszos tulajdonhoz való alkotmányos joga sérült, figyelemmel arra, hogy 1995. április 24-én akarata ellenére, helyzetét kihasználva olyan adásvételi szerződést kötöttek, melynek következtében tulajdonát elvesztette, annak ellenértékét pedig állítása szerint nem kapta meg. Mindezek bizonyítottság hiányában a bíróság előtt folyó ügyben nem igazolódtak, ugyanakkor a panaszos és szülei különkülön, de együttesen sem tudtak másik lakást vásárolni, mindannyian hajléktalanná váltak, későbbiekben tudtak csak segítőkész embereknél valamilyen lakhatási lehetőséget létesíteni.

A gondnokság alá helyezés iránti perben a IV. kerületi gyámhatóság, ellentmondásosnak látszó orvos szakértői vélemény ellenére, a keresetétől elállt, így a gondnokság alá helyezési eljárás megszűnt. A szakértői vélemény megállapította, hogy a panaszos születésétől szellemileg visszamaradt, s jelenlegi teljesítménye alapján mentálisan a gyengeelméjűség enyhe fokának megfelelőnek minősül (oligophrenia, debilitas).

A vizsgálat azt is megállapította, hogy a panaszos a mindennapi élet viteléhez szükséges ismeretekkel rendelkezik. Ez egyértelműen a mindennapi élet dolgaiban való eligazodást jelenti, tehát azt az élethelyzetet feltételezi, amikor valóban a mindennapi élet viteléhez szükséges teendőket kell ellátnia, mint például az egyszerű bevásárlást, környezetének rendben tartását. Semmiképpen nem tartozik a mindennapi élet viteléhez szükséges ismeretek körébe egy ingatlaneladással kapcsolatos döntés, az ebben való racionális közreműködés, az érdekek érvényesítése és egy ilyen jogügylet következményeinek felismerése. A jogalkotó többek között emiatt is tesz különbséget a cselekvőképességet korlátozó és cselekvőképességet kizáró gondnokság között, mivel a korlátozó esetben a gondnokolt a mindennapi életben előadódó teendőket elláthatja, keresményével rendelkezik, de nagy horderejű kérdésben önálló döntést érvényesen nem hozhat; ebben segíti őt gondnoka és a gyámhatóság. Ez igazolódott be amikor — ma is vitatható körülmények között — a panaszos ingatlanát eladta, és ezáltal lakhatási lehetőségét egy életre elvesztette.

A bírósági eljárás keretében a gyámhatóság nevében nyilatkozó jogász képviselőnek látnia kellett volna, hogy a gondnokság alá helyezés elsősorban a panaszos érdekét szolgálja, tekintet nélkül arra, hogy az eljárás időpontjában a panaszos bérlakással vagy már tulajdonnal rendelkezett. Mind a bérleti jogviszony, mind a lakástulajdon a panaszos esetében fokozott odafigyelést igényelt, annak védelme és reális jogügylet megkötése csak egy gondnok, valamint a gyámhatóság együttes akaratával, illetve hozzájárulásával biztosítható. A gyámhatóság bíróság előtti eljárása annál is inkább érthetetlen, mert már 1990. XII. 16-án a panaszos külföldön élő rokona ügyvéd útján megkereste az önkormányzatot, hogy szellemi fogyatékos unokaöccse ügyében indítsák meg a gondnokság alá helyezési eljárást. Jelezte, hogy a panaszost segítő, irányító és vele együttélő nagyapa elhalálozott. Félő, hogy az egyedül maradt fiatalembert a lakásból kitúrják. A külföldön élő rokon későbbiekben értesült arról, hogy ezt a keresetet elutasították. (Mint a jelentés is tartalmazza, nem a keresetet utasították el, hanem a pert a nyilatkozat alapján megszüntették.) Ezt követően fordult a rokon az országgyűlési képviselőhöz, sajnálatosan már csak akkor, amikor a panaszos volt gyógypedagógus nevelőjétől értesült a megtörtént eseményekről, tehát a lakás eladásáról.

A vizsgálat megállapította, hogy a kialakult helyzetért a gyámhatóság felelős. Megengedhetetlen, hogy egy kiszolgáltatott helyzetben lévő ember sorsáról a gyámhatóság a keresettől való elállással döntsön, ne kérjen egyéb bizonyítást, még a panaszos meghallgatását se indítványozza. A rendelkezésre álló iratokból egyértelmű, hogy erre nem került sor, holott az alperes a bíróságon megjelent. A panaszos érdekében történő gondnokság alá helyezési eljárás bíróság előtti eldöntése, amire a per irányult, tehát elmaradt.

A gyámhatóság eljárása ezért az Alkotmány 17. § és 70/E. § (1)—(2) bek.-ben foglalt szociális biztonsághoz való joggal, továbbá a 13. § (1) bek.-ben foglalt tulajdonhoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott.

Jelenleg a panaszosnak hivatásos gondnoka van, aki a kirendelő IV. kerületi gyámhatósággal alkalmazási jogviszonyban áll, hivatásos gondnoki teendőinek ellátása fejében díjazásban részesül. Ilyen körülmények között tőle nem várható el, hogy a panaszos lakáshelyzetének rendezése érdekében bármilyen vonatkozásban is az önkormányzattól követelje az ügy előmozdítását, a hajléktalan sorsának rendezését.

Ajánlásában az országgyűlési biztos általános helyettese felkérte a Fővárosi Közigazgatási Hivatalt, mint másodfokú gyámhatóságot, hogy vizsgálja meg és értékelje az eljárást, majd lehetőség szerint gondoskodjon más szerv kijelöléséről a gondnokolt vagyoni ügyeinek intézésére.

A közeljövőben felállítandó kerületi és fővárosi gyámhivatalok munkájának segítése érdekében javasolta, hogy a soron következő törvényességi ellenőrzéskor vizsgálják meg a gyámhatóság, illetve gyámhivatal perindítási és perviteli munkáját a gondnokság alá helyezési eljárásokban.

Az ajánlást a közigazgatási hivatal elfogadta, a gondnokolt gondnoksági és vagyoni ügyeinek intézésére a Budapest XV. ker. Önkormányzat Gyámhivatalát jelölte ki. Tájékoztatott arról, hogy a Fővárosi Főügyészség 12 kerületben vizsgálta a gondnokok kirendelésével, számadásával kapcsolatos gyámhatósági ügyintézés törvényességét. A vizsgálati jelentés, valamint a főügyészségi vizsgálat alapján a kiskorúak és a gondnokoltak érdekvédelme ügyében a kerületi gyámhatóságok részére útmutatót adott ki.

OBH 596/1995.

A panaszos azt kifogásolta, hogy a Budapesti Műszaki Egyetem (BME) indokolás nélkül szüntette meg közalkalmazotti jogviszonyát.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a kizárólag a pótköltségvetésről szóló 1995. évi LXXII. tv.-ben csökkentett személyi juttatásokra fordítható összegre hivatkozó indokolás nem elégíti ki a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. tv. 30. § (1) bekezdésében előírt valós és okszerű indokolási kötelezettséget. Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság 40/1995. (VI. 15.) AB határozata megállapította, hogy az egyetemi autonómiára tekintettel, a költségvetés nemhogy egy konkrét oktató, de meghatározott létszámú oktatói csoport felmentését sem írhatja elő, a felmentés az egyetem saját döntése, így azt indokolni köteles. Az indokolási kötelezettség teljesítésének elmulasztása az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a 70/B. § (1) bekezdésében biztosított munkához való joggal és az 54. § (1) bekezdésében biztosított emberi méltósághoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában felkérte a művelődési és közoktatási minisztert, hogy a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. tv.-ben ráruházott törvényességi felügyeleti jogkörben eljárva vizsgálja meg a Budapesti Műszaki Egyetemnek — az 1995. évi pótköltségvetésről szóló 1995. évi LXXII. tv. kapcsán — a közalkalmazottak felmentéséről hozott döntéseinek törvényességét, és gondoskodjon a jogszabályi előírások érvényesülésének biztosításáról.

Az ajánlást követően más felsőoktatási intézmények (ELTE, Janus Pannonius TE, Szent-Györgyi Albert Orvostudományi Egyetem, Gépipari és Automatizálási Műszaki Főiskola, Kertészeti és Élelmiszeripari Egyetem) volt közalkalmazottai is hasonló panasszal fordultak az országgyűlési biztos általános helyetteséhez, ezért felkérte a minisztert, hogy vizsgálatát ezekre az intézményekre is terjessze ki. Ugyanakkor a Zsámbéki Katolikus Tanítóképző Főiskolán történt jogviszony megszüntetéseket nem vizsgálhatta, mivel a nem állami felsőoktatási intézményekre a miniszter felügyeleti jogköre nem terjed ki.

A miniszter arról adott tájékoztatást, hogy a törvénysértő eljárás megállapítása mellett felhívja a felsőoktatási intézményeket a felmentések valós és okszerű indokolásának kötelezettségére. Ígéretet tett továbbá arra, hogy a hasonló ügyek egy részében megindított munkaügyi perek jogerős befejezése után a bírósági döntéseket törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva kiterjeszti azokra az oktatókra is, akik nem fordultak bírósághoz. Erre annak ellenére nem került sor, hogy időközben több jogerős (megyei) bírósági ítélet született. Az ügyet az országgyűlési biztos és általános helyettese az 1995—1996. évekről szóló beszámolójukban az Országgyűlés elé terjesztették. A házelnök tájékoztatása szerint az ügyet az érintett bizottságnak kiadta, ám a bizottság vizsgálatának megindításáról az országgyűlési biztosoknak nincs értesülésük.

Kapcsolódó ügyek: OBH 25/96; 264/96; 289/96; 1693/96; 1716/96; 2863/96.

OBH 905/1995.

Békéscsabai lakos fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert bosnyák állampolgárságú férjét — aki verekedésbe keveredett egy szórakozóhelyen — a rendőrség szabálysértési eljárását követően a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság hároméves időtartamra kiutasította az országból, mivel tartózkodási engedélye 1993 augusztusában lejárt és meghosszabbításáról nem gondoskodott. A formailag hibátlan eljárás során a hatóság nem vette figyelembe, hogy a kiutasított külföldi állampolgár házasságban él. A kiutasítás nem csak a férjre, de házastársára nézve is hátrányos következményekkel járt. Az ügyben a családi élethez való jog sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot rendelt el. A vizsgálat ideje alatt a férj helyzete rendeződött, beutazási engedélyt kapott.

Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez kapcsolódó esetjog szerint a családi élet egy házaspár esetében magában foglalja az együttélést is, tehát a családalapítás joga tartalmazza az együttéléshez való jogot. Tekintettel arra, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez Magyarország is csatlakozott, és a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, a családi élethez való jog sérelme miatt (Alk. 15. §) az adott ügyben az alkotmányos visszásság megállapítható volt.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az alkotmányos visszásság megszüntetésére 1997. március 19-én ajánlotta a belügyminiszternek az idegenrendészeti törvény olyan módosítását, amely figyelembe veszi a házasfelek jogát az együttélésre és a külföldi házastárs ellen — a súlyos jogsértések eseteit kivéve — csak olyan szankciókat alkalmaz, amelyek nem járnak a családi élet ellehetetlenülésével és nem sújtja egyúttal a vétlen házastársat is. Az ajánlásra a belügyminiszter — adminisztrációs hiba miatt — csak 1997. október 29-én válaszolt, álláspontja szerint a jogszabály módosítására nincs szükség. Az országgyűlési biztos általános helyettese a választ nem fogadta el, ezért az ajánlást változatlan formában fenntartotta. A belügyminiszter újabb válaszában jelezte, hogy az Idtv. 1998. évre tervezett módosítása kiterjed az ajánlásban javasoltakra is, így az ajánlás elérte a célját.

OBH 1006/1997.

Egy pszichiátriai kezelés alatt álló beteg gondnoka a Nyírő Gyula Kórház I. számú Pszichiátriai Rehabilitációs Osztályán kezelt betegek nevében fordult az országgyűlési biztoshoz. Az osztályvezető főorvostól 1996. XII. 11-én azt a tájékoztatást kapták, hogy XII. 31-ével 44 ágyat megszüntetnek, és az ápoltakat elbocsátják. Ekkor kértek segítséget a XIII. kerületi önkormányzattól és a fővárosi főpolgármester-helyettestől. A panaszuk elküldéséig az önkormányzatoktól beadványaikra választ nem kaptak. A panaszos azt is sérelmezte, hogy a gondnokoknak kell gondoskodniuk gondnokoltjaik elhelyezéséről, esetleg ápolásáról, amit nem tudnak vállalni.

Az országgyűlési biztos a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint a szociális ellátáshoz és biztonsághoz való alkotmányos jogok sérelmének veszélye miatt indított vizsgálatot. Megállapította, hogy a sérelmezett kórházi ágyszámcsökkentés a vonatkozó jogszabályi előírások szerint történt. Az ágyszámcsökkentést megállapító MEP határozat ellen a Fővárosi Önkormányzat fellebbezéssel élt. Az OEP másodfokon hozott határozatát az önkormányzat illetékes bizottsága elfogadta, bírósági jogorvoslatot nem kezdeményezett, ezért ennek érdemi vizsgálatára az országgyűlési biztosnak hatásköre nincs.

Megállapította továbbá, hogy Fővárosi Önkormányzat Nyírő Gyula Kórháza I. számú Pszichiátriai és Pszichiátriai Rehabilitációs Osztályán a betegek ellátása az ágyszámcsökkentés ellenére biztosított, ebben a kérdésben alkotmányos visszásságot nem észlelt.

Az országgyűlési biztos a panasznak a gondnokok feladataira vonatkozó részével kapcsolatban — mivel a vonatkozó jogszabályi előírások szerint a gondnok a körülmények által indokolt mértékben gondozója is gondnokoltjának, így az esetleges gondozási feladat alkotmányos visszásságot nem keletkeztet — hatáskörének hiányát állapította meg.

Az ügyben ajánlást nem tett.

OBH 1145/1996.

A panaszos azt sérelmezte, hogy tulajdonjogának az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése a Békéscsabai Földhivatalban évek óta nem történt meg. Tekintettel arra, hogy a panaszban foglaltak alapján az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jog sérelme vélelmezhető volt, az országgyűlési biztos vizsgálatot indított.

A panaszos az 1994. VIII. 22-én kelt adásvételi szerződéssel vásárolt Mezőberényben öröklakást. Tulajdonjog bejegyzés iránti kérelmét a Békéscsabai Földhivatal 39.564/1994. 08. 29. számú széljegyen rögzítette. A tulajdonjog bejegyzésére azonban még 1996. év végére sem került sor.

Az országgyűlési biztos megkeresésére a Békéscsabai Földhivatal részletes tájékoztatást és tulajdoni lap másolatot küldött. A dokumentumokból megállapítható volt, hogy a kérdéses ingatlan tulajdonosa 1991 óta, 1/1 arányban Mezőberény Város Önkormányzata, tulajdonba adás jogcímén. 1992 óta az ingatlan tulajdoni lapján 14 elintézetlen széljegy szerepel, az első széljegy dátuma 1992. az utolsóé 1996. 09. 12.

A lefolytatott vizsgálat alapján megállapítható volt, hogy az ingatlan tulajdoni lapján 1992-től kezdődően elintézetlen széljegyek sora van feljegyezve. A széljegyek között sok tulajdonjog bejegyzési kérelem található, de van végrehajtási jog bejegyzés és társasház alakítás iránti kérelem, valamint jelzálogjog bejegyzési kérelem is. Az elintézetlen széljegyek miatt szinte lehetetlen megállapítani, hogy az ingatlanok közül pontosan melyik lakására vonatkozik a bejegyzési kérelem. Szinte megállapíthatatlan, hogy melyik lakás kinek a tulajdonában áll, és melyik lakásra vonatkozik az esetleges végrehajtási jog vagy jelzálogjog bejegyzés iránti kérelem.

A jogállam alapvető eleme a jogbiztonság, mely magában foglalja a jogszabályi előírások betartásának követelményét. A Békéscsabai Földhivatal mulasztása ennek folytán alkotmányos visszásságot okoz. A mulasztás következtében sérül a tulajdonhoz való jog, mint alkotmányos jog is. A tulajdonjog egyik eleme — a birtoklás, használat és hasznok szedése, a terhek és kárveszély viselése mellett — a rendelkezési jog. A rendelkezési jog része pedig az is, hogy a tulajdonos tulajdonjogát másra átruházza. A földhivatal mulasztása az ingatlanok tulajdonosait rendelkezési joguk gyakorlásában akadályozza, hiszen ilyen rendezetlen tulajdoni állapotban lévő ingatlant elidegeníteni vagy megterhelni nem, vagy csak nagy nehézségek árán lehet.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felhívta a Békéscsabai Földhivatal vezetőjét, hogy haladéktalanul tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az ingatlan tulajdoni lapján 1992 óta feljegyzett széljegyek sorrendjében a földhivatal hozza meg a bejegyzési határozatokat, és azokat küldje meg a kérelmet benyújtó ügyfeleknek.

Az ajánlásnak a földhivatal vezetője határidőben eleget tett, a bejegyzési határozatokat meghozta.

OBH 1220/1997.

A panaszos sérelmezte, hogy az önkormányzat a lakásfenntartási támogatás iránti kérelmét nem határozatban utasította el, és annak elbírálásakor nem gyakorolt méltányosságot.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A panaszos 1995. IV. 24-én és 1996. II. 21-én kérelmet nyújtott be az önkormányzathoz lakásfenntartási támogatás iránt, melyet tájékoztató levélben utasítottak el azzal, hogy az önkormányzat rendelete értelmében a haszonélvező nem jogosult támogatásra. A panaszos 1997-ben ismét kérte a lakásfenntartási támogatás megítélését, amit ekkor már érdemi határozatban utasítottak el. Az önkormányzat szociális bizottsága azonban méltányosságból mégis 8762 Ft eseti segélyt állapított meg részére.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az Ötv. 63/A. §-a a lakásfenntartási támogatás elveinek meghatározását a Fővárosi Önkormányzat hatáskörébe utalta. A Fővárosi Önkormányzat rendelete értelmében a haszonélvező is jogosult a támogatásra, függetlenül attól, hogy a haszonélvezeti jogra öröklés címén vagy szerződés alapján jogosult. A kerületi önkormányzat rendeletének 2. § (2) bekezdése a szerződés jogcímén haszonélvezeti jogra jogosultakat kizárja a támogatás igénybevételéből. A Fővárosi Önkormányzat rendelete meghatározza, hogy a kerületi önkormányzat a lakásfenntartás és lakbértámogatás feltételei közül melyeket szabályozhatja rendeletében. A támogatásra jogosult személyek körének meghatározását nem utalta a kerületi rendelet szabályozási körébe. Ebből következően a kerületi önkormányzat nem az Ötv.-ben meghatározott feladatköre alapján járt el, így annak ellenére, hogy a fővárosi és a kerületi rendeletek között nincs hierarchikus viszony, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközően sérült a jogbiztonság, amikor a kerületi önkormányzat a hatáskörét túllépve szűkítette a lakásfenntartási és lakbértámogatásra jogosultak körét.

A beszerzett iratokból az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a polgármesteri hivatal nem alakszerű határozatokkal, hanem tájékoztató levelekkel utasította el a panaszos kérelmeit, és így a panaszos nem élhetett jogorvoslattal. A polgármesteri hivatal az Ae. 42. § (1) bekezdésében írtak ellenére, nem hozott alakszerű határozatot a panaszos kérelmére, és az Ae. 43. § (1) bek. *b)* pontjával ellentétben, a kérelmezőt a jogorvoslati lehetőségről sem tájékoztatta. Az eljárási szabályok megsértése az Alkotmány 2. §-ban rögzített jogállamiság és az 57. § (5) bekezdésben biztosított jogorvoslati jogosultság elvének sérülésével alkotmányos visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában felkérte a polgármestert, kezdeményezze az önkormányzat lakásfenntartási és lakbértámogatásról szóló rendeletének módosítását annak érdekében, hogy a rendelet személyi hatálya összhangba kerüljön az 50/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet szabályaival. Ezen túlmenően felkérte a jegyzőt, hogy intézkedjék, hogy a családvédelmi iroda a felek kérelmeiről fellebbezhető határozatban döntsön. Ajánlására a képviselő-testület a lakásfenntartási támogatásról szóló új rendeletének — 11/1997. (V. 7.) rendelet — személyi hatályát a fővárosi rendelettel összhangban állapította meg.

Az ajánlás elérte célját.

OBH 1337/1995.

A panaszos vízmű-érdekeltségi hozzájárulással kapcsolatos ügyében Mezőtúr Város Polgármesteri Hivatal pénzügyi osztályának eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos az ügyben az Alkotmányban deklarált jogállamiság elvének érintettsége miatt indított vizsgálatot.

A panaszos a közigazgatási hivatal jogelődjéhez, a Köztársasági Megbízott Hivatalához fordult, és kérte az önkormányzat fizetési értesítésében szereplő érdekeltségi hozzájárulás elengedését. A kérelem kivizsgálása után megállapították, hogy a vízmű-érdekeltségi hozzájárulás megfizetésére való felszólítás nem az érvényben lévő szabályoknak megfelelően történt, ugyanis azt nem a vízműtársulat elnöke közölte, továbbá jogorvoslati lehetőséget sem biztosítottak.

A hivatal az ügy részletes vizsgálata után megállapításait közölte a panaszossal, egyben tájékoztatta, hogy kérelmének megfelelően a vízmű-érdekeltségi hozzájárulás elengedésére nincs lehetőségük. A hivatal ezzel egyidejűleg megkereste az önkormányzat jegyzőjét, közölte az eljárási jogszabálysértés tényét és kérte, hogy a vízmű-érdekeltségi hozzájárulás kivetését vizsgálja felül, és azt jogalap nélkülivé minősítés után törölje.

A panaszos beadványához csatolta a polgármesteri hivatalnak azt a 1996. VIII. 1-jén kelt fizetési felszólítását, amelyben a hozzájárulás késedelmi kamattal növelt összegének megfizetésére kötelezi. Ezzel szemben a jegyző a közigazgatási hivatalnak adott válaszában azt írta, hogy már 1994-ben intézkedett a hozzájárulás törlése és a panaszossal szemben folyó hatósági eljárás megszüntetése érdekében. A közigazgatási hivatalhoz felterjesztett iratok között nem volt fellelhető nyoma a jegyző által előadott intézkedéseknek, ezért a hivatal újból megkereste az I. fokú hatóságot, amelyre a jegyző közölte, hogy az intézkedésre csak 1997. III. 11-én került sor. A határozat rendelkező részét a közigazgatási hivatal nem fogadta el, ezért az I. fokú hatóságot a határozat visszavonására és új határozat kiadására kötelezte. Az új határozat a vízmű-érdekeltségi hozzájárulást törölte.

Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, hogy az önkormányzat olyan jogszabálysértő módon közölt kötelezettség behajtására tett intézkedéseket, amely kizárta a panaszos jogorvoslati lehetőségét. A Köztársasági Megbízott Hivatala 1994. X. hóban felhívta a jegyző figyelmét a jogsértésre, aki azonban a követelést ennek ellenére sem törölte. Ezzel a mulasztással a jegyző az Alkotmány 2. § (1) bek.-ben deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonsággal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott. Azzal, hogy az önkormányzat a panaszost megfosztotta a jogorvoslathoz való jogától, az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére figyelemmel további alkotmányos visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos felszólította a közigazgatási hivatal vezetőjét a felügyeleti jogkörében hozott intézkedései végrehajtásának törvényességi ellenőrzésére, és javasolta a jegyző ellen fegyelmi eljárás megindításának kezdeményezését. A hivatalvezetőt a konkrét üggyel kapcsolatban arra kérte, vizsgálja meg, hogy korábbi felhívásai nyomán miért nem törölték a hozzájárulást. Az országgyűlési biztos továbbá a jegyzőnek tett ajánlást arra, hogy vizsgálja felül a vízközmű-érdekeltségi hozzájárulásból eredő követeléseket, és azokat a közigazgatási hivatal által állított követelmények szerint rendezze.

Az ajánlásoknak mind a közigazgatási hivatal, mind a jegyző eleget tett, mert törölték a Csatornamű Társulat kimutatásában szereplő tartozásokat. Az egyéb vízközműtársulatok által csatolt tartozások felülvizsgálata július 30-ig megtörtént. A jegyző elleni fegyelmi eljárás lefolytatását a közigazgatási hivatal hivatalvezetője nem látta indokoltnak, mert a személyi felelősséget már korábban megállapították.

Az országgyűlési biztos eljárása elérte célját.

OBH 1433/1995.

A Lakásbérlők Egyesülete gyűjtötte össze azokat a panaszokat, amelyekben a panaszosok az önkormányzat lakásrendeletének vizsgálatát kérték.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság sérelmének lehetősége miatt folytatott vizsgálatot.

A beadványokban a következőket kifogásolták. A rendelet kizárja a bérlőtársi szerződés lehetőségét az egyenesági rokonok esetében. A kényszerbérlet megállapítása iránti kérelem benyújtására törvénytől eltérő rövidebb határidőt szabott; a kényszerbérlőnek felajánlandó lakást a bérleményénél egy komfortfokozattal alacsonyabb lakás esetén is megfelelőnek minősíti, és a kényszerbérlő legfeljebb egy cserelakás felajánlására tarthat igényt. A bérleti jog megszerzéséért pénzbeli térítést írt elő, és ezt csak 1996-ban módosították úgy, hogy a bérleti jog megszerzésekor fizetendő összeget átminősítették óvadéknak, ami a szerződés megszűnésekor visszajár, vagy a bérlő által meg nem fizetett díjakba beszámítható. Mindez a korábban befizetett pénzbeli térítésekre azonban nem vonatkozik.

További kifogás volt, hogy óvadékfizetésre kötelezte a bérleti jogviszony folytatására jogosult személyeket is. Kifogásolták, hogy a városüzemeltető kft. megakadályozta őket abban, hogy a lakásuk vételárát egy összegben fizessék be, és a rendelet alapján járó 50%-os kedvezményt igénybe vegyék, mert a szerződést csak a vételár 10%-a befizetése után kötötte meg a kft., és így csak a fennmaradó 90%-ra adtak kedvezményt.

Az országgyűlési biztos helyettese megállapította, hogy a panaszosok kérelme megalapozott, de a panaszok előzetes vizsgálata során különbséget kellett tennie, hogy a kifogás az önkormányzat rendeletét, vagy az annak végrehajtása során végzett tevékenységet érintette. A rendelet vizsgálata kimutatta, hogy az önkormányzati rendelet törvényi felhatalmazás nélkül zárja ki a bérlőtársi szerződés kötésére jogosultak közül az önkormányzat hozzájárulása nélkül is befogadható személyeket. Az önkormányzat a kényszerbérlők elhelyezésének rendeleti szabályozásakor túllépte hatáskörét, amikor korlátozta a kényszerbérlő megfelelő cserelakás igénylésére biztosított jogát, holott a megfelelőség megállapítására vita esetén bíróság jogosult. Azzal, hogy az önkormányzat a bérleti jog megszerzéséért előírt fizetési kötelezettséget 1996-tól óvadék fizetésére változtatta, csak a jövőre nézve szüntette meg az

alkotmányellenes jogszabállyal okozott sérelmeket, és ezzel mulasztásos alkotmánysértést követett el. Azzal, hogy a korábban bérleti jog megszerzéséért fizettetett összegeket nem minősítette — visszajáró — óvadéknak, diszkriminációt alkalmazott. Nem a rendelet szerint járt el a városüzemeltető kft., amikor a bérlakások elidegenítését a vételár 10%-ának előzetes befizetéséhez kötötte akkor is, ha a vevő a teljes vételár egyösszegű befizetését választotta, és ezzel a vevőket megkárosította.

Az országgyűlési biztos helyettese megállapította, hogy az önkormányzat az Alkotmány 2. § (1) bek.-ben foglalt jogbiztonság sérelmét, és a 70/A. § (1) bek.-be ütköző hátrányos megkülönböztetést valósította meg, ezért ajánlással fordult az önkormányzathoz, hogy vizsgálja felül a rendeletét.

Az önkormányzat az ajánlásnak eleget tett, és új rendeletet alkotott.

Kapcsolódó iratok: OBH 3288/95; 3289/95; 3290/95; 3291/95.

OBH 1545/1997.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a fogvatartás körülményeivel kapcsolatban — állampolgári panaszok alapján — folytatott vizsgálatot a Szegedi Fegyház és Börtönben.

A Szegedi Fegyházat és Börtönt 1885-ben alapították. Magyarország legmodernebb börtöne, amely 550 személy befogadására alkalmas. A börtön a körülményekhez képest jól felszerelt, ellátottsága, közművesítettsége, tisztasága megfelelő. A büntetés-végrehajtási feladatok ellátása szervezetten történik, aminek köszönhetően az elmúlt 8—10 évben a börtönben rendkívüli esemény nem volt. Jelenleg 750 fogvatartott tartózkodik a Szegedi Büntetés-végrehajtási Intézetben.

Az Alkotmány 2. § kimondja, hogy a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. A 7. § szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általános elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. A 8. § úgy rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, az alapvető jog tényleges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az 54. § deklarálja az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, továbbá kimondja, hogy senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni, és különösen tilos emberen a hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni. Az 59. § biztosítja a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jogot. A 60. § rendelkezik a gondolat, lelkiismeret- és vallásszabadságról. A 70/A. § 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. Az embereknek az előbbiekben meghatározottak szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti. A 70/D. § biztosítja a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot.

A bv.-ben a fogvatartás biztonsága megfelelő, bár a különböző fokozatok és biztonsági csoportok elkülönítése nem teljesen megoldott. A bv. biztonságtechnikai felszereltsége kiváló, az őrzés feltételei megfelelőek, szökés az utóbbi évben nem volt.

A börtön személyzete 350 fős. A személyzet 40%-ának a fizetése nem haladja meg a létminimumot, ezért körükben nagy a korrupció veszélye. Az alacsony fizetés miatt a személyzet jelentős része arra kényszerül, hogy másodállást vállaljon. Ebben a vonatkozásban figyelmeztetés értékű az, hogy év közben informális totójátékot számoltak fel, ami szintén korrupciós veszélyt hordoz magában. Magának az intézetnek is hatalmas adósságai vannak.

Az elítéltek közül az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítéltek száma 167. Az előbbiekből adódóan az Intézetben fokozott szerepet kap annak biztosítása, hogy a fogvatartás körülményei és a büntetőrendszabályok ne súlyosbítsák a szabadságvesztés által eleve okozott szenvedést, kivéve, amikor az elkülönítés vagy a fegyelem fenntartása azt szükségessé teszi.

A vizsgálat során megtekintett zárkák 8 személyesek voltak. A zárkák alapterülete kb. 16 m^2, amelyben 8 személyre biztosítva volt mindaz a berendezési, ill. felszerelési tárgy, amit a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet melléklete előír. A zárkában a WC függönnyel van elválasztva. A rendelet 137. § (1) bek.-ben előírt fejenkénti 6 m^3 légtér és 3 m^2 mozgástér nincs biztosítva.

Az országgyűlési biztoshoz intézett panaszokban a fogvatartottak sérelmezték a börtön és fegyház fokozatba tartozó elítéltek megfelelő elkülönítésének hiányát. A helyszíni vizsgálat során megállapítást nyert, hogy az intézeten belül a börtön- és a fegyházfokozatú elítéltek nincsenek teljesen elkülönítve egymástól, sőt a gyógyító-nevelő csoportot szintén a fegyház fokozattal együtt helyezték el, ami ellentétes a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel.

A panaszokban a börtönfokozatú elítéltek sérelmezték, hogy szombaton és vasárnap délután 14 órától zárva vannak a zárkák. A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 41. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a börtön-, illetve a fogházfokozatú elítélteknél a zárka ajtaját a reggeli létszámellenőrzéstől az esti létszámellenőrzésig nyitva kell tartani. A fentiekben idézett IM rendelet egyik rendelkezése sem differenciálja a zárkák nyitvatartásának időtartamát a hétköznap és a heti pihenőnap, munkaszüneti nap alapján. Az ilyen irányú intézkedés ellentétes a vonatkozó jogszabállyal, ezért sérti a jogállamiság elvét.

A fogvatartottak a személyes meghallgatás során panaszt tettek az élelem mennyiségére, higiénés minőségére, valamint a diétás élelmezés hiányára. Elmondásuk szerint gyakran előfordul, hogy csótányt találnak az élelemben. Az egészségügyi követelményeknek nem megfelelő élelmezés alkotmányos

visszásságot idéz elő, veszélyezteti a lehető legmagasabb testi egészséghez való jogot, aminek biztosítása a fogvatartó alapvető kötelessége.

A fogvatartottak a befogadáskor és évente egyszer egészségügyi szűrővizsgálaton esnek át. A beteg fogvatartottak egészségügyi állapotát havonta egyszer ellenőrzik. Az eltávozásra engedett elítélteket azonban visszatéréskor nem szűrik. A bv.-ben gyógyító-nevelő csoport is működik. A gyógyító-nevelő csoportban, melynek létszáma a vizsgálatkor 38 fő volt, nincs állandó, főállású pszichiáter. Az ide utalt elítélteket egyszemélyes zárkák hiányában nem tudják egymástól elválasztani. Az egyszemélyes zárkák hiánya alkotmányos visszásságot idéz elő, mert sérti a lehető legmagasabb lelki és testi egészséghez, valamint az emberi méltósághoz való jogot.

A bv. kórházi részlege 42 férőhelyes, ahol a vizsgálat idején 30 beteget ápoltak. A kórtermek tiszták; 1—2, ill. 4—5 ágyasak. A megtekintett kórtermek mindegyike rendelkezett a minimálisan előírt berendezési tárgyakkal. A beteg fogvatartottak elmondták, hogy gyógyszereiket nem kapják rendesen, a heti gyógyszeradag helyett csak 3—4 napi adagot kapnak. A megfelelő gyógyszerellátás hiánya sérti az Alkotmány 70/D. §-át és ezáltal alkotmányos visszásságot okoz.

A sportolási lehetőségekkel kapcsolatban a fogvatartottak elmondták, hogy nagyon korlátozottak a lehetőségek, külön felügyelet hiányában csak két-három hetente biztosított számukra a sportolás. Ezenkívül a napi egy órás szabadlevegőn való séta is gyakran elmarad. A sportolási lehetőség hiánya, a napi séta elmaradása veszélyezteti a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot.

Az elítéltek munkáltatási lehetőségei szerények. Az elítéltek közül 160-at asztalosként foglalkoztatják. Ezenkívül lehetőségük van még, egyéb élelmiszercsomagolásos munkák elvégzésére. Az elítéltek foglalkoztatása körében az intézetben alapfokú oktatás, gimnáziumi előkészítés és 60 fős szakirányú képzés folyik, melynek keretében villanyszerelő, hegesztő és könnyűgépkezelő szakképesítést kaphatnak.

A bv. intézet könyvtára jól felszerelt, 1996-ban 60 000 Ft-ot fordítottak a könyvtár bővítésére. A beiratkozott fogvatartottak száma 370 fő. A zárkába vihető könyvek számát nem korlátozzák. A könyvtári munkákat 8 társadalmi munkás elítélt segítségével látják el. A fogvatartottak 61 féle újságot rendelhetnek meg. Az intézetnek saját újsága is van, ami havi rendszerességgel 400 példányban jelenik meg. Olvasó, színjátszó és képzőművészeti szakkörök is működnek. A bv. 6 egyházzal áll kapcsolatban. Vallási rendezvényeket vasárnaponként tartanak a kultúrteremben.

A fogvatartottak havonta egy alkalommal fogadhatnak látogatót. A vizsgálatkor éppen folyamatban volt a beszélők átalakítása fülkés rendszerűvé. A telefonbeszélgetés hetente egy alkalommal biztosított.

A Szervezeti és Működési Szabályzat áttanulmányozása során az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az SZMSZ külső szervekkel való kapcsolattartásra és a személyzetre vonatkozó része elavult. Nem tartalmazza, hogy a személyzet köteles megismerni az Emberi Jogok Európai Konvencióját; a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó büntetések vagy bánásmódok tilalmát, valamint az elítéltek panaszainak megválaszolási határidejét. A vizsgálat során meghallgatott fogvatartottak elmondták, hogy nem tájékoztatják őket jogaikról, panasz-előterjesztési lehetőségeikről, ill. ennek módjáról.

Az intézetnek az előzetesen letartóztatottakra és a nem jogerősen, valamint a jogerősen elítéltekre vonatkozó házirendje nem tartalmazza a 6/1996. IM rendelet 34. § (2) bek.-ben meghatározott minimális tartalmi elemeket; nem ismerteti a panaszok, kérelmek, bejelentések, ill. egyéb jogorvoslatok előterjesztésének rendjét; a szükségleti cikkek vásárlásának idejét, módját, valamint az elítéltek tartózkodására szolgáló helyiségek használatának rendjét. A házirend felsorolja a fogvatartottak azon magatartását, ill. cselekményeit, melyek fenyítést vonhatnak maguk után, azt azonban, hogy a fenyítés milyen szankciókból áll, nem említi. Az intézetnek nincs külön házirendje, ill. napirendje a börtönfokozatú és a fegyházfokozatú elítéltek, valamint a gyógyító-nevelő csoport számára, ami sérti az Alkotmány 2. §-ban meghatározott jogállamiság elvét.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a bv. intézet igazgatójának a következő ajánlásokat tette:

Felhívta, hogy intézkedjen a börtönfokozatú elítéltek zárkájának a heti pihenő- és munkaszüneti napon is a reggeltől estig való nyitva tartása iránt. Az intézet parancsnoka az ajánlást teljesítette.

Felhívta, hogy tegyen meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a gyógyító-nevelő csoport a fegyház, ill. a börtön fokozattól elkülönítve kerüljön elhelyezésre. Javasolta továbbá, hogy egyszemélyes zárkák kialakítása érdekében is tegyen intézkedéseket. A parancsnok elismerte a gyógyító-nevelő csoport elkülönített elhelyezésének szükségességét, de ezt a jelenlegi helyhiány miatt csak a távoli jövőben tudná megvalósítani és csak akkor, ha az előzetesen letartóztatottak a jelenlegi objektumon kívül lennének elhelyezhetők. Az egyszemélyes zárkák kialakítása folyamatosan történik, 1999-re a követelményeknek megfelelő számú egyszemélyes zárkával fognak rendelkezni.

Felkérte, hogy fordítson fokozottabb figyelmet az élelem higiénés állapotára, valamint arra, hogy annak mennyisége megfeleljen az ottani differenciálás szerint, a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 7. mellékletében meghatározott normáknak. A parancsnok eleget tett a felkérésnek.

Felhívta, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a gyógyszerellátás megfelelő biztosítása érdekében. A parancsnok intézkedésben szabályozta a gyógyszerellátás módját, amiben a visszaélések elkerülése végett elrendelte, hogy a fogvatartottak aláírásukkal igazolják a gyógyszer átvételét.

Felkérte, hogy tegyen intézkedéseket a sportolási lehetőségek bővítésére, valamint a napi 1 órás séta tényleges biztosítása érdekében. Az ajánlást teljesítették.

Felkérte, hogy tegyen intézkedéseket az eltávozásról visszatérő fogvatartottak szűrése érdekében. Erre azt a tájékoztatást adta, hogya bv. egészségügyi osztálya folyamatosan elvégzi az eltávozásról visszatérő fogvatartottak szűrését.

Felkérte, hogy a vizsgálat megállapításai című fejezetben meghatározottak szerint módosítsa az intézet SZMSZ-ét. Az intézet parancsnoka az ajánlásnak eleget tett.

Felkérte, hogy készítsen külön házi-, ill. napirendet a börtönfokozatú, a fegyházfokozatú elítéltek és a gyógyító-nevelő csoport számára. Javasolta továbbá, hogy a házirendek tartalmát a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 34. § (2) bekezdésének megfelelően határozza meg. Az intézet parancsnoka ennek az ajánlásnak is eleget tett.

Felhívta, hogy a személyzet helyzetének javítása érdekében tegyen intézkedéseket. Vizsgálja felül a jelenlegi lehetőségeket az alkalmazás kedvezőbb körülményeinek kialakítása érdekében. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. tv. által 1999-ben bevezetésre kerülő új bértábla a vizsgálat lefolytatásakor fennálló problémákat részben enyhíti, de a fizetések alacsony mértékével kapcsolatos nehézségek az új bértábla bevezetésével sem fognak teljesen megoldódni.

A szegedi bv. vezetője az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének ajánlásait tehát elfogadta, a kért intézkedéseket megtette.

Kapcsolódó iratok: OBH 600-23/96; 6860/96; 7723/96; 7729/96; 7730/96; 7735/96.

OBH 1596/1996.

A panaszos sérelmezte, hogy magántulajdonú erdejét csak erdőbirtokossági formában művelheti, addig nem kap vágási engedélyt, míg valamely társulásba nem lép be.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a tulajdonhoz való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot, melyben vizsgálta a panaszos jogorvoslati lehetőségeit. Megállapította, hogy a panaszos élt a jogorvoslat lehetőségével. A fakivágással kapcsolatban közigazgatási per indult, ezért az 1993. évi LIX. törvény 29. §-a értelmében az erdészeti hivatal határozatával kapcsolatban az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot nem folytatott.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megvizsgálta azt is, hogy sérti-e az Alkotmányban rögzített alapelveket az a korlátozás, hogy az erdő művelésénél a jogszabály társult forma létrehozását írja elő.

A tulajdonosi jogokat korlátozó állami beavatkozás alkotmányosságának megítéléséhez a közérdek és a korlátozás arányosságának vizsgálata szükséges. Kérdés, hogy az állam, a köz érdekében, a földtulajdonosok rendelkezési jogát nem korlátozza-e az alkotmányos célhoz képest aránytalan mértékben?

Az erdő olyan speciális földtulajdoni forma, ahol még a földnél is lassúbb a tőke megtérülési ideje, hosszú a termelési ciklus. Mindez szükségessé teszi, hogy a szakszerű gazdálkodás biztosítása érdekében, esetenként kötelezővé tegyék a társult formát. A társult formából adódóan, a tulajdonhoz kapcsolódó részjogosítványok — rendelkezés, használat birtoklás joga — érvényesülése korlátozott. A tulajdonjogból fakadó jogosítványok egyes részeinek csorbítása azonban nem tekinthető alkotmányellenesnek, mivel sem az 1996. évi LIV. törvény, sem a korábbi jogszabályok nem határoztak meg kizárólagos társulási formát.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy nem ütközik alkotmányos alapelvekbe az az előírás, amely az erdőművelést társulási formához köti, ezért a vizsgálatot alkotmányos visszásság hiányában megszüntette.

OBH 1605/1996.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztos általános helyetteséhez, mert a keresőképtelensége miatt járó táppénz folyósítása 1995. szeptember 8-tól akadozott.

A panaszos totális retina leválása miatt lett keresőképtelen, majd orvosi vizsgálatra menet balesetet szenvedett, melynek következtében ideggyulladást kapott. Ezért maximális ellátásra, segítségre szorult. Munkahelyén nem volt üzemi kifizetőhely, így az októberre járó táppénzét a Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár csak 1996. január közepén folyósította. Korábbi — 1993-as — keresőképtelensége idején is hasonlóan nehezen kapta meg a táppénzét. A panaszos tapasztalata szerint rajta kívül még sokan kapják késedelmesen az ellátásukat, súlyosan veszélyeztetve a szociális biztonsághoz való alkotmányos jogukat.

Az országgyűlési biztosa általános helyettese vizsgálatra felkérte az Egészségbiztosítási Pénztár Igazgatóságát, amely megállapította, hogy a panaszos az 1993. II. 1-től 1994. II. 13-ig, majd 1995. IX. 8-tól folyamatos keresőképtelensége időtartama alatt néhány esetben valóban késedelmesen kapott ellátást. Ennek oka a pénztár szerint, hogy az 1989-től bekövetkezett gazdasági nehézségek miatt ugrásszerűen megnövekedett az átalakult, megszűnt, felszámolt munkáltatók száma, és a korábban a munkáltatói tb kifizetőhelyen kezelt ügyeket is a pénztárnak kellett továbbvinnie jelentős létszámbővítés, illetve informatikai háttér nélkül. Informatikai fejlesztésre 1994. november hónapban kapott a pénztár lehetőséget, amellyel 1995. év végére a számítógépes park 2,5-szeresére nőtt, egy olyan rendszer kidolgozása mellett, amely egyaránt szolgálja az ügyfél és a pénztár érdekeit. A tájékoztatás szerint már több hónapja 30 napon belül folyósítják a táppénzeket.

A panaszos újabb levele szerint az 1996. VIII. 26-án benyújtott táppénzigényére 1996. IX. 25-én valóban történt kiutalás, és a késedelmes utalások miatt 3680 Ft késedelmi pótlékot is elszámoltak.

A Fővárosi Egészségbiztosítási Pénztár csak az országgyűlési biztos általános helyettese megkeresséből értesült arról, hogy a panaszos klinikai kontrollvizsgálatra menet balesetet szenvedett, és jelezte, hogy az így keletkezett igényt ismételten elbírálják, jogosultság megállapítása esetén soron kívül intézkednek a baleseti táppénz folyósításáról.

A panaszos 1996. IX. 5-én újabb rokkantsági nyugdíj igényt nyújtott be, mert az 1996. VII. 15-én benyújtott igényét a táppénzfolyósításra tekintettel az Igazgatóság elutasította, holott az OOSZI 1996. VI. 24-én 100%-os munkaképességcsökkenést állapított meg.

A Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságtól rövid úton beszerzett információ szerint a panaszos táppénz jogosultsága 1996. IX. 7-én lejárt, ezért 1996. IX. 23-án a folyószámla nyilvántartás-

tól kért szükséges adatok megérkeztéig havi 20 000 Ft folyamatos előleget állapítottak meg és intézkedtek annak folyósításáról.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a késedelmes folyósítás sérti az érintettek szociális biztonsághoz való alkotmányos jogát, és ezért ajánlást tett a Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár igazgatójának arra, hogy az ellátások megállapításának és folyósításának 30 napos határidejének betartását fokozottan ellenőrizze, valamint, hogy a nyugellátások megállapításához szükséges nyilvántartási adatokat időben szolgáltassák. A Fővárosi és Pest Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság igazgatójának ajánlotta, hogy állapítsa meg a panaszos végleges rokkantsági nyugdíját.

A címzettek az ajánlást elfogadták, a panaszos rokkantsági nyugellátását megállapították.

OBH 1673/1997.

A panaszos beadványában a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Posztgraduális Karának eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogállamiság alapelve, valamint a művelődéshez való alkotmányos jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. Megállapította, hogy a beadvány alapjául szolgáló panasz idején a felsőoktatási intézményekben folyó szakosító továbbképzésről szóló 7/1987. (VI. 29.) MM rendelet volt hatályban.

A rendelet szerint szakosító továbbképzést szervezhetett minden felsőoktatási intézmény az alapképzésben oktatott tantárgyak, illetőleg a művelt tudományok területén. Szakosító továbbképzésnek minősült e rendelet szerint az alapképzésnek megfelelő szakirányú továbbképzés, az alapképzettségnek megfelelő szakirányú továbbképzés keretében szakképzettséget nyújtó továbbképzés, az alapképzettséghez igazodó más szakismeret megszerzését biztosító továbbképzés és az alapképzésben nem szerezhető különleges szakképzettséget nyújtó továbbképzés. Csak az alapképzésnek megfelelő szakirányú továbbképzés esetén tette lehetővé a részvételt, más — felsőfokú végzettséget igazoló egyetemi vagy főiskolai oklevélen kívüli — felsőfokú oklevél birtokában.

A felsőoktatásról szóló, 1993. évi LXXX. törvény akkor hatályos rendelkezései szerint minden magyar állampolgárnak joga van az általa választott felsőoktatási intézményben és szakon felsőfokú tanulmányokat folytatni. Azonban felsőoktatási intézménybe szakirányú továbbképzésre felsőoktatási intézményben szerzett és az adott felsőoktatási intézmény által meghatározott egyetemi vagy főiskolai oklevéllel lehet jelentkezni.

A rendelkezésére bocsátott iratok alapján az általános helyettes megállapította, hogy a panaszos a külkereskedelmi főiskolán felsőfokú külkereskedelmi áruforgalmi tanfolyamot végzett, ami nem minősül főiskolai végzettségnek, ezért a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Posztgraduális Kara jogsértő módon fogadta el a panaszos jelentkezését az általa meghirdetett szakosító tanfolyamra.

Tekintettel arra, hogy a panaszos nem rendelkezett a felsőoktatásban, iskolarendszerű képzésben szerzett első (alap)diplomával, a posztgraduális másoddiplomához vezető tanulmányokat sem folytathatott jogszerűen.

Mindezek alapján az általános helyettes ajánlással élt, amelyben felkérte a művelődési és közoktatási minisztert, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva vizsgálja meg, hogy a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Posztgraduális Karának eljárása megfelelt-e a felsőoktatási törvény és a rendelet hivatkozott szabályainak, és vizsgálatának eredménye alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Az ajánlásra adandó válaszra nyitva álló határidő még nem telt el.

OBH 1729/1997.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz benyújtott kérelmében sérelmezte, hogy a székesfehérvári önkormányzat jegyzője nem tett hathatós végrehajtási intézkedést a Szabadművelődések Házának a környék lakóinak nyugalmát zavaró működése ellen.

A panasz vizsgálata során felmerült a jogállamiság, a panasztétel és a jogorvoslati jogosultság alkotmányos alapelvei sérelmének gyanúja, ezért az országgyűlési biztos vizsgálatot indított, melynek során megállapította, hogy a jegyző 1995. IX. 21-én kelt határozatában a művelődési ház igazgatóját kötelezte, hogy 3 napon belül intézkedjen annak érdekében, hogy a művelődési házban gyakorló, illetőleg fellépő zenekarok zárt ablakok mellett zenéljenek. A panaszos 1996. április 2-án levélben jelezte a jegyzőnek, hogy a művelődési ház a határozatot nem tartja be, és kérte a határozat végrehajtását. A panaszos áprilisban további három alkalommal kifogásolta a hangos zenét. Bejelentése alapján a jegyző tárgyalást tartott, de nem tartotta bizonyítottnak, hogy a művelődési ház igazgatója az alaphatározatot nem hajtotta végre, ezért a kérelmet elutasította. A Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal helyt adott a panaszos fellebbezésének, és a jegyzőt utasította a végrehajtás elrendelésére. A jegyző — az 1957. évi IV. törvény vonatkozó szabályaira hivatkozva — a panaszost hatalmazta fel a korábban hozott határozat végrehajtására, de a panaszos azzal szemben végrehajtási kifogással élt, amit a jegyző elutasított. A közigazgatási hivatal a határozatokat megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. A jegyző az új eljárásában megállapította, hogy a művelődési ház vezetője az eredeti határozatban foglaltaknak nem tett eleget, ezért 1000 Ft pénzbírsággal sújtotta. A rendelkezésre álló dokumentumok alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jegyző a művelődési ház földszinti aulájában folytatott szórakoztató zenés rendezvények tartását határozatával beszüntette, és az üzemeltetőt akusztikai szakvélemény elkészíttetésére kötelezte. Ennek tartalmaznia kell azt a megoldást, amely egyértelműen biztosítja a terület zajövezeti besorolása szerinti környezetre kiható zaj- és rezgésvédelmi határértékek maradéktalan betartását. A panaszos ezt követően ismételten jelezte, hogy a művelődési ház megsértette a kötelező határozatokban foglaltakat.

A hathatós intézkedések elmulasztásából fakadó alkotmányos visszásság megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos ajánlással élt. Felkérte Székesfehérvár Megyei Jogú

Város jegyzőjét mint fenntartót, hogy az e célra rendelkezésére álló valamennyi anyagi, technikai és jogi eszközzel gondoskodjék arról, hogy a nagyobb hangerővel játszó zenekarok működése ne zavarja a környéken lakók nyugalmát.

Az ajánlást az érintett elfogadta. A Szabadművelődések Házának az önkormányzat közgyűlése 1,6 millió forintot szavazott meg hangszigetelő fal építése céljából. A hangszigetelő fal elkészült, és az 1997. április 25-én tartott rendezvényen már biztosította a megfelelő zajvédelmet.

Az ügyben az országgyűlési biztos eljárása eredményes volt, elérte célját.

OBH 1752/1996.

A panaszos azért kért segítséget az országgyűlési biztos általános helyettesétől, mert véleménye szerint a havi 7634 Ft összegű szociális járadékot, 1994. IV. 1-től VII. hó végéig összesen 30 536 Ft-ot, nem kapott meg. A füzérkomlósi postahivatal sem tudja igazolni a fenti összeg kifizetését, ezzel sérült a panaszos szociális biztonsághoz való alkotmányos joga.

Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálata megállapította, hogy a Sátoraljaújhelyi Nyugdíjbiztosítási Kirendeltség határozatával a panaszos részére 1985. VII. 20-tól 67%-os munkaképesség-csökkenés alapján, III. csoportos rokkantsági nyugdíjat állapított meg. A rokkantsági nyugdíj folyósítását 1988. III. 1-től az 50%-os munkaképesség-csökkenésre való tekintettel megszüntették. A nyugdíj összege a megszűnéskor havi 2980 Ft volt.

A Kirendeltség határozatával a 8/1983. (VI. 29.) EüM—PM rendelet alapján 1988. III. 1-től a panaszosnak rendszeres szociális járadékot, házastársa után növelést állapított meg. Állapotának rosszabbodására tekintettel 1994. III. 1-től ismételten III. csoportos rokkantsági nyugdíjat állapított meg határozattal az illetékes kirendeltség. Az elismert szolgálati idő 12 év és 36 nap. Az ellátás alapjául szolgáló keresetként a minimálbér összegét kellett figyelembe venni. Az így számított nyugdíj nem csak a nyugdíj legkisebb összegénél volt kevesebb, de nem érte el a folyósított rendszeres szociális járadék összegét sem, ezért a nyugdíjat e járadékkal azonos összegben kellett megállapítani (1994. március hóban havi 7634 Ft). Az igénylő házastársa után házastársi pótlék igényt elutasították, mivel az orvosi bizottság szakvéleménye szerint az ő munkaképesség-csökkenése 50%-os volt.

A rokkantsági nyugdíj megállapításának időpontjától a házastárs után folyósított 4950 Ft növelés megszűnt a 8/1983. (VI. 29.) EüM—PM rendelet 22. § (4) bekezdése alapján. A folyósított rokkantsági nyugdíjat 1994. XI. 1-től havi 600 Ft-tal a Nyugdíjbiztosítási Kirendeltség vezetője méltányosságból felemelte. 1997. I. 1-től a folyósított rokkantsági nyugdíj havi 14 027 Ft.

A fenti tényállás alapján az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a panasz megalapozatlan. Alkotmányos jogsérelem nem érte a panaszost, mivel 1994. III. 1-jétől III. csoportos rokkant, az ellátását a korábbi szociális járadékkal azonos összegben folyósítják. A reklamált 4 hónapra járó rendszeres szociális járadékra a panaszos már nem volt jogosult. A Posta Elszámoló Központ levele szerint a füzérkomlósi postahivatal értesítése alapján az ellátások felvételét a panaszos szóban elismerte, elmondása szerint ő nem ezeket az utalványokat kereste.

OBH 1781/1997.

A panaszos segítségért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert egy rendeletmódosítás megvonta a betegektől az Eprex nevű oltóanyag társadalombiztosítási támogatását.

Az országgyűlési biztos a testi és lelki egészséghez való alkotmányos jog sérelmének veszélye miatt indított vizsgálatot.

A panaszost 1996. V. 13-án a Békéscsabai Kórházban vették gondozásba, és a kezelést követően állapota stabilizálódott, de amikor 1997. I. 15-én ellenőrzésre jelentkezett a kórházban, közölték, hogy a kezeléséhez szükséges Eprex nevű oltóanyagot a tb nem támogatja. A beszerzett információk alapján csak a kórház térségében 25 betegről van szó. Egy havi oltóanyag személyenként 62 ezer Ft, amely gyógyszertári forgalomban nem kapható.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat eredményeként megállapította, hogy az Eprex nevű gyógyszerkészítmény a 2/1995. (II. 8.) NM rendelet 7. § (3) bek. alapján továbbra is biztosított az ún. külön keretben a praedializált és dializált gyermekek és a dializált felnőttek ellátására. A gyógyszer tb-támogatása nem változott, továbbra is térítésmentes. Bizonytalanságot okozott azonban, hogy a Népjóléti Közlönyben nem jelent meg a rendeletben előírt közlemény, amely tartalmazza, hogy „az NM és az EBÖ által jóváhagyott — esetenként meghatározott — gyógyszerek rendelése és felhasználása esetén, a vényen rendelhető gyógyszer árához nyújtott tb-támogatás az e gyógyszeres kezelést alkalmazó egészségügyi intézmények és az OEP által megkötött szerződés szerint számolhatók el. Az ilyen módon elszámolható gyógyszerek körét és a kezelést alkalmazó intézmények nevét a népjóléti miniszter közleményben teszi közzé.”

Az országgyűlési biztos azt is megállapította, hogy a panaszos gondjait nem a fenti rendelet módosítása okozta, hanem hogy további 18 társával együtt praedializis stádiumban lévő beteg, akiknek a kezelésére az Eprex injekciót a CILAG cég területi képviselője bocsátotta 1996 decemberéig térítésmentesen a nephrológiai gondozó rendelkezésére. A cég képviselője ekkor tájékoztatta a gondozót arról, hogy a cég a továbbiakban a praedializált betegek ingyenes ellátását nem tudja vállalni. A gondozó gyógyszertartaléka 1997. január közepéig volt elegendő, ezt követően a panaszos és betegtársai számára az Eprexet nem tudta biztosítani. A betegek, akik 1996. során Eprex-kezelésben részesültek, transzfúzió céljából nem kerültek kórházi felvételre. A gyógyszerkihagyás óta kialakuló anaemizálódás miatt a betegek ismételten sorozatos vérátömlesztésre szorultak, általános állapotuk, közérzetük romlik.

A panaszos és az eddig Eprex-kezelésben részesülő társai közül néhányan készek lennének a gyógyszert receptre is megvásárolni, ha az OEP a kifizetendő árhoz elfogadható (50—70%-os mértékű) támogatást biztosít. Kérelemmel fordultak az OEP főigazgatójához is, de a kapott válasz csak a

dializált betegekre vonatkozott, így az a problémát nem oldotta meg.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy súlyosan sérült a panaszosok testi és lelki egészséghez való joga, ezért felkérte a népjóléti minisztert, hogy gondoskodjon a közlemény megjelentetéséről, és arról, hogy a panaszosok a gyógyszert tb-támogatással megkapják.

Az ajánlásnak megfelelően a népjóléti miniszter kiadta a gyógyszerek tb-támogatásról szóló rendeletét módosító 6/1997. (IV. 25.) NM rendeletet és a közleményt. A Magyar Nephrológiai Társaság 1997. V. 15-i elnökségi ülésén megtárgyalta az erithropotein kezelés szakmai és pénzügyi szempontjait. Mivel nem állt rendelkezésre pontos adat a kezelésre szoruló betegek számáról és a szükséges gyógyszermennyiségről, a társaság elvállalta, hogy 1997. szeptemberig elvégzi annak felmérését, és javaslatot készít az OEP részére. A főigazgató a javaslat alapján kikéri az illetékes szakmai kollégium állásfoglalását. Eszerint az év végére várható eredmény attól a szakmai-pénzügyi javaslattól, amely a jelzett probléma rendezésére hivatott.

Az országgyűlési biztos kérte a népjóléti minisztert, hogy a probléma végleges rendezésről tájékoztassa, és addig gondoskodjék arról, hogy az OEP biztosítsa a kezelésre szoruló betegek ellátását. Határidőn belül nem érkezett válasz.

OBH 1847/1996.

A panaszos sérelmezte, hogy 1992-ben és 1993-ban kárpótlási árverésen megszerzett föld után meliorációs költség megfizetésére kötelezték annak ellenére, hogy a föld kimérésére csak 1995 áprilisában került sor, és a földhivatal elmulasztotta a tulajdonjoga bejegyzését.

Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot indított az Alkotmányban biztosított tulajdonhoz való jog érintettsége miatt.

Megállapította, hogy a meliorációs költséget a panaszos az 1991. évi XXV. tv. 25. § és a 104/1991. (VIII. 3.) Korm. rendelet 46. § alapján köteles megfizetni. A kárrendezési hivatal ellenőrizte a számítás helyességét. A Korm. rendelet 52. §-a értelmében a birtokba adás egyik feltétele a költség megtérítése, ezért a szövetkezet helyesen tájékoztatta a panaszost 1993. június 8-i levelében. A panasz ezen része nem megalapozott.

Mivel nyilvánvaló volt, hogy a kárpótlási földek birtokba adása jelentősen megnöveli a földhivatalok terheit, a Korm. rend. 52. §-a lehetőséget teremt arra, hogy a vevő előzetes használatába kerülhessen a kárpótlási jegyekkel árverésen megvett ingatlan. A panaszosnak 1994 márciusától lehetősége volt arra, hogy kérje a földrendező bizottságoktól az 1993-ban árverezett területek használatba adását, de a panaszos ezt elmulasztotta.

Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés hiánya azonban jogbizonytalanságot okozott, mert nélküle a panaszos tulajdonjogának bizonyítása nehézkes, és ez sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét.

A vizsgálat ideje alatt az Ajkai Körzeti Földhivatal bejegyezte panaszos tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba. Ezzel a földhivatal az alkotmányos jogsérelmet orvosolta, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlás tételétől eltekintett.

OBH 1919/1997.

A Magyar Televízió 1997. január 25-i TV Híradó című műsorában arról adott tájékoztatást, hogy előző éjjel a Kőszegi Szociális Gondozó Otthon előtt hagytak egy ruhátlan, vérző újszülöttet, aki később kihűlés és elvérzés következtében meghalt. A nyomozásról a rendőrség képviselője elmondta, hogy több tucat nőn végeztek orvosi vizsgálatot.

A jogbiztonsághoz való jog sérelmével összefüggésben az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos jog megsértése miatt az országgyűlési biztos vizsgálatot rendelt el.

A vizsgálat során megállapította, hogy az ismeretlen tettes ellen a Vas Megyei Rendőr-főkapitányságnál indult nyomozás keretében összesen hat nő neve merült fel az esettel kapcsolatban, akiket a rendőrség szóban felkért arra, hogy önként vessék alá magukat a terhességgel és az esetleges szüléssel kapcsolatos szülész-nőgyógyász szakorvosi vizsgálatnak. Az ennek eleget tevő nők az orvosi vizsgálatról készített — mindegyikük esetében nemleges eredményről szóló — szakorvosi igazolást a rendőrség rendelkezésére bocsátották. Az 1997. január 25. és 30. napján tanúként kihallgatott gondozónő kivételével a többi öt személyt ugyanekkor sem gyanúsítottként, sem pedig tanúként nem hallgatták ki. Az utóbb említett személyek tanúkénti kihallgatására csupán jóval későbbi időben, 1997. február 24., illetve 28. napján került sor.

A rendőrség a szóban lévő eljárási cselekménnyel nem csupán indokolatlanul szélesre terjesztette ki az esetlegesen gyanúsítható személyek körét, hanem egyúttal olyan kényszerhelyzetbe hozta a szakorvosi vizsgálatra felkért nőket, hogy azoknak — a gyanú elkerülése érdekében — végül is nem volt más választásuk. Nevezetteket ugyanis a rendőrség által teremtett helyzet vezette arra a felismerésre, hogy a gyanú alól eredményesen csak úgy tisztázhatják magukat, ha kizáró orvosi igazolást szereznek. Gyanúsítottnak nem tekintették őket, egyébként ennek a Be. 132. § (1) bekezdésében megkívánt feltételei nem is állottak fent.

A Be. 62. § (1) bekezdése szerint tanúként az hallgatható ki, akinek a bizonyítandó tényről tudomása van. Az orvosi vizsgálattal érintett személyek utóbb tett vallomásai a szóban lévő bűncselekménnyel kapcsolatos semmiféle tényt nem tartalmaznak, hanem valamennyiük esetében azt, hogy a rendőrség felkérte őket orvosi vizsgálatra, ennek önként vetették alá magukat, a kihallgatásukat megelőző orvosi vizsgálathoz utólag írásos jóváhagyásukat adják, továbbá ezen adatok rendőrségi felhasználásához hozzájárulnak.

Mivel tehát az utólag tanúként kihallgatott személyeknek nyilvánvalóan semmiféle tudomásuk nem volt „a bizonyítandó tényről”, így hetekkel az orvosi vizsgálat után, a rendőrség önigazolása céljából hallgatták ki őket. Ez az eljárás pedig sértette a jogbiztonsághoz és az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos elveket.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felkérte az országos rendőrfőkapitányt, mint a visszásságot előidéző Vas Megyei

Rendőr-főkapitányság felügyeleti szervét, hogy a hasonló jellegű bűncselekmények nyomozása során, a bűnüldözés eredményességéhez és hatékonyságához fűződő — kétségkívül rendkívül jelentős — szempontok mellett, ne csupán formálisan vegyék figyelembe a Be. 60. §-ának a bizonyítás törvényességét szabályozó előírásait. Ezért tehát — különösképpen alig körvonalazódó gyanú esetében a konkrét cselekményre összpontosítottan, reális szempontok alapján határozzák meg az esetleg gyanúsítható személyek körét.

Az országos rendőrfőkapitány az ajánlás szakmai és jogi kritikáit túlnyomó részükben helytállónak találta és a jelzett alkotmányos visszásság jövőbeli elkerülése érdekében mind az érintett Vas Megyei Rendőr-főkapitányságnál, mind a Rendőrség Bűnügyi Szolgálatának érintett állományánál — vezetői értekezletek és szakmai továbbképzések útján — a szükséges intézkedéseket megteszi.

Az országgyűlési biztos az ajánlására adott válaszokkal általában véve egyetértett.

OBH 1936/1997.

Az országgyűlési biztos egy átfogó vizsgálat eredményeként megállapította, hogy a magyar állampolgárság megszerzése iránti kérelmet benyújtó külföldi állampolgárok alkotmányos jogainak érvényesülése több szempontból sem felel meg a jogállamiság követelményeinek.

A magyar állampolgárság honosítással történő megszerzése egyik feltételét jelenti az alkotmányos alapismeretek vizsga. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállam, illetve az ebből következő jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben eredményez alkotmányos visszásságot, hogy sem a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. tv. (a továbbiakban: Áptv.), sem a végrehajtásáról szóló 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ápr.) nem szabályozza azt, hogy kétség esetén ki jogosult dönteni abban, hogy a kérelmezőnek kell-e vizsgát tennie. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállam, illetve az ebből következő jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben eredményez alkotmányos visszásságot az is, hogy a vonatkozó jogszabályok nem garantálják a több ezer forint összegű vizsgadíj visszatérítését ha később — a kérelem elbírálása során — bizonyosodik be, hogy a kérelmezőnek nem kellett volna vizsgáznia.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben valósít meg alkotmányos visszásságot, hogy a kivételek rendkívűl szűk körű meghatározásával az Áptv. olyan személyeket is vizsgára kötelez, akik ennek korlátozott fizikai vagy szellemi teljesítőképességük következtében nem tudnak eleget tenni. Ellentétes a vizsga céljával, ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállam, illetve az ebből következő jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot eredményez az, hogy olyan személyek is kötelesek vizsgát tenni, akiknél nyilvánvaló, hogy a kívánt ismeretek birtokában vannak, sőt erről már bizonyosságot tettek, így például magyar egyetemen, magyar nyelven jogi diplomát szereztek.

Az alkotmányos alapismeretek vizsga szabályainak megalkotása kérdésében a kormányrendelet csaknem teljes szabadságot ad a közigazgatási hivatalok vezetőinek. A jogbiztonság alkotmányos követelménye, továbbá az egységes szabályozási és vizsgáztatási gyakorlat iránti igény — amelynek a BM a közigazgatási hivatalok vezetői számára kiadott ajánlással próbált eleget tenni — az alkotmányos alapismeretek vizsga szabályainak jogszabályi szinten történő megalkotását teszi szükségessé.

A vizsgálat során a közigazgatási hivatalok által megküldött vizsgaszabályzatok között mindössze egyetlen olyan található, amely a vizsgázók panasztételi jogát szabályozta. Az alkotmányos alapismeretek vizsga lebonyolításával kapcsolatos panaszjogra vonatkozó szabályok hiánya az Alkotmány 64. §-ában biztosított panasztételi joggal összefüggésben valósít meg alkotmányos visszásságot.

Az Áptv. előírásai szerint az állampolgársági iratok nem selejtezhetőek, őrzésükről és nyilvántartásukról a belügyminiszter gondoskodik. Sem az Áptv., sem az Ápr. nem intézkedik azonban arról, hogy mit kell állampolgársági iratnak tekinteni. Feltehetően ez lehet az oka annak, hogy az alkotmányos alapismeretek vizsgák kapcsán keletkezett iratok tárolása, illetve selejtezése terén a közigazgatási hivatalok többféle gyakorlatot folytatnak. Az említett körülmények tisztázására az országgyűlési biztos az adatvédelmi biztos vizsgálatát kezdeményezte.

Az állampolgárság iránti kérelmekkel kapcsolatos belügyminiszteri előterjesztések előkészítését, nevezetesen annak vizsgálatát, hogy a kérelmező külföldi állampolgár a magyar állampolgárság megszerzéséhez szükséges törvényi feltételeknek megfelel-e a — BM Állampolgársági Főosztályának (a továbbiakban: Főosztály) szervezetében működő — Honosítási Osztály végzi.

A Főosztály a Bp. XII., Németvölgyi út 41. szám alatt működik. Az Ügyfélszolgálati Irodája pedig a Stromfeld Aurél utca 29. szám felől közelíthető meg. A vizsgálat idején Németvölgyi út felőli bejáratnál egyáltalán nem volt feltüntetve, hogy itt működik az Állampolgársági Főosztály. A Stromfeld Aurél utcai bejáratnál, az élősövénnyel sűrűn benőtt kerítésen, illetve az épületnek a kaputól kb. 4—5 m távolságban lévő falán egy-egy, kb. 60x40 cm nagyságú tábla volt elhelyezve, amelyeken az ügyfélfogadási időpontokat tüntették fel. Mindkét tábla nehezen észrevehető, illetve az épület oldalán lévőnek a felirata az utcáról, szabad szemmel gyakorlatilag olvashatatlan volt, ami megnehezítette az ügyfelek tájékozódását.

Az állampolgárság iránti kérelmeknek a köztársasági elnök döntésére történő előkészítése során a legtöbb problémát az okozza, hogy az Áptv.-nek, illetve az Ápr.-nek hézagosak az állampolgársági eljárásról szóló szabályai. A döntés-előkészítésben részt vevő közigazgatási szervek eljárására az államigazgatási eljárás általános szabályai nem alkalmazhatóak. Ez azzal a következménnyel jár, hogy a törvényben nem szabályozott eljárási cselekményekről jogszabály nem rendelkezik. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállam, illetve az ebből következő jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben

eredményez visszásságot, hogy nincs olyan jogszabály, amely például az állampolgárság iránti kérelmek előkészítésében részt vevő közigazgatási szerveket a kérelmezők tájékoztatására kötelezné, meghatározná a korlátozottan cselekvőképes kérelmező meghallgatásának részletszabályait, megállapítaná, hogy a kérelmet az előterjesztésétől számított mennyi időn belül kell döntésre a köztársasági elnök elé terjeszteni, mi a teendő akkor, ha az eljáró szerv a kérelmező beadványára meghatározott időn belül nem válaszol stb.

Az Áptv. lehetővé teszi, hogy a házastársak, illetve a szülő együttélő kiskorú vagy cselekvőképtelen nagykorú gyermekével közös honosítási, illetve visszahonosítási kérelmet terjesszen elő. A közös kérelmet előterjesztő családtagok körében előfordul, hogy csak az egyik házastárs, illetve szülő vallja magát magyar nemzetiségűnek és tudja igazolni, hogy felmenője magyar állampolgár volt, a másik nem. Ezekben az esetekben a magát magyar nemzetiségűnek valló házastársra, illetve a közös gyermekekre a honosítás kedvezményes módjának szabályai irányadóak, azonban a másik házastársra ezek nem alkalmazhatók. Amennyiben a nem magyar nemzetiségű házastárs a honosítás alapesete szabályainak sem tud eleget tenni, kérelmét a Főosztály elutasítási javaslattal terjeszti a köztársasági elnök elé. 3 évvel azután, hogy az egyik házastárs, illetve a közös gyermekek a magyar állampolgárságot megszerezték, a nem magyar nemzetiségű házastárs új kérelmet terjeszthet elő, amelyben kiskorú gyermeke, illetve házastársa magyar állampolgárságára hivatkozva kedvezményes elbírálás alapján kérheti az állampolgárságot. A kérelmek intézésének elhúzódása, és a törvényben előírt további 3 év várakozási idő miatt, a nem magyar nemzetiségű házastárs, illetve szülő — családtagjai után — csak 4—5 éves késéssel szerezheti meg a magyar állampolgárságot. A különböző nemzetiségű szülők, illetve közös gyermekeik esetében az állampolgárság iránti kérelem közös előterjesztésének lehetősége — speciális jogszabályi rendelkezések hiányában — nem védi a család intézményét, ami az Alkotmány 15. §-ában biztosított család védelmének elvével összefüggésben eredményez alkotmányos visszásságot.

Egyes kérelmezők azért nem tudnak születési anyakönyvi kivonatot csatolni, mert származási országukban anyakönyvi nyilvántartás nem létezik. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében deklarált diszkrimináció tilalmát sérti egyes afrikai, illetve dél-amerikai állampolgárok esetében, hogy a törvény nem teszi lehetővé, hogy a kérelmező születési helyét, időpontját, illetve szülei adatait — anyakönyvi kivonat hiányában — más okirattal igazolja. Az említett országokból származó kérelmezőknek esélyük sincs a magyar állampolgárság megszerzésére, sőt még arra sem, hogy kérelmüket a Főosztály érdemben megvizsgálja, hiszen az anyakönyvi okiratok bemutatására vonatkozó törvényi feltételnek nem tudnak eleget tenni.

Az alkotmányos visszásság megszüntethető lenne, ha a törvény csak az adatokat jelölné meg, amelyeket a kérelmezőnek igazolnia kell, és mindössze példálózó felsorolást tartalmazna arról, hogy az említett adatok igazolására milyen okiratok alkalmasak.

Az állampolgárság iránti kérelem benyújtása a törvényben megjelölt objektív feltételek teljesítése esetén sem keletkeztet alanyi jogot a magyar állampolgárság megszerzésére. A törvény a köztársasági elnök mérlegelési jogkörébe utalja annak megítélését, hogy — az objektív feltételek teljesítése mellett — a kérelmező honosítása sérti-e a Magyar Köztársaság érdekeit. Az említett mérlegelési jogkör azonban nem korlátlan, hiszen a törvénynek nincs visszaható hatálya, továbbá a jogalkotásról szóló törvény általános érvényű követelményként deklarálja, hogy a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget. Az Áptv. csak hatálybalépésének napját jelölte meg, arról azonban nem rendelkezett, hogy a már előterjesztett — azaz a folyamatban lévő — kérelmek előkészítése kapcsán milyen szabályokat kell alkalmazni. Ebben a helyzetben a BM arra az álláspontra helyezkedett, hogy a törvényt azon kérelmek előkészítése során kezdi el alkalmazni, amelyeket — benyújtásuk időpontjától függetlenül — az új törvény hatálybalépését követően iktattak az Állampolgársági Főosztályon. Az említett gyakorlat ellentétes a korrekt eljárás szabályaival. A kérelmeknek a Főosztályra történő megérkezése időpontját az ügyiratokon az érkeztető bélyegző bizonyítja. A kérelem beérkezését, valamint iktatását jelző bélyegzők lenyomatának összevetésével megállapítható, hogy sok kérelem már hetekkel a törvény hatálybalépése előtt megérkezett a Főosztályra, de azok iktatása késett. Az említett gyakorlat ellentétes a jogbiztonság követelményével is, ugyanis a törvény — a jogalkotásról szóló törvény előírásaival összhangban — nem rendelkezett arról, hogy szabályait a hatálybalépése előtt előterjesztett kérelmek előkészítése során is alkalmazni kellene. A BM által alkalmazott joggyakorlat az Áptv. visszamenőleges hatályú alkalmazását eredményezte, ami sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiságot, illetve az ebből következő jogbiztonság elvét.

Az állampolgárság iránti kérelmek ügyében a belügyminiszter előterjesztése alapján, a köztársasági elnök diszkrécionális jogkörben dönt. Az állampolgársági iratba betekintésre jogosult szerveket, illetve személyeket a törvény 18. §-a sorolja fel. Ezek között a köztársasági elnök nem szerepel. A vizsgálat során azt tapasztaltuk, hogy a jelenlegi joggyakorlat szerint a köztársasági elnök a magyar állampolgárság megszerzése tárgyában történő döntése kapcsán kizárólag azokra az adatokra hagyatkozhat, amelyek a belügyminiszter által benyújtott előterjesztésében szerepelnek. Figyelemmel arra, hogy az előterjesztéseket a Főosztály állítja össze, okkal feltételezhető, hogy az említett körülmény az oka annak, hogy a vizsgálat során áttekintett 80 elbírált kérelem ügyében a köztársasági elnök döntése minden esetben megegyezett a belügyminiszter előterjesztésével. A Főosztály munkatársai nem emlékeztek olyan esetre, amikor a köztársasági elnök valamely előterjesztés aláírását megtagadta volna. A vizsgálat megállapította, hogy a magyar állampolgárság iránti kérelmek ügyében az érdemi döntéshozatal a BM-ben történik. A köztársasági elnök aláírása — tartalmilag — mindössze a BM döntésének megerősítését jelenti. Ezt támasztja alá az is, hogy a köztársasági elnök állampolgársági ügyekben történő dönté-

sének — az Alkotmány 30/A. § (2) bekezdése értelmében — érvényességi feltétele a belügyminiszter ellenjegyzése.

A köztársasági elnök diszkrécionális döntési jogköre miatt a hatályos jogi szabályozás az állampolgárság iránti kérelmek ügyében jogorvoslatot nem tesz lehetővé. A köztársasági elnök döntésének alapjául szolgáló belügyminiszteri előterjesztés előkészítését végző, illetve abban közreműködő közigazgatási szervek törvényes eljárásának jogi garanciái hiányosak, ami az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállam, illetve az ebből következő jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben keletkeztet alkotmányos visszásságot. A vizsgálat tapasztalatai szerint a diszkrécionális elnöki döntés ténye önmagában nem szolgáltat elegendő indokot arra, hogy az Áptv. az állampolgárság iránti kérelmet benyújtó külföldi állampolgárok alkotmányos jogait, a döntés előkészítésében részt vevő közigazgatási szervek eljárása során korlátozza.

A vizsgálat során küldött megkeresésre, a nemzetbiztonsági szolgálatokért felelős tárca nélküli miniszter jelezte, hogy a BM felkérése alapján, a Nemzetbiztonsági Hivatal 1993. X. 31. és 1996. XII. 31. között 21 057 személyről adott véleményt. Ennek során 57 esetben javasolta a kérelem nemzetbiztonsági okból történő elutasítását. A vizsgálat során áttekintett elutasított kérelmek közül az elutasítás oka 32 esetben az volt, hogy a kérelmező nem rendelkezett bevándorlási engedéllyel, 2 esetben magyarországi megélhetése nem volt biztosított, 2 esetben folyamatos magyarországi tartózkodásának időtartama nem érte el a 8 évet, 1 esetben büntetett előéletű volt. A kérelem elutasításáról szóló értesítésben 35 esetben az elutasítás közlésén túl csak a köztársasági elnök döntésének dátuma, illetve az a tájékoztatás szerepelt, hogy a kérelmező a magyar állampolgárságot nem szerezte meg, továbbá az, hogy a döntés ellen jogorvoslatnak nincs helye. Az állampolgárság iránti kérelmek elbírálásának több évig tartó elhúzódása miatt, továbbá azért, mert a kérelem elutasítása esetén jogorvoslatra nincs lehetőség, kiemelt fontosságú a kérelmező tájékoztatása. Ezért a kérelem elutasításáról szóló értesítésben tájékoztatni kellene a kérelmezőt arról, hogy beadványát a köztársasági elnök milyen okból utasította el, továbbá fel kell hívni a figyelmét arra, hogy a kérelme elintézése során keletkezett iratokat jogában áll megtekinteni. Az állampolgárság iránti kérelmek elbírálási folyamatának áttekintése széles körű jogi felkészültséget igénylő feladat. Ezért az iratokba betekintésre jogosultak körét indokolt lenne a kérelmező meghatalmazott jogi képviselőjével kibővíteni. Erre jelenleg nincs lehetőség.

A köztársasági elnök döntését követően a Főosztály valamennyi olyan okiratot megküldi a kérelmező lakóhelye szerint illetékes polgármesternek, amelyeket a kérelem előkészítése során a kérelmezőnek kellett beszereznie, illetve kérelméhez csatolnia. Sem az Áptv., sem az Ápr. nem rendezi azt, hogy a csatolt okiratokkal mi a polgármester teendője. Ha a kérelmező ismeretlen helyre távozott, és a Főosztály által megküldött iratokat a polgármester nem tudja kézbesíteni, a jogszabályi rendelkezés hiányában az iratok gyakran hónapokig a polgármesteri hivatalban maradnak. Az iratokat a BM-be gyakran csak egy év elteltével, a Főosztály ügyintézőjének jelentkezését követően küldik vissza, ami az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogbiztonság sérelmével jár. Az alkotmányos visszásság megszüntetésére az ügyiratkezelés szabályait kormányrendeletben kell rendezni. A szabályozásnak ki kell térnie arra is, hogy a polgármesteri hivatal mennyi ideig köteles az iratokat tárolni, illetve mennyi idő elteltével köteles azokat a BM-nek visszaküldeni.

A vizsgálat tapasztalatai szerint az 1993. X. 1-je és 1996. XII. 31-e között benyújtott állampolgárság iránti kérelmek elbírálása az esetek túlnyomó többségében — a kérelem előterjesztésétől számított — 1—3 évig tartott, de nem volt ritka a 4 éves elbírálási határidő sem. A több éves elbírálási határidőből a köztársasági elnök döntése 1—3 hetet vett igénybe. Az elbírálási határidő elhúzódásának legfőbb oka az volt, hogy az országban a 80-as évek végén, illetve a 90-es évek elején bekövetkezett társadalmi, politikai változások, és a volt Jugoszlávia területén zajló háború eredményeként, az állampolgárság iránti kérelmek száma a szokásos mennyiség többszörösére emelkedett. A növekedést mutatja, hogy míg 1989-ben 2800 kérelmet terjesztettek elő, addig 1990-ben 9500, 1991-ben 13 400, 1992-ben 13 300, 1993-ban 13 565 kérelem volt. A kérelmek ugrásszerű növekedésére a magyar közigazgatás nem volt felkészülve. Ez a körülmény a Főosztályon az ügyiratok felhalmozódását, a kérelmezők számára pedig az elbírálási határidők elhúzódását eredményezte. A vizsgálat idején a Főosztály számítógépes nyilvántartása szerint 1997. VI. 3-án a Honosítási Osztályon 10 062 honosítási, illeve visszahonosítási kérelem volt előkészítés alatt. A Honosítási Osztály ügyintézői erős terhelésnek vannak kitéve. Az említett időpontban az egyes ügyintézők nevén szereplő ügyiratok száma megközelítette az ezret. A kérelmek elbírálási határidejének elhúzódása miatt a BM vezetése 1995-től informatikai fejlesztést hajtott végre. Ennek, valamint az előterjesztett kérelmek számának 1994-ben kezdődő csökkenése következtében megkezdődött a hátralékok feldolgozása.

A helyzet javulását mutatja, hogy míg a Főosztályon 1993-ban 13 565 új kérelmet iktattak és a köztársasági elnök 6724 kérelemben döntött, addig 1994-ben 4442 új kérelem érkezett és a köztársasági elnök 6069 ügyben döntött. A legutolsó adatok szerint 1996-ban a külföldi állampolgárok 2904 állampolgárság iránti kérelmet terjesztettek elő és a köztársasági elnök 7485 kérelem ügyében döntött.

A korszerű informatikai háttér mellett, a Főosztályon szegényes az irodaszer-ellátás. Kevés a papír. A vizsgálat során áttekintett ügyiratok között olyan esetekkel is találkoztunk, amikor a Főosztály munkatársai a kérelmezők adatait olyan papír hátoldalára rögzítették — és csatolták az ügyirathoz — amelynek első oldalát korábban már felhasználták. Ezért az említett ügyiratokban olyan személyek adatai is szerepeltek, akiknek az ügyhöz semmi közük sem volt.

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához 1997. I. félévben benyújtott 19 állampolgársági kérelemmel kapcsolatos beadványból pozitív változás volt tapasztalható a kérelmezők tájékoztatása terén, mert egyetlen olyan panasz sem volt, amely azt sérelmezte, hogy valamely beadványára a Főoszály hosszabb idő elteltével sem reagált.

Az országgyűlési biztos a megállapított alkotmányos visszásságok megszüntetésére 1997. IX. 30-án ajánlással fordult a belügyminiszterhez, amelyben kezdeményezte, hogy az Áptv. hatálybalépését megelőzően benyújtott, még előkészítés alatt lévő kérelmek elbírálása során, az 1. § (4) bekezdése, illetve a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. 12. § (2) bekezdésének figyelembevételével járjon el.

Az állampolgárság iránti kérelmet előterjesztő külföldi állampolgárok tájékoztatásának javítása érdekében gondoskodjon arról, hogy

— a Bp. XII., Németvölgyi út 41. szám alatt tábla tüntesse fel az Állampolgársági Főosztályt, az Ügyfélszolgálati Iroda címét, valamint az ügyfélfogadási időpontokat,

— a Bp. XII., Stromfeld Aurél utca 29. szám alatt működő Ügyfélszolgálati Iroda, valamint az ügyfélfogadási időpontok jól látható módon legyenek feltüntetve,

— az Állampolgársági Főosztály már a kérelem beérkezéséről szóló értesítésben tájékoztassa a kérelmezőt az Ügyfélszolgálati Iroda címéről, telefonszámáról, az ügyfélfogadási időpontokról, illetve, hogy az Ügyfélszolgálati Iroda tömegközlekedési járművel miként közelíthető meg,

— a Főosztály a hiánypótlásra történő felhívást — amennyiben arra a kérelemnek a Főosztályon történő iktatásáról szóló értesítésnél későbbi időpontban kerül sor — már első alkalommal tértivevényes ajánlott küldeményként postázza,

— amennyiben a kérelmezőnek valamilyen anyakönyvi iratot kell pótolnia, a hiánypótlásra történő első felhívásban tájékoztassa őt a Főosztály arról, hogy az okirat beszerzése céljából nem szükséges külföldre utaznia, azt mi módon tudja a Külügyminisztérium útján beszerezni,

— a Főosztály az állampolgárság iránti kérelem elutasításáról szóló értesítésben tájékoztassa a kérelmezőt az elutasítás okáról, továbbá arról, hogy az irataiba jogában áll betekinteni,

— a Főosztály, a kérelmek intézése során végzett eljárási cselekményeket az iratbetekintésre jogosult személyek által is követhető módon dokumentálja,

— olyan személyek adatai ne szerepeljenek az állampolgárság iránti kérelmek ügyirataiban, akiknek az adott ügyhöz semmi közük nincsen.

Kezdeményezze a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény, illetve a végrehajtásáról szóló 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet módosítását, illetve kiegészítését az alkotmányos alapismeretek vizsgával összefüggésben:

— a törvény — egyes méltányolandó körülmények fennállása esetén — vizsgakötelezettség alóli mentességet állapítson meg,

— a vizsga lebonyolításának részletszabályait a kormányrendelet állapítsa meg, biztosítsák a vizsgadíj visszatérítését abban az esetben, ha a visszahonosított kérelmező a vizsgát letette,

— jogszabály rendezze a vizsgák lebonyolításával kapcsolatos panaszok vizsgálatának módját.

Kezdeményezze az állampolgárság iránti kérelmek intézésével összefüggésben mind a törvény, mind a kormányrendelet módosítását, illetve kiegészítését a következők szerint:

— a törvény részletesen szabályozza az állampolgárság iránti kérelmek intézésében közreműködő szervek eljárását, különös figyelemmel a kérelmezők tájékoztatáshoz való jogára, az egyes szervek számára rendelkezésre álló eljárási határidőkre, az eskütétellel kapcsolatos polgármesteri teendőkre és azok határidejére,

— kormányrendelet rendezze a korlátozottan cselekvőképes személy meghallgatásának részletes szabályait,

— a törvény biztosítsa a köztársasági elnök, továbbá a kérelmező meghatalmazott jogi képviselőjének az állampolgársági iratokba történő betekintési jogát,

— a törvény oly módon biztosítsa az egységes elbírálás lehetőségét a magyar nemzetiségű kérelmező, illetve nem magyar nemzetiségű házastársa továbbá kiskorú gyermekeik közösen előterjesztett állampolgárság iránti kérelme esetében, hogy a legkedvezőbb elbírálás alá eső családtagra vonatkozó szabályok irányadóak legyenek a többi családtagra is,

— a törvény biztosítsa a jogorvoslat lehetőségét az állampolgárság iránti kérelem előkészítését végző, illetve abban közreműködő szervek eljárásának felülvizsgálatára,

— egyes kérelmezők hátrányos megkülönböztetésének megszüntetése céljából a törvény tegye lehetővé azt, hogy az állampolgárság iránti kérelmek elbírálásához szükséges adatokat a kérelmező a törvényben felsorolt okiratoktól eltérő, más bizonyító erejű dokumentummal is igazolhassa.

Az országgyűlési biztos ajánlásainak többségét a belügyminiszter 1997. XI. 19-én elfogadta, és azokat az ajánlásokat, amelyekkel a belügyminiszter nem értett egyet, az országgyűlési biztos fenntartotta, illetve az 1997. december 5-én kelt válaszában módosította.

Az országgyűlési biztos azon kezdeményezésére, hogy a BM az állampolgárság iránti kérelem elutasításáról szóló értesítésben tájékoztassa a kérelmezőt az elutasítás okáról, továbbá arról, hogy állampolgársági irataiba jogában áll betekinteni, a belügyminiszter jelezte, hogy az elutasított kérelmekről szóló értesítésben továbbra sem kívánja közölni a döntés indokát. A belügyminiszter válaszában utalt arra is, hogy a döntésről szóló értesítéstől függetlenül az érintett személy beadványára vagy személyes érdeklődésére természetesen tájékoztatást adnak a kérelem teljesítésének törvényi feltételeiről, esetlegesen — az államtitok és szolgálati titok védelmére szolgáló szabályokkal összhangban — arról is, hogy az adott kérelem miért nem felel meg e feltételeknek.

Válaszában az országgyűlési biztos rámutatott arra, hogy az elutasítás alapjául szolgáló törvényi feltétel megjelölése nem azonos az indokolási kötelezettséggel. Az indokolás — mint jogi kategória — azt jelenti, hogy az eljáró szerv ismerteti az általa megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat; az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait; az eljárásban részt vevő hatóságok, szakértők megnevezését, továbbá azokat a jogszabályokat, amelyek alapján az eljáró szerv a döntését hozta. Az állampolgárság iránti kérelem elutasítási okának megjelölése nem sérti az elnöki diszkréciót, hiszen nem a döntési folyamat bemutatását, hanem mindössze végeredményének közlését jelentené. Az Áptv. és az Ápr. vonatkozó rendelkezései alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy nincs jogszabályi alapja annak, hogy a BM csak külön kérelemre tájékoz-

tatja a kérelmezőt arról, hogy kérelme a törvény mely feltételének nem felelt meg. A belügyminiszter — figyelemmel arra, hogy az eljárás kérelemre indul, illetve törvényi kötelezés hiányában — nem látta indokoltnak a kérelmező tájékoztatását arról, hogy az irataiba jogában áll betekinteni.

Az Áptv. 18. § az iratokba betekintésre jogosult személyek felsorolásakor nem tartalmaz olyan korlátozást, mely szerint ez a jog csak a hivatalból indult eljárásokban érintett személyeket illetné meg. Az országgyűlési biztos felhívta a belügyminiszter figyelmét arra, hogy az állami szervtől jogszabályi kötelezés hiányában is elvárható, hogy a kérelmezőt a törvényben biztosított azon jogáról tájékoztassa, hogy az ügyében keletkezett iratokat, a vonatkozó titokvédelmi előírások betartásával jogában áll megismerni. Ezért az országgyűlési biztos az ajánlását fenntartotta.

A család védelme alkotmányos alapelv érvényesülése kapcsán a vizsgálat nem a törvény egésze, hanem annak egy speciális rendelkezése kapcsán állapította meg, hogy a különböző nemzetiségű szülők, illetve közös gyermekeik esetében a magyar állampolgárság iránti kérelem közös előterjesztésének lehetősége — speciális jogszabályi rendelkezések hiányában — nem védi a család intézményét, ezért alkotmányos visszásságot eredményez.

Az Áptv. alapelvként mondja ki, hogy a személy akaratszabadságának tiszteletben tartása mellett elősegíti a család állampolgárságának egységét. Ennek egyik megnyilvánulása a 15. § (4) bek.-ben szabályozott lehetőség, mely szerint a házastársak, illetve a szülő együttélő kiskorú vagy cselekvőképtelen nagykorú gyermekével közös állampolgárság iránti kérelmet terjeszthet elő. A vizsgálat tapasztalatai szerint az állampolgárság iránti kérelem közös előterjesztésének lehetősége — speciális rendelkezések hiányában — a gyakorlatban csupán annyit jelent, hogy a családtagok kérelmüket nem külön-külön, hanem egyetlen nyomtatványon terjeszthetik elő. A közös kérelem előterjesztésének lehetősége akkor tenne eleget a család védelmére vonatkozó alkotmányos alapelvnek, hogy segítse a család állampolgárságának egységét, ha — a 4. § (4) bekezdéséhez hasonlóan — a kiskorú érdekében, amennyiben csak egyik szülője magyar nemzetiségű, másik szülője esetében is lehetőség lenne a 4. § (3) bek. alkalmazására. Ezért az országgyűlési biztos ajánlását fenntartotta.

Az országgyűlési biztos ajánlására — hogy a törvény biztosítsa a jogorvoslat lehetőségét az állampolgárság iránti kérelem előkészítését végző, illetve abban közreműködő szervek eljárásának felülvizsgálatára — a belügyminiszter úgy foglalt állást, hogy a hatályos magyar jogrendszerben nem lát lehetőséget az állampolgárság megadása kérdésében a köztársasági elnök Alkotmányból eredő döntési jogának korlátozására.

Az ajánlás azonban nem az elnöki döntés, hanem a belügyminiszteri előterjesztés előkészítésében részt vevő közigazgatási szervek eljárásának felülvizsgálatára vonatkozott. Ezért az országgyűlési biztos az ajánlását fenntartotta.

A köztársasági elnök iratbetekintési jogát illetően a törvény mindössze annyit ír elő, hogy az állampolgárság iránti kérelmek ügyében a köztársasági elnök a belügyminiszter előterjesztése alapján dönt. Semmiféle olyan eljárási szabályt nem tartalmaz, amelyből akár áttételesen következtetni lehetne arra, hogy az elnöknek legalább elvi lehetősége lenne az egyes előterjesztések előkészítésének áttekintésére, illetve azok törvényességének ellenőrzésére. Így például a törvény nem rendelkezik arról, hogy az előterjesztésekhez az kérelmek ügyiratait is mellékelni kellene, továbbá arról sem, hogy mi lenne a teendő abban az esetben, ha a köztársasági elnök valamely előterjesztés aláírását megtagadná.

Ezért az országgyűlési biztos ajánlását módosította. A módosított ajánlásában kérte, hogy a belügyminiszter az állampolgársági eljárás szabályainak részletes meghatározása során kezdeményezze a törvény kiegészítését azzal, hogy a belügyminiszter az előterjesztéséhez a kérelmek ügyiratait is mellékelje, továbbá tegyen javaslatot a kérelmek köztársasági elnöki aláírásának esetleges megtagadása esetén irányadó eljárási szabályokra.

A módosított, illetve a fenntartott ajánlásokkal kapcsolatos válaszokra nyitva álló határidő még nem telt el.

OBH 1944/1995.

Kaposvári lakos fordult lakóközössége nevében panasszal az országgyűlési biztoshoz. Beadványában kifogásolta, hogy a Kaposvári Önkormányzati Vagyonkezelő és Szolgáltató Rt. minden hónapban alapdíjat számláz a szolgáltatást igénybevevők részére. Kitért arra is, hogy a melegvíz-szolgáltatást nem veszik igénybe, mert e célra a ház minden lakója villanybojlert szereltetett fel. A vizsgálat a jogbiztonsághoz való jog sérelmének alapos gyanúja miatt indult.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszbejelentés nem megalapozott. A 34/1995. (VIII. 25.) IKM rendelet hatálya alá tartozó közcélú villamosmű és hőtermelő üzemek által értékesített gőz- és melegvíz árának megállapításakor a szolgáltatási különdíjat is beszámítják. A rendelet a szolgáltató kezelésében lévő, a területén kívül elhelyezett berendezések legfeljebb 10% nyereséggel növelt üzemeltetési költségeit határozza meg a hatósági ár részeként. Az önkormányzat rendelete is a magasabb szintű jogszabályhoz hasonló módon határozta meg a szolgáltatás díját. A különdíjat az önkormányzat rendelete alapdíjként nevesíti, részletezve az állandó költségek összetevőit. A fennmaradó fenntartási költséget a szolgáltatónak kell fedeznie. Tehát a költségek — a rendeletben meghatározott mértékig — megoszlottak a közüzem fenntartója és a szolgáltatást igénybevevő között.

A távfűtőművek által szolgáltatott hőmennyiséget nem a felszerelt hőleadó készülékek száma, hanem az átfűtendő légtér határozza meg. Ha egy-egy helyiségben nincs fűtőtest, úgy a lakás többi részén üzemeltetett hőszolgáltató eszközöknek kell a hiányzó melegítő testeket pótolniuk. Az egyéni mérés jelenleg még nem megoldható, mert ezzel egyes lakások tulajdonosai, bérlői jogtalan előnyhöz jutnának. A korábbi időszakban épített lakótelepi lakások hőszigeteltsége nem megfelelő. Így a lakóház középső részén lévő lakószobák és helyiségek fűtés nélkül is elegendő hőmennyiséghez jutnának a környező lakásokból. Az épület legfelső szintjén és a két oldalon elhelyezkedő lakások tulajdonosai és bérlői jóval több hőmennyiséget kényszerülnének felhasználni, hiszen a fűtést

közvetlenül igénybe nem vevők légterét is ők melegítenék át. A ház lakóinak először az építmény teljes szigetelését kellene utólag elvégeztetniük ahhoz, hogy a hőszolgáltatás igazságos elosztása megvalósulhasson. Ezért állapítják meg az árat a légköbméter alapján. Az egyes lakások és épületek szigetelésének hiányosságai miatt nem oldható meg a fűtés egyedi mérése.

A panaszos beadványában arra is kitért, hogy a bérből és fizetésből élő lakóközösségnek igen nagy anyagi terhet jelent a távfűtési szolgáltatás ellenértékének rendezése. Az 1993. évi III. törvény — a szociális igazgatásról és szociális ellátásról — igyekszik megakadályozni az állampolgárok anyagi ellehetetlenülését. A törvény az önkormányzatokra ruházta a feladatot, hogy állandó vagy időszakos segítséget nyújtson az arra rászorulóknak. A jogosultság feltételeit az önkormányzatoknak rendeletben kell meghatározni. A jogosultaknak a kérelmet a polgármesteri hivatalokhoz kell benyújtani.

Mindezekre tekintettel az országgyűlési biztos vizsgálatában alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot nem állapított meg, ezért a felmerült panasszal kapcsolatban ajánlást nem tett.

OBH 1955/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában sérelmezte, hogy a Dunabogdányi Földkiadó Bizottság által kiadott részaránytulajdonú földjét az ingatlan-nyilvántartásba nem jegyezték be, mert azt a Pest Megyei Kárrendezési Hivatal árverésen értékesítette, s a részére földkiadó bizottsági határozattal kiadott földet az árverési vevő nevére jegyezték be az ingatlan-nyilvántartásba.

A vizsgálat a jogbiztonság, illetve a tulajdonhoz való jog megsértésének gyanúja miatt indult meg.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata feltárta, hogy a földkiadó bizottság az 1993. november 6-án kelt és 1993. december 2. napján jogerőssé vált határozatával részaránykiadás jogcímén panaszosnak 0,98 AK-értékű termőföldet adott ki. Ugyan azt az 1993. november 4-én és 5-én megtartott árverésen a kárrendezési hivatal annak ellenére értékesítette, hogy az említett föld a kárpótlási földalapba nem volt kijelölve. A kérdéses föld tulajdonjogát a körzeti földhivatal nem panaszos, hanem az árverési vevő nevére jegyezte be az ingatlan-nyilvántartásba.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata megállapította, hogy az 1992. évi II. törvény szerint a kárpótlási hivatal csak a kárpótlási földalapba kijelölt földet bocsáthatja árverésre. A hivatal a rá irányadó jogszabályi rendelkezéseket nem tartotta meg, megsértette a jogbiztonság alkotmányos elvét, valamint az Alkotmányban biztosított tulajdonhoz való jogot, és ezzel alkotmányos visszásságot idézett elő.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az előidézett alkotmányos visszásság államigazgatási úton való kiküszöbölésére nem látott lehetőséget az árverési vevő jóhiszemű jogszerzése, s az idő múlása miatt, ezért az ügyben nem tett ajánlást, azonban felhívta a kárpótlási hivatal vezetőjének figyelmét a hasonló esetek elkerülése érdekében, a szükséges intézkedések megtételére, s ha a feltételei fennállnak, a személyes felelősség megállapítására. Tájékoztatta a panaszost, hogy sérelmének orvoslását a bíróságtól kérheti, illetve igényt tarthat arra, hogy részaránytulajdonát az e célra elkülönített földalapból kiadják.

OBH 2019/1995.

A panaszos az ionizáló sugárzásnak kitett munkahelyen dolgozó köztisztviselők nevében fordult kéréssel az országgyűlési biztoshoz, kérve az ilyen munkahelyen dolgozók pótszabadságának biztosítása érdekében törvénymódosítás kezdeményezését.

Az országgyűlési biztos az egészséghez való jog sérelmével kapcsolatos bejelentést megalapozottnak vélte és vizsgálatot rendelt el.

A vizsgálat megállapította, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. tv. 132. § (4) bek. szerint az ionizáló sugárzásnak kitett munkahelyen naponta legalább 3 órát töltő munkavállalót pótszabadság illeti meg, melynek mértékét a kollektív szerződés határozza meg.

A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. tv. 57. § (5) bek. kimondja, hogy az ionizáló sugárzásnak kitett munkahelyen dolgozó közalkalmazott, ha naponta legalább 3 órát tölt ilyen helyen, évente 5 munkanap pótszabadságra jogosult, amely ilyen munkahelyen eltöltött 5 óra után 10 munkanapra emelkedik.

Ezzel szemben a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény az ionizáló sugárzásnak kitett munkahelyen dolgozó köztisztviselőknek nem biztosított pótszabadságot. A vizsgálat azt is megállapította, hogy egyes munkahelyeken a köztisztviselő teljes munkaidőben ionizáló sugárzásnak van kitéve, ami meghaladja a szabványban meghatározott azt a sugármennyiséget, amelyet a dolgozó maradandó károsodás nélkül tartósan elbír (tolerancia dózis).

Mindezek alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy az ionizáló sugárzásnak kitett munkahelyen foglalkoztatott köztisztviselők pótszabadságának rendezetlensége sérti az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát, és a 70/B. § (4), valamint a 70/D. § (1) bekezdésében foglaltakat is, amely a szabadidőhöz és a legmagasabb szintű testi egészséghez való jogot garantálja, valamint a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. tv. 32. §-ában foglaltakat is, mely szerint a munkahelyen a sugárzások nem veszélyeztethetik a munkavégzés biztonságát.

A köztisztviselők tekintetében megállapított alkotmányos jogokat sértő állapot megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos ajánlást tett a kodifikációs előkészületi munkálatokért felelős belügyminiszternek, kérve hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló törvénymódosítás során javasolja az ionizáló sugárzásnak kitett munkahelyen dolgozó köztisztviselők pótszabadságának rendszerét.

Az országgyűlési biztos ajánlása alapján az ionizáló sugárzásnak kitett munkahelyen dolgozó köztisztviselők pótszabadságára tett javaslatot az Országgyűlés elfogadta, amit a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. 41. § (7)—(8) bek. módosított szövege tartalmaz.

Az országgyűlési biztos ajánlása elérte célját.

OBH 2067/1996.

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy 1995. január 29-én, Tarpa községben egy általa ismeretlen személytől vásárolt gázolajat a rendőrség lefoglalta, majd a vámhatóság bírságot szabott ki. A vámeljárást a bíróság felülvizsgálta, az elmarasztaló határozatot helyben hagyta. A bírság összege a kamatokkal kb. 200 000 Ft-ot tesz ki. Jogsértőnek tartja az ellene lefolytatott eljárást, de különösen azt, hogy az őt megtévesztő eladó ellen, aki a rendőr intézkedésekor is jelen volt — véleménye szerint a rendőrrel való barátsága miatt — nem indult semmilyen eljárás. Kérte a rendőrségi eljárás kivizsgálását.

A jogállamisághoz, ezen belül a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos alapjog megsértésének gyanúja alapján elrendelt vizsgálat eredményeként az országgyűlési biztos megállapította, hogy a helyi körzeti megbízott szolgálati kötelezettségének megfelelően, jogszerűen kezdeményezett intézkedést a panaszossal szemben. Mulasztást követett el azonban, amikor az ismertté vált eladó ellen nem tett feljelentést. A vámeljárás során az eljáró hatóság jogszerűen állapította meg a panaszos terhére a jövedéki törvénysértést. Mulasztás terheli viszont abban, hogy az eladó személyére vonatkozó bizonyítást meg sem kísérelte, pedig bűnösségére, már voltak adatok az iratokban. A főkapitány feljelentése alapján eljáró és a nyomozást megtagadó Ügyészségi Nyomozó Hivatal sem tárta fel a mulasztást.

A hatóságok részéről eljáró személyek mulasztásai miatt sérült a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jog, ezért az országgyűlési biztos alkotmányos visszásságot állapított meg, melynek orvosolására ajánlást tett a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Főügyészség és a Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének. Az ajánlásban foglaltaknak az érintettek határidőben eleget tettek. Az országgyűlési biztos eljárása elérte célját, a panasz egyik részét és a feltárt alkotmányos visszásságot megoldotta, de a vizsgálat hatáskör hiányában nem terjedt ki a panasz másik részét képező és a bíróság által már felülvizsgált vámszabálysértés miatti határozatra.

OBH 2189/1996.

Több szövetkezeti tagtól érkezett panasz az országgyűlési biztos általános helyetteséhez az Üdülőszövetkezet elszámolásával és gazdálkodásával kapcsolatban. A panaszok lényege a következő: az Üdülőszövetkezet Harkányban, Sopronban és Budapesten épített üdülőket, melyekben a tagoknak 2—3 hetes üdülőhasználatot biztosított. A költségeket irányárban határozta meg azzal, hogy végelszámoláskor számol majd el. A végelszámolást követően a tagok szükség esetén, teljesítették a pótbefizetéseket, és úgy gondolták, hogy ezzel az elszámolás megtörtént. A panaszosok között olyan is van, akinek a végelszámolást követően a szövetkezet tartozott, de ezt az összeget a mai napig sem kapta vissza. Ennek ellenére a szövetkezettől egyre újabb és újabb felszólítás érkezett különböző beruházásokra hivatkozva, amit a jórészt idős és beteg tagság már nem volt képes megfizetni, ezért kénytelen volt lemondani üdülőhasználati jogának egy részéről. A panaszosok szerint az is előfordult, hogy a szövetkezet a tartozás miatt megvonta az üdülőhasználati jogot. A tagság egy része jogosulatlannak tartja az Üdülőszövetkezet követelését, és vitatja a sérelmes határozatokat hozó közgyűlések törvényességét is. Ügyeik intézésével egyik, szintén károsult tagtársukat bízták meg, aki az érintettek nevében is büntető feljelentést tett a szövetkezet vezetői ellen a szövetkezet gazdálkodása miatt. A panaszosok különösen azt sérelmezték, hogy az APEH Délpesti Igazgatósága követelés lefoglalási értesítést küldött a tagoknak. Az APEH felszólításának hatására sokan — félve a végrehajtás következményeitől — 10—20 ezer Ft-os tartozásuk fejében mondtak le üdülőhasználati jogukról, feltehetően elveszítve ezzel eddigi befizetéseiket is. Megbízottjuk az országgyűlési biztos általános helyettesének olyan intézkedését kérte, mely megakadályozza a fentihez hasonló eljárás megismétlődését.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság sérelmének lehetősége miatt indított vizsgálatot, melynek során az APEH elnökét vizsgálatra kérte fel. Az elnök válasza alapján a következőket állapította meg.

Az APEH Délpesti Igazgatósága az adóvégrehajtás szabályainak megfelelően járt el, intézkedése mégis sérti az Alkotmányban rögzített jogbiztonság elvét azért, mert az eljárási szabályok alkalmazását megelőzően nem győződött meg a szövetkezet által megjelölt tartozások valódiságáról. Az APEH intézkedése nyomán 72 szövetkezeti tag teljesített befizetést. Az APEH elnöke ígéretet tett az ügy felülvizsgálatára, és arra, hogy amennyiben a tagok a befizetéseket tartozatlanul teljesítették, annak összegét az adóhatóság haladéktalanul visszafizeti. Felhívta továbbá az első fokú adóhatóság figyelmét arra, hogy a jövőben körültekintőbben járjon el, ha az adózó magánszemélyt nevez meg lefoglalható követelése címzettjeként.

Az APEH elnökének válaszát és intézkedését az országgyűlési biztos általános helyettese elfogadta, és kérte, hogy a felülvizsgálat terjedjen ki az üdülőszövetkezet ügyvezető elnökének felelősségére is. Ezt követen az APEH eljárása miatt indított vizsgálatot ajánlás nélkül lezárta.

Kapcsolodó ügyiratok: 2199/1996; 2720/1996.

OBH 2196/1996.

A panaszos fia 1995. szeptember 26-án epilepsziás rohamot kapott és eszméletét vesztve elvágódott munkahelyén. A Székesfehérvári Rendőrkapitányság határozata szerint a fiút esés közben elkapták, ám a munkabaleseti jegyzőkönyv szerint fejét erősen beverte a padlózatba. A rendőrkapitányság határozata is tartalmazza a baleset során jelenlévő tanúk kijelentését, miszerint a fiú jól hallhatóan nagyot esett a műköves folyosón. A mentők kórházba szállították, ahol a későbbiekben a CT-vizsgálat koponyaűri bevérzést mutatott. Az ezt követő műtét során a sérült elhunyt. A rendőrkapitányság megszüntette a bejelentett haláleset miatt indított eljárást. Az orvos szakértői vélemény szerint a halál oka kiterjedt agyzúzódás, agyvizenyő miatti beékelődés, mely a tarkótájékot ért tompa erő művi behatás miatti koponyatörés következtében jött létre; orvosi mulasztás, gondatlanság szakmai szabályszegés nem igazolható. A kiegészítő orvos szakértői vélemény

szerint diagnosztikai tévedés igazolható, melynek oka a kórelőzményben rögzítettek, és a feleség által szolgáltatott adatok voltak.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy — a Legfelsőbb Bíróság döntései szerint is — a téves diagnózis minősülhet foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetésnek, amennyiben nem a lehető legnagyobb figyelemmel és körültekintéssel jártak el, és nem vettek igénybe minden eszközt a diagnózis megállapításakor. E feltételek teljesülésének, azaz a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés megvalósulásának gyanúja, az országgyűlési biztos általános helyettesének állásponja szerint fennállt.

A büntetőeljárás megindításának elmulasztása sérti a panaszos emberi méltósághoz való jogát. Az általános helyettes ezért javasolta, hogy a legfőbb ügyész rendelje el a nyomozást.

A kezdeményezést a legfőbb ügyész teljesítette.

OBH 2233/1995.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztos általános helyetteséhez, mert a Heves Megyei Kárrendezési Hivatal (Kárpótlási Hivatal) nem ismerte el kárpótlási igényét a zsámbéki 4335 számú betétben szereplő 132 AK-értékű mezőgazdasági ingatlanok 1/2 részére, illetve mert a betétben A/2 sorszám alatt felvett házasingatlanra vonatkozó kérelmét igényjogosultság hiánya miatt elutasította.

Az ügyben a jogbiztonsághoz való jog és a tulajdonhoz való jog sérelmének lehetősége miatt indult vizsgálat. A Budakörnyéki Földhivatal és a Kárrendezési Hivatal által elküldött iratokból az országgyűlési biztos általános helyettese a következőket állapította meg:

A panaszos juttatás jogcímén volt tulajdonosa az ingatlanoknak. A juttatás idején nőtlen volt, ami a személyi igazolványából és a házassági anyakönyvi kivonatból is megállapítható, ahogy az is, hogy a juttatást követően más személlyel kötött házasságot, mint akit a telekkönyvi betétben tévesen feleségeként jelöltek meg. Ezt a kárpótlási eljárásban a földhivatal is igazolta. A telekkönyvi betétben az A/3-21 sorszám alatti ingatlanok az 1949. évi 3. tvr. alapján kerültek termelőszövetkezeti használatba. Az A/1-2 számú ingatlan (ház és szőlő a beltelekben) a B/5 sorszám alatti bejegyzéssel került a földbirtok rendezési alap megjelölésű ingatlanként a Magyar Államkincstár tulajdonába. Az államosítás jogcímeként a földhivatal által kiadott másolaton kézírással az 1949. évi 3. tvr. szerepel, és az utolsó bejegyzésig húzott nyíl arra enged következtetni, hogy ugyanez volt az államosítási jogcím a szőlő és a ház esetében is. A csatolt okirati bizonyítékok nem alapozzák meg panaszos kárpótlási kérelmének részbeni elutasítását. A földhivatal téves bejegyzése, illetve az államosított ingatlanokat tartalmazó betét hozzáférhetetlensége nem okozhat hátrányt a panaszosnak. A kárpótlási igényt elutasító határozat nem tért ki arra, hogy a kárpótlási hivatal a termőföldek esetében miért nem fogadta el bizonyítékként a földhivatal igazolását, illetve a házingatlan utáni igényt konkrétan milyen bizonyítékok alapján utasította el. Az a körülmény, hogy a kárpótlási hivatal — a határozat indokolásából kitűnően — nem tárta fel kellően a tényállást, sérti a jogbiztonsághoz való jogot, és jelen esetben a tulajdonhoz való jogot is azáltal, hogy kellő indok nélkül utasította el az államosított ingatlanokra vonatkozó kárpótlási igényt.

Az alkotmányos visszásságok orvoslására az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlást tett a Heves Megyei Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal vezetőjének panaszos kérelmének felülvizsgálatára, és a csatolt okirati bizonyítékok újbóli értékelésére.

Az ajánlást a Kárpótlási Hivatal vezetője elfogadta. A felülvizsgálat eredményeképpen a kárpótlásáról szóló határozatot kiegészítette, és további 200 000 Ft kárpótlást állapított meg panaszos részére.

OBH 2250/1995.

Veszprém-gyulafirátóti lakosok beadvánnyal fordultak az országgyűlési biztoshoz, melyben sérelmezték a szomszédjukban működő árufuvarozó vállalkozó tevékenységét, mert az nyugalmukat zavarja és szennyezi a környezetet.

A panaszt az országgyűlési biztos általános helyettese hatósági eljárás lefolytatása céljából áttette a veszprémi polgármesteri hivatalhoz, ahol azonban érdemi intézkedés nem történt, ezért az egészséges épített környezethez, az egészséges élethez, illetőleg a jogbiztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt az általános helyettes vizsgálatot indított.

A jegyző elmulasztotta a megengedett zaj- és rezgésszint mértékét a környezetvédelmi felügyelőséggel tisztázni. A lakóközösségre még nem káros zajszint megállapítása nélkül szabálysértési eljárást sem kezdeményezhetett, és a birtokvédelmi eljáráshoz is szükség lett volna az adatok beszerzésére. Az iratokból nem állapítható meg, hogy a panaszosok kaptak-e megfelelő kioktatást a birtokvédelmi eljárás szabályairól.

A vizsgálat megállapította, hogy a szolgáltatási tevékenységet semmilyen jogszabály nem szabályozza, de sem az ipari tevékenységet, sem a szolgáltatást végzők működéséhez nem elegendő a környezetvédelmi törvény betartatása. Tevékenységük megkezdése előtt más szakhatóság előzetes szakvéleményére (ÁNTSZ, tűzoltóság, stb.) és a környék lakóinak hozzájárulására is szükség lenne. A szolgáltatási és ipari tevékenység szabályozatlansága jogbizonytalanságot okoz, és a lakossági panaszokra az önkormányzatok hatáskör hiányában nem intézkedhetnek. A működés felfüggesztésére vagy végleges bezáratásra sincs mód, mert szabályozás hiányában semmilyen tevékenység nem lehet jogszabálysértő. A szolgáltatás szabályozatlansága, az ipari és szolgáltató tevékenységet végzők telephelyengedélyezési eljárása szabályozásának mellőzése egy egész település életét, egészségét veszélyeztetheti. A fogyasztóvédelmi törvényt nem lehet végrehajtani, ha nincsenek meghatározva az egyes ipari és szolgáltató szakma folytatásához szükséges feltételek. Ennek hiányában a fogyasztóvédelmi felügyelőségek nem tudnak ellenőrzéseket végezni, nem képesek rendezni a panaszügyeket, azaz nincs olyan norma, melynek betartására kötelezni lehetne a tevékenységet folytatókat.

A jegyző a panaszügyben figyelmen kívül hagyta a közérdekű panaszokról, javaslatokról és bejelentésekről szóló tör-

vény előírásait. Az önkormányzat képviselője az időközben hatályba lépett a környezetvédelemről szóló törvény alapján sem intézkedett, nem kérte a környezetvédelmi felügyelőségtől a már működő telephely felülvizsgálatát. A környezetvédelmi törvény végrehajtásának érdekében már rendezték a környezetvédelmi felügyelőségek feladat- és hatáskörét, de még nem határozták meg az önkormányzatok polgármestereinek és jegyzőinek környezetvédelmi feladatát és hatáskörét, illetve eljárását sem.

Az országgyűlési biztos általános helyettese 1997. XII. 30-án ajánlást tett az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszternek, hogy dolgozza ki a szolgáltató és ipari tevékenységre vonatkozó telephelyengedélyezési eljárást, és a szolgáltatást végzők működésének szabályait. Egyidejűleg felkérte a környezetvédelmi és területfejlesztési minisztert, hogy dolgozza ki az önkormányzatok polgármestereinek és jegyzőinek feladat- és hatáskörét, valamint a környezet védelmével kapcsolatos eljárási szabályait. Ajánlást tett a közigazgatási hivatal vezetőjének, hogy rendelje el a jövőbeni alkotmányos visszásság megelőzése érdekében az önkormányzat panaszügyintézésének törvényességi vizsgálatát. A jegyzőt felkérte, hogy végeztesse el a területileg illetékes környezetvédelmi hatósággal a fuvarozó gazdasági társaság zaj- és rezgésvédelmi, valamint légszennyezési felülvizsgálatát, tájékoztassa írásban a panaszosokat a birtokvédelmi eljárásról, a kapcsolódó kártérítési igényük érvényesíthetőségéről, valamint a szabálysértési eljárás kezdeményezésének módjáról.

A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt el.

OBH 2303/1997.

A román állampolgár panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy az ellene indított büntetőeljárás során az őrizetbe vételkor nyomban kihallgatták, noha ittas állapotban volt. Ezenkívül sem a román tolmács kirendelésére irányuló kérelmét, sem pedig a kirendelt védővel való kapcsolat felvételére, illetve a házastársa értesítésére irányuló kérését nem teljesítették.

Az országgyűlési biztos az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság lényegi elemét képező jogbiztonság követelményének, továbbá a 8. § (1) és (2) bekezdése szerinti alkotmányos joggal összefüggésben az 57. § (3) bekezdésben előírt védelemhez való jog megsértésének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el.

A vizsgálat megállapításai szerint a panaszos ellen a Budapesti Rendőr-főkapitányságon emberölés bűntette miatt indult eljárás. Nevezett őrizetbe vételére 1996. XII. 27-én 18 óra 45 perckor, míg kihallgatására december 28. napján 00 óra 25 perckor került sor. Az őrizetbe vétel és a kihallgatás megkezdése közötti időben a panaszost elvitték a Fővárosi Önkormányzat Újpesti Kórházába kézsérülésének ellátására. A panaszos az 1997. január 2. napján történt folytatólagos kihallgatásakor úgy nyilatkozott, hogy tolmácsot nem igényel, mivel magyar származású és magyar anyanyelvű. Az iratok tartalmából megállapíthatóan a nyomozó hatóság a panaszos kirendelt védőjét 1996. XII. 28-án, majd 1997. I. 17-én, illetve IV. 14-én értesítette a folytatólagos kihallgatásról és az iratismertetésről, de a védő az említett eljárási cselekmények egyikén sem volt jelen, csak a május 12-ei ügyészi kihallgatáson jelent meg.

A panaszos ellen a Fővárosi Főügyészség 1997. V. 14-én emberölés bűntette miatt vádiratot nyújtott be. Házastársa, a bűncselekmény áldozatának leánya, időközben házasságuk felbontására irányuló pert indított. A Fővárosi Főügyészség főügyészhelyettese által lefolytatott vizsgálat adatai alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy az őrizetbe vétel és az első kihallgatás időpontjának egybevetése, továbbá az időben későbbi gyanúsítotti vallomásoknak az első vallomással való tartalmi azonossága alapján nem vonható megalapozott következtetés a panaszosnak arra az állítására, amely szerint az első kihallgatásakor „erősen ittas állapotban” lett volna. A Be. 80. § (1) bekezdése szerint akkor kell tolmácsot igénybe venni, ha nem magyar anyanyelvű személy az eljárás során anyanyelvét kívánja használni. Ez a rendelkezés a Be. 8. §-a (2) bekezdésében előírt azon alapelvhez kapcsolódik, amely szerint a büntetőeljárásban mind szóban, mind írásban mindenki anyanyelvét használhatja.

A panaszos magyar anyanyelvű román állampolgár, aki a nyomozás során úgy nyilatkozott, hogy nem kér tolmácsot, mivel magyar származású és magyar anyanyelvű. A Be.-nek az előzőekben hivatkozott megsértésével kapcsolatos jogkövetkezmények nem az állampolgársághoz, hanem az anyanyelvhez fűződnek.

A panaszos házastársa időközben bontóperi keresetet nyújtott be, így tőle nem volt elvárható a panaszossal való kapcsolat felvétele. Más a helyzet azonban a panaszos kirendelt védőjének a nyomozás során való részvétele, illetve nevezettnek a panaszossal való kapcsolatát illetően. A kirendelt védőt a nyomozó hatóság a panaszos folytatólagos kihallgatásáról, majd az iratismertetésről 1996. XII. 28., majd 1997. I. 17., illetve IV. 14. napján értesítette, ám a védő az értesítés dacára egyik alkalommal sem jelent meg. Az országgyűlési biztos megállapítása szerint a védő ezen mulasztásának a hatályos büntetőeljárási rendelkezések alapján kétségkívül nincsen jogkövetkezménye. Azonban az, hogy a kapcsolatfelvétel többszöri értesítés ellenére hónapokig nem történt meg — az egyik legsúlyosabb bűncselekménnyel gyanúsított, fogvatartott, tehát személyi szabadságát korlátozó kényszerintézkedés hatálya alatt álló panaszost érintően — az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében előírt védelem jogának sérelme folytán alkotmányos visszásságot idézett elő.

Az ügyvédségről szóló 1983. évi 4. tvr. 16. § (1) bekezdése szerint fegyelmi eljárást az Ügyvédi Kamara elnöke indíthat az ügyvéd tevékenysége miatt. A panaszos ügyvédjének fentebb részletezett magatartása a hivatkozott tvr. 14. § (1) bekezdésében meghatározott fegyelmi vétség gyanúját veti fel.

Ezért az országgyűlési biztos az 1993. évi LIX. törvény 24. §-ában biztosított jogkörében nevezett ügyvéd ellen a Budapesti Ügyvédi Kamara elnökénél, mint illetékes szervnél, fegyelmi vétség alapos gyanúja miatt a hatályos Fegyelmi Szabályzat értelmében eljárást kezdeményezett. Az eljárás eredménye még nem ismert. A határidő még nem járt le.

OBH 2357/1996.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte Sajóőrös Önkormányzatának a kirótt telekadóval összefüggésben követett méltányossági eljárását.

Az ügyben az országgyűlési biztos a diszkrimináció tilalma sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megállapította, hogy az önkormányzat a telekadó bevezetéséről rendelkező, módosított rendelete alapján, a telekadót a bevezetés évétől kezdődően folyamatosan vetette ki a panaszosra. A panaszos több alkalommal terjesztett elő az önkormányzati adóhatóságnál az adó elengedését célzó méltányossági kérelmet, e kérelmeket azonban a jegyző minden alkalommal elutasította.

A helyi adókról szóló törvény rendelkezése szerint a helyi adóval és az önkormányzat költségvetése javára más jogszabályban megállapított minden adóval kapcsolatos eljárásban az e törvényben és az adózás rendjéről szóló törvényben foglaltakat kell alkalmazni.

Tekintve, hogy az adóigazgatási eljárásban követendő méltányossági eljárás részletszabályait teljes egészében az adózás rendjéről szóló törvény és a vonatkozó APEH iránymutatások, illetőleg APEH utasítások szabályozzák, így az önkormányzati adóhatóságnak is e szabályokat kell követniük méltányossági eljárásuk során.

Figyelemmel arra, hogy Sajóőrös Önkormányzatának képviselő-testülete a telekadó bevezetéséről rendelkező rendeletében a méltányosság gyakorlásának feltételrendszerét nem alakította ki, méltányossági eljárása során a jogbiztonság követelményének megsértésével alkotmányos visszásságot okozott.

A jogszabály teljességének hiányából adódó visszásság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos ajánlással élt, amelyben felkérte az önkormányzat polgármesterét, hogy intézkedjen az önkormányzatnak a telekadó bevezetéséről rendelkező rendeletének az adóigazgatási eljárás során követett méltányosság feltételrendszerével történő kiegészítése érdekében.

A megkeresett az ajánlásnak eleget tett, a vonatkozó rendeletet az önkormányzat módosította.

OBH 2373/1995.

A panaszos sérelmezte, hogy a szomszédos, tehergépkocsi tárolására használt telep működésével kapcsolatos bejelentéseire az őrbottyányi önkormányzat nem intézkedett.

Az országgyűlési biztos az Alkotmányban rögzített panaszjog és egészséges környezethez való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot.

Vizsgálata megállapította, hogy a jegyző az 1993. VIII. 19-i határozatában ideiglenes jelleggel adott telepengedélyt, annak ellenére, hogy az akkor hatályos 20/1982. (X. 12.) IpM rendelet ideiglenes jellegű telepengedély kiadására nem adott lehetőséget. A panaszos 1995. VII. 15-én beadott kérelmére, július és szeptember között helyszíni ellenőrzéseket végeztek a telepen, de szabálytalanságot nem észleltek, ezért a telepengedélyt nem vonták vissza.

Az országgyűlési biztos a csatolt iratokból megállapította, hogy a panaszos 1996. március 4-i ismételt bejelentése után az ügyben helyszíni szemlét nem tartottak, érdemi intézkedés nem történt. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint az érdemi intézkedés hiánya a panaszos Alkotmányban biztosított panaszjogát és az egészséges környezethez való jogát sértette, ezért felkérte a közigazgatási hivatalt, hogy vizsgálja ki, hogy a telep működése során betartják-e az engedélyben foglalt korlátozó előírásokat és a jogszabályok előírásait.

A közigazgatási hivatal ügyintézője több esetben tartott helyszíni szemlét, a hajnali órákban, illetve szombati napon. A helyszíni ellenőrzések során megállapította, hogy a telep üzemeltetője nem tartja be a telepengedélyben foglalt korlátokat, ezért indokoltnak tartotta a telepengedély visszavonását, de az Ae. 71. §-a értelmében a közigazgatási hivatal egyéves határidő lejárta miatt felügyeleti jogkörében nem intézkedhetett.

Felszólította a panaszost, hogy új beadványával ismételten indítsa meg a telepengedély visszavonása iránti eljárást. Időközben azonban a 85/1997. (V. 28.) Korm. rendelet, 1997. VI. 1-jével hatályon kívül helyezte a 20/1982. (X. 12.) IpM rendeletet, így a telepengedély visszavonására irányuló eljárás lefolytatására nincs lehetőség. A hatályon kívül helyező kormányrendelet nem tartalmaz átmeneti rendelkezéseket. A jogházagot áthidalva a közigazgatási hivatal javasolta, hogy az elsőfokú hatóság, birtokvédelmi eljárásban tiltsa meg a telep működését. A jegyző azonban az új beadvány alapján sem tudott olyan új tényeket megállapítani, amely a telep működését kifogásoló 1995-ös kérelemben nem szerepelt, ezért a birtokvédelmi kérelmet, a Ptk. 191. §-a értelmében elutasította.

A helyszíni vizsgálatokból kitűnik, hogy a vállalkozó nem tartotta be az ÁNTSZ engedélyébe foglalt előírásokat, és a telep károsítja a környezetét, így a működése sérti a szomszédok egészséges környezethez való jogát. Az alkotmányos visszásság megszüntetése érdekében a környzetvédelmi hatóságnak intézkednie kell. A környezetet károsító tevékenység ellen a környezetvédelmi szabályok alkalmazásával lehet fellépni. Az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. tv. 53. §-ának felhatalmazása alapján a 12/1983. (V. 12.) MT rendelet szabályozta a zaj- és rezgésvédelemmel kapcsolatos hatósági feladatokat. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. tv. 110. § (5)—(6) bekezdései értelmében a környezeti elemekre és az azokat veszélyeztető tényezőkre vonatkozó új jogszabályok hatálybalépéséig a szabályozás tárgyát képező rendeletek előírásait kell alkalmazni. Ezért az új kormányrendelet megjelenéséig a 12/1983. (V. 12.) MT rendelet hatályban van, és rendelkezései a vizsgált ügy megoldásánál alkalmazhatók.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszos 1996. márciusi bejelentésére indult eljárást a hatóság nem zárta le. A bejelentés hatósági ellenőrzésre és tiltó határozat meghozatalára irányult, ezért azt közigazgatási ügynek kell tekinteni. Azzal, hogy a panaszos kérelmére nem alakszerű határozatot hoztak, és jogorvoslati lehetőségről sem tájékoztatták, megsértették az Alkotmány 2. §-ban rögzített jogállamiság és az 57. § (5) bek.-ben biztosított jogorvoslati jogosultság elvét.

Az országgyűlési biztos ajánlást tett a miniszterelnöknek, hogy a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. tv. 110. §-ára figyelemmel gondoskodjon új kormányrendelet meghozataláról, és abban állapítsa meg a települési önkormányzat polgármestereinek és jegyzőinek környezetvédelmi hatósági jogkörét, határozza meg a környezetvédelmi felügyelőségek feladat- és hatáskörét. Felkérte a környezetvédelmi és területfejlesztési minisztert, hogy a kormányrendelet előkészítését támogassa. A Miniszterelnöki Hivatal az ajánlást elfogadta, és jelezte, hogy a környezetvédelmi felügyelőségek feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet az ajánlás után kihirdetésre került, a települési önkormányzat polgármestereinek és jegyzőinek részletes környezetvédelmi hatósági jogköréről szóló kormányrendelet szakmai egyeztetése folyamatban van.

A környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter egyetértett az újraszabályozás szükségességével, de vitatta a joghézag fennállását. Az országgyűlési biztos az ajánlását fenntartotta, és felhívta a miniszter figyelmét arra, hogy a válaszában hivatkozott jogszabályok egy részét időközben hatályon kívül helyezték, így a jogi szabályozás jelenleg hiányos. A minisztérium válaszadási határideje még nem telt le.

Az országgyűlési biztos ajánlást tett az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszternek a hatályon kívül helyezett 20/1982. (X. 12.) IpM rendelet alapján folyamatban levő telepengedélyezési ügyek elbírálásához szükséges átmeneti rendelkezések haladéktalan megalkotására. A miniszter által megküldött rendelettervezet nem alkalmas az IpM rendelet hatályon kívül helyezéséből adódó joghézag megszüntetésére, ezért az ajánlást módosítva fenntartotta. A minisztérium válaszadási határideje még nem járt le.

Az országgyűlési biztos ajánlást tett az önkormányzat jegyzőjének, hogy — a 12/1983. (V. 12.) MT rendeletben rögzített környezetvédelemmel kapcsolatos jogkörében hivatalból járjon el a környezetet zavaró telep megszüntetése érdekében. A jegyző az ajánlást elfogadta, az ügyben határozatot hozott, melynek eredményeként — a panaszos bejelentése szerint — a probléma megoldódott. A megoldást elősegítette, hogy az országgyűlési biztos ajánlására a közigazgatási hivatal törvényességi felügyeleti jogkörében figyelemmel kísérte a jegyző eljárását.

OBH 2465/1997.

A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség főigazgatója megkereste az Országgyűlési Biztos Hivatalát, mert hivatalához több olyan megkeresés érkezett, amelyben azt panaszolják a vásárlók, hogy az üzletben tevékenykedő őrző-védő kft. emberei minden alap nélkül bolti lopásokkal vádolták meg őket. Néhány esetben fizikai inzultus is érte őket, például elvezetés és motozás.

Levelében abban kéri az országgyűlési biztos állásfoglalását, hogy milyen jogok illetik meg a lopással megvádolt vásárlót, meddig terjed az őrző-védő szolgálat hatásköre és munkájuk során milyen kényszerítő, korlátozó eszközöket vehetnek igénybe.

A beadvány kapcsán felmerült az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményének sérelme, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot indított. Vizsgálata megállapította, hogy a vagyonvédelmet ellátó személyek nem minősülnek hatóságnak, nem rendelkeznek hatósági jogkörrel. A vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység átmeneti szabályairól szóló kormányrendelet pontosan meghatározza a boltokban szolgálatot teljesítő őrző-védő kft.-k tevékenységének korlátait.

A jogalkotásról szóló törvény kimondja, hogy törvényben kell szabályozni az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit, ezek feltételeit és korlátait, valamint érvényre juttatásuk eljárási szabályait. A fenti problémát szabályozó kormányrendelet átmeneti szabályozásként készült, ideiglenes jelleggel. Ezt szövegezése is mutatja, mert több homályos, félreértelmezhető rendelkezést tartalmaz.

A jogbiztonság követelményének elengedhetetlen feltétele, hogy mind a vásárlók, mind azok számára, akik őrző-védő szolgálatot látnak el, kiszámíthatóvá tegye cselekményeik következményeit. Ezt a jelenlegi szabályozás csak részben oldja meg, s ezzel jogbizonytalanságot okoz. A kormányrendelet alacsonyabb rendű jogszabályként nem teljesíti a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott feltételeket, illetve a jogszabály által érintettek számára nem ad egyértelmű tájékoztatást, ezért alkotmányos visszásságot okoz.

Ajánlásában az országgyűlési biztos általános helyettese felkérte a belügyminisztert, hogy kezdeményezze a 87/1995. (VII. 14.) Korm. rendelet szabályainak törvényi szintre emelését a jelentésben foglalt tartalmi megállapítások figyelembevételével.

Az ajánlás elfogadására nyitva álló határidő még nem telt le.

OBH 2522/1997.

A Magyar Köztisztviselők és Közalkalmazottak Szakszervezetén belül működő családsegítő központok és Szociális Segítő Foglalkozású Dolgozók Országos Szakmai Tanácsának Elnöksége azzal a kéréssel fordult az országgyűlési biztoshoz, hogy vizsgálja felül a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv.-t (Sztv.) módosító 1996. évi CXXXVIII. tv.-t, mert az olyan tevékenységre kényszeríti a családsegítő szolgálatokat, amely azok céljától idegen, és a szakmát tönkreteheti. Elsősorban az együttműködés elmulasztásának szankcionálásával nem értettek egyet. A rendszeres szociális segély folyósításának felülvizsgálatához az önkormányzatok a családsegítőket veszik igénybe, akik kénytelenek olyan adatokat kiadni, amelyek a gondozott személyek, családok mentális állapotára, betegségére, káros szenvedélyekre vonatkoznak, és ez sérti az állampolgárok személyiségi és a szociális jogait, ezért a családsegítők nem kívánnak ennek végrehajtói lenni.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonsághoz, az emberi méltósághoz, a szociális biztonsághoz, a személyi biztonsághoz és szabadsághoz való jog, a diszkrimináció tilalmának feltételezett sérelme miatt indított vizsgálatot. A kifogásolt szabályozás ellen benyújtott panasz két lényeges kérdésnek a vizsgálatát vetette fel. Az aktív korúak együttműködési kötelezettségét előíró törvényi rendelkezések sértik-e a szociális mun-

kás hivatás egyik alapvetőnek tekintett értékét, az önkéntesség elvét. Kényszeríthető-e az állampolgár bármiféle magatartásra a létfenntartáshoz szükséges támogatás fejében. A válaszhoz szükség volt annak vizsgálatára, hogy a liberális demokráciák a kérdést miként egyeztették össze az alkotmányosságról alkotott felfogással, illetve, hogy az európai országok hogyan kezelik ezt a problémát.

Az országgyűlési biztos álláspontja a következő: Az állampolgárság-eszme európai fejlődésének egyik legfontosabb sajátossága éppen az, hogy a szükséget szenvedőknek sem kell lemondaniuk az állammal szemben őket megillető alkotmányos jogokról. A jogállamiság-jogbiztonság követelményével összeegyeztethetetlen, hogy az alapvető jogokat korlátozó döntéseket nem a független bíróság, hanem a végrehajtásért felelős és anyagilag is érintett önkormányzati szervek hozzák meg. Az Európai Unió 8 állama jogi szabályozásának áttekintése után megállapítható, hogy a segélyért folyamodók együttműködésre kötelezése nem általánosan bevett gyakorlat. Kivétel a francia RMI, melynek lényege, hogy a segélynek a létfenntartás biztosítása mellett az igénybevevő társadalomba való visszailleszkedését is szolgálnia kell. A segélyt az igénylő integrációját célzó szerződés alapján folyósítják, melyben a kérelmezőnek vállalnia kell az integrációját segítő programokon való részvételt. Annak előkészítése, az integrációs program megtervezése és lebonyolítása a szociális munkások feladata. A szerződést 3 hónapos próbaidőre kötik, amely meghosszabbítható. Az integráció fogalma nem csak munkavégzést jelent, hanem a betűvetés megtanulásától, az alkoholproblémák kezelésén át az átképzésig sok minden minősülhet az integráció érdekében végzett szerződésszerű együttműködésnek. Az RMI pozitívuma az emberi jogok iránti érzékenység, amit emberi méltóságuk hangsúlyozásával fejez ki. A negatívumai között említik a segélyezettek társadalmi ellenőrzésének fokozódását, és azt, hogy az esetkezelést mindinkább felváltja az adminisztráció.

Magyarországon egyes tényezők aggályossá teszik az együttműködési kötelezettség jelenlegi formában történő intézményesítését. A vizsgált országok többségében a szociális munkástól a hivatal által nem érzékelt szociális szükségletek feltárását várják, és nem a kliens magatartásának ellenőrzését, vagy az adóhatóság elől eltitkolt jövedelmének felbecslését. Ezzel szemben Magyarországon a rászorultság vizsgálat olyan szempontokkal egészül ki, amelyek alkalmazása a segítő munka alapelvein kívül az alkotmányosan garantált személyiségi és magántitokhoz való jogot is sértheti.

Az önkormányzatok rendeletalkotási gyakorlatából következtetni lehet az együttműködési kötelezettség várható szabályozására. Félő, hogy a felhatalmazást az önkormányzatok jelentős része arra fogja felhasználni, hogy a társadalom peremére szorult amúgy is gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező réteget az ellátásból kiszorítsa, vagy az ellátás folyósítását az önkormányzat anyagi forrásaitól tegye függővé. A közigazgatási hivataloktól beszerzett önkormányzati rendeletek igazolták ezt a feltevést. Az együttműködési kötelezettséget azok a települési önkormányzatok is előírták, ahol családsegítő vagy szociális intézmény nem működik, és nincs is erőforrás ahhoz, hogy a feltételeket megteremtsék.

A vizsgálat során több eset is ismertté vált, melyben az önkormányzat az együtt nem működő támogatásának megszüntetését anélkül írta elő, hogy tisztázta volna, hogy mik a jogosultság újbóli megszerzésének feltételei. Az újbóli igénylés lehetőségének aránytalanul hosszú időre szóló felfüggesztése, illetve határidő hiánya sértheti az állampolgárok szociális biztonsághoz való jogát és a jogbiztonság követelményét. A családsegítő szolgálatok területi elosztásában tapasztalható egyenetlenségek azt eredményezik, hogy egyes önkormányzatok előírják és szigorúan érvényesítik az együttműködési kötelezettséget, más önkormányzatoknak erre esélyük sincs. Ez felveti a hátrányos megkülönböztetés problémáját.

Az országgyűlési biztos arra a következtetésre jutott, hogy a törvénymódosítás azon rendelkezése, amely az önkormányzatokat felhatalmazta arra, hogy a segély folyósítását a családsegítőkkel való együttműködéshez kösse, alkotmányos visszásságot okozott. Ezért ajánlást tett a népjóléti miniszternek, hogy kezdeményezze az Sztv. 37/C. §-nak olyan módosítását, mely szerint a családsegítőkkel való együttműködés nem feltétele a rendszeres szociális segély folyósításának. Az önkormányzat csak arra kapjon felhatalmazást, hogy a segélyezett együttműködését a rendszeres szociális segélyen felül ösztönözze külön juttatással.

A miniszter az ajánlást nem fogadta el, a törvény módosítását azzal az indokkal nem kezdeményezte, hogy alapvető társadalmi és jogalkotói cél, hogy a segélyezettek a lehetőségekhez képest minél előbb foglalkoztathatók legyenek, és ez csak az érintett felek kölcsönös együttműködésével valósulhat meg. Ezt a célt szolgálja az a rendelkezés, mely szerint az önkormányzat — ha ennek feltételei fennállnak — előírhatja a kötelező együttműködést. Az országgyűlési biztos fenntartotta álláspontját, hogy a kötelező együttműködés előírására vonatkozó törvényi felhatalmazás feltételei a hazai viszonyok között nem állnak fenn. A közigazgatási hivatalok vezetőinek részvételével tanácskozást hívott össze Noszvajon, melyen a minisztérium képviselői is jelen voltak. A tanácskozás előtt a hivatalvezetők áttekintették a vonatkozó önkormányzati rendeleteket, és tapasztalataikról az országgyűlési biztost tájékoztatták. A tanácskozás tapasztalataira építve a Népjóléti Minisztérium elkészítette a rendszeres szociális segélyben részesülő aktív korúakat érintő együttműködési kötelezettség végrehajtásáról szóló miniszteri irányelv tervezetét, amit az országgyűlési biztosnak megküldtek. A miniszteri irányelv segítséget jelenthet a jogalkalmazóknak és a jogalkotó önkormányzatoknak egyaránt, de az az országgyűlési biztos véleménye szerint nem teszi szükségtelenné az Sztv. módosítását. Ezért a tanácskozásra készült anyag tanulmányozását és értékelését követően tervezi a szociális törvény módosítására tett ajánlása kiegészítését.

OBH 2523/1997.

A kínai állampolgár panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a határőrség megakadályozta az ország elhagyásában.

Az országgyűlési biztos az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében biztosított, a Magyar Köztársaság területén törvényesen tartózkodó személyeknek az ország elhagyásához való jogának sérelme gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A vizsgálat adatai szerint panaszos 1997. február 8-án reggel, 9 óra 5 perckor jelentkezett kilépésre Ferihegy I. repülőtéren. A szolgálatban lévő határőr az útlevélellenőrzés során megállapította, hogy panaszos az ORFK Központi Nyilvántartó Szervének számítógépes adatai szerint beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt áll, ezért a határőrség hivatalos helyiségében előállította. A panaszos a meghallgatásakor elmondta, hogy 1994-ben elrendelték kiutasítását, ezt azonban később visszavonták, így jogszerűen tartózkodik az országban. A határátkelőhely ügyeletese telefax útján az ORFK Központi Nyilvántartó Szervéhez fordult és kérte adattáruk ellenőrzését. Az ORFK válasza megerősítette a tartózkodási tilalom fennállását. Figyelemmel azonban arra, hogy a panaszos érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezett, a határátkelőhely ügyeletese felvette a kapcsolatot a tartózkodási engedélyt kibocsátó BRFK Külföldieket Ellenőrző Osztályával. A BRFK válasza szerint a panaszos ellen elrendelt kiutasítást 1995. szeptember 1-jén valóban visszavonták, azonban ellene büntetőeljárás van folyamatban. A BRFK tájékoztatása alapján a határátkelőhely ügyeletese megállapította, hogy panaszos jogszerűen tartózkodik az országban, azonban úgy döntött, tisztáznia kell, hogy nem áll-e kiutazási korlátozás alatt. A panaszos felesége 16 óra körül bemutatta az eljáró határőrnek a Budapesti V.—VIII.—XIII. Kerületi Ügyészség határozatát 1 400 000 Ft biztosíték letétbe helyezésének engedélyezéséről, amely nem tartalmazott rendelkezést arra vonatkozóan, hogy panaszos elhagyhatja-e az országot. Ezért az eljáró határőr közölte a panaszossal, hogy az ügyészségi határozat kiegészítését kell kérnie, ugyanis annak szövegéből nem derül ki egyértelműen, hogy a kibocsátó hatóság nem emel kifogást az ország elhagyása ellen. A panaszos és felesége 17 óra körül kaptak engedélyt a határátkelőhely elhagyására.

A vizsgálat megállapította, hogy a szolgálatban lévő határőr jogszerűen járt el, amikor a panaszos iratait a határátkelőhelyen történő átléptetést megelőzően megvizsgálta, továbbá őt a Btk. 214. §-ban meghatározott jogellenes belföldi tartózkodás vétsége elkövetésének alapos gyanúja tisztázása céljából, a határőrség hivatalos helyiségében előállította.

A vizsgálat megállapította azt is, hogy az ORFK Idegenrendészeti Főosztály vezetője 1995. IX. 1-jén a Komárom Megyei RFK a panaszos kiutasítását elrendelő határozatát visszavonta. Ezt követően, az ORFK Igazgatásrendészeti Főosztály Idegenrendészeti Osztálya a kiutasítás törlése céljából értesítette az ORFK Központi Nyilvántartó Szervét, továbbá intézkedett a beutazási és tartózkodási tilalom feloldásáról is. A panaszos neve azért szerepelt mégis a beutazási és tartózkodási tilalom alatt álló külföldiek jegyzékén, mert az ORFK Számítástechnikai Központjának munkatársa a felülvizsgálati adatok rögzítésekor — tévedésből — visszaállította a korábbi állapotot. Az adatok törlésének elmaradásáról az ORFK csak a határőrség megkeresésekor értesült, és az adatokat a jegyzékről ekkor törölték.

A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. tv., a végrehajtásáról szóló 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet, valamint a 9/1994. (IV. 30.) BM rendelet vizsgálata során az országgyűlési biztos megállapította, hogy azok egyike sem rendelkezik a hibás adatok korrekciójáról, illetve annak határidejéről. Ennek hiánya sértheti a külföldi állampolgároknak a jogbiztonságát, ezért az országgyűlési biztos 1997. V. 15-én ajánlást tett a belügyminiszternek, hogy kezdeményezze a 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet kiegészítését, a központi idegenrendészeti nyilvántartásban tévesen, illetve hibásan szereplő adatok észlelése esetén követendő eljárás szabályozásával.

1997. június 30-án kelt levelében a belügyminiszter az ajánlást elfogadta, és ígéretet tett arra, hogy a tárca a 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet kiegészítését elvégzi a menedékjogról szóló törvény elfogadását követő jogszabály revíziók során.

A Belügyminisztérium 1997. december 18-án küldte meg a 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet módosításának tervezetét, amelyben az ajánlásnak megfelelő kiegészítés nem szerepelt, ezért az országgyűlési biztos 1998. I. 7-én kelt levelében emlékeztette a tárcát a belügyminiszter ígéretére és ismételten kérte az ajánlás szerinti kiegészítést. Válasz még nem érkezett.

A Budapesti V.—VIII.—XIII. Kerületi Ügyészség 1 400 000 Ft biztosíték letétbe helyezésének engedélyezéséről szóló határozatának vizsgálata során az országgyűlési biztos megállapította, hogy a biztosíték letételét engedélyező határozatban az ország elhagyását nem kell külön engedélyezni, különösképpen nem kell az ország elhagyásának engedélyezéséről önálló határozatot hozni. Abban az esetben, ha a büntetőeljárás alatt álló külföldi állampolgár az országból történő kilépés szándékával megjelenik valamely határátkelőhelyen, az eljáró határőr — a jogszabályban előírt nyilvántartások ellenőrzésén túl — mindössze azt jogosult, illetve köteles vizsgálni, hogy a külföldi által bemutatott útlevél valóban az ő tulajdonát képezi-e, illetve megfelel-e a vonatkozó tartalmi és formai követelményeknek. A külföldi feltartóztatása olyan körülmények tisztázása, különösképpen olyan okiratok bemutatása, illetve beszerzése céljából, amelyekre jogszabály nem kötelezi, az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállam, illetve az abból fakadó jogbiztonság, valamint 58. § (1) bek.-ben megfogalmazott, a Magyar Köztársaság területén törvényesen tartózkodó személyeknek az ország elhagyásához való jogával összefüggésben eredményez alkotmányos visszásságot.

Az alkotmányos visszásságot eredményező joggyakorlat megszüntetése céljából az országgyűlési biztos 1997. május 15-én ajánlást tett a határőrség országos parancsnokának, amelyben kérte, hogy körlevélben hívja fel valamennyi határátkelőhely vezetőjének figyelmét a büntetőeljárás alatt álló külföldi állampolgároknak az országból történő kilépését szabályozó jogszabályi rendelkezések helyes alkalmazására.

A határőrség országos parancsnoka az ajánlást elfogadta. Leveléhez mellékelte az országgyűlési biztos ajánlására 1997. május 28-án kiadott körlevele másolatát.

OBH 2526/1997.

Az országgyűlési biztos a Mai Nap című napilap 1997. február 9-én megjelent száma alapján hivatalból indított eljárást.

„Makacs hivatal. Talán a lélekvándorlásban bíznak. Ötödik éve tart. Bírság a halottnak."

Húszezer forintos mulasztási bírság érkezett az Egészségbiztosítási Pénztártól a piliscsabai Weszelovszky István címére. A hivatal már négy éve küldözgeti neki felszólításait, csekkjeit. A teljesítés egyetlen akadálya, hogy a férfi még 1992-ben meghalt. Sógora ezt minden évben elmagyarázta az illetékeseknek. Hiába."

Az országgyűlési biztos a lefolytatott vizsgálat eredményeként megállapította, hogy a néhai ügyfél 1983. I. 1-jétől 1992. IX. 27-ig rendelkezett ipar-, illetve vállalkozói igazolvánnyal.

A Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár Ügyfélszolgálata 1992. december 17-én vette át az elhunyt halotti anyakönyvi kivonatának fénymásolatát. Ennek ellenére az újságcikk szerint 4. éve „szokatlan pontossággal és rendszerességgel" küldi a pénztár a felszólításait és csekkjeit. 1997. január 20-án kelt levelükben bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt rótt ki húszezer forintot a pénztár a megboldogultra, akinek egyébként „joga van keresettel fordulni a bírósághoz".

A járulékfizetési kötelezettségei és befizetések összevetését követően 78 049 Ft túlfizetés mutatkozott, mely a vállalkozó esetenkénti többletfizetéseiből származott.

Az országgyűlési biztos vizsgálatának megindítása után a Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár a folyószámlát rendezte és a kimutatott 78 049 Ft túlfizetést az örökösök kilétének megállapítását követően, 1997. július 16-án két egyenlő összegben kiutalta. Ezzel egy időben a pénztár igazgatója a tévesen kirótt bírság visszavonásáról intézkedett.

A Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár igazgatója az alkotmányos jogsérelmet okozó eljárás indokául „a számítógépes adatrögzítés területén végzett, esetenként hiányos, illetve késedelmes tevékenység"-et jelölte meg. Az igazgató asszony véleménye szerint a pénztárnál „az elmúlt években történt többszöri vezetőváltás, illetve nagymértékű fluktuáció miatt jogilag megalapozott, személy szerinti felelősség nem állapítható meg."

Az országgyűlési biztos a vizsgálat eredményeként megállapította, hogy a Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár eljárása a folyamatos zaklatással, súlyosan sértette az elhunyt emberi méltósághoz fűződő alkotmányos jogát, a hozzátartozók érzelmeit, jogtalanul használva a 78 049 Ft túlfizetést.

Az országgyűlési biztos a felelősség megállapításának elhárítását és annak indokait nem fogadta el. Ajánlásban kérte fel az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját a felelősség kérdésének megállapítása érdekében a vizsgálat folytatására és a szükséges intézkedések megtételére.

A lefolytatott vizsgálat megállapítása szerint az ügy rendezése több szakterületet érintett, a Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár vezetője az illetékes területek vezetőinek figyelmét felhívta a pontos, szakszerű ügyintézés igényére, az ügyintézés ellenőrzésére, az adatállomány kezelésére vonatkozóan pedig igazgatói utasítás kiadása iránt intézkedett. Megállapították a hibás ügyintézést végző köztisztviselő nevét, akit az egészségbiztosítási pénztár vezetője figyelmeztetésben részesített. Egyidejűleg elrendelte a teljes megszűnt állomány felülvizsgálatát, valamint a számítógépes rendszerben minden adatváltozás azonnali átvezetését. A vizsgálat tehát eredményesen zárult.

OBH 2528/1997.

Az Észak Magyarország című folyóiratban megjelent cikk adott hírt arról, hogy a Dél-Borsodi Víz- és Csatornamű Kft. anélkül emelte szolgáltatási díjait, hogy erre az önkormányzat rendelete felhatalmazta volna.

Az ügyben az országgyűlési biztos a jogbiztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. Mezőkövesd jegyzőjének tájékoztatása és a megküldött iratok alapján a következőket állapította meg:

Mezőkövesd Város Önkormányzatának képviselő-testülete 1996. december 18-án tárgyalta az 1997. évre vonatkozó víz- és csatornaszolgáltatás díjait. A szolgáltatást a kft. koncessziós szerződés alapján látja el. A szolgáltatási díj emelését a testület azzal a feltétellel fogadta el, hogy a szolgáltató és a tulajdonos önkormányzat közötti vitás kérdések rendezése 1996. december 31. napjáig megtörténik. Amennyiben erre nem kerül sor, az 1997. évre javasolt víz- és csatornaszolgáltatási díj bevezetését nem engedélyezi, újabb előterjesztést tart szükségesnek. A szolgáltató ennek ellenére — önkormányzati felhatalmazás hiányában — már 1997. január 1-től érvényesítette az emelt árakat.

Az önkormányzat a rendeletét 1997. január 1-jei hatállyal nem is módosította. Az emelt víz- és csatornadíj az önkormányzat 9/1997. (II. 27.) számú rendelete szerint március 1-jén lépett hatályba.

A fentiekből következik, hogy a kft. megsértette a fogyasztók alkotmányban rögzített jogbiztonsághoz való jogát azzal, hogy az ártörvény követelményeivel és az önkormányzat rendeletével szemben 1997. január 1-től emelt díjat alkalmazott. Az ártörvény felhatalmazza a hatósági ár megállapítóját arra, hogy kötelezze a vállalkozót az elért többletbevétel visszafizetésére; ez szerepel a hatósági ár megsértőjével szemben alkalmazható intézkedések között. Fenti esetben az egyeztető tárgyalások során olyan intézkedés született, hogy a januárban, februárban jogtalanul beszedett vízdíjak elszámolása az I. félév végén megtörténik. Ezzel a megállapított alkotmányos visszásságot az önkormányzat testülete orvosolta, és erről a helyi lapban tájékoztatta a lakosságot.

Az ajánlástól ezért az országgyűlési biztos eltekintett. Szükségesnek tartotta azonban a kft. figyelmét felhívni arra, hogy a szolgáltatás díját csak azután emelheti, miután erről a hatósági ár megállapítója rendeletet alkotott.

Mezőkövesd jegyzőjének figyelmét pedig arra hívta fel, hogy ha a jövőben azt tapasztalja, hogy a közüzemi szolgáltató megsérti a hatósági árról szóló rendelkezéseket, akkor az ártörvény 16. §-ban foglaltak szerint haladéktalanul intézkedjék a jogsértés megszüntetése érdekében.

A figyelemfelhívást az érintettek tudomásul vették. A jegyző tájékoztatása szerint a lakossággal való elszámolás a második negyedév végére megtörtént.

OBH 2552/1997.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában sérelmezte, hogy a Romhányi Rákóczi Mezeje Tsz gazdálkodási területéhez tartozó Pusztaberki községben kevés földet jelöltek ki a kárpótlási földalapba, illetve, hogy a községben lakók részaránytulajdonának fedezetére elkülönített földalapnak csak kisebb részét jelölték ki Pusztaberki településen, nagyobb részét a szomszédos Tereske község határában, továbbá hogy nem kaptak kellő segítséget ahhoz, hogy a pusztaberki részaránytulajdonosoknak Pusztaberkiben jelöljék ki a részarányföldalapot és ezt követően ebből nevesítsék a pusztaberkiek részaránytulajdonát.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság megsértésének gyanúja miatt indított vizsgálatot, amely feltárta, hogy a tsz gazdálkodási területéhez tartozó Pusztaberki település területén lévő tsz használatában álló földek jelentős részét 1971-ben, illetve 1984-ben a tsz elcserélte a Borsosberényi Állami Gazdasággal, így az 1991. évi XXV. tv. (Kpt.), illetve az 1992. évi II. tv. (Ámt.) hatálybalépésekor — a földalapok képzésének időpontjában — Pusztaberki községben a tsz használatában mindössze 246 AK-értékű föld volt, melyet a tsz teljes egészében a pusztaberki részaránytulajdonosok részére jelölt ki. A pusztaberki részaránytulajdonosokat megillető további részaránytulajdonú földalapot a szomszédos Tereske határában jelölte ki a tsz, s ugyancsak Tereske határában jelölt ki 650 AK-értékű földet az I-es kárpótlási földalapba a pusztaberkiek részére.

A pusztaberkiek azt szerették volna elérni, hogy a tsz — mely később jogutód nélkül megszűnt — és az á. g., illetve jogutódja a korábban elcserélt földeket cserélje vissza, és ezt követően történjék meg most már Pusztaberkiben, a pusztaberkiek részére mind a kárpótoltak, mind a részaránytulajdonosok földkiadásának fedezetére szolgáló földalap kijelölése és e földalapokból bocsássák árverésre a földeket, illetve adják ki a részaránytulajdonú földet a jogosultaknak. Az akkor még fel nem számolt tsz a földcsere elől elzárkózott. A pusztaberkiek által fenti módon tervezett földcserére a földről szóló jelenleg hatályos 1994. évi LV. tv. nem ad lehetőséget. Nem alapos a panaszosnak az a kifogása, hogy az államigazgatási szervek a földcserét nem támogatták. A vizsgálat azt is feltárta, hogy a privatizációért felelős tárca nélküli miniszter által a II-es kárpótlási földalapba Pusztaberkiben az á. g. kezelésében lévő földekből kijelölt kárpótlási földekkel együtt a pusztaberkiben kárpótlásra kijelölt föld mennyisége lényegében azonos a pusztaberkiek részére a kárpótlási törvény által kijelölésre előírt mértékkel. A földalapok képzése során a tsz a pusztaberki tagok és alkalmazottak részére földalap-elkülönítési tervezetében földalapot nem képzett. A földalap-elkülönítési tervezetet a Megyei Kárrendezési Hivatal a törvényi előírások ellenére jóváhagyta. Ezzel megsértette a jogbiztonság alkotmányos elvét, mellyel alkotmányos visszásságot idézett elő. Az alkotmányos visszásság kiküszöbölésére ma már nincs lehetőség, mert a tsz akit új földalapképzési tervezet készítésére lehetne kötelezni, felszámolás következtében jogutód nélkül megszűnt.

A vizsgálat feltárta, hogy a pusztaberkiek valóságos problémáját az okozza, hogy a pusztaberki részaránytulajdonosok részére kijelölt 1752 AK-értékű részaránytulajdonú földnek csak 15%-át tudták lakóhelyükön kijelölni, míg 85%-át Tereske községben jelölték ki.

Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, hogy a pusztaberki részaránytulajdonosok földjeinek elcserélésére van lehetőség, úgy ha élnek a földtörvény birtok-összevonási célú önkéntes földcsere lehetőségével. Ennek az a módja, hogy ha a földek nevesítését követően az egyes részaránytulajdonosoknak a tulajdonába adják a földet, akkor a birtokösszevonási célú önkéntes földcsere keretében, kapott földjüket az á. g. jogutódjával, az ÁPV Rt. jóváhagyásával a Pusztaberkiben lévő volt á. g. földekre cserélhetik.

Az országgyűlési biztos a pusztaberkiek célját támogatta, ezért a megvalósításához vezető útról az érintett hatóságokat tájékoztatta, hogy a pusztaberkiek birtok-összevonási célú önkéntes földcsere megvalósítására irányuló törekvését támogassák.

OBH 2570/1995.

A panaszos a gyermekével való kapcsolattartási ügyében fordult az országgyűlési biztoshoz, sérelmezve, hogy a kapcsolattartási jogát nem tudja gyakorolni a bíróság ítéletének megfelelően, mert a gyámhatóság nem intézkedik.

A panaszt az országgyűlési biztos általános helyettese kivizsgálta, és az 1996. XII. 30-i jelentésben megállapította, hogy a hatóság alkotmányos jogsérelmet okozott azzal, hogy az ügyben nem hozott határozatot. A panaszosnak a jogbiztonsághoz való alkotmányos joga sérült, ezért az országgyűlési biztos ajánlással élt, melyben Áe. előírásaira hivatkozva alakszerű határozat meghozatalát kérte.

Az ajánlásra érkezett válaszban a települési önkormányzat polgármestere azt írta, hogy a gyámhatóság az ügyben érdemi határozatot csak a tényállás tisztázása után tud hozni.

A gyámhatóság eljárása több szempontból is törvénysértő: a bírói ítélet végrehajtása érdekében semmilyen intézkedést nem tett, eljárása nem a kapcsolattartás végrehajtása, hanem annak szabályozása iránti eljárás során szükséges intézkedések sorozata. Azt kell vizsgálni, hogy a kapcsolattartás valóban meghiúsult-e, a szülők meghallgatásának kizárólag ennek a kérdésnek a tisztázását kell szolgálnia. Amikor a kapcsolattartás szabályozása óta már két év eltelt és a gyámhatóságnak megnyílt a hatásköre az újraszabályozásra, az anya által előadott ilyen irányú kérelmet nem foglalta jegyzőkönyvbe. A jegyző a közigazgatási hivatalnak írt tájékoztatásában szó szerint ezt írja „...helyi és személyi kapcsolattartásom alapján nem tartom célszerűnek a gyermek érdekében a gyermek láthatásának törvény által előírt kierőszakolását”. A közigazgatási hivatal a tájékoztatásban foglaltak alapján az elfogultságot nem vizsgálta, felügyeleti jogkörében, pedig — a kapcsolattartás végrehajtása iránti intézkedések elmaradása miatt — semmilyen intézkedést nem tett. A kapcsolattartást szabá-

lyozó jogerős bírói döntés végrehajtása nem mérlegelés kérdése, azt a hatóság rendelkezésére álló eszközökkel el kell érni.

A kapcsolattartás végrehajtása iránti kérelemről döntés nem született. 1997. III. 28-án a panaszos jelezte, hogy az továbbra sem valósult meg. Beadványához, melyben arra is utalt, hogy emberi méltóságában is megsértették, csatolta a meghallgatásáról a polgármesteri hivatalban készült jegyzőkönyv másolatát is. A jegyzőkönyv olyan kérdéseket tartalmazott, melyek nem az elmaradt kapcsolattartásokra vonatkoznak, a kérdések és a jegyzőkönyv hangvétele emberi méltóságában sértették a kapcsolattartásra jogosult apát.

A gyámhatóság jogszabálysértések sorozatát követte el, a panaszos jogbiztonsághoz, jogorvoslathoz, esélyegyenlőséghez való alkotmányos joga többszörösen sérült. Abban az esetben, ha az eljáró ügyintéző „helyi, személyes" ismereteire hivatkozva foglalt állást egy ügyben, és erről a felettes szervét értesítette, nyilvánvaló, hogy az elfogultság kérdését vizsgálni kell, mert alaposan feltételezhető, hogy az ügyfél esélyegyenlőséghez való jogai sérültek.

A közigazgatási hivatal a tájékoztatás kézhezvételét követően megállapította a törvénysértéseket, de elfogadta azt, hogy a „gyámhatóság véleménye körvonalazódik".

Az 1993. évi LIX. törvény alapján az országgyűlési biztos általános helyettese a korábban tett ajánlását fenntartva 1997 novemberében kiegészítő jelentésében felkérte — a gyermekvédelmi törvény hatálybalépését követően illetékessé vált — Mezőkövesd Gyámhivatalának vezetőjét, hogy a kapcsolattartást szabályozó jogerős bírói ítélet végrehajtása iránt intézkedjen, Bükkábrány jegyzőjét pedig arra, hogy a jövőben a jogszabályoknak megfelelően járjon el, és az ügyfelek meghallgatása során emberi méltóságukat tartsa tiszteletben. Végül felkérte a közigazgatási hivatalt, mint II. fokú gyámhivatalt, hogy felügyeleti jogkörében eljárva a tapasztalt jogsértések megszüntetése érdekében határozottabban intézkedjen, és elfogultságra utaló adatok esetén vizsgálja meg a kizárás szükségességét.

Az önkormányzat polgármestere az ajánlásokkal nem értett egyet, azt felterjesztette felügyeleti szervéhez, a közigazgatási hivatalhoz. A felügyeleti szerv intézkedésére nyitva álló határidő még nem telt el.

OBH 2605/1995.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz fordult sérelmezve, hogy dunaharaszti önkormányzata építési ügyben tett bejelentésére hónapok óta nem intézkedett. A vizsgálat megindítása érdekében az önkormányzat jegyzőjétől az országgyűlési biztos általános helyettese tájékoztatást kért, melyet a jegyző határidőben nem teljesített. Az országgyűlési biztos általános helyettese részjelentésében megállapította, hogy az 1993. évi LIX. tv. 18. § (2) bekezdése alapján felhívott jegyző a vizsgálat szempontjából fontos információk megadásáról nem gondoskodott, ezzel sértette a vizsgálati jogosultságát, és ezzel korlátozta alkotmányos feladata ellátásában.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában felhívta a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy gondoskodjon arról, hogy a jegyző teljesítse az országgyűlési biztos jogszabályon alapuló megkeresését, továbbá fontolja meg a vizsgálattal érintett jegyző elleni fegyelmi eljárás megindításának lehetőségét.

A közigazgatási hivatal vezetője felkérte a jegyzőt vizsgálat lefolytatására, valamint arra, hogy annak eredményéről az országgyűlési biztos általános helyettesét is értesítse.

Az önkormányzat jegyzője az ajánlással nem értett egyet, erről közvetlenül tájékoztatta az országgyűlési biztos általános helyettesét, aki ismét a közigazgatási hivatal vezetőjének intézkedését kérte.

A közigazgatási hivatal főosztályvezetője a települési önkormányzat polgármesterének írt levele egy példányával tájékoztatta az országgyűlési biztos általános helyettesét, melyből kiderült, hogy a közigazgatási hivatal álláspontja szerint „az állampolgári jogok érvényesülése tárgybeli ügyben nem sérült (...) azonban törekedni kell az államigazgatási szervek és alkotmányos jogokat érvényesítő szervezetek teljes körű és folyamatos együttműködésére".

Az országgyűlési biztos általános helyettese ezt követően felkérte a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét arra, hogy tájékoztassa az ajánlással kapcsolatos álláspontjáról, intézkedéséről.

Erre — az 1997. október 22-ei — a levélre válasz nem érkezett, sőt a közigazgatási hivatal az ajánlás kézhezvétele óta az országgyűlési biztos általános helyettesének egyetlen sort sem írt, mindössze az önkormányzatnak címzett levelei másolatát küldte el.

OBH 2623/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz fordult, melyben a dunaharaszti önkormányzat jegyzőjének — az ingatlana közvetlen szomszédságában folytatott építkezés és kisipari tevékenység gyakorlása miatt bejelentett — kifogásai ügyében folytatott hatósági eljárását és döntéseit sérelmezte.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogorvoslathoz való alkotmányos jog sérülésének lehetősége miatt vizsgálatot indított.

1995 augusztusában jelezte a dunaharaszti jegyzőnek, hogy szomszédja az övével szomszédos ingatlanhatáron lévő fészer műhellyé átalakítását tervezi, és ott lakatos tevékenységet folytat. Az építésügyi hatóság építési engedélyt adott az építtető által megkezdett építkezésére. A panaszos, e határozatot a polgármesternek címzett levelében kifogásolta, de azt a jegyző a fellebbezés elbírálására jogosult közigazgatási hivatalnak nem továbbította. Az engedély nélküli ipargyakorlás miatt a Közép-Duna-Völgyi Környezetvédelmi hatósághoz is fordult. A hatóság megállapította, hogy a lakatosműhely zajkibocsátása a vonatkozó előírásoknak nem felel meg, ezért zajbírságot szabott ki a telephely üzemeltetőjére. A jegyző a kisipari tevékenység gyakorlását felfüggesztette, majd befejezését rendelte el.

A jegyző azzal, hogy a fellebbezésnek minősülő beadványt nem továbbította a felettes szervhez, alkotmányos visszásságot idézett elő, mert a panaszos nem tudta érvényesíteni az Alkotmányban biztosított jogorvoslati jogát (57. § /5/). Ezen

az sem változtat, hogy időközben az engedély nélküli építtetővel szemben birtokháborítási eljárásban a kisipari tevékenység gyakorlásának befejezését rendelték el, és nevezett vállalkozási tevékenységét azonnali hatállyal felfüggesztették.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában felkérte a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy a fellebbezésnek minősülő beadványt bírálja el, és intézkedjen hogy az illetékességi területén működő jegyzők az államigazgatási eljárási szabályokat tartassák be.

Felkérte egyidejűleg az önkormányzat polgármesterét, hogy vizsgálja meg a jegyző eljárását, s szükség esetén folytasson le fegyelmi eljárást a sorozatos mulasztások miatt.

A közigazgatási hivatal vezetője megállapította, hogy az eltelt időre tekintettel az építtető jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait az államigazgatási eljárás már nem sértheti, ezért az ajánlásnak nem tud eleget tenni.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az ajánlását fenntartotta. A közigazgatási hivatal vezetője az ismételt ajánlást elfogadta, és a fellebbezést elbírálta. Felhívta a munkatársait az eljárások szabályszerű lefolytatására.

A polgármester késedelmesen adott válaszában tájékoztatta az országgyűlési biztos általános helyettesét, hogy a jegyző ellen nem kíván fegyelmi eljárást lefolytatni. Ezt az országgyűlési biztos általános helyettese tudomásul vette, tájékoztatta azonban a polgármestert, hogy az éves beszámolójában azt az Országgyűlés tudomására hozza.

OBH 2705/1995.

A panaszos azt sérelmezte, hogy Vác Város Önkormányzata nem gondoskodik az ún. „Zsobrák dűlői" lakosok ivóvízellátásáról.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az Alkotmány 18. §-ában rögzített egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

Megkeresésre a polgármester azt a tájékoztatást adta, hogy a város egyes külterületi részein az ivóvízhálózat kiépítésére megállapodást kötött 1994 szeptemberében a Dunamenti Regionális Vízmű Rt.-vel. Az ivóvízhálózat kiépítésének egyik előfeltétele két víztározó medence összekötése volt. A hálózatbővítés megtörtént, a két víztározót is összekötötték. A beruházás költsége 47 millió forint volt, melyhez a város kb. 22 millió forint összegű támogatást adott 1994. és 1995. évben. A panaszos külterületen lévő lakóépülete a két víztározó szintjénél magasabban fekszik, ezért a rendszer az előírt 1,5 bar nyomást nem tudja biztosítani. Ennek ellenére — panaszos szervező munkájára is tekintettel — az rt. a vezetéket saját költségén meghosszabbította a tervezetthez képest még 15 méterrel, ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy ezáltal még kisebb lesz a víznyomás. A vízvezeték-hálózat tehát a kérelmező ingatlanának széléig van kiépítve, ahol a Vízmű Rt. közkifolyót helyezett el a vízvétel lehetővé tétele céljából.

A polgármester válasza azt is tartalmazta, hogy az rt. a külterületi dűlőben állandó lakosként élőktől nem kért és a jövőben sem kér közműfejlesztési hozzájárulást. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. 8. § (4) bekezdése szerint a települési önkormányzat köteles gondoskodni — többek között — az egészséges ivóvízellátásról.

Vác város jegyzője megkereste a Belügyminisztérium Önkormányzati Főosztályát útmutatást kérve. Felvetette, hogy a törvénynek az általános fogalmazása nem ad megfelelő eligazítást konkrét alkalmazásához sem a település igazgatási területét (belterület — külterület), sem pedig a jogosultak körét (lakóépület-, üdülőépület-tulajdonosok, állandó, ideiglenesen bejelentettek) illetően. Vác város igazgatási területének külterületi részén több száz család már évtizedek óta állandó lakosként él. Az önkormányzat e családoknak az egészséges ivóvízellátását — hetente több alkalommal — lajtos tehergépkocsival megoldotta, az ásott kutak vize ugyanis elnitrátosodott. Az utóbbi években jelentősen megnőtt azoknak a száma, akik a külterületen lévő építményekbe bejelentkeznek és kérik az egészséges ivóvizet. A lakcímbejelentéssel kapcsolatos BM állásfoglalás szerint lakásnak minősül az a helyiség is, ahol valaki szükségből lakik vagy ahol — amennyiben lakása nincs — megszáll. A külterületen lakók száma — a bejelentkezési lehetőség korlátozásának hiányában — egyre nő, és ez megoldhatatlan feladatot jelent az önkormányzatnak az egységes ivóvízellátás biztosításában is. A dombvidék dűlő útjain sok épületet a lajtos tehergépkocsi meg sem tud közelíteni és egyre nagyobb távolságon kell az ivóvizet kiszállítani.

Állásfoglalást kért az alábbi kérdésekben: Milyen területi és személyi körre terjed ki az önkormányzat egységes ivóvízellátási kötelezettsége? A lajtos tehergépkocsival megközelíthetetlen épületek esetében milyen távolság (ahova az ott lakóknak el kell mennie a vízért) tekinthető megengedettnek? Mekkora az a vízmennyiség, amit ivóvízként egy személy naponta (hetente) igényelhet (ivás, főzés)?

A BM szakmai véleményt kérve megkereste a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztériumot. A KHVM Jogi Főosztályának vezetője az alábbi választ adta:

A helyi önkormányzatokról szóló — módosított 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) az egészséges ivóvízellátásról szóló gondoskodást a települési önkormányzat kötelező feladatává teszi anélkül, hogy a törvény vagy más jogszabály a nem közműves ivóvízellátás módját meghatározná. Az Ötv. csupán lehetőséget ad arra, hogy a helyi önkormányzat a törvény és az egyéb jogszabályok keretei között önállóan szabályozza a feladatkörébe tartozó helyi közügyeket.

A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. Az adott ügyben az Ötv. 1. § (3) bekezdésének figyelembevételével, a 16. § felhatalmazása alapján Vác Város Önkormányzata képviselő-testületének kellene rendeletet alkotnia, annál is inkább, mert az ország valamennyi településének sajátosságai kormány vagy — különös tekintettel a felhatalmazás hiányára — BM—NM—KHVM rendelettel nem szabályozhatók.

A lefolytatott vizsgálat eredményeként megállapítható volt Vác Város Önkormányzata képviselő-testületének mulasztása a tekintetben, hogy nem alkotott önkormányzati rendeletet az egészséges ivóvízellátásról. Ebben az önkormányzati rende-

letben lenne szükséges meghatározni az ellátásra jogosultak körét mind település igazgatási terület (belterület-külterület), mind személyi kör (állandó-ideiglenesen bejelentettek, illetve lakóépület vagy üdülőtulajdonosok) vonatkozásában.

A fent részletezett hiányosságok alkotmányos visszásságot okoztak. Ez abban nyilvánult meg, hogy a jelenlegi helyzet — a szabályozottság hiánya — sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásban az 1993. évi LIX. törvény 21. § (1) bekezdésében rögzített felhatalmazása alapján felkérte Vác város polgármesterét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az ivóvízellátásról való gondoskodásról az önkormányzat képviselő-testülete rendeletet alkosson.

A válaszadásra törvényben biztosított határidő még nem járt le.

OBH 2753/1997.

Az előzetes letartóztatásban lévő panaszos meghatalmazott védője azt sérelmezte, hogy a BRFK Gazdaságvédelmi Osztályán indult büntetőeljárásban a nyomozó hatóság az előzetes letartóztatás kezdő időpontjától — 1996. december 14-től — nem hallgatta ki védencét. Egy tanúkihallgatás kivételével melynek időpontjáról és helyéről a védőket nem értesítette — más nyomozási cselekményt nem végzett. Sérelmezte továbbá, hogy 1997. január 21-én postázott, a nyomozó hatóság eljárása miatti beadványukra az ügyben felügyeletet ellátó Fővárosi Főügyészségtől panasza elküldéséig — 1997. február 17-ig — nem kaptak választ.

A jogállamisághoz, illetve a jogbiztonságához, valamint a védelemhez való alkotmányos alapjog megsértésének gyanúja alapján elrendelt vizsgálat eredményeként az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszossal szemben a nyomozás elrendelése, a halaszthatatlan nyomozati cselekmények foganatosítása jogszerű volt. Az ügyészség az előzetes letartóztatás indítványozásakor, helyesen ismerte fel a cselekmény hibás minősítését és határozott annak átminősítéséről. Jogsértést követett el viszont a nyomózó hatóság, amikor a december 13-i átminősítést követően, az ügy áttételéről csak 1997. február 10-ével intézkedett, és e határozatát sem a gyanúsítottal, sem annak védőjével nem közölte, továbbá akkor is, amikor a lefoglalás során készített jegyzőkönyvben nem tüntették fel azonosításra alkalmas módon a lefoglalt iratokat. Jogsértő volt a Fővárosi Főügyészség azon eljárása is, hogy a január 21-én kelt védői panaszt — iratkezelési hiányosságokra hivatkozva — csak február 27-én bírálta el. Az így lefolytatott eljárások sértették a Be. 6. §-ában rögzített védelem alapelvét, továbbá a 96. §-ban a hatóságok részére előírt, soronkívüli eljárási kötelezettséget is.

A hatóságok fentiekben megállapított mulasztásai, jogsértései miatt, sérült a védelemhez és a jogbiztonsághoz való jog, ezért az országgyűlési biztos alkotmányos visszásságot állapított meg, és annak orvosolására ajánlást tett a Budapesti Rendőr-főkapitányság vezetőjének. Intézkedést kért a legfőbb ügyésztől annak érdekében, hogy a Fővárosi Főügyészségen ne történhessenek hasonló iratkezelési hiányosságok, a nyomozások felügyeletét ellátó ügyészek pedig fokozottabban ellenőrizzék a nyomozó hatóságok eljárásának jogszerűségét és szakszerűségét.

Az érintettek ajánlásra tett intézkedését és az azokról szóló tájékoztatást az országgyűlési biztos tudomásul vette.

OBH 2780/1995.

A panaszos beadványában sérelmezte annak ellenére, hogy Rakacaszend Önkormányzatának bejelentette, hogy a szomszédja által az építkezéséhez ásott meszesgödörben felgyülemlett víz veszélyezteti a lakóháza állagát, és a szomszédja évek óta birtoksértő magatartást tanúsít, a körjegyző semmilyen intézkedést nem tett.

Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot indított a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jog sérülésének lehetősége miatt, és a körjegyzőtől tájékoztatást kért az ügyben.

Az önkormányzattól azonban többszöri sürgetés ellenére sem kapott választ. A körjegyző ezzel megsértette az országgyűlési biztosoknak az 1993. évi LIX tv. 18. §-ban meghatározott vizsgálati jogosultságát, mert korlátozta az országgyűlési biztos általános helyettesét alkotmányos feladata ellátásában, és ezzel alkotmányos visszásságot okozott.

A törvény 24. §-a értelmében, ha az országgyűlési biztos eljárása során szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját észleli, az illetékes szervnél felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményezhet, bűncselekmény észlelése esetén pedig kezdeményez. A megkeresett szerv az eljárás megindításával kapcsolatos álláspontjáról — törvény eltérő rendelkezése hiányában — hatvan napon belül, az eljárás eredményéről pedig annak befejezését követően harminc napon belül tájékoztatja az országgyűlési biztost.

Az országgyűlési biztos általános helyettese élve a törvényben biztosított jogával ajánlásában felkérte közigazgatási hivatal vezetőjét, gondoskodjon arról, hogy a polgármesteri hivatalok teljesítsék az országgyűlési biztos jogszabályon alapuló megkereséseit, valamint felhívta az önkormányzat polgármesterét, hogy a mulasztás miatt a vonatkozó jogszabályok alapján kezdeményezzen fegyelmi eljárást.

A közigazgatási hivatal vezetője az ajánlást elfogadta, s jelezte, hogy az illetékességi területén működő jegyzők részére tartott szakmai továbbképzésen nyomatékosan felhívta a figyelmet arra, hogy az országgyűlési biztos megkeresésének az 1993. évi LIX. tv. alapján mindenkor tegyenek eleget.

Rakacaszend Önkormányzatának polgármestere arról adott tájékoztatást, hogy a körjegyzőséget alkotó önkormányzatok testületei nem kívántak fegyelmi eljárást lefolytatni. Ezt az országgyűlési biztos általános helyettese tudomásul vette, felhívta azonban a polgármester figyelmét, hogy az éves beszámolójában az Országgyűlést az esetről tájékoztatja.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az utólag megküldött iratokból megállapította, hogy a panaszos birtokvédelmi ügyében bírósági eljárás van folyamatban, ezért azt hatáskör hiányában elutasította.

OBH 2844/1995.

A községi érdekegyeztető fórum képviselője fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmesnek találta, hogy a tsz a földalapok elkülönítése során kevesebb földet jelölt ki a tarnaleleszi földekből az I-es kárpótlási földalapba (1882 AK), mint amennyit a tarnaleleszi sérelmet szenvedettek igényként benyújtottak (4450 AK), továbbá, hogy a későbbi egyezséget is figyelembe véve az I-es kárpótlási földalapba összesen kijelölt 2183 AK-értékű földből, 301 AK-értékű erdőt, annak védettsége miatt nem bocsátottak árverésre.

A földrendező bizottság elnöke azt sérelmezte, hogy a Mátra Nyugat-Bükki Erdő- és Fafeldolgozó Rt. (MEFAG) egyrészt a kárpótlásra jogosultak által bejelentett igénynél (922 AK) kevesebb AK-értékű földet jelölt Tarnalelesz községben az I-es kárpótlási földalapba (741 AK), másrészt védetté nyilvánításra tervezett földet is kijelölt a kárpótlási földalapba 176 AK-értékben, s így a kárpótlásra jogosultak részére mintegy 375 AK-val kevesebb föld árverésére került sor.

A vizsgálat a jogbiztonság sérelmének, illetve a jogorvoslathoz való jog biztosítása elmulasztásának gyanúja miatt indult meg.

A tsz a földalap-elkülönítési tervezetében az I-es kárpótlási földalapba, Tarnalelesz Község vonatkozásában 1882 AK-értékű földet különített el. A Heves Megyei Kárrendezési Hivatal a földalap-elkülönítési tervezetet határozatával jóváhagyta. A határozatának meghozatala előtt azonban a törvényi előírásoktól eltérően a természetvédelmi hatóság nyilatkozatát nem kérte ki. Az említett földalapba kijelölésre került 301 AK-értékű és 1993. április 10. napjától védetté nyilvánított erdőterület is. A hivatal említett határozatát a fórum fellebbezése folytán az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal (OKKH) bírálta el. Az OKKH kötelezte a tsz-t 4450 AK-értékű kárpótlási földalap kijelölésére. A tsz a másodfokú közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kérte. Bíróság az OKKH határozatát hatályon kívül helyezte, és a Megyei Kárrendezési Hivatal határozatát helybenhagyta. Az ítélet ellen a fórum és a földrendező bizottság nyújtott be fellebbezést. A másodfokú bíróság a fellebbezés visszavonására tekintettel a pert megszüntette. A tsz és a fórum képviselője között egyezség jött létre, miszerint további 301 AK-értékű földet jelölnek ki az I-es kárpótlási földalapba. A létrejött egyezséget a kárrendezési hivatal jóváhagyta, a határozat fellebbezés hiányában jogerőre emelkedett. A tsz területén a földalap-kijelölés befejeződött.

A Megyei Kárrendezési Hivatal a MEFAG-ot az egész gazdálkodási területére vonatkozóan — helytelenül — 34558 AK-értékű kárpótlási igény bejelentéséről értesítette. A MEFAG azonban 22048 AK-értékű földet tudott kijelölni az I-es kárpótlási földalapba, ezen belül Tarnaleleszre vonatkozóan a kiközölt 922 AK-val szemben 741 AK-t különített el. A földalap-elkülönítési tervezetet a Megyei Kárrendezési Hivatal határozatával jóváhagyta. Az említett földalapba kijelölésre került mintegy 170 AK-értékű olyan terület is, mely 1993. április 10. napjától fokozottan védetté lett nyilvánítva. A Kárrendezési Hivatal a határozatának meghozatala előtt a természetvédelmi hatóság véleményét nem kérte ki, határozatát az érdekegyeztető fórumnak nem küldte meg, a határozat fellebbezés hiányában jogerőre emelkedett.

Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, hogy a tsz a Megyei Kárrendezési Hivatal által kiközölt AK-értéket az I-es kárpótlási földalapba Tarnalelesz vonatkozásában fedezet hiányában nem tudta kijelölni, azonban a kijelölés során a tsz az 1992. évi II. tv. (ÁMT) földalapképzésre vonatkozó szabályait betartotta. Ez a megállapítás vonatkozik a MEFAG I-es kárpótlási földalapképzésére is. Ezért a panaszosoknak alaptalan az a kifogása, hogy kevesebb AK-értékű földet jelöltek ki az említett gazdálkodó szervezetek az I-es kárpótlási földalapba, mint amit a hatályos jogszabályok előírnak. A kárpótlási földalapba kijelölt védett erdőterületek kijelölésével, pótlásával kapcsolatban a vizsgálat megállapította, hogy a gazdálkodó szervezetek földalap-elkülönítési tervezetének elkészítését szabályozó ÁMT-t módosító 1992. évi L. tv., mely 1992. július 3-án lépett hatályba, lehetővé tette, hogy a kárpótlási földalapba a természetvédelmi hatóság hozzájárulásával erdőművelési ágba tartozó védett területen lévő erdő is kijelölhető legyen. Az ÁMT 21. §-ának (6) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a Kárrendezési Hivatalnak a határozathozatal során védett természeti terület esetén az illetékes természetvédelmi hatóság szakhatósági nyilatkozatát is meg kell szerezni. E nyilatkozat megszerzését a Megyei Kárrendezési Hivatal elmulasztotta. Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) ÁB határozatában megállapította, hogy: „A visszaható hatályú megsemmisítésből következően — a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetéséig — az ÁMT 13. § (2) bekezdés *d)* pontjában meghatározott földek közül az „erdő” művelési ágba tartozó védett területek a határozat kihirdetését követően már nem adhatók magántulajdonba, akkor sem, ha a megsemmisített jogszabályi rendelkezések alapján már jogerősen kijelölésre kerültek.” A védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. tv. 2. § (3) bekezdése kimondja: „Ha a kijelölés befejeződött, a kijelölésre kötelezettek az (1) bekezdésben foglalt földterületek helyett pótlólagos kijelölésre, vagy a kijelölés megismétlésére nem köteles.” Ezért a kárpótlási földalapba kijelölt védett erdőterületek árverezésére ma már nincs mód, illetve helyettük újabb földalap kijelölésére a gazdálkodó szervezet pedig nem kötelezhető.

A vizsgálat megállapította, hogy a Megyei Kárrendezési Hivatal eljárása során a természetvédelmi szakhatóság nyilatkozatát nem szerezte be, a várható kárpótlási igényről szóló értesítési kötelezettségét nem a törvényben írtak szerint teljesítette, ezáltal alkotmányos visszásságot idézett elő, mert megsértette a jogbiztonság alkotmányos elvét. [Alkotmány 2. § (1) bekezdés.] Ugyancsak alkotmányos visszásságot idézett elő a Megyei Kárrendezési Hivatal azáltal is, hogy az érdekegyeztető fórum részére, annak feladatkörét érintő ügyben hozott határozatát részére nem küldte meg, mellyel a fórumot mind fellebbezésre jogosultat elzárta jogorvoslati joga gyakorlásának lehetőségétől. [Alkotmány 57. § (5) bekezdés.]

A vizsgálat által feltárt alkotmányos visszásságok kiküszöbölésére — az idő múlására a jóhiszeműen szerzett jogokra is tekintettel — ma már nincs lehetőség, ezért az ügyben az

országgyűlési biztos ajánlást nem tett, azonban az ügy vizsgálatáról készült jelentés megküldésével a panaszosokat és az érintett szerveket tájékoztatta.

OBH 2855/1997.

A panaszos azért fordult segítségért az országgyűlési biztoshoz, mert véleménye szerint a Fejér Megyei Egészségbiztosítási Pénztár jogtalanul helyezett kilátásba vele szemben végrehajtási eljárást.

A panaszos 1991. januárig egyéni gazdálkodói törzsszámon volt nyilvántartva. Folyószámláját megszüntette, majd a következő napon, 1991. januártól egyéni vállalkozói igazolványt váltott ki.

A MEP tájékoztatta az új törzsszámáról, egyben értesítette a havi járulékfizetési kötelezettség összegéről, és megküldte a törzsszámmal ellátott 12 db befizetési csekket. A panaszos az OTP-vel nem közölte az új törzsszámát, ezért járulékbefizetései továbbra is a megszűnt törzsszámra érkeztek. Nem jelezte, hogy rendelkezik folyószámlával is, csak azt, hogy a befizetési kötelezettségének eleget tett.

1993. szeptemberben a pénztár az egyéni gazdálkodói folyószámlán többletfizetést mutatott ki. Levelükben arról tájékoztatták a panaszost, hogy írásbeli kérelmére az összeget átkönyvelték vállalkozói folyószámlájára. Egyúttal arra is felhívták a figyelmét, hogy befizetéseit ezután ennek törzsszámára teljesítse.

A panaszos egyéni vállalkozása sikertelen volt, ezért azt megszüntette, vállalkozói igazolványát leadta. A panaszos kérte a túlfizetésként kimutatott összeg visszautalását, ami meg is történt. A bizonylatok egyeztetésekor tűnt ki, hogy a befizetések a megszűnt törzsszámra hivatkozva történtek és ezen járulék összegét fizették vissza az ügyfélnek. A vállalkozói folyószámlára járulékfizetés nem történt, ezért tartozás keletkezett.

A MEP tájékoztatása szerint a panaszos 1991—93. évekre önbevallást nem küldött be, így járulékfizetési kötelezettségét 1994. május 13-ig — az önbevallások pótlólagos beküldéséig — a pénztár nem is tudta megállapítani. Az önbevallások feldolgozását követően szólították fel első ízben a járuléktartozás rendezésére. Az 1993 februárjában benyújtott önbevallás is tévesen, a 85 800-3. törzsszámra hivatkozással érkezett be.

A Megyei Egészségbiztosítási Pénztár igazgatója megírta, hogy a hatályos jogszabályok alapján a járuléktartozás befizetése alól nem adhat mentesítést, méltányossági jogköre csak részletfizetés engedélyezésére, valamint a késedelmi pótlék mérséklésére vagy elengedésére terjed ki.

A vizsgálat eredményeként az országgyűlési biztosa általános helyettese megállapította, hogy — bár a folyószámlák körüli tisztázatlan körülmények, valamint az utólag beérkezett önbevallások miatt történt hosszadalmas egyeztetések következtében az ügyintézés elhúzódott — a MEP jogszerűen járt el. A panaszos méltányosság iránt kérelmet nyújthat be.

Az országgyűlési biztos általános helyettese alkotmányos jogsérelmet nem állapított meg, ezért az eljárást megszüntette.

OBH 2858/1996.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a belügyi hivatásos állomány 1996. évi illetmény rendezésének elveiről, illetmény besorolásának átmeneti szabályozásáról szóló 3/1996. (II. 14.) BM rendelet egyes rendelkezéseit alkotmánysértőnek tartotta, mivel azok a tiszti állománycsoporttal szemben diszkriminációra adtak lehetőséget.

A panaszos szerint a rendelet 4. § (6) bekezdése hátrányos megkülönböztetést jelentett a tiszti állomány illetményének megállapításánál, mert az alapilletmény 20%-os emelésére, illetve csökkentésére — tisztek esetében a 20%-ot is meghaladó csökkentésre — adott lehetőséget. Az 1996. évi illetményemelést a rendelet alapján úgy kellett végrehajtani, hogy a minimális összkereset (alapilletmény és az illetménypótlékok együttes összege) a tiszteknél a 40 000 Ft-ot lehetőség szerint, a zászlósoknál és tiszthelyetteseknél a 35 000 Ft-ot minden esetben elérje. A rendelkezés elvileg azzal a következménnyel járhatott, hogy a parancsnoki beosztást és felelősséget viselő tiszt kevesebb illetményt kapott, mint tiszthelyettes beosztottja. A bejelentés alapján az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot rendelt el a diszkrimináció tilalma [Alk. 70/A. § (2) bek.] és az egyenlő munkáért, egyenlő bérhez való jog [Alk. 70/B. § (2) bek.] sérelmének gyanúja miatt.

A vizsgálata megállapította, hogy a BM rendelet hatálybalépése idején a hivatásos állomány illetménye a beosztási illetmény, a rendfokozati illetmény és a korpótlék összegéből állt. A két besorolási osztályba tartozó állománynál a beosztási illetmény megállapításához eltérő szorzótényezőket kellett figyelembe venni, amelyek az I. besorolási osztályba tartozóknál magasabbak voltak, mint a II. besorolási osztályban. A szorzószám még a pályakezdők esetében is 25%-kal magasabb volt a tisztek, mint a tiszthelyettesek esetében és a szolgálati idő, valamint a beosztás függvényében ez a különbség tovább növekedett. A rendfokozati illetmény ugyancsak a tiszti állománycsoportba tartozók számára jelentett további előnyöket. A rendeletet úgy kellett végrehajtani, hogy a hivatásos állomány illetménye nem csökkenhetett, tehát alkalmazása hátrányosabb besorolást nem eredményezhetett.

A kifogásolt rendelkezések azt a célt szolgálták, hogy a munkáltató (az állományilletékes parancsnok) az általános szabálytól eltérve, a kiemelkedő színvonalú munkát végző, nagy szakmai tapasztalatokkal rendelkező, de a hatályos rendelkezések miatt magasabb kategóriába nem sorolható tiszthelyettesek részére is biztosítani tudja az illetményemelést. A parancsnoki mérlegelési jogkör gyakorlása — a jogszabályi keretek között és a rendelkezésre álló költségvetési források által behatároltan — nem sérti az alkotmányos jogokat.

A 20/1997. (III. 19.) BM rendelet 57. §-a a 3/1996. (II. 14.) BM rendeletet 1997. III. 27-től hatályon kívül helyezte, de a differenciálás jogát — 10%-os eltérést engedélyezve a jogszabályban megállapított illetmény kategóriáktól — a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény is fenntartotta.

A panaszos által kifogásolt jogszabállyal összefüggésben az országgyűlési biztos általános helyettese alkotmányos visszásságot nem állapított meg.

OBH 2905/1997.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte Bp. XVIII. Ker. Pestszentlőrinc—Pestszentimre Önkormányzatának a helyi adók bevezetéséről szóló rendelete egyes rendelkezéseit.

A beadvány vizsgálata során felmerült a jogállamiság, valamint a diszkrimináció tilalma alkotmányos alapelvei sérelmének gyanúja.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az önkormányzati rendelet módosítása iktatta be a panaszos által kifogásolt rendelkezéseket. A módosítás az önkormányzati rendeletnek az adó mértékét megállapító rendelkezéseit érintette. A módosító rendelkezéseket a közigazgatási hivatal is törvénysértőnek ítélte, és törvényességi észrevételben kérte fel a képviselő-testületet azok hatályon kívül helyezésére.

A képviselő-testület az észrevételben foglaltak alapján az önkormányzati rendelet egyik szakaszát hatályon kívül helyezte, másik szakaszát pedig módosította. A módosítás a kifogásolt törvénysértést nem szüntette meg, mert csupán a „vállalkozói tevékenységet" kifejezést változtatta „gazdasági tevékenységre", a címzettek körének változatlanul hagyásával.

A közigazgatási hivatal 1997. június 13-án kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését. Azzal, hogy az önkormányzati rendelet a gazdasági tevékenység folytatására használt lakást a magánszemélyek kommunális adója tekintetében, a lakás céljára szolgáló lakáshoz képest háromszoros mértékű adótétellel adóztatja, jogszerűtlenül kiszélesítette az adótárgyak körét.

Az általános helyettes álláspontja szerint az önkormányzati rendelet sérelmezett rendelkezése ütközik az Alkotmányban deklarált, jogállamiságból fakadó jogbiztonság, valamint a diszkrimináció tilalmának alkotmányos elvével, ezért az alapindítvány indokolásának ismeretében csatlakozott a közigazgatási hivatal indítványához, kérve az Alkotmánybíróságot az önkormányzati rendelet sérelmezett pontjának felülvizsgálatára és megsemmisítésére.

OBH 2981/1997.

A panaszos a Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár hallgatása, illetőleg intézkedésének elmulasztása miatt kért segítséget az országgyűlési biztostól. Véleménye szerint sérült a jogorvoslathoz való alkotmányos joga.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszos volt munkáltatója az Invest Bank Rt. (jogutódja: Pénzintézeti Központ Rt.) a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságtól kapott felvilágosítás alapján annak reményében, hogy a panaszos nyugdíja átcserélhető lesz az utolsó 36 hónap keresete alapján, 1992. március 1-től 124 855 Ft, 6%-os nyugdíjjárulékot vont le és utalt át a Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztárnak.

A panaszos szolgálati nyugdíjas, 1994. december 31-én a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság utasítására megszüntette munkaviszonyát és munkáltatója benyújtotta a nyugdíj-átcserélési igényét. A Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság mind első, mind másodfokon elutasította az igényt. Indok, hogy az igénylő 1985. augusztus 1-jétől szolgálati nyugdíjban részesül, a 89/1990. (V. 1.) MT rendelet 472. § (1)—(2) bek. alapján tekintettel arra, hogy még 55. életévét nem töltötte be, nem rendelkezik az öregségi nyugdíj-megállapítási feltételekkel, átcserélésre pedig a jogszabály nem ad lehetőséget.

A fentiekre tekintettel a panaszos kérte a munkáltató által „téves információ alapján" tévesen levont és átutalt 124 855 Ft visszafizetését, de nyilvánvalóan újabb sajnálatos félreértés miatt a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságtól, nem pedig a volt munkáltatója jogutódjától (Pénzintézeti Központ Rt.). A járulékbevallás és befizetések elszámolását, illetőleg korrigálását a munkáltató jogutódjának az Egészségbiztosítási Pénztárnál kellett volna kérni. A Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár Igazgatójának tájékoztatása szerint az országgyűlési biztos megkeresése alapján értesült csak a panaszról. Ezt követően a munkáltató megbízottját a pénztár felhívta a szükséges járulékbevallás módosítására és panaszos részére a 124 855 Ft téves befizetést visszautalta.

Az országgyűlési biztos alkotmányos visszásságot nem állapított meg. Tekintettel arra, hogy a panaszos a tévesen befizetett összeget megkapta, a vizsgálatot lezárta.

OBH 3037/1996.

Budakeszi lakos fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz, a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal másodfokú építésügyi határozata ellen, amely a szomszédja által kérelmezett elvi telekalakítást engedélyező elsőfokú határozatot megváltoztatta. A másodfokú határozat nem tartalmazott kioktatást a bírói út igénybevételének lehetőségéről.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogorvoslathoz való jog alkotmányos alapelve sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A panaszos fellebbezésének elbírálásakor a bírósági gyakorlat még az előzetes elvi engedélyt nem tekintette az eljárást lezáró érdemi döntésnek, és az ilyen tárgyú felülvizsgálati kérelmeket elutasította. Csak 1996-ban született az a 9. számú Közigazgatási Kollégiumi állásfoglalás, mely szerint a felülvizsgálati jogot az elvi engedélyek ügyében is biztosítani kell.

A közigazgatási hivatal minderről csak 1996. novemberben — a vizsgálat során — értesült, de kiegészítő határozat meghozataláról nem intézkedett. Ekkor még nem csak egy hónap állt volna az ügyfél rendelkezésére, hogy jogorvoslathoz való jogát érvényesítse, hiszen a másodfokú határozatot a közigazgatási hivatal 1996. január 29-én hozta meg, melyet a panaszos érdekelt fél 1996. február 22-én vett át. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése rögzíti az állampolgárok jogorvoslathoz való jogát, melyet semmilyen indokkal nem lehet figyelmen kívül hagyni, illetőleg e jogosultságról az ügyfeleket tájékoztatni kell. A jogorvoslati jog sérelme alkotmányos visszásságot okozott.

A konkrét esetben az elvi építési engedély hatálya egy év volt, melynek jogosultja, az illetékes polgármesteri hivatalhoz építés engedélyezése iránti kérelmet nem nyújtott be, ezért a

kiegészítő határozat pótlása iránt az országgyűlési biztos általános helyettese intézkedést nem kezdeményezett, de a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét ajánlásban kérte fel annak biztosítására, hogy munkatársai a hivatal munkáját érintő döntéseket kellő időben megismerjék, és azokat egységesen alkalmazzák.

A hivatalvezető válaszában az ajánlást elfogadta, és a szükséges intézkedést megtette.

OBH 3041/1995.

A panaszos az önkormányzati bérlakások rendkívül magas vételárát kifogásolta, és az országgyűlési biztostól az önkormányzat lakásrendeletének vizsgálatát kérte.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság sérelmének lehetősége miatt indított vizsgálatot, és megállapította, hogy a panaszos bérletében lévő családi ház az 1990. évi LXV. tv. alapján került az önkormányzat tulajdonába, így arra a bérlőt csak elővásárlási jog illeti meg. A 2 + félszobás, komfortos lakáshoz tartozik még egy 42 m^2 alagsori helyiség, benne garázs és kamra, valamint 2829 m^2-es telek. Az ingatlant az önkormányzat képviselő-testülete kijelölte elidegenítésre. Az önkormányzat nem rendelkezett húsznál több bérlakással, ezért nem lett volna köteles rendeletet alkotni, de a képviselő-testület azt mégis megtette. A lakott bérlakások vételárát a forgalmi érték 90%-ában határozta meg, de az önkormányzat álláspontja szerint a testület a lakottság tényét úgy vette figyelembe, hogy a vételárat az ingatlan lakott forgalmi értékéből számították. Szerződéskötéskor a vételár 10%-át a teljes vételár egyösszegű megfizetésének vállalása esetén is meg kell fizetni, és csak az azt meghaladó rész után jár a 30%-os árengedmény.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének a panasz vizsgálata során különbséget kellett tennie, hogy a kifogás az önkormányzat tulajdonosi magatartását vagy az önkormányzat rendeletét érintette, mert az önkormányzat a tulajdonának hasznosítása, bérbeadása, illetve elidegenítése során nem hatósági tevékenységet lát el, hanem a polgári jog szabályai szerint a tulajdonosi jogait gyakorolja, és döntése csak bíróság előtt támadható meg. Ezen ügyek vizsgálatára az országgyűlési biztos hatáskörrel nem rendelkezik, de az 1993. évi LIX. törvény 25. §-ban foglaltak alapján folytatott vizsgálata kimutatta, hogy az önkormányzat — törvényi kötelezés nélkül — jogszabályt alkotott a csekély számú ügy rendezésére. A rendelet az egyedi ügyekre nem alkalmazható. A vételárhátralék megfizetésére adható engedmény mértékének meghatározásakor ugyanis nem veszi figyelembe a vevők korát, családi állapotát, vagyoni és szociális helyzetét, különösen a részletfizetés időtartamának, a kamat mértékének, a kamatmentesség feltételeinek meghatározásakor. Nincs tekintettel az ingatlanok egyedi adottságaira, nem tesz különbséget a vételárnak a forgalmi értékhez viszonyított arányában attól függően sem, hogy családi házról vagy többlakásos épületben lévő lakásról van szó. Nem különíti el az épületeket és a telket; nem tesz különbséget aszerint, hogy a lakáshoz a helyben szokásos építési teleknek megfelelő, vagy azt meghaladó nagyságú — esetleg megosztható — telek tartozik. Nem rendezi a nem lakáscélú helyiségek elidegenítésének feltételeit. Ellentétes a törvény 54. §-ban foglalt „ha a jogosult kéri...” szöveggel az az előírás, amely a teljes vételár egyösszegű befizetését választó vevő részére is csak a vételár 10%-a feletti részre biztosít kedvezményt. Az ingatlanok forgalmi értékének meghatározása nem jogalkotói, hanem ingatlanszakértői kérdés, ezért a képviselő-testület jogköre nem a forgalmi érték, hanem a vételár meghatározása. Az 57. § biztosítja a vevőnek a szerződés megtámadási lehetőségét, ezért a panaszos keresettel élhet a szerződéssel szemben, annak ellenére, hogy annak feltételeit az eladó rendeletben szabályozta. A bíróság az érintett kérelmére dönthet úgy is, hogy felfüggeszti a pert, és az önkormányzat rendeletének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezi az Alkotmánybíróságnál. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság az egyedi esetre is alkalmazható határozatot hoz.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az önkormányzati rendelet nem tesz eleget a törvényi előírásoknak, és ezzel sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság és az ahhoz szorosan kapcsolódó jogbiztonság elvét, ezért felhívta az önkormányzatot, hogy vizsgálja felül az önkormányzat tulajdonában lévő lakások és helyiségek bérletéről, valamint az elidegenítésükről szóló rendeletét.

Az önkormányzat az ajánlást tudomásul vette, és a rendeletét módosította.

OBH 3076/1997.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte Siófok Város Önkormányzata képviselő-testületének helyi adókról szóló rendeletének az építményadó alóli mentességre vonatkozó módosítását.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság és a tulajdonhoz való jog alkotmányos alapelvei sérelmének gyanúja.

Siófok Város Önkormányzatának helyi adókról szóló rendeletét módosította a képviselő-testület módosító rendelete. A módosító rendelet 2. §-a az alaprendelet 36. §-át az alábbi szövegrésszel egészítette ki: „35. Tényleges bentlakás: A rendelet 21. § *a)—f)* pontja alapján járó építményadó-mentesség szempontjából az adóalanyt akkor kell ténylegesen bent lakónak tekinteni, ha életvitelszerűen — egész éven át — az építményben lakik, Siófokon vagy más településen nincs bejelentett tartózkodási helye és nincs tulajdonában vagy haszonélvezeti és bérleti jogában másik állandó tartózkodásra alkalmas építménye vagy építményrésze.”

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a sérelmezett rendelkezés a gyakorlati jogalkalmazás során nem alkalmazható, mert értelmezése szerint a tényleges bentlakás fogalmába olyan élethelyzetek is beleérthetők, amelyeket rendeleti úton korlátozni indokolatlan. Az önkormányzati testületnek viszonylag széles mérlegelési jogköre van a helyi adókról szóló, többször módosított, 1990. évi C. törvény alapján adható mentességek tekintetében. Ez a mérlegelési jogkör azonban nem korlátlan. Jogalkotói felhatalmazással való visszaélésnek minősül ugyanis, ha a rendelet az ország más megyéjében vagy akár külföldön, öröklés vagy ajándékozás jogcímén tör-

ténő tulajdonszerzést is a mentesség alóli megvonás lehetőségének körébe vonja.

A vizsgálat rámutatott arra, hogy Siófok Város Önkormányzata képviselő-testületének helyi adókról szóló rendelete a tényleges bentlakás definícióját indokolatlanul kiterjesztően értelmezte, a tulajdonjog korlátozásával, valamint a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének megsértésével alkotmányos visszásságot okozott.

A visszásság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos ajánlással élt. Felkérte a város polgármesterét, hogy intézkedjék a Siófok város helyi adókról szóló rendeletében meghatározott tényleges bentlakás fogalmának szükséges és elégséges definiálása érdekében.

Az érintett az ajánlást elfogadta. A helyi adórendelet módosítását az országgyűlési biztos jogi álláspontjának ismeretében a képviselő-testület az ajánlásnak megfelelően módosította.

OBH 3092/1996.

A panaszosok a Parádfürdői Kórház tevékenységének átalakítását, az egészségügyi ellátási kötelezettséget, a területi finanszírozási kötelezettséget és a területi finanszírozási normatívákat meghatározó 1996. évi LXIII. tv., valamint az egészségügyi szolgáltatást nyújtó egyes intézmények szakmai minimumfeltételeiről szóló 19/1996. (VII. 26.) NM rendeletet kifogásolták, mert e rendelkezések diszkriminálják az egyes betegeket és azok rehabilitációját.

A panaszosok szerint az Európában is egyedülálló természetes vasas-timsós gyógykúra, mely a krónikus kismedencei gyulladások kezelésére alkalmas, az országban máshol nem biztosítható. Ezért sok hasonló betegségben szenvedő nő elesik a gyógyulás lehetőségétől, így sérelmet szenved az egészséghez való alkotmányos joga.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat során alkotmányos visszásságot nem állapított meg. A Parádi Állami Kórházban sem a fekvőbeteg-ellátás, sem a nőgyógyászati ellátás nem szűnt meg, utóbbi feltételeit azonban csak járóbeteg-szakellátás keretében lehet biztosítani. A krónikus nőgyógyászati gyulladásos betegségben szenvedő betegek ellátásának nem egyedüli gyógyhelye Parádfürdő. A hajdúszoboszlói, hévízi és a harkányi intézetekben is évtizedek óta magas színvonalú gyógykezelés folyik. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár által korábban teljes körűen támogatott, turnusokban szervezett szanatóriumi ellátás kikerült a támogatási körből, azonban a szanatóriumi ellátás ingyenességét a biztosítási elven működő egészségügyi rendszerek a fejlett európai országokban sem tudják biztosítani.

A Népjóléti Minisztérium a Parádfürdői és a Mátraházi Állami Kórház működésével kapcsolatban felmerült problémák feltárására miniszteri biztost nevezett ki. Az ellenőrzés által feltárt krónikus túlköltekezés, szabálytalan gazdálkodási gyakorlat, valamint a tisztázatlan vagyongazdálkodás miatt a népjóléti miniszter kincstári biztos kinevezését is kérte.

A fentiek, valamint az ismételten benyújtott panaszok miatt, az országgyűlési biztos a vizsgálat folytatását látta szükségesnek.

Kapcsolódó irat: OBH 6444/1996.

OBH 3104/1996.

A panaszos azt kifogásolta, hogy a másoddiplomás, nappali tagozatra felvett hallgatók nem rendelkeznek ugyanazokkal a jogokkal, mint az első alapképzésben részt vevő társaik.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a diszkrimináció veszélye miatt indított vizsgálata során megállapította, hogy a különbségtétel a hallgatók szociális jellegű támogatása, illetve tandíjkedvezménye tekintetében áll fenn, míg a hallgatói státusjogok tekintetében nincs különbség a különböző képzésben résztvevők között. Az állami juttatások korlátozásával összefüggésben megállapította, hogy egy korlátozás akkor nem sérti az Alkotmányban biztosított jogot, ha nem teszi lehetetlenné a szóban forgó jog gyakorlását, továbbá arányban áll az elérni kívánt céllal. A megkülönböztetés pedig csak akkor alkotmányos, ha a nagyobb társadalmi igazságosság megvalósítását célozza. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság korábbi döntésével összhangban megállapította, hogy az első alapképzésben részt vevő hallgatók számára a további alapképzésben részt vevőkkel szemben biztosított kedvezmény nem sérti az Alkotmányt, ezért a panaszos beadványában leírt megkülönböztetés az első, valamint a további alapképzésben részt vevő hallgatók között alkotmányos visszásságot nem okozott, továbbá a másoddiplomások számára adható juttatások korlátozása elvben sem jelent személyi diszkriminációt, mivel e hallgatói kör tagjai első alapképzésük során részesülhettek a törvényben biztosított összes kedvezményben.

A további vizsgálatot alkotmányos visszásság hiányában megszüntette.

OBH 3105/1995.

Nagy számú panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz Szentendre Város Önkormányzatának képviselő-testülete által alkotott hulladékszállítási rendelet egyes szabályaival kapcsolatban a helyi üdülőtulajdonosok részéről. Az országgyűlési biztos a diszkrimináció tilalmának sérelme miatt indított vizsgálatot. Sérelmezték, hogy az üdülőtulajdonosok az igénybe vett szolgáltatással arányban nem álló díjat kötelesek fizetni. Számukra ugyanúgy az év 12 hónapjára állapít meg díjat a rendelet, és nem ad semmiféle kedvezményt. Nem tesz különbséget az üdülőegységek mérete szerint, és szempontként nem veszi figyelembe az üdülőt használó személyek számát. Ezzel a rendelet eleve kizárja a megtermelt szemét mennyiségéhez, a szemétszállítási szolgáltatás tényleges igénybevételéhez igazodó díjat.

Vizsgálatában az országgyűlési biztos megállapította, hogy nincs arra vonatkozó kötelező törvényi előírás, hogy a szemétszállítási szolgáltatást, illetve az ellenszolgáltatást milyen mértékben és módon kell meghatározni a helyi önkormányzatnak.

A szolgáltatás módjának meghatározásával kapcsolatban azonban mindenképpen érvényesülnie kell annak az alapvető elvárásnak, hogy az önkormányzatok a közegészségügyi követelményeknek megfelelő szintű szolgáltatást biztosítsanak, míg a díj mértékének meghatározásánál elemi követelmény, hogy a díj a szolgáltatással arányos legyen.

A 26/1997. (IV. 25.) AB határozat az önkormányzati rendeletalkotás lényeges követelményeként fogalmazta meg, hogy a közszolgáltatás díja az átalány jellegtől a ténylegesen ellátott szolgáltatás értékéhez közelítsen.

A szentendrei önkormányzat rendelete azzal, hogy az üdülőtulajdonosokat terhelő szemétszállítási díj mértékét éves szinten egységesen oly módon határozza meg, hogy attól eltérést, az éves díjhoz viszonyítottan kedvezmények, mentességek igénybevételét — melyek azt biztosítanák, hogy az üdülőtulajdonosok az általuk ténylegesen igénybe vett szolgáltatáshoz igazodó díjat fizessenek — nem teszi lehetővé, egyes üdülőtulajdonosokat a többiekhez képes előnyhöz juttat, míg másokat hátrányos helyzetbe hoz. Ez — figyelemmel az állandó lakosokra meghatározott díjtételekre — megállapítható az üdülőtulajdonosok és az állandó lakosok relációjában is. A szentendrei önkormányzat rendelete ezzel sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalmának elvét, mert a ténylegesen igénybe vett egységnyi szolgáltatásért a díjfizetésre kötelezetteket — indokolatlanul — különböző mértékű díj fizetésére kötelezi.

Az országgyűlési biztos ajánlásban hívta fel Szentendre Város Önkormányzatát arra, hogy a 45/1995. (XII. 14.) Önk. sz. rendeletét úgy módosítsa, hogy a díjfizetésre kötelezettek közötti diszkrimináció megszűnjön, és lehetővé váljon a ténylegesen igénybe vett szemétszállítási szolgáltatáshoz igazodó díjfizetés. A rendelet módosítása a megfelelő módon megtörtént, így az országgyűlési biztos az ügyet lezárta.

OBH 3129/1996.

A panaszos munkanélküli jövedelempótló támogatást igényelt a jászkarajenői önkormányzattól, de kérelmét elutasították azzal az indokkal, hogy jövedelmét alkalmi munkából ki tudná egészíteni.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A panaszos munkanélküli segélyének megszűnése után, 1994 októberében, munkanélküli jövedelempótló támogatást igényelt az önkormányzattól. A jogszabályban előírt feltételeknek megfelelt, a család egy főre jutó jövedelme a kérelem benyújtásakor 4100 Ft volt. A kérelmet a képviselő-testület határozatával elutasította azzal az indokkal, hogy a kérelmező alkalmi munkákkal kiegészíthetné jövedelmét. A panaszos a határozatot nem támadta meg bíróság előtt. 1996. február 26-án újból benyújtotta kérelmét. Ekkor közölték vele, hogy a támogatásra nincs esélye. Az országgyűlési biztos megkeresésére a polgármester közölte, hogy a panaszos második kérelmére, időközben az 1996. III. 1-jén kelt határozattal, megkapta a munkanélküli jövedelempótló támogatást.

A képviselő-testület azáltal, hogy a határozatában a jogszabályban nem rögzített indokkal utasította el a kérelmet, a jogbiztonság elvét sértette meg.

Tekintettel arra, hogy a képviselő-testület a második kérelemnek helyt adott, és megállapította a munkanélküli jövedelempótló támogatást, és az alkotmányos visszásságot saját hatáskörben orvosolta, az országgyűlési biztos általános helyettese az ajánlástól eltekintett.

OBH 3141/1996.

A panaszos beadványában kifogásolta, hogy a Tüzeléstechnikai Vállalat kérése ellenére nem megfelelő módon ellenőrizte egy bt. által elvégzett kéményépítési munkát.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, és megállapította, hogy a Fővárosi Közgyűlés még nem alkotott rendeletet a kéményseprő-ipari közszolgáltatás helyi igénybevételének szabályozásáról.

Az 1995. évi XLII. tv. értelmében a Fővárosi Közgyűlésnek rendeletet kellett volna alkotnia a kéményseprő-ipari közszolgáltatás helyi igénybevételének szabályozásáról. E törvény 2. § *a)—f)* pontjaiban foglaltak részletes szabályait pedig a helyi önkormányzat rendeletében kell meghatározni.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a törvény nem szab határidőt a végrehajtási rendelet elkészítésére, de a helyi rendelet hiánya akadályozza a magasabb rendű jogszabály végrehajtását. A helyi rendelet hiányában a helyi önkormányzat e körben hatósági feladatait nem tudja ellátni. Mindez jogbizonytalanságot eredményez, ami sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét.

Az alkotmányos visszásság kiküszöbölése érdekében az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában felkérte a főpolgármestert, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy Budapest Főváros Közgyűlése haladéktalanul alkossa meg a kéményseprő-ipari közszolgáltatás helyi igénybevételének szabályozásáról szóló rendeletet.

Az ajánlást elfogadva a fővárosi önkormányzat elküldte a rendelet tervezetét, és jelezte, hogy a pályáztatási eljárás befejeződése után az önkormányzat képviselő-testülete haladéktalanul elfogadja a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatásra vonatkozó helyi rendeletet.

OBH 3168/1997.

A Heves Megyei Hírlap, „Sehogy sem fakul a feketelista?” című cikke és a Népszabadság „Közalkalmazottakból fekete bárányok?” című írása adta hírül, hogy az egri önkormányzat jegyzője, 14 volt közalkalmazott felvételének megakadályozása érdekében, körlevelet küldött a költségvetési intézmények vezetőinek.

Az országgyűlési biztos a személyiségi jogok sérelmének és a diszkrimináció gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A vizsgálat megindítása után az egyik érdekelt panaszt nyújtott be, melyben kifogásolta, hogy az önkormányzat jegyzője körlevélben figyelmeztette az önkormányzat költségvetési intézményeinek vezetőit, hogy nem szerencsés, ha őt és társait alkalmazzák.

A vizsgálat megállapította, hogy a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) nem ad lehetőséget arra, hogy a közalkalmazotti jogviszony ismételt létesítéséből kizárják a korábbi közalkalmazotti jogviszonyát megszüntető személyt. A Kjt. előírja, hogy ha a munkavállaló nem foglalkoztatható tovább, vagy a munkahely jogutódja már nem költségvetési szerv és ezért a munkavállaló nem kívánja a továbbfoglalkoztatását, akkor a munkavállalót végkielégítés

illeti meg. A helyi önkormányzat által létesített és működtetett költségvetési intézmények önálló szervezetek. A kinevezett intézményvezetők gyakorolják a munkáltatói jogokat, így az alkalmazás jogát is. A jegyző körlevelében nem utasíthatja az intézményvezetőket. Mindezzel, a körlevélben „nem lenne szerencsés, szíveskedjen figyelembe venni" stílusa szerint a jegyző is tisztában volt. A jegyző második levelében sem vonta vissza állásfoglalását. Abból, hogy második levelében négy munkavállaló munkaviszonyának megszűnési módját pontosította, egyértelmű, hogy a többi végkielégítést felvett dolgozó ismételt felvétele kapcsán fenntartja álláspontját. A második levélből sem derül ki, hogy a jegyző a burkolt alkalmazási tilalmat mely időpontig tartja fenn. A körlevelekben foglalt álláspont alkalmas arra, hogy a listán szereplő személyeket hátrányos megkülönböztetés érje. Ez az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített diszkrimináció tilalmába ütközik.

A munkavállaló neve az 1992. évi LXIII. tv. 2. §-a értelmében személyes adat, mely jogszabályi felhatalmazás alapján, vagy az érintett hozzájárulásával kezelhető. A munkavállalók csak később szereztek tudomást a listáról, így értelemszerűen nem is járultak hozzá a lista elküldéséhez. A jegyzőnek a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. tv. és végrehajtási rendelete értelmében van adatgyűjtési és adatszolgáltatási feladata, de ez a hatáskör nem terjed ki arra, hogy a volt közalkalmazottak nevét nyilvánosságra hozza. Az jegyző azzal, hogy körlevele mellékleteként 14 személy nevét feltüntette, megsértette a személyes adatok védelmével kapcsolatos jogszabályokat. Az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jog megsértése alkotmányos visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felkérte a polgármestert, utasítsa a jegyzőt, hogy újabb körlevélben — a listán szereplő volt közalkalmazottak felmentési idejének lejártától függetlenül — vonja vissza az 1996. XII. 28-án írt körlevélben foglaltakat, és tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a jegyző hatáskörén kívüli ügyeket ne befolyásoljon, és az adatvédelemmel kapcsolatos jogszabályok rendelkezéseit tartsa be.

A polgármester az ajánlást elfogadva utasította a jegyzőt a körlevele visszavonására és az adatvédelemmel kapcsolatos jogszabályok betartására.

Kapcsolódó irat: OBH 4017/97.

OBH 3170/1997.

A Reformban, 1995. február 25-én megjelent, „Demonstráció az életért" című cikk szerint az egykor gyermekparalízises, légzésbénult betegek életben maradásához szükséges összegekről az Egészségbiztosítási Önkormányzat évente dönt.

Az ügyben az országgyűlési biztos hivatalból indított vizsgálatot, amelynek keretében felvilágosításért fordult az OEP illetékes főosztályvezetőjéhez.

A főosztályvezető tájékoztatása szerint a légzésbénult betegek támogatása, az általuk létrehozott „Húszan Még Vagyunk" Alapítvány finanszírozásával, az Egészségbiztosítási Alap gyógyító-megelőző kasszáján keresztül történik.

A főosztályvezető tájékoztatása szerint az évenkénti döntésre azért van szükség, mert a finanszírozási szerződések törvényes időtartama egy év. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv. 93. § (1) bek. szerint kötelezettségvállalás csupán az éves költségvetési irányzaton belül történhet. A finanszírozási szerződéseket ezért minden évben ismételten újra meg kell kötni, és a szerződésekben meghatározzák — az új költségvetési előirányzatok ismeretében — a módosított finanszírozási összegeket.

Az OEP főosztályvezetője válaszához csatolta az alapítvány levelét is, amelyből kiderül, hogy a súlyosan sérült emberek amellett, hogy kérik, a támogatás kövesse az inflációt — tekintettel arra, hogy a betegek állapotában javulás nem várható — határozatlan idejű finanszírozási szerződést szeretnének.

Megállapítható, hogy az Egészségbiztosítási Önkormányzat és az OEP a törvényeknek megfelelően járt el. Ugyanakkor ez az eljárás az ügyben érintett súlyosan beteg emberek számára nem csupán rendkívül méltánytalan, de alkotmányos visszásságot is okoz, mert a szó legszorosabb értelmében életfenntartó támogatás tekintetében tartja bizonytalanságban az érintett személyeket és ez, tekintettel az érintettek különösen kiszolgáltatott helyzetére, sérti a szociális biztonsághoz való jogukat (Alkotmány 70/E. §).

Az országgyűlési biztos ezért ajánlást tett az Országos Egészségbiztosítási Önkormányzat elnökének, melyben kérte, hogy kezdeményezze az alkotmányos visszásságot eredményező jogi helyzet feloldását célzó jogszabályváltozás kidolgozását és elfogadtatását.

OBH 3182/1997.

Siófoki társasház közös képviselője fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz. Sérelmezte, hogy a Dunántúli Regionális Vízmű Rt. a mellékvízmérőn keresztül történő ivóvízszolgáltatásra az érintettekkel olyan értelmű blankettaszerződést kíván kötni, amelyben a vízdíjhátralék megfizetésére a lakóközösséget, illetve annak képviselőjét kötelezi.

A vizsgálat a jogbiztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indult.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az rt. a hatályos jogszabályokból a szerződéstervezetben csak a fogyasztók kötelezettségeit rögzíti, kiegészítve olyan feltételekkel, amelyeket a kormányrendelet nem tartalmaz. A Ptk. egyetemleges kötelezettségét az egyéni szerződő felekre jogellenesen kívánja alkalmazni. Az egyéni vízóra felszerelésével a lakásonkénti fogyasztás mérhető, ezért a szolgáltató a teljesítés érdekében közvetlenül a mérőóra tulajdonosával szemben tud fellépni. Mindezekre figyelemmel az egyedi szerződésekre nem alkalmazható az egyetemleges felelősség jogintézménye a tulajdonostárs nem fizetése esetén. Kizárólag az érintett szerződő féltől lehet kikényszeríteni az ellenszolgáltatást. A nemteljesítés nem jelentheti azt, hogy az összeg behajtható lenne a kezesként kezelt társasházi közösségtől, illetve a tulajdonostárstól. Az rt. ebben az esetben a fogyasztókkal áll szerződéses jogviszonyban.

A másik szerződés tervezet a közös vízfelhasználásra vonatkozik, ezért a társasház együttesen felel a szolgáltatásért járó ellenszolgáltatás megtérítéséért.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a jogbiztonság megsértésével alkotmányos visszásság keletkezett, ezért 1997. IX. 19-én ajánlásában felkérte az rt. vezérigazgatóját, hogy a hatályos jogszabályok szerint intézkedjen a társasházak, illetve az ott kialakított egyéni vízfogyasztók szerződéseinek megkötéséről, ill. megfelelő tartalmú módosításáról. Egyidejűleg felkérte a közlekedési, hírközlési és vízügyi minisztert, hogy kísérje fokozott figyelemmel a közszolgáltatást végző gazdálkodó szervezetek tevékenységét.

A DRV Rt. az 1997. XI. 12-i levelében az ajánlást nem fogadta el, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese 1997. XII. 2-án kelt levelében ajánlását fenntartotta. A közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter a vizsgálat megállapításait elfogadta, és 1997. X. 31-én kelt válaszában jelezte, hogy intézkedett annak érdekében, hogy a DRV Rt. a kormányrendeletnek megfelelő szerződéseket kössön a fogyasztókkal. A panaszos 1997. XII. 11-i levelében jelezte, hogy az rt. a szerződési feltételeket módosította.

OBH 3258/1995.

A panaszos a három gyermekének intézeti elhelyezésével kapcsolatban Bp. Józsefvárosi Önkormányzat Gyámhatóság intézkedését sérelmezve fordult az országgyűlési biztoshoz. Panaszában jelezte, hogy jelentős díjhátralék tartozása van az ELMŰ-nél, melynek kiegyenlítésére nem kapott segítséget az önkormányzattól.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a gyermekek jogait érintő és a szociális biztonsághoz való alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A panaszos családjával a gyámhatóság 1993 óta foglalkozik, főképpen segélyezés formájában. 1994-ben utaltak az első jelek arra, hogy a kiskorúak ellátása nem megfelelő, így ez időponttól a család életvitelét a Gyámügyi Iroda figyelemmel kísérte, segítséget nyújtva a helyes életvezetés érdekében. A gyámhatóság erőfeszítései eredménytelenek maradtak, ezért 1995 novemberében a három kiskorút ideiglenesen beutalták a Fővárosi GYIVI-be. Később a lánygyermek gyámjául az anyai nagyszülőt jelölték ki, azonban a nagymama a két nagyobb fiút nem tudta vállalni. A gyámhatóság álláspontja az volt, hogy a panaszos és férje, mint szülők azóta sem változtattak életkörülményeiken, így 1996. február 13-án intézeti nevelésbe vették kiskorú Józsefet és Istvánt, a szülők kapcsolattartását az intézet területére korlátozva.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az érintett gyámhatóság a panaszos ügyében megfelelő körültekintéssel, a jogszabályi rendelkezések betartásával járt el, messzemenően figyelembe véve a gyermekek alkotmányos jogait. Ezzel az intézkedésével az adott helyzetben a legmegfelelőbb nevelkedési körülményeket biztosította a gyermekek számára. Tekintettel arra, hogy a gyámhatóság eljárásában mulasztás vagy jogszabálysértő intézkedés nem történt, alkotmányos visszásság hiányában a gyermekek intézeti nevelésének megszüntetése érdekében az országgyűlési biztos nem tudott segítséget nyújtani. Javasolta a panaszosnak, hogy a körülmények pozitív változtatása érdekében férjével együtt vegyék igénybe az Önkormányzat Családsegítő Szolgálatának segítségét, mely szolgálat közreműködik a család gondjainak rendezésében, az életvitelt hátrányosan befolyásoló okok feltárásában, illetve megszüntetésében. Az anyagi gondok enyhítésére a szociális ellátó rendszer útján kaphatnak segítséget.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a vizsgálatot alkotmányos visszásság hiányában megszüntette.

OBH 3383/1997.

A panaszos a mecseknádasdi körjegyzőség eljárását kifogásolta birtokháborítási és lakcím fiktívvé nyilvánítása ügyében.

Mivel a panasz összefüggésbe hozható a jogbiztonság elvével, az ügyben az országgyűlési biztos vizsgálatot indított.

A panaszos 1996. IV. 29-én iktatott beadványában kérte a helyi körjegyzőségtől, volt férje és annak édesapja birtokháborító magatartásának megszüntetését. Kérte továbbá volt férje kijelentkeztetését a kizárólagos tulajdonában álló lakóházból. A körjegyző a birtokháborítási eljárást — azzal az indokkal, hogy a volt férj szerződés érvénytelenségének megállapítása iránt pert kezdeményezett — felfüggesztette. A másodfokú hatóság 1996. VIII. 23-án kelt határozatában a panaszos fellebbezésnek helyt adott, az elsőfokú határozatot megsemmisítette, és az eljárás folytatását rendelte el. A határozatot azzal küldte meg az elsőfokú hatóságnak, hogy arról az ügyfeleket tájékoztassa. Mivel 1997. III. 3-ig a panaszos nem kapta kézhez a másodfokú határozatot, személyesen kereste fel a körjegyzőt, aki a másodfokú határozatot csak ekkor adta át. Szóban tájékoztatta arról, hogy a birtokháborítási eljárás lefolytatására nincs hatásköre, mivel az ügyben a birtokláshoz való jogosultság is vitás. Közölte azt is, hogy a lakcím fiktívvé nyilvánításának feltételei sem állnak fenn, ezért a volt férjet kijelentkezésre kötelezni sincs jogköre.

A vizsgálat megállapította, hogy a körjegyző az 1996. augusztus 23-án kelt másodfokú határozatot nem hajtotta végre, azt nem kézbesítette az ügyfeleknek. A másodfokú határozatnak megfelelően nem folytatta a birtokvédelmi eljárást, és a hatáskörének hiányát csak szóban közölte a panaszossal, nem járt el a lakcím fiktívvé nyilvánításával kapcsolatban sem.

A körjegyző intézkedéseinek elmulasztásával alkotmányos visszásságot okozott a jogbiztonság elvének vonatkozásában.

Az országgyűlési biztos felhívta a körjegyző figyelmét, hogy a jövőben az államigazgatási eljárás szabályait a másodfokú határozatok kézbesítésénél tartsa be, a másodfokú határozatban foglaltakat teljesítse, folytassa tovább a birtokvédelmi eljárást, és amennyiben hatáskörének hiányát állapítja meg, arról az ügyfeleket írásban értesítse. Vizsgálja meg továbbá a lakcím fiktívvé nyilvánítási kérelmet, és folytassa le a szükséges eljárást a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően.

A Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője az ajánlás kapcsán felügyeleti intézkedést tett, utasította a körjegyzőt,

hogy az eljárási kötelezettségének a birtokháborítási ügyben 8, a lakcím-nyilvántartási ügyben pedig 15 napon belül tegyen eleget.

A jegyző a határozatokat meghozta, az országgyűlési biztos eljárása eredményes volt.

OBH 3425/1996.

A panaszos sérelmezte, hogy Tállya Község Önkormányzata nem az 1996-os évben irányadó szabályozás szerint nyújtott támogatást a tüzelőolaj-felhasználás kiadásaihoz.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság alkotmányos elvének érintettsége miatt indított vizsgálatot.

A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat 1996. október 18-án 7500 Ft fűtési támogatást ítélt meg a panaszosnak, ez az összeg azonban nem felel meg az 1996-ban érvényben lévő jogszabály mellékletében rögzített táblázatban foglaltaknak. Az önkormányzat a vizsgálat során nem adott magyarázatot arra, hogy mi okozta az eltérést. A négy minisztérium együttes rendeletétől az önkormányzati rendelet sem térhetett el, mivel az önkormányzatok adatszolgáltatása alapján 1996. II. 16-tól rászorultságtól függetlenül szabályozta a HTO-fűtéshez és más fűtési módra való átálláshoz adandó hozzájárulás mértékét. A hozzájárulás természetesen nem fedezi a teljes fűtési költséget. Jogellenes, ha az önkormányzat az együttes rendeletben meghatározottaktól lefelé tért el, illetve szociális rászorultságtól függően folyósította a támogatást 1996-ban. 1997-től a fűtési támogatást a szociális törvény a lakásfenntartási támogatással együtt szabályozta, ezúttal már rászorultsági elv alapján. A 1997-es költségvetési törvény a helyi önkormányzatok szociális feladatává tette a HTO- és fűtési átállás támogatását normatív állami hozzájárulás jogcímén.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felhívta Tállya Község Önkormányzatát, hogy a panaszosra az 1996-os évre vonatkozó döntését módosítsa, a tüzelőolaj-felhasználás kiadásaihoz járó támogatást az 1996-ban érvényben lévő szabályozás szerint állapítsák meg, figyelembe véve a háztartásban élők számát és a lakás alapterületének nagyságát.

Az ajánlást az önkormányzat elfogadta és intézkedett a korábbi döntések módosításáról, és a támogatást az együttes rendelet szerint állapították meg.

A panaszos jelezte, hogy a kiegészítést kézhez kapta.

OBH 3568/1996.

A panaszos sérelmezte, hogy a Magyar Távközlési Rt. a telefonszámla összegével kapcsolatos reklamációját nem fogadta el, és az el nem ismert díjat ki kellett fizetnie.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az Alkotmányban rögzített panaszjog érintettsége miatt indított vizsgálatot.

A Matáv a panasz kapcsán a telefonvonal vizsgálatát elvégezte. A reklamációt elutasító levelekben tájékoztatták arról az ügyfelet, hogy ha a vizsgálat eredményét nem fogadja el, keresetet nyújthat be a helyi bíróságon. Perindítás esetén a szolgáltatónak nincs joga a szolgáltatás szüneteltetésére, ezért a panaszos döntésétől függ, hogy perel-e, vagy részletekben kifizeti a vitatott összeget.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a 142/1993. (X. 13.) Korm. rendelet 3. §-ában csak utal a Hírközlési Felügyelet mint első fokú szerv hatáskörére. A feladatok jegyzékéről a minisztérium jogi és igazgatási főosztálya, a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Értesítőben közleményt tett közzé. E közlemény részletezi a főfelügyelet és a felügyeletek hatósági jogkörbe tartozó feladatait, megjelölve a jogszabályokat is. Az országgyűlési biztos általános helyettese a főfelügyelet és a felügyeletek hatósági jogkörébe tartozó feladatait felsoroló közleményből megállapította, hogy a felügyelőségeknek csak a szolgáltatás minőségével (vonal minősége) kapcsolatos panaszokra van hatásköre. A számlával kapcsolatos panasz kivizsgálását a jogszabályok a távközlési szerv hatáskörébe utalták, így saját műszaki apparátusát, saját számlázási módszerét vizsgálta. Amennyiben a szolgáltató alaptalannak tartotta a reklamációt, a szolgáltatást, számlázást kifogásoló panaszos a Matáv reklamációval kapcsolatos állításait csak bírósági perben vitathatta. A vizsgálat idején hatályos szabályozás szerint a fogyasztóvédelmi felügyelőségnek nem volt hatásköre az ilyen jellegű panaszok elbírálására.

Az 1992. évi LXXII. tv. 9. §-a a miniszter feladatává teszi, hogy rendeletben határozza meg az előfizetői szerződésnek a fogyasztók védelmével, és a szolgáltatás minőségével összefüggő feltételeit. Ennek a kötelezettségének — más ügyben tett ajánlás ellenére — a miniszter nem tett eleget. A rendelet hiánya jogbizonytalanságot okoz, mely sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét.

A távközlési törvény fogyasztóvédelemmel kapcsolatos részében a felügyeleteket, illetve a főfelügyeletet ruházta fel hatósági jogkörrel. A főfelügyelet a 142/1993. (X. 13.) Korm. rendelet értelmében a közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter, a felügyeletek a 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet értelmében a belügyminiszter felügyelete alá tartoznak. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a feladat kiosztásával együtt nem történt meg a hatáskör átruházása a felügyeletet ellátó miniszterre. Mindez sérti a jogállamiság elvét.

Az alkotmányos visszásságok kiküszöbölése érdekében az országgyűlési biztos általános helyettese több jogszabály módosítására tett ajánlást. Felkérte a miniszterelnököt, hogy a kormány állítson fel a távközlési szolgáltatókra és a szolgáltatók működésének vizsgálatára hatáskörrel rendelkező egységes fogyasztóvédelmi szervet. E körben fontolja meg, hogy a 151/1994. (XI. 17.) Korm. rendelet módosításával a távközléssel kapcsolatos egyedi panaszok fogyasztóvédelmével, a fogyasztóvédelmi törvény elfogadásáig, a felügyeletet ruházza fel. A 142/1993. (X. 13.) Korm. rendelet és a 95/1991. (VII. 23.) Korm. rendelet módosításával, a kormány hozza összhangba a főfelügyelet és a felügyeletek feladat- és hatáskörét.

Emellett felkérte a közlekedési, hírközlési és vízügyi minisztert, hogy az 1992. évi LXXII. tv. 9. § (1) bek.-ben meghatározott rendelet soron kívüli kiadása iránt intézkedjen, és gondoskodjon arról, hogy a Hírközlési Felügyeletek feladatait ismertető közlemény szélesebb körben ismertté váljon.

Az ajánlás után elfogadott 232/1997. (XII. 12.) Korm. rendelet az ajánlás értelmében tartalmazza a hírközlési hatóság feladat- és hatáskörét. A közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter tájékoztatása szerint az 1992. évi LXXII. törvény 9. § (1) bekezdésében meghatározott rendelet tárcaegyeztetése befejeződött, a rendelet kihirdetése rövid időn belül megtörténik. Nem értett egyet a miniszter azzal, hogy fogyasztóvédelmi feladatokat lásson el a hírközlési felügyelet, a meglevő feladatait is át kívánta ruházni a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségre. Ezzel azonban az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszter nem értett egyet, véleménye szerint az új fogyasztóvédelmi törvény rendezi e körben a fogyasztóvédelmet. A miniszterek válasza után az ajánlásban foglaltaktól eltérő szabályozással — az időközben meghozott 243/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet alapján — elfogadásra került a 29/1997. (XII. 20.) KHVM rendelet, mely nem rögzíti a számlázási rendszer helyességére, valamint zártságára és a díjvitára vonatkozó — különösen az igénybe nem vett szolgáltatásért számlázott díjat kifogásoló — panaszokkal kapcsolatos hatósági eljárást, vagyis e körben a fogyasztóvédelmet nem szabályozza.

A miniszterek válaszát az országgyűlési biztos általános helyettese nem tartotta megnyugtatónak, ezért ajánlását fenntartotta. A válaszadási határidő nem telt le.

OBH 3570/1997.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában sérelmezte, hogy a szomszédjában működő autófényező műhelyben folytatott tevékenység során nagy mennyiségű egészségre ártalmas, büdös anyag került a levegőbe, és az ügyben eljáró Közép-Duna-Völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség (Felügyelőség) nem szerzett érvényt a határozatainak. Panaszolta, továbbá hogy az önkormányzat az érintetteket nem megfelelően tájékoztatta.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság, az egészséges környezethez, a jogorvoslathoz való jog és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, melynek során megállapította, hogy a panaszosok a bűz miatt több éve kérik az érintett hatóságokat a probléma megoldására. A panasz jogosságát az önkormányzat és a Felügyelőség egyaránt elismerte. A Felügyelőség 1996-ban két határozatban is intézkedésre kötelezte a vállalkozót a bűz megszüntetése érdekében, de az 1997-ben felvett jegyzőkönyv azt igazolta, hogy az továbbra sem szűnt meg, a vállalkozó nem tartotta be a határozatokat.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy ez az állapot sérti a műhely környezetében élő emberek egészséges környezethez, legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát, valamint a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elvének sérelmével is jár. Az 1992-ben lefolytatott telepengedélyezési eljárás során a jegyző eljárása nem volt körültekintő. Az eljárásba nem vonták be az ÁNTSZ-t, a telepengedélyt nem küldték meg a szomszédos ingatlanok tulajdonosainak, megfosztva őket a jogorvoslat lehetőségétől. Ez az eljárás sértette az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében szabályozott jogorvoslathoz való jogot. Mivel a lakók panasza nem rendeződött, a jogellenes állapot továbbra is fennáll, az országgyűlési biztos az alkotmányos visszásság megszüntetése érdekében több ajánlást tett.

Felkérte a Felügyelőség igazgatóját, hogy az állampolgárok nagyobb körét érintő, régóta fennálló probléma — a lakóközösség érdekeit figyelembe vevő — rendezése érdekében kényszerítse ki a határozatok végrehajtását az államigazgatási eljárási törvényben szabályozott leghatékonyabb végrehajtási cselekménnyel. Folyamatos helyszíni ellenőrzésekkel vizsgálja a lakók panaszát, és amennyiben a vállalkozó az előírásoknak nem tesz eleget, kötelezze a kilátásba helyezett légszennyezési bírság megfizetésére. A helyszíni ellenőrzések során vizsgálják meg a veszélyes hulladékok tárolásának módját is. A közigazgatási hivatal vezetőjét, az autófényező vállalkozó részére 1992-ben kiadott telepengedélyezési eljárás felülvizsgálatára kérte, különös tekintettel arra, hogy a szomszédos ház lakói a kiadott telepengedéllyel szemben nem élhettek jogorvoslattal. Végül — mivel a ház több lakója panaszkodott rosszullétre, fejfájásra — felkérte az ÁNTSZ tisztifőorvosát a levegő minőségének vizsgálatára.

A Felügyelőség igazgatója az ajánlásra érdemben nem reagált, ezért az országgyűlési biztos ajánlását fenntartotta. A közigazgatási hivatal vezetője egyetértett azzal, hogy a telepengedélyezési eljárás során nem tartották be a jogszabály előírásait. Az ÁNTSZ Fővárosi Intézete a levegőminőségi vizsgálatot elvégezte, amely megállapította, hogy a toluol koncentráció meghaladta a megengedett határértéket.

Mivel a beadványban szereplő panasz nem oldódott meg, az országgyűlési biztos az ügy vizsgálatát nem fejezte be, a Környezetvédelmi Főfelügyelőséghez fordult.

A válaszadásra nyitva álló határidő a beszámoló készítésének időpontjáig nem telt le.

OBH 3605/1997.

A panaszos, egy fővárosi hajléktalanszálló szociális munkása kliensei érdekében fordult beadvánnyal az országgyűlési biztoshoz, melyben sérelmezte, hogy az általuk benyújtott átmeneti segély iránti kérelemre sem a kerületi, sem a fővárosi önkormányzattól nem kaptak határidőn belül választ.

Az országgyűlési biztos a jogállamiság követelményének és a szociális biztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos megállapította, hogy Budapest Kőbányai Önkormányzat ezeket a kérelmeket — a szociális törvényre való hivatkozással — áttette a fővárosi önkormányzathoz. A Főpolgármesteri Hivatal Szociális Ügyosztálya a kérelmeket továbbította a hajléktalanok ügyeit intéző Igazgatási és Hatósági Ügyosztályhoz, ahol a vizsgálat lezárásáig nem született sem elutasító, sem a kérelmeknek helyt adó határozat.

Az államigazgatási szervnek a kérelem előterjesztésétől számított harminc napon belül kell az ügyre vonatkozó érdemi határozatot meghoznia. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig csak törvény, törvényerejű rendelet vagy kormányrendelet állapíthat meg. Jelen esetben az érintett államigazgatási szerv elmulasztotta ezt a kötelezettségét, nem

hozott sem határidőn belül, sem később határozatot a kérelmekkel kapcsolatban és ezzel megsértette a jogbiztonság elvét [Alkotmány 2. § (1) bek.].

Az országgyűlési biztos az alkotmányos visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében ajánlással fordult az önkormányzathoz, melynek eredményeképpen az érintettek ígéretet tettek az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseinek betartására.

OBH 3647/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában a Budapesti Elektromos Művek Rt. Gödöllői Kirendeltségének számlázással kapcsolatos eljárását sérelmezte.

A beadvány vizsgálata kapcsán felmerült a jogállamiság alkotmányos alapelve sérelmének gyanúja.

Az országgyűlési biztos vizsgálata megállapította, hogy a panaszos által felhasznált villamos energiáról több évig nem készült számla. Az rt. a panaszos fogyasztásáról több alkalommal is helytelen számlát állított ki, tartozását rosszul számította ki. A panaszos kifogásait az rt. nem vizsgálta ki kellő alapossággal, ennek következtében kapcsolták ki két alkalommal a szolgáltatásból. A kifogások alapos vizsgálatának elmulasztásával az rt. sértette a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elvét. Az alkotmányos visszásság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos felkérte a Budapesti Elektromos Művek Rt. elnök-vezérigazgatóját, hogy a hasonló esetek elkerülése érdekében gondoskodjon arról, hogy a munkatársai a jövőben fokozott figyelmet fordítsanak a fogyasztói panaszok kivizsgálására, és ennek érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Az rt. elnök-vezérigazgatója az ajánlást elfogadta. Válaszában arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a fogyasztói panaszok kivizsgálásának rendjét átdolgozzák annak érdekében, hogy a fogyasztók jogos panaszai rövid határidőn belül orvosolhatók legyenek.

Az országgyűlési biztos az ajánlásra adott választ elfogadta és kérte az új szabályzat megküldését, azt azonban a beszámoló készítésének időpontjáig nem kapta meg.

A panaszos kártérítési igénye azonban csak bíróság előtt érvényesíthető, ezért abban a kérdésben az országgyűlési biztos hatáskörének hiányát állapította meg.

OBH 3687/1996.

A panaszos az országgyűlési biztos általános helyetteséhez fordult segítségért a Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztárral, illetve a Nyugdíjfolyósító Igazgatósággal fennálló vitás ügye rendezéséhez.

A panaszos 1995-ben kapott értesítést az 1993/94. évre szóló 226 082 Ft összegű járuléktartozásáról. A kérelmező állítása szerint a tartozás úgy keletkezett, hogy a könyvelője nem fizette be a járulékkötelezettséget. A Behajtási és Végrehajtási Főosztály munkatársa ragaszkodott a járuléktartozás 1995. december 12-éig történő befizetéséhez. A befizetés meg is történt, a panaszos mentesülhetett a késedelmi pótlék megfizetésétől. A panaszos véleménye szerint azonban 1993/94. évre duplán fizette meg a járulékot, illetőleg az időközben megállapított nyugdíjából jogtalanul vonják a tartozást.

A panaszos 1991. április 12-től 1995. szeptember 15-ig mint főfoglalkozású vállalkozó, majd 1995. szeptember 16-tól a nyugdíjazás első napjától, mint kiegészítő tevékenységű vállalkozó, a vállalkozói igazolvány visszaadása napjáig, 1995. október 4-ig volt köteles járulékfizetésre.

A részletes elszámolás tanúsága szerint valóban túlfizetés keletkezett 167 004 Ft összegben. A panaszos a túlfizetést 1996. július 9-én az igazgatóság házipénztárában felvette. A panaszos folyószámláján tehát dupla járulékterhelésre nem került sor.

A panaszos körülményeire tekintettel az Egészségbiztosítási Pénztár igazgatója a törvényben biztosított jogkörében, kivételes méltányosságból a tartozás behajtása során a késedelmes járulékfizetés miatt jogszerűen felszámolt 230 384 Ft késedelmi pótlék megfizetésétől eltekintett.

A vizsgálat eredményeként az országgyűlési biztos általános helyettese alkotmányos jogsérelmet nem állapított meg.

OBH 3747/1997.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában sérelmezte, hogy a Segesdi Földkiadó Bizottság 1996. december 20-án kelt határozata ellen benyújtott fellebbezését a Somogy Megyei Földművelésügyi Hivatal érdemi határozattal nem bírálta el.

A vizsgálat a jogbiztonság megsértése miatt indult meg.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata feltárta, hogy a panaszos a Segesdi Földkiadó Bizottság határozata ellen fellebbezéssel élt. A hivatal azonban az eljárást nem folytatta le, hanem az eljárást felfüggesztette arra hivatkozva, hogy a másodfokú elbírálás alapját képező iratokat a Földművelésügyi Minisztérium rendelkezése alapján zárolni kellett a hatósági földkiadási eljárás megkezdéséig. A bizottság határozatát az 1957. évi IV. tv. (Áe.) 37. §-a alapján hozta, mely szerint „Ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, a közigazgatási szerv akkor függeszti fel az eljárást, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik. Ez esetben azonban a közigazgatási szervnek meg kell jelölni azt a kérdést, melynek eldöntése más szerv hatáskörébe tartozik, s intézkedni kell a más szerv hatáskörébe tartozó eljárás megindítása iránt, vagy ha a más szerv előtti eljárás megindítására az ügyfél jogosult, akkor őt fel kell hívni megfelelő határidő kitűzésével, hogy az eljárás megindítását kezdeményezze.”

A konkrét ügy irataiból azonban nem állapíthatók meg az eljárás felfüggesztésének feltételei. Ilyent a hivatal határozata sem jelöl meg. A hivatal a határozat indokolásában arra hivatkozik, hogy az iratokat a minisztérium rendelkezése alapján zárolni kellett. A zárolást a hivatalnak kellett elvégezni, ezért a zárolás az eljárás felfüggesztésének indokaként nem értékelhető, mivel a hivatal az iratokhoz bármikor hozzáférhetett.

A vizsgálat megállapította, hogy a hivatal az Áe. 37. §-ában foglalt rendelkezés mellőzésével függesztette fel az eljárást,

ez a földkiadási eljárás indokolatlan elhúzódásához vezetett. A hivatal annak ellenére cselekedett így, hogy rendelkezésére állt az érdemi határozat meghozatalához a törvény által megkívánt összes adat és irat, az ügyféli kérelem, az ügyfelet megillető részaránytulajdont igazoló földhivatali dokumentumok, a földkiadó bizottság határozata és a földkiadó bizottság teljes iratanyaga. Ezáltal a hivatal megsértette a jogbiztonság alkotmányos elvét, mellyel alkotmányos visszásságot idézett elő.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az előidézett alkotmányos visszásság kiküszöbölése érdekében ajánlást juttatott el az FM Hivatalhoz, melyben kezdeményezte, hogy a hivatal a panaszos ügyében haladéktalanul folytassa le az eljárást.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének ajánlását az FM Hivatal elfogadta.

OBH 3748/1997.

A panaszosok az országgyűlési biztoshoz fordultak, mert a mozgáskorlátozottak szakorvosi vizsgálatához alkalmazott pontrendszer használatát sérelmezték.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a szociális biztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A vizsgálat megállapításai szerint a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló rendelet megalkotásának célja, hogy az egészségi állapotuknál fogva hátrányosabb helyzetben lévő személyek számára a mindennapos közlekedési problémáikkal kapcsolatban kedvezőbb feltételek megteremtése és ezáltal esélyegyenlőségük biztosítása. Az esélyegyenlőség elve általános állami célkitűzés, az államot a jogegyenlőség megvalósulását célzó, az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését lehetővé tevő intézkedések bevezetésére kötelezettség terheli. Ezen intézkedések tartalmát a hatáskörrel rendelkező állami szervek állapítják meg. Az esélyegyenlőséget biztosító rendelkezések, juttatások korlátozása addig nem alkotmányellenes, amíg nem teszi lehetetlenné a rászorulók számára alapjogaik érvényesítését.

A súlyos mozgáskorlátozottság megállapítása orvosi szakkérdés, mely a választott háziorvos, illetve a háziorvos beutalása alapján az illetékes szakorvos hatáskörébe tartozik. Amennyiben a jegyző határozata ellen a kérelmező azért él jogorvoslattal, mert az orvosi szakvéleményben foglaltakkal nem ért egyet, a másodfokú eljárás során az Országos Egészségbiztosítási Pénztár Országos Orvosszakértői Intézetének a kérelmező lakóhelye szerint illetékes első fokú orvosi bizottságát kell megkeresni az orvosi szakvélemény felülvizsgálata céljából. A másodfokú orvosi szakvélemény ellen további felülvizsgálatnak helye nincs. A súlyos mozgáskorlátozottnak nem minősített személy az orvosi szakvélemény kiállítását követő évben kérhet újbóli vizsgálatot.

Az orvosok által súlyos mozgáskorlátozottnak nyilvánított személyek számára adható támogatások, akkor szolgálják a jogalkotó által kitűzött célt, ha valóban azokhoz jut el, akik a jogszabály által meghatározott fokban mozgásképtelenek.

Az érintett jogszabályokra tekintettel az országgyűlési biztos általános helyettese alkotmányos visszásságot nem állapított meg, ezért ajánlást nem tett.

Kapcsolódó ügyirat száma: OBH 4256/1997.

OBH 3797/1997.

A panaszos beadvánnyal fordult az országgyűlési biztoshoz, melyben sérelmezte, hogy Patak Önkormányzata megszüntette a korábban folyósított jövedelempótló támogatást. Kifogásolta továbbá, hogy az önkormányzat nem válaszolt rendszeres szociális segély iránti kérelmére.

Az országgyűlési biztos a jogállamiság és a szociális biztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

Alkotmányos visszásséghoz vezetett az, hogy a panaszos rendszeres szociális segély iránti kérelmét határidőn túl bírálták el. A panaszos fenti kérelmét 1997. január 31-én terjesztette elő a polgármesteri hivatalnál. Válaszként azonban csak 1997. március 24-én született határozat, amelyben a panaszos részére rendszeres szociális segélyt állapítottak meg. A jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bek.] sérelme ebben az esetben érdeksérelemmel is járt, mert a panaszos az előírtnál később szerzett tudomást arról, hogy rendszeres szociális segélyben részesül. Sérült a panaszos szociális biztonsághoz való joga (Alkotmány 70/E. §) is, hiszen a kérelem elbírálásának ideje alatt ellátatlanul maradt, és ez ellenkezik az Alkotmány alapján megkövetelhető minimális ellátási szinthez való joggal.

Az ajánlás eredményeképpen az érintett helyi önkormányzat ígéretet tett arra, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit a jövőben betartják.

OBH 3801/1997.

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy a dunaalmási önkormányzat jegyzője a lakóházak mellett tehergépkocsi parkoló létesítését engedélyezte, az erdőterületet az önkormányzat képviselő-testülete ipari övezetté nyilvánította, fákat vágtak ki.

Mivel a panaszban foglaltak alapján a jogbiztonsághoz, a tulajdonjoghoz, valamint az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérülésére lehetett következtetni az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot indított. Felkérte a Komárom-Esztergom Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy folytasson előzetes vizsgálatot, és tájékoztassa annak eredményéről.

A közigazgatási hivatal vezetője arról adott tájékoztatást, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a 11/1997. (III. 18.) sz. határozatával úgy döntött, hogy az önkormányzati tulajdonban lévő belterületi ingatlanból vállalkozási célra kb. 3000 m^2 nagyságú területet elad. A testületi döntést követően készült telekhatár-rendezési vázrajz szerint a területet kitűzték.

A vázrajzot a Tatai Földhivatal záradékkal látta el, amelyen szerepelt a jegyző záradéka is, mely szerint az nem ellentétes az Országos Építésügyi Szabályzattal és a helyi előírásokkal.

A vizsgálat során megállapítható volt, hogy a vállalkozási célra elidegenített telek kialakítása során nem tartották be a

telekalakításra vonatkozó törvényi és miniszteri rendeleti előírásokat. A telekalakítási engedélyt meg kell tagadni, ha a telekalakítás következtében a terület rendeltetésének és a község érdekeinek meg nem felelő település vagy beépítés keletkezne. A rendelkezésre álló iratok szerint az Általános Rendezési Terv (ÁRT) a kérdéses ingatlan területére véderdő létesítését írja elő. Az ÁRT módosítás szerint a belterületi erdőterület elsődleges rendeltetését megváltoztatni nem lehet. A szabálytalan telekalakítás következtében — az ÁRT-vel ellentétesen — megváltozik a terület — véderdő — rendeltetése. Nem helytálló tehát a telekhatár-rendezési vázrajzra rávezetett azon jegyzői záradék, mely szerint a terv a helyi előírásokkal nem ellentétes.

Az ÁRT a lakóövezetet határoló területen a lakók egészségének védelme érdekében állapított meg véderdő övezetet. A telekalakítás következtében a terület véderdő övezeti besorolása megváltozott és ez sértette az érintett lakosságnak az Alkotmány 18. §-ban rögzített egészséges környezethez való jogát.

Sérelmet szenvedett a tulajdonjog [13. § (1) bek.] védelmének elve — hisz a várható nagyobb környezetszennyezés következtében a lakóingatlanok értéke csökken —, továbbá a jogbiztonsághoz [57. § (5) bek.] fűződő alkotmányos jogelv azzal, hogy az önkormányzati rendeletben foglaltak nem érvényesülnek.

Mivel a közigazgatási hivatal intézkedett a törvényesség helyreállítására, és az alkotmányos visszásság megszüntetésére, az országgyűlési biztos általános helyettese nem tett ajánlást.

OBH 3803/1996.

A panaszos az APEH Nógrád Megyei Igazgatósága, valamint a Nógrád Megyei Egészségbiztosítási Pénztár (MEP) eljárását sérelmezte.

A beadvány vizsgálata során felmerült a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elve sérelmének gyanúja.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a rendelkezésére álló iratok alapján megállapította, hogy a panaszos a MEP nyilvántartása szerint 1991. október 2-től 1995. november 3-ig volt társadalombiztosítási járulék fizetésére kötelezett. Ezen időtartamon belül 1991. október 2-től 1994. július 5-ig kiegészítő tevékenységet folytató vállalkozóként kellett a járulékot megfizetnie, tekintettel arra, hogy főállású munkaviszonyt igazolt. Ezt követően 1994. július 6-tól 1995. november 3-ig főfoglalkozású egyéni vállalkozóként kezelték, vállalkozói igazolványának leadásáig. Az iratokból megállapítható volt az is, hogy a panaszos MEP-hoz intézett levelében valóban tájékoztatott vállalkozói tevékenysége megszüntetéséről, de vállalkozói igazolványát ezzel egy időben nem adta le az illetékes polgármesteri hivatalnál.

A MEP tehát a jogszabályoknak megfelelően járt el, amikor a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény 103/D. § (7) bekezdésének *a)* pontja értelmében kötelezte a panaszost a köztes időre vonatkozó tb-járulék megfizetésére. A panaszos, a MEP igazgatójához intézett kérelme alapján, az összes körülményre figyelemmel, a fennálló tőke-, illetőleg járuléktartozásra 12 havi részletfizetési kedvezményben részesült, valamint kilátásba helyezték a késedelmi pótlék elengedését is, amennyiben járuléktartozásának az ütemezés szerint eleget tesz. Ezt követően — miután 1995. IV. 21-től 1995. VII. 19-ig terjedő időre munkaviszonyt igazolt — járulék tartozását módosították, és a havonta fizetendő törlesztőrészletek összegét is csökkentették.

Az APEH által — betekintésre átadott iratok alapján — megállapítható volt, hogy a panaszos 1992. évről benyújtott személyi jövedelemadó-bevallását 1993-ban két alkalommal is helyesbítette. Mindkét alkalommal kötelezettségcsökkenést állapított meg saját maga számára, a saját kezűleg aláírt önellenőrzési nyomtatványokon. Ez a kétszeres helyesbítés valóban azt eredményezte, hogy folyószámláján túlfizetés mutatkozott, így a számítógép ezt a „túlfizetést" tartalmazó adatot válogatta le, amikor a vonatkozó jogszabályok értelmében az APEH tájékoztatási kötelezettségének a panaszos felé eleget tett. A panaszos 1996 januárjában ismételten önellenőrzést nyújtott be. Ezen a nyomtatványon helyesbítette a kétszeres önellenőrzés következtében keletkezett valótlan adatokat, s egyben minimális önellenőrzési pótlékként kiszámított önmaga számára 500 Ft-ot.

A panaszos által sérelmezett szervek eljárása, határozataik és intézkedéseik megfeleltek mind a formai, mind a tartalmi követelményeknek. Mindezek alapján az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata alkotmányos jogsértést nem tárt fel.

OBH 3813/1996.

A panaszosok beadvánnyal fordultak az országgyűlési biztoshoz, melyben sérelmezték, hogy a személygépkocsi szerzési támogatásra való jogosultságot megállapító jegyzői határozat megszületése után a jogosultaknak éveket kell várni a teljesítésre.

Az országgyűlési biztos a szociális biztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, és a Népjóléti Minisztériumot kérte fel vizsgálatra.

A minisztériumtól kapott tájékoztatás szerint a jegyzői határozat kézhezvételétől a támogatás tényleges felvételéig tartó több éves várakozás a támogatási rendszer jellemzője. Évente általában — megyénként — az igények tíz százalékának kielégítésére van mód.

A vizsgálat során két megválaszolandó kérdés merült fel. Az első arra vonatkozott, hogy a támogatás valóban eljut-e a rászorulókhoz. A jogszabály szerint a jogosultság megállapításának feltétele a rászorultság, hiszen az részesülhet szerzési támogatásban, akinek a családjában az egy főre jutó, a tárgyévet megelőző év havi átlagos nettó jövedelem, a tárgyév január 1. napján érvényes öregségi nyugdíj legkisebb összegének kettő és félszeresét nem haladja meg. A kiadható szerzési és átalakítási támogatások keretszámát a költségvetés függvényében a népjóléti miniszter a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségével egyetértésben állapítja meg. Az utalványok elosztásának diszkrecionális joga a közigazgatási hivatalt illeti meg, az általa felállított bizottság véleményének figyelembevétele mellett. A bizottság, mely-

nek tagjai a MEOSZ területileg illetékes szervezetének meghatalmazott képviselője, a megyei tisztifőorvos által megbízott szakorvos, valamint a hivatal által felkért személy. Az utalványok megfelelő elosztására kellő garanciával szolgál tehát az említett kormányrendelet szabályozása, mely biztosítja az érdekeltek képviselőinek részvételét a döntési folyamatban és meghatározza az előnyben részesítés lehetőségének szempontjait. Eszerint a kielégítésnél előnyben részesíthető az a súlyos mozgáskorlátozott személy, aki saját jogán jogosult a szerzési és/vagy átalakítási támogatásra, a személygépkocsit rehabilitáció céljából használná, (munkaviszony, tanulói jogviszony folytatása) egyedülálló, a szerzési támogatás összegét segédmotoros rokkantkocsi vagy kerekesszék vásárlására használja fel, vagy honvédelmi kötelezettség teljesítése során, azzal összefüggésben vált súlyos mozgáskorlátozottá.

A másik vizsgálandó kérdés az volt, hogy az utalványok alacsony száma sérti-e a szociális biztonsághoz való jogot. Az állam az Alkotmány 70/E. §-ban megfogalmazott kötelezettségének eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait. Nem sérti a szociális biztonsághoz való jogot a rendelkezésre álló utalványok szűkössége, hiszen önmagában az, hogy a kialakított ellátási rendszer milyen típusú támogatásokat tartalmaz, és hol vonja meg az adható támogatások határát, amennyiben ez nem jelenti az ellátások egy minimális szint alá csökkenését nem vezethet alkotmányos visszásséghoz.

Az országgyűlési biztos vizsgálata az ügyben alkotmányos visszásságot nem tárt fel.

Kapcsolt ügy: OBH 4898/96; 8215/96; 8702/96; 3053/97; 5666/97; 6954/97; 7963/97.

OBH 3899/1997.

A Népszabadság 1997. március 29-én megjelent, „Az agyrázkódás oka lila köd” c. írása nyomán az országgyűlési biztos hivatalból vizsgálatot indított.

A vizsgálat megindításával egyidejűleg az országgyűlési biztos megkereste Budapest Főváros főjegyzőjét és mint fenntartót felkérte az ügy valamennyi vonatkozását érintő, tényfeltáró, átfogó vizsgálat lefolytatására, tekintettel arra, hogy az újságcikkben leírtak alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság fennállására engedtek következtetni.

A vizsgálat megállapította, hogy 1997. február 25-én a budapesti Egressy Gábor Ipari Szakközépiskolában egy tanulót az őt tanító pedagógus tettleg bántalmazott. Az eseményről másnap, vagyis 1997. február 26-án jegyzőkönyv készült, amelyben a pedagógus cselekedetét elismerte és azt maga is elítélte. Az igazgató ezt követően a tanárt felelősségre vonta, de fegyelmi eljárás nélkül részesítette a pedagógust megrovás fegyelmi büntetésben. Az igazgató a megrovás büntetés kiszabásakor figyelembe vette, hogy a tanár több évtizede tanító, nagy szakmai tekintélynek örvendő pedagógus. A fegyelmi határozat meghozatala után az érintett pedagógus lemondott közalkalmazotti jogviszonyáról. Az igazgató az eseményt követően tájékoztatta a történtekről a tantestületet, és felhívta a figyelmüket a közoktatási törvénynek a tanulók jogairól és a pedagógusok kötelezettségeiről szóló rendelkezéseire.

A lefolytatott vizsgálat megállapításai alapján, a hasonló esetek elkerülése érdekében a fenntartó az igazgató kötelező feladataként határozta meg, hogy a közoktatási törvény előírásainak megfelelően az iskolában a tanulókkal való bánásmódot fokozottan ellenőrizze, s részletesen szabályozza és ellenőrizze az osztályfőnöki tevékenységet. Utasította továbbá az Oktatási Ügyosztály vezetőjét arra, hogy az 1997/98-as oktatási év kezdetekor tartandó igazgatói értekezleten nyomatékosan hívja fel az intézményvezetők figyelmét a gyermekek jogairól szóló nemzetközi egyezményben megfogalmazott elvek és a közoktatási törvényben meghatározott konkrét feladatok végrehajtására.

Tekintettel arra, hogy az ügyben érintett pedagógus közalkalmazotti jogviszonyáról lemondott, az iskola igazgatójának megbízása 1997. július 31-én lejárt, és a pályázati eljárás során 1997. augusztus 1. napjától más személy kapott magasabb vezetői megbízást, valamint arra, hogy a fenntartó az általa lefolytatott vizsgálat megállapításai alapján, a közoktatási törvény alapelveinek maradéktalan érvényesülésének érdekében megtette a szükséges intézkedéseket, az országgyűlési biztos további ajánlással élni nem kívánt.

OBH 3940/1996.

Egy 500 lakásból álló gyöngyösi társasházi közösség közös képviselője fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz. Beadványában előadta, lakásaik fűtését a Patina Rt. biztosítja, mely távfűtési díjat számít fel, holott szerintük központi fűtésként kellene számláznia.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A panaszos sérelmezte, hogy az épület fűtését nem vezetékes hő- és melegvíz-szolgáltatás biztosítja, hanem az épület tetején elhelyezett kazán. A díjat mégis a távhőszolgáltatás díjtétele szerint állapították meg, ami lényegesen magasabb, mint a központi fűtéses hőszolgáltatásé.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a központi fűtéses hőszolgáltatás a hatályos jogszabályokban nem szerepel, így e fűtési formára a szolgáltató rt. a távhőszolgáltatás díját számítja fel. A díjtétel alapja az önkormányzati rendeletben meghatározott mérték. Az épület nem vezetékes hőszolgáltatás útján részesül a szolgáltatásban. De nem tekinthető központi fűtéses hőszolgáltatásnak sem, mert nem tisztázott, hogy az 1966-os — elavult — központi fűtésről szóló ÉM rendeletben mi értendő a „két épület” fogalma alatt. A jogalkotásról szóló törvény rögzíti, hogy mely jogforrások állapíthatnak meg jogot és kötelezettséget az állampolgárok számára. Az Alkotmánybíróság határozata megállapította, hogy az állásfoglalás nem jogforrás.

Az országgyűlési biztos 1997. szeptember 30-i ajánlásában felkérte az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi minisztert, hogy a tömbfűtéses hőszolgáltatást, annak feltételeit és formáit közérthetően, jogszabályban fogalmazza meg, melynek alapján az önkormányzatok rendeletben meg tudják határozni a díjtételeket.

A miniszter az 1997. december 1-jei válaszában jelezte, hogy az önkormányzati tulajdonból társasházzá átalakult épületek központi hőellátó berendezését az önkormányzat, mint a berendezés tulajdonosa 1998. december 31-ig térítésmentesen köteles átadni a társasházi közösségeknek, még akkor is, ha a társasházzá történő átalakuláskor az nem került a társasház tulajdonába. A központos hőellátási formákat egyebekben a Kormány 1998. II. félévében tervezte rendezni.

Az országgyűlési biztos az ajánlását az 1997. december 11-i válaszában fenntartotta, mert a központos hőellátásra vonatkozó jogszabály kibocsátásáig is szükségesnek tartja a joghézag átmeneti szabályozását.

A válaszadási határidő a beszámoló elkészítéséig még nem telt el.

OBH 3970/1996.

A Budatétényi Általános Iskola igazgatójától és az iskolaszék elnökétől érkezett panasz az országgyűlési biztoshoz, az iskola megszüntetésével kapcsolatban. Az országgyűlési biztos az Alkotmány 70/F. § (1) és (2) bekezdésében deklarált művelődéshez való jog sérelmének veszélye miatt indított vizsgálatot.

A képviselő-testület 1996. február 29-én hozott döntést az iskola megszüntetéséről, és panaszosok előadása szerint az intézményt ezzel beolvasztotta egy másik városrész (Rózsakerti) lakótelepi iskolájába.

A vizsgálat megállapította, hogy a tagintézményre vonatkozóan a korábbi — az 1996. IX. 1-ig hatályos — rendelkezés nem tartalmazott olyan fogalommeghatározást, mely a jelenleg hatályos szabályozásban már megtalálható. Korábban a működés általános szabályai címszó alatt, a székhelyen kívül működő intézményegység (tagintézmény) meghatározás szerepelt. Ez azt jelenti, hogy a tagintézmény mindenképpen a másik közoktatási intézmény székhelyén kívül működik, ezért az alapító okiratának tartalmaznia kellett a székhelyén kívül működő intézményegység (tagintézmény) telephelyét. Törvénysértő volt tehát a 146/1996. (04. 25.) sz. határozat rendelkezése a budatétényi iskola tagintézményként való működtetésének kimondásában.

A dokumentumok szerint a közigazgatási hivatal törvényességi felhívásának az önkormányzat nem tett eleget, mert 1997. IX. 12-én még mindig úgy döntött, hogy a rózsakerti iskola tagintézményeként működő budatétényi iskolát szünteti meg, tehát az 1996. áprilisi határozat 1997. szeptemberig állt fenn. A tagintézmény fogalma a közoktatási törvény 1996-os módosítást követően az értelmező rendelkezések között szerepel, mely még egyértelműbbé teszi, hogy egy épületen belül intézmény és tagintézmény nem működhet. Tagintézmény: a székhelyen kívül — azonos vagy más településen — működő — azonos vagy különböző feladatot ellátó — intézményegység, ha a székhelytől való távolság, a feladatok jellege miatt az irányítási, képviseleti feladatok a székhelyről nem vagy csak részben láthatók el.

Az önkormányzati határozat törvénysértő volt, a közigazgatási hivatal felhívására a jogsértő állapotot nem szüntették meg, s ez az eljárás sértette a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét.

A művelődéshez való jog, ezen belül az ingyenes általános iskolai oktatás igénybevétele nem sérült, mivel a kerület más oktatási intézményeiben az önkormányzat az oktatást biztosította. Természetesen nem vitatható, hogy az érintett gyermekek és szüleik egy részének a döntés jelentős sérelmet okozott, egy másik iskola megközelítése több időt vehet igénybe. Az új környezet, tanárok és diáktársak megismerése, az ehhez való alkalmazkodás szintén érdeksérelmet jelenthet.

A jogsértően végrehajtott iskolaátszervezés jogos felháborodást váltott ki. Az iskolabezárás, átszervezés, közös igazgatás alá vonás országos jelenséggé vált, melyet a nehéz gazdasági helyzet idézett elő. Az intézményfenntartóktól különösen elvárható, hogy a jogszabályok betartásával intézzék az ügyeket, hiszen egy-egy döntés több száz embert is érint.

Az országgyűlési biztos ajánlásában tájékoztatást kért a Fővárosi Közigazgatási Hivatal vezetőjétől törvényességi felhívásának eredményéről. További ajánlásában felhívta Bp. XXII. Ker. Önkormányzatát, hogy a jövőben esetleg előforduló iskolamegszüntetéskor mindenkor tartsa szem előtt a közoktatási törvény előírásait, mind az iskolában alkalmazott műhelymunkák folyamatosságára, mind a szervezeti megoldásokat szabályozó előírásokra tekintettel.

Az ajánlásra nyitva álló válaszadási határidő még nem telt le.

OBH 4018/1997.

A panaszos és édesanyja az országgyűlési biztos általános helyetteséhez fordult segítségért kérelmének a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságnál hosszú ideje húzódó elbírálása miatt.

A panasz alapján az édesanya részére folyósítják saját ellátását, a családi pótlékot és fia árvaellátását. A panaszosok azt kérték, hogy az árvaellátást önállóan, külön törzsszámon folyósítsák. A panaszos egyébként rokkantsági nyugdíjra is jogosult, mivel azonban az árvaellátás magasabb összegű, ezt folyósítják.

Az országgyűlési biztos általános helyettese — mivel a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság Jogi Főosztályának rövid úton történő megkeresése nem vezetett eredményre — vizsgálatra és intézkedésre kérte fel az országos nyugdíjbiztosítási főigazgatót. A főigazgató megállapítása szerint a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságtól bekért iratanyagban nem található olyan beadvány, amelyben a panaszos és édesanyja közvetlenül kérte volna, hogy árvaellátását önálló folyósítási törzsszámon közvetlenül folyósítsák. Ezzel szemben a panaszos felperesnek a Miskolci Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság ellen, rokkantsági nyugdíj összegének felülvizsgálata iránt folyó perében eljáró Miskolci Városi Bíróság tette fel a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságnak azt a kérdést, hogy van-e lehetőség az árvaellátás „külön” utalására. A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság a fentiek alapján azonban nem intézkedett.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy sérült a jogbiztonság elve, mivel a felnőtt, cselekvőképes panaszos nem rendelkezhetett önállóan saját ellátásával. A megkeresésére tekintettel a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság

intézkedett, hogy a panaszos ellátását édesanyjától független törzsszámon folyósítsák.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az alkotmányos jogsérelem orvoslására tekintettel nem tett ajánlást.

OBH 4209/1997.

A sajtóban számos cikk jelent meg arról, hogy hosszú sorok kígyóznak a Fővárosi Kerületek Földhivatala előtt, a sorbanállóknak nepperek kínálják pénzért a sorszámokat és különböző társaságok ajánlkoznak a tulajdoni lap másolatok beszerzésére emelt szolgáltatási áron. Sokan be sem jutnak aznap az ügyfélszolgálati irodába, mert naponta csak 400 tulajdoni lap másolatot tud kiadni a földhivatal a 8—900 igénnyel szemben. Számos esetben a tulajdonosok kétségbeesve tapasztalták, hogy kiváltott tulajdoni lap másolatukon nem az ő nevük szerepel, emiatt nem tudnak adásvételi szerződést kötni, vagy vissza kell fizetniük a foglaló kétszeresét.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonsághoz való jog és a tulajdonhoz való jog sérelme veszélye miatt hivatalból indított vizsgálatot.

Több önkormányzat jegyzője is jelezte, hogy a földhivatallal kötött megállapodás ellenére nehézkes az adatszolgáltatás, vagy a tulajdoni lap hiányos adatokkal érkezik. Az ügyfélfogadási rend kibővítésével és a többműszakos munkaidő bevezetésével azóta az ügyfélszolgálat területén javult a helyzet, de továbbra is sok panaszban sérelmezték az ingatlan-nyilvántartást érintő bejegyzések késedelmét és a tulajdoni lap másolat adatainak hitelességét. Az országgyűlési biztos a vizsgálathoz szakértő közreműködését is igénybe vette, akinek feladata az volt, hogy a földhivatal működésében tapasztalható anomáliák technikai és műszaki okait feltárja. A szakértői vélemény és a helyszínen folytatott vizsgálat tapasztalatai az alábbiakban összegezhetők:

A földhivatal feladatai 1990-től jelentősen növekedtek. A tulajdonlással kapcsolatos jogszabályok változásával, a tulajdonszerzési korlátozás megszűnésével, a gazdasági társaságok létrejöttével, az állami lakás elidegenítéssel, kárpótlással kapcsolatos feladatok 1993—94-ben csúcsosodtak, majd egy 200 ezres ügyiratszinten stabilizálódtak. A földhivatal apparátusa évről évre kevesebb ügyiratot tudott feldolgozni, mint amennyit iktatott. Számottevő intézkedés az ügyirathátralék feldolgozása érdekében nem történt, az elintézetlen ügyeket évről évre görgették, így 1996 év végére a hátralék 400 ezer fölé emelkedett. Ez az 1990-es hátralék közel tízszerese volt, ezzel szemben az eltelt időszakban alig másfélszeres volt az új ügyiratok számának emelkedése. 1995-ben az apparátus majdnem 270 ezer ügyet intézett el, de 1997. I. félévében ez a szám 30 ezer alá esett. A határidőben elintézett ügyek ennek közel a felét tették ki. Így az év végére a hivatal várhatóan 60 ezer ügyet fog tudni elintézni. A határidőben elintézett ügyek számának ilyen drasztikus csökkenése nem magyarázható a számítógépes rendszerbe való betanulás kezdeti nehézségeivel. A földhivatal vezetője szerint a hátralékos ügyiratok 40%-át a földhivatal ügykörén kívül eső okból el nem intézhető ügyek teszik ki. Ilyenek a lakótelepek telekkönyvezetlensége miatt átvezethetetlen ügyek, a több vevő részére értékesített üzemek bejegyzése iránti kérelmek, az időközben felszámolt gazdasági társaságok hiányosan benyújtott kérelmei. Az ilyen ügyiratokkal érintett ingatlanokon a további tulajdonszerzés sem vezethető át a nyilvántartáson. Mindaddig amíg erre megoldás nem születik, nem kezdődhet meg a hátralékos ügyiratok hatékony feldolgozása.

A hagyományos feladatok (iktatás, ügyintézés) számítógépesítésével az ügyiratkezelés nem gyorsult fel. A helyrajzi szám alapján történő tulajdoni lap lekérdezés tranzakció ideje a szoftvertelepítés időszakához képest jelentősen csökkent, de a feladat nagyságához képest műszakilag még most sem elfogadható. Ennek alapján megkérdőjelezhető a számítógépesítési projektbe eddig befektetett pénzeszközök hatékony, gazdaságos felhasználása. A számítógépes rendszer az iratok scanneléses módszere miatt csak hrsz. alapján képes keresni, jelentősen lassítva az ügyintézést, bár alapvető lenne a tulajdonos és a cím szerinti keresés is.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a Fővárosi Kerületek Földhivatalánál olyan jogalkalmazási, műszaki és szervezési hiányosságok tapasztalhatók, melyek sértik az ingatlan-nyilvántartás közhitelességének követelményét, ezzel összefüggésben a jogbiztonságot.

Felkérte az Állami Számvevőszéket annak vizsgálatára, hogy a főváros ingatlan-nyilvántartásának modernizációjához felhasznált pénz arányban áll-e az elért eredményekkel, illetve a fejlesztés befejezéséhez milyen további erőforrásokra van még szükség, és ezek rendelkezésre állnak-e.

A vizsgálat többi megállapításával kapcsolatban ajánlásban kérte fel a földművelésügyi minisztert, hogy a közhitelesség megóvása érdekében sürgősen intézkedjen a hátralékos ügyek típusainak számbavétele, azonnali feldolgozása, a folyamatos változásvezetés feltételeinek megteremtése, és az ingatlan-nyilvántartásról szóló jogszabály olyan módosítása iránt, amely elősegíti az ún. „befagyott ügyek” lezárását. Intézkedjen a gyorsabb ügyintézés és a pontosabb iktatás érdekében a bejegyzési kérelmek szabványosítása iránt, ha szükséges, akár jogszabály-módosítás útján is, valamint a szoftver eszközöknek a tenderkiírásban megfogalmazott alapelvekhez és a földhivatali tevékenység tényleges igényeihez igazítása érdekében.

A földművelésügyi miniszter határidőben válaszolt. Vitatta a szakértői jelentés néhány megállapítását, de az ajánlást elfogadta. Tájékoztatást adott a tervezett intézkedésekről, amit az országgyűlési biztos elfogadott, és kérte ezek ütemezésének, illetve határidejének rögzítését. Erre válasz még nem érkezett, de a határidő sem telt még el.

Az Állami Számvevőszék tájékoztatása szerint a vizsgálatot 1998 elején kezdi meg.

OBH 4244/1996.

A panaszosok azért fordultak az országgyűlési biztoshoz, hogy folytasson vizsgálatot, mert Kerepes község képviselő-testülete és Kistarcsa nagyközség képviselő-testülete között Kerepes-Hollandia telep átadása-átvétele kérdésében érvényes és eredményes helyi népszavazás ellenére sem jött létre megegyezés. A panaszosok szerint „a testületek álláspontja,

melyekkel megakadályoztak egy demokratikusan megtartott helyi népszavazást követő átcsatolást, súlyosan sérti az állampolgárok jogait".

Az érvényes és eredményes helyi népszavazáson a választópolgárok a területrész átadása mellett foglaltak állást.

A helyi népszavazás eredményét Kerepes község képviselő-testülete határozatba foglalta, s megbízta a polgármestert, hogy a területátadás tárgyában szükséges tárgyalásokat Kistarcsa nagyközség polgármesterével folytassa le. Kistarcsa nagyközség képviselő-testülete tudomásul vette a helyi népszavazás eredményét, és felhatalmazta a polgármestert a terület- és vagyonátadásra vonatkozó tárgyalások megkezdésére. Az önkormányzatok nem tudtak megállapodni a területrész átadás-átvétel kérdéseiben, ezért Kerepes-Hollandia telep átadására és átvételére ez idáig nem került sor.

Az országgyűlési biztos általános helyettese jelentésében rámutatott arra, hogy a helyi népszavazás a népszuverenitás közvetlen gyakorlásának egyik legfontosabb formája, melynek eredménye kötelező a választott képviseleti szervre. Ez a megállapítás az adott esetben azt jelenti, hogy Kerepes község képviselő-testülete nem tagadhatja meg az érintett településrész átadását, függetlenül a felmerült vagyonjogi vitáktól. Ugyanakkor sem a helyi népszavazás intézményének alapjogi tartalmából, sem a pozitív jogi szabályozásból nem vezethető le a másik érintett önkormányzat képviselő-testületének kötelezettsége az adott településrész átvételére, ez ugyanis mélyrehatóan csorbítaná a helyi önkormányzati szuverenitást, illetve az ezt megalapozó, a helyi önkormányzáshoz való alapjogot. Ebből következően a képviselő-testület szabadon mérlegelheti, hogy át kívánja-e venni, és ha igen, milyen feltételekkel a lakott területrészt. Lényegében tehát két település mérlegelésen alapuló döntésétől, a felek kölcsönös akaratától függ a területrész átadása és átvétele, erre — a helyi önkormányzáshoz való jogból fakadóan — egyik önkormányzat sem kényszeríthető. Az, hogy az érintett települések közvetett vagy közvetlen hatalomgyakorlás útján — azaz a képviselő-testület sui generis határozata vagy helyi népszavazás alapján — hozzák-e meg ezt a döntést, az átadó önkormányzat esetében a helyi népszavazást, illetőleg a falugyűlést előíró törvényi kötelezettségből fakad, az átvevő önkormányzat azonban nem csak a döntés tartalmában, de annak módjában sincs korlátozva.

Ebből következően az országgyűlési biztos általános helyettese jelentésében megállapította, hogy az Ötv.-ben foglalt szabályozás teljes mértékben eleget tesz a fentiekben kifejtett követelményeknek, továbbá, hogy Kerepes község képviselő-testülete és Kistarcsa nagyközség képviselő-testülete egyaránt a törvényben foglaltaknak megfelelően járt el a konkrét ügyben.

Ugyanakkor a lakott területrész átadása, illetve átvétele tárgyában megtartott népszavazás önmagában nem eredményez változást az érintett terület státusában, ehhez a két képviselő-testület megállapodása szükséges. E megállapodás megkötéséig az érintett területrész az átadó önkormányzathoz tartozik, amely továbbra is köteles ellátni az azzal kapcsolatos, jogszabályban meghatározott helyi önkormányzati feladatokat. E kötelezettségek ugyanis egészen a terület tényleges átadásáig fennállnak, az átadás elhúzódása, esetleges elmaradása pedig ezeket nyilvánvalóan nem érintheti. Annak ellenére, hogy az önkormányzati feladatok ellátását a fentiek szerint a törvény biztosítja, a helyi népszavazást követően elhúzódó viták olyan bizonytalan helyzethez vezethetnek, amely súlyosan sérti a jogbiztonság követelményét.

Erre való tekintettel az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, azzal, hogy a hatályos jogi szabályozás nem állapít meg határidőt a lakott területrész átadása, illetve átvétele tekintetében szükséges tárgyalások lefolytatására és a megállapodás megkötésére, illetőleg az átvevő önkormányzat képviselő-testületének nyilatkozattételére, a helyi népszavazás megtartása után bizonytalan helyzetet idéz elő a tekintetben megállapodik-e egyáltalán a két képviselő-testület, és ha igen, mikor és milyen feltételekkel. Emiatt sérül a jogbiztonság alkotmányos követelménye, mely alkotmányos visszásságot keletkeztet. Ez pedig kihat az állampolgárok egyes jogaira és jogos érdekeire.

Ajánlásában felkérte a belügyminisztert, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos feladat- és hatáskörénél fogva kezdeményezze a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosítását annak érdekében, hogy jogszabály állapítson meg határidőt a lakott területrész átadásához, átvételéhez, illetőleg cseréjéhez szükséges, az érintett önkormányzatok képviselő-testületei közötti megállapodás megkötésére, illetőleg az átvevő önkormányzat képviselő-testületének a területrész átvétele vagy annak elutasítása tárgyában szükséges nyilatkozattételére.

A panasz alapján lehetőség nyílt egy jelentős — számos települést érintő — kérdés okozta konfliktus jogszabályi rendezésére, bár a válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt le.

OBH 4247/1996.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztos általános helyetteséhez, mert a közüzemi díjat, amelyet a díjbeszedőnek személyesen fizetett ki, hátralékából nem törölték.

A panasz kapcsán felmerült az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból következő jogbiztonság sérelme, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot indított.

A panaszos előadta, hogy 1995. júniusig az esedékes közüzemi díjat hol a díjbeszedőnek, hol postautalványon rendszeresen befizette. Júliusban a díjbeszedő nem jelentkezett, emiatt a befizetési hátralék, valamint az augusztusi befizetendő összeg összevont hátralékáról kapott értesítést. A díjbeszedő megjelenésekor a panaszos postautalványt kért hátraléka rendezésére. A díjbeszedő a panaszos korára és betegségére való tekintettel felajánlotta, hogy rendezi a befizetést és átvette tőle a hátralékot és azt aláírásával igazolta. A szeptemberi értesítéskor azonban kiderült, hogy a díjbeszedő a tartozást nem rendezte.

A panaszos leánya felkereste az illetékes kirendeltséget. A kirendeltség azonban a díjbeszedői igazolást nem volt hajlandó elfogadni, és a kifizetett összeget továbbra is tartozásként tartja számon.

A vizsgálat megállapította, hogy a társaság a számla kiegyenlítését kizárólag a készpénzfizetési számla vagy — készpénzátutalási megbízással történő fizetés esetén — a feladóvevény alapján igazolja. A panaszos 1996. szeptemberig, a számlák kiegyenlítésének igazolásáig, az igényelt dokumentumok egyikével sem rendelkezett, kizárólag a hátralék értesítőre írottakra támaszkodott, amit feltehetően a díjbeszedő írt. Ellenkező bizonyításig azonban a társaság vélelmezi, hogy az érték ott van, ahol az azt megtestesítő bizonylatot felmutatják.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata megállapította, hogy a részvénytársaság álláspontja érthető és elfogadható. Bár nem zárható ki, hogy a panaszos által előadottak a valóságnak megfelelnek, de azt bizonyítani nem tudja, ezért a társaság nem okozott alkotmányos visszásságot. Tekintettel arra, hogy a vita csak bírósági úton, esetlegesen írásszakértő bevonásával rendezhető, az országgyűlési biztos általános helyettese a vizsgálatot megszüntette.

OBH 4381/1996.

Egy budapesti lakos sérelmezte, hogy Kanadában még a II. világháború előtt keletkezett hagyatékához nem fér hozzá, illetve, hogy a Pénzintézeti Központ nem tájékoztatta megfelelően a részére külföldön megnyílt hagyaték átvétele nehézségeinek okairól, illetve azok jogi hátteréről.

Az országgyűlési biztos az örökléshez való alkotmányos jog sérelmének veszélye miatt indított vizsgálatot.

A hagyaték 1936 előtt keletkezett és az örökösök részére — a végrendelet előírásai szerint — különböző időpontokban (1945, 1947, 1948) vált esedékessé. A negyvenes évek végén a kanadai vagyonkezelő Magyarországon élő személyek részére nem teljesítette a kifizetést és a panaszos a magyar államtól sem kapott kártalanítást.

A vizsgált ügytől függetlenül, azonos problémára rávilágító olvasói levél jelent meg a Népszabadság 1997. IX. 16-i számában „Az aréna pora” címmel. A panaszos levelében azt kifogásolta, hogy az 1946. II. 27-i csehszlovák—magyar lakosságcsere egyezmény értelmében Magyarországra áttelepített személyeket a Csehszlovákiában elkobzott ingatlanaikért a magyar kormány mind a mai napig nem kártalanította.

A kanadai vagyonkezelő eljárásának indoka a Magyarországgal 1947-ben Párizsban kötött békeszerződésben keresendő, amelynek 29. § 1. pontja értelmében a Szövetséges és Társult Hatalmaknak — így Kanadának is — joguk van lefoglalni, visszatartani, felszámolni, illetve bármi más intézkedés alá vonni mindazokat a javakat, jogokat és érdekeket, amelyek a szerződés életbelépése idején a saját területükön voltak és Magyarország vagy magyar állampolgárok tulajdonát képezték. Ugyanakkor a párizsi békeszerződés 29. § 3. pontja szerint a magyar állam kötelezettsége azoknak a magyar állampolgároknak a kártalanítása, akiknek javait a 29. § értelmében elvették.

Megállapítható, hogy a nemzetközi szerződésekkel okozott károk kárpótlására vonatkozó törvényt mind a mai napig nem fogadták el, noha tervezete már elkészült. Ez azt jelenti, hogy a magyar állam folyamatos alkotmányos mulasztásban van, magatartása sérti az Alkotmány 7. §-ban foglalt nemzetközi és a belső jog összhangjáról szóló rendelkezést, és így közvetett módon sérült a panaszos örökléshez való joga is (14. §).

Az Alkotmánybíróság 37/1996. (IX. 4.) AB határozatában az előbbi esetre nézve megállapította az alkotmányos mulasztás fennállását. „A Párizsi Békeszerződés fenti idézett 29. cikk 3. pontjában a magyar kormány kötelezte magát, hogy azokat a magyar állampolgárokat, akiknek javait e cikk értelmében elvették és nem adták vissza, kártalanítani fogja. E kötelezettségvállalás belső jogalkotási kötelezettséggel jár, így mindaddig, amíg a nemzetközi jogi kötelezettség és a belső jog összhangja nem valósul meg, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes állapot fennáll.”

Az eljárás megállapításai alapján az országgyűlési biztos az észlelt alkotmányos visszásság megszüntetése érdekében indítványozta, hogy az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága gondoskodjon a nemzetközi szerződésekkel okozott károk kárpótlásáról szóló törvénytervezet mielőbbi napirendre tűzéséről.

A bizottságok végső döntésüket az ajánlásra még nem hozták meg.

OBH 4430/1996.

A panaszosok az országgyűlési biztoshoz benyújtott kérelmükben kifogásolták a súlyos mozgáskorlátozott személyeknek nyújtható közlekedési kedvezmények hozzájutási feltételeit.

Az országgyűlési biztos az emberi méltósághoz való jog és a diszkrimináció tilalmának sérülése miatt indított vizsgálatot.

A súlyos mozgáskorlátozottak közlekedése a jogi szabályozás szűkítő rendelkezései miatt nem megoldott. A személygépkocsi-szerzési és -átalakítási támogatásának feltételei között szerepel, hogy a mozgáskorlátozott személy vezetői engedéllyel vagy alkalmassági bizonyítvánnyal rendelkezzen. Az a mozgássérült személy, akinek ezek az igazolványok nincsenek birtokában, csak abban az esetben juthat szerzési támogatáshoz, ha együttélő hozzátartozója — a kormányrendelet szerint érvényes vezetői engedéllyel rendelkező szülője, házastársa vagy a vele legalább egy éve közös háztartásban élő élettársa — írásbeli nyilatkozatban vállalja súlyos mozgáskorlátozott családtagja szállítását. Ki volt zárva a jogosultak köréből az a mozgássérült, aki sem vezetői engedéllyel, sem alkalmassági bizonyítvánnyal nem rendelkezett, és az említett hozzátartozók sem éltek vele. Az együttélő gyermek és testvér — akik vállalhatták volna súlyos mozgássérült szüleik, illetve testvérük szállítását — nyilatkozata alapján a támogatás nem volt igényelhető.

A jogszabály előterjesztője a kedvezményezetti kör szűkítő meghatározását azzal indokolta, hogy a korábbi, tágabb hozzátartozói kör segítségét lehetővé tevő szabályozás mellett a kitűzött jogalkotói cél a visszaélések miatt nem teljesült. A szigorító rendelkezések kidolgozásakor arra törekedtek, hogy a támogatás igénybevételekor csak azok a hozzátartozók vállalhassák a súlyos mozgáskorlátozott személy szállítását, akik nagy valószínűséggel eleget is tesznek ezen kötelezettségüknek.

A súlyos mozgáskorlátozottak közlekedési kedvezményeiről szóló kormányrendelet említett szabályozási módja alkotmányos visszásságot vetett fel a támogatásból kimaradó moz-

gássérült személyeknek az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált emberi méltósághoz való jogával és a 70/A. § (1) bekezdésben megjelölt hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatban.

A vizsgálat elérte célját, az országgyűlési biztosnak az alkotmányos visszásság orvoslására tett ajánlása nyomán a kormány módosította az érintett rendeletet és így az együttélő gyermek és testvér is vállalhatja írásban mozgássérült hozzátartozója szállítását.

Kapcsolódó ügyek: OBH 4961/1996, 2299/1997.

OBH 4477/1997.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában előadta, hogy a Balástyai Általános Iskola közvetlen közelében egy kereskedelmi kft. növényvédőszer-raktárt működtet. Sérelmezte, hogy a raktárban nagy mennyiségű növényvédő szert és műtrágyát tárolnak, mindössze néhány méterre az iskola konyhájától és élelmiszerraktárától.

A panasz vizsgálata során felmerült a jogállamiság, valamint az egészséges környezethez és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a jelenleg növényvédő szer raktározására szolgáló épületben korábban nevelőotthon működött. 1992-ben a megyei önkormányzat arról döntött, hogy a nevelőotthont felszámolja. Az épület tulajdonjogát a kft. szerezte meg. A jegyző a növényvédő szer és műtrágya nagykereskedelmi raktár üzemeltetéséhez 1995. áprilisban adott működési engedélyt.

1996. X. 4-én érkezett az első panaszlevél az ÁNTSZ Csongrád megyei intézetébe az iskola mellett működő raktárral kapcsolatban. Az aláírók az országos hatóság állásfoglalását kérték arra vonatkozóan, hogy a kft. által folytatott tevékenység az iskola és a főzőkonyha közelsége miatt káros-e a fiatal, fejlődő szervezetre, a gyermekek egészségére. 1996. október 11-én a kft. telephelyén tartott helyszíni szemle során az intézet munkatársai megállapították, hogy a kft. növényvédő szer és műtrágya kis- és nagykereskedelmi forgalmazását, mezőgazdasági gépek árusítását végzi.

Az ÁNTSZ szegedi intézete 1995. III. 29-i szakhatósági állásfoglalásban hozzájárult az ott végzett tevékenységhez, majd a névváltozás miatt lefolytatott eljárás során, 1996. januárban a tevékenység folytatását továbbra is engedélyezte.

A Johan Béla Országos Közegészségügyi Intézet és az Országos Tisztifőorvosi Hivatal állásfoglalása szerint az egészségkockázat értékelése szempontjából nem szerencsés növényvédőszer-raktárt üzemeltetni az iskola szomszédságában, sem a település központjában. A raktár potenciális vegyibaleseti forrást jelent. Az állásfoglalás átmeneti intézkedésként javasolta a raktár — megfelelő határidő melletti — kitelepítését és addig a kiporzás megakadályozása érdekében szigorú követelmények meghatározását a rakodás és a szállítás időpontjára vonatkozóan.

A jegyző 1997. VI. 10-én kelt határozatában nem engedélyezte az ingatlan udvarán és az épületben — kereskedelmi iroda és raktár — új funkció létesítésére a rendeltetési mód megváltoztatását. Kötelezte a kft.-t, hogy a növényvédő szerek tárolását és forgalmazását 1997. VIII. 31-ig, a műtrágyák tárolását és forgalmazását 1997. X. 31-ig szüntesse meg.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panasz orvoslást nyert, és az alkotmányos visszásságot megszüntették, nem tartotta szükségesnek további intézkedést tenni.

OBH 4586/1996.

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy az APEH Észak-Budapesti Igazgatósága elutasította az 1995. évi személyi jövedelemadó bevallásában megjelölt, a TÁMASZ Országos Önkéntes Nyugdíjpénztár által kínált adókedvezményre alapított visszaigénylését. A panaszos az elutasított határozat ellen fellebbezéssel élt. Az elsőfokú határozatot azonban érdemben nem bírálták el, ügyében nem hoztak jogerős másodfokú határozatot.

A beadvány vizsgálata során felmerült a jogállamiság alkotmányos elve sérelmének gyanúja.

Az országgyűlési biztos általános helyettese által kért, és az adóhatóság vezetője által elrendelt vizsgálat megállapította, hogy a panaszost valóban sérelem érte az eljárás jelentős elhúzódása miatt. Bár az országgyűlési biztos általános helyettese felhívására a hatóság időközben meghozta a másodfokú határozatot, és a panaszosnak 1997. május 12-én kézbesítette, de korábbi mulasztása az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének megsértésével alkotmányos visszásságot okozott.

A rendelkezésre álló adatok alapján az általános helyettes megállapította, hogy a vizsgálat tárgyát képező alkotmányos visszásságot az előidéző szerv saját hatáskörében megszüntette, ezért az ügyben a további eljárást megszüntette és nem élt ajánlással.

OBH 4598/1996.

A panaszos sérelmezte, hogy 1995. október 3-án régi betegbiztosítási igazolványát bevonták, de új társadalombiztosítási igazolványt nem kapott. A panaszos jövedelempótló támogatásban részesült, ezért az illetékes települési önkormányzat jegyzője volt a bejelentésre kötelezett.

Az országgyűlési biztos az egészséghez való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot.

A bekért iratok alapján megállapította, hogy a tapsonyi önkormányzat jegyzője 1995. április 18-án bejelentette a Somogy Megyei Egészségbiztosítási Pénztárnak (továbbiakban: MEP) a panaszos adatait. A MEP tájékoztatása szerint ez nem megfelelő nyomtatványon történt, ezért nem foglalkozott az igénybejelentéssel. Ez a hiba nem derült ki, mivel a MEP nem jelezte vissza az adminisztrációs hibát. A panaszos 1996 júniusában megbetegedett. A társadalombiztosítási igazolvány hiánya megnehezíti és költségessé teheti az egészségügyi szolgáltatások igénybevételét. Az orvosi ellátás elmaradása veszélyeztetheti a panaszosnak az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében biztosított legmagasabb testi, lelki egészséghez való jogát.

A jegyző a panaszos részére igazolást igényelt, mely szerint a panaszos jogosult egészségbiztosítási ellátásra, és igazolvá-

nya kiállítása folyamatban van. A jegyző intézkedésével az alkotmányos visszásságot megszüntette.

A MEP a vizsgálat ideje alatt — az országgyűlési biztos megkeresését követően — csak 1996 szeptemberében küldte meg a társadalombiztosítási igazolványokat a panaszos és családja részére. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a MEP több esetben nem tartotta be az eljárási határidőt. Nem tartotta be az eljárási szabályokat, amikor a hibásnak tartott igénybejelentésre nem hívta fel a jegyző figyelmét, és hiánypótlásra sem kötelezte. Mindez sértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogbiztonság elvét.

Az országgyűlési biztos az alkotmányos visszásság megszüntetése érdekében ajánlásában felkérte a Somogy Megyei Egészségbiztosítási Pénztár vezetőjét, tegye meg a szükséges intézkedéseket, hogy munkatársai alkalmazzák az Ae.-ben megállapított eljárási határidőket és a kérelmek tartalom szerinti elbírálását előíró szabályokat.

A MEP az ajánlást tudomásul vette, az ajánlás célját elérte.

OBH 4605/1996.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte, hogy a Balatonszepezdi Önkormányzat jegyzőjének 1995. július 6-án kelt határozata ellen benyújtott fellebbezését a Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatal nem bírálta el.

Az ügyben az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja miatt indult vizsgálat.

A panasszal érintett önkormányzati tulajdonú 486 m^2 nagyságú, közterület megjelölésű, belterületi ingatlan, valójában foghíjtelek, amelyet a panaszos több üdülőtulajdonossal együtt éveken keresztül gépkocsiparkolóként, illetve átjárásra használt. Az ingatlant a községi tanács rendezési terve építési övezetbe sorolta, azaz közterületből építési telekké minősítette. Az említett terület besorolásának megváltozásával összefüggő ingatlan-nyilvántartási bejegyzés módosítása azonban elmaradt. A jegyző 1995. VII. 6-án kelt határozatával az ingatlant a rendezési tervre hivatkozva — nyaralóval beépíthető — építési telekké minősítette, továbbá intézkedett a változásnak az ingatlan-nyilvántartásban történő átvezetéséről.

A határozat ellen panaszos az önkormányzat más intézkedését is kifogásolva — ügyvédi iroda útján —, beadvánnyal fordult a közigazgatási hivatalhoz, amely a panaszos jogi képviselőjét arról tájékoztatta, hogy a beadványnak az önkormányzat jegyzője határozatának felülvizsgálatára irányuló részét külön másodfokú határozattal bírálják el.

Az országgyűlési biztost megkeresésére a közigazgatási hivatal arról tájékoztatta, hogy a panaszos beadványát megvizsgálták, azt azonban fellebbezésként nem fogadták el, ugyanis a beadvánnyal érintett ügyben panaszos nem tekinthető ügyfélnek, tehát fellebbezési joggal sem rendelkezik. A közigazgatási hivatal álláspontja szerint a beadvány tárgyát képező határozat bár formailag kétségtelenül hibásnak tekinthető, hiszen a jegyző olyan kérdésben határozott, amely nem az ő, hanem a testület hatáskörébe tartozik — illetve amelyet hatályos helyi rendelet már szabályoz —, nem tartalmaz az ügy érdemére vonatkozó döntést, mindössze regisztrálja a rendelet szerinti állapotot.

A vizsgálat megállapította, hogy a jegyző a panasszal érintett határozattal a képviselő-testület feladatkörébe tartozó kérdésben döntött, tehát hatáskör hiányában járt el, ami az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben valósít meg alkotmányos visszásságot. Az 1957. évi IV. tv. (Áe.) 75. § (1) bek. *a)* pontja értelmében a közigazgatási szerv határozatát jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogra tekintettel is meg kell semmisíteni, ha az ügy nem a közigazgatási szerv hatáskörébe tartozik, feltéve, ha a határozat jogerőre emelkedése óta 3 év még nem telt el. Az Áe. az államigazgatási határozat semmissége esetén — a fellebbezéstől eltérően — nem kizárólag az ügyfél, illetve ügyféli jogokkal rendelkező kérelmező beadványától teszi függővé a döntés, illetve az azt megelőző eljárás vizsgálatát. Ezért a panaszos beadványának vizsgálatakor a közigazgatási hivatalnak az Áe. 75. § vonatkozó rendelkezéseit kellett volna alkalmaznia, vagyis a jegyző rendeletét — a hatáskör hiányában történt eljárás észlelését követően — a panaszos ügyféli minőségének vizsgálata nélkül, haladéktalanul meg kellett volna semmisítenie. Ennek elmulasztása az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joggal összefüggésben okoz alkotmányos visszásságot.

Az országgyűlési biztos ajánlásban kérte fel a környezetvédelmi és területfejlesztési minisztert, hogy kezdeményezze a Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjénél a balatonszepezdi önkormányzat jegyzője határozatának megsemmisítését és arra történő utasítását, hogy a rendezési terv egyidejű megküldésével kezdeményezze az illetékes földhivatalnál az ingatlan-nyilvántartási bejegyzést és a hivatkozott rendelet megfelelő kiigazítását.

A miniszter az ajánlást elfogadta. A kifogásolt határozatot a Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője 1997. július 10-én kelt határozatával megsemmisítette.

OBH 4690/1996.

A panaszos beadványaiban sérelmezte, hogy kérelmeit a hivatalok válasz nélkül hagyták, illetve elutasították. Első kérelmében a hadiárváknak járó 50 000 Ft egyszeri kifizetését kérő beadványaival kapcsolatos eljárást és a késedelmes elutasító választ sérelmezte. Második kérelmében kifogásolta, hogy magyarországi katonai szolgálata és egyéb szolgálati ideje alapján járó nyugdíját nem állapítják meg, és nem kapja meg a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlékot, melyre kitüntetése alapján jogosult. A panaszos harmadik kérelmében sérelmezte az örökölt ingatlana után kiszabott illeték mértékét és az illetékfizetés módját.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság sérelmének és diszkrimináció gyanúja miatt indított vizsgálatot, melynek során megállapította, hogy az önkormányzat jegyzője több esetben megszegte az államigazgatási eljárás (Áe.) szabályait. Nem tartotta be a 30 napos eljárási határidőt. A hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. tv. (Hgtv.) értelmében hadigondozásra jogosult az a Magyarországon élő magyar

állampolgár, aki (...) hadigondozottnak minősül. E megfogalmazásból következik, hogy elsődleges feltétel a magyar állampolgárság és a Magyarországon lakás. A kérelemből kitűnt, hogy a levelet nem Magyarországon adták fel. A hivatal feleslegesen folytatott le hosszadalmas bizonyítási eljárást annak megállapítására, hogy a panaszos 1949 előtt hadiárvaként hadigondozott volt-e, mert a kérelmet el kellett volna utasítani, miután bizonyítást nyert, hogy a kérelmező nem Magyarországon lakik. Eljárási hibát vétett a hivatal akkor is, amikor a kérelem felől nem alakszerű határozatban döntött. A jogszabálysértések az Alkotmány 2. § (1) bek.-ben rögzített jogállamiság elvét sértik. Az eljárási szabálysértés következményeként a panaszos nem élhetett fellebbezési jogával, ezért az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslati joga is sérült. A panaszos 1995. V. 5-én írt levelére nem kapott választ, többi beadványára is késedelmesen válaszolt a hivatal. Emiatt panaszos az Alkotmány 64. §-ában rögzített panasz jogával sem élhetett megfelelően.

A panaszos második kérelme kapcsán az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a panaszos a Tb. tv. alapján résznyugdíjra akkor jogosult, ha legalább 10 év szolgálati idővel rendelkezik. Ez a feltétel nem állt fenn, ezért saját jogú résznyugdíjra nem jogosult. Mivel a panaszos nem tartózkodik állandó jelleggel Magyarországon, ezért a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlékra nem jogosult. A panaszos újabb beadványában éppen azt kifogásolta, hogy azért nem jár neki a juttatás, mert külföldön él. A Hgtv. szerinti juttatás egyik feltétele a Magyarországon élés, és a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlék bevezetéséről szóló kormányrendelet is kiköti az állandó jellegű magyarországi tartózkodást. Az Alkotmány 70/A. §-a tiltja a diszkriminációt, de diszkrimináció csak akkor áll fenn, ha az azonos helyzetű állampolgárok közül önkényesen kiválasztott csoportra tartalmaz a jogszabály-rendelkezést. Az országgyűlési biztos általános helyettese diszkriminációt nem állapított meg.

A panaszos sérelmezte, hogy öröklési illetéket nem az adásvételi szerződésben rögzített érték alapulvételével szabták ki. Az illetékhivatalok az illetéktörvény (Itv.) 70. §-a alapján állapították meg az örökölt ingatlan értékét. Az érték meghatározásakor figyelembe vették a hagyatéki leltárban rögzített értéket és helyszíni szemlét is tartottak. A másodfokú határozat részletezte, milyen összehasonlító adatok alapulvételével állapították meg az illeték alapját. Az illetékhivatal eljárása jogszabályt nem sértett. A panaszos sérelmezte még, hogy az illetékhivatal helyett a Sigma Rt.-nek kell az illetéket befizetni. Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. tv. (Art.) 77. §-a rendelkezik a nem belföldi személy adófizetésére vonatkozó eljárásról, mely szerint, a külföldi személy adózásával kapcsolatos intézkedéseket a PM által kijelölt szerv teszi meg. A PM e tevékenységre a Sigma Rt.-t jelölte ki.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az illetékhivatal az utasításnak megfelelően járt el, amikor az illeték befizetését a Sigma Rt.-én keresztül kérte. Az 1996. XI. 16-án kihirdetett 1996. évi LXXXVI. tv. úgy módosította az Art.-t, hogy a közbeszerzési eljárás nyertese végzi el az Art. 77. §-ában meghatározott feladatokat. A törvény 1997. I. 1-jén lépett hatályba, így nyilvánvalóan kevés volt az idő az előírt pályáztatás lefolytatásához, ezért a pályázat lezárásáig a pénzügyminiszter által kijelölt szerv jár el, annak ellenére, hogy arra már nincs jogszabályi felhatalmazása.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata megállapította, hogy a feltárt visszásságok sértik az Alkotmány 2. § (1) bek.-ben rögzített jogbiztonság elvét, mert a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. (Jat.) rendelkezéseinek nem felel meg, hogy a pénzügyminiszter körlevélben nevezte meg az Art. 77. §-a alapján eljáró szervet.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában felhívta az igazságügy-miniszter figyelmét arra, hogy a törvénytervezetek előkészítése során érvényesítse a Jat. 12. §-ában megfogalmazott elvet, és a jogszabályok hatályba léptetésére olyan időpontot állapítson meg, hogy az kellő időt biztosítson a felkészülésre. Felkérte a pénzügyminisztert, hogy a pályázat lezárása után haladéktalanul intézkedjen a PM utasítás hatályon kívül helyezéséről, és a Jat. rendelkezéseivel összhangban jogszabályban tegye közzé a pályázat eredményét. Felhívta az önkormányzat jegyzőjét, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a hivatalok az érdemi kérelmek felől, az Áe. 15. §-ában rögzített határidőn belül, az Ae. szabályainak betartásával, alaki határozatban döntsenek.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az IM válaszát elfogadta, mivel az kellő hangsúlyt fektet a Jat. elveinek következetes érvényesítésére.

A Pénzügyminisztérium válaszában arról tájékoztatott, hogy a pályázat lezárulása után közzéteszi a pályázat nyertesének nevét. Nem értett egyet az ajánlás azon részével, hogy a körlevelet helyezze hatályon kívül, és véleménye szerint nem sértették meg a Jat. szabályait az Art. módosítása során. Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlását módosította akként, hogy a Pénzügyminisztérium a körlevelet ne hatályon kívül helyezze, hanem azt úgy érvénytelenítse, hogy a Jat. 55. § (3) bekezdés szerinti tájékoztató kiadása során erre is térjen ki. Ajánlása második részét visszavonta. Az ajánlást a jegyző elfogadta, és a panaszos ügyében érdemi határozatot hozott.

OBH 4714/1996.

A panaszos beadványában az állam tulajdonába került 45 000 Ft árverési előleg visszaszerzésében kérte az országgyűlési biztos segítségét.

A beadvány vizsgálata során felmerült a jogállamiság, valamint a jogorvoslati jogosultság sérelmének gyanúja.

Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálata során megállapította, hogy a panaszost és feleségét a Bicske településen tartott árverésből az árverés vezetője az árverés további részéről kizárta és a 45 000 Ft árverési előlegüket az állam tulajdonába vette. A kizárás oka az volt, hogy az ajánlattétel lezárását követően panaszos és felesége nem élt vételi jogával. A panaszos az OKKH elnökének írt levelében azt kérte, hogy az elnök a kizáró határozatot változtassa meg, és a 104/1991. (VIII. 3.) Korm. rendelet alkalmazásától szociális indokok alapján tekintsen el. Az OKKH elnöke válaszlevelé-

ben azt közölte, hogy a Fejér Megyei Kárrendezési Hivatal eljárása megfelelt a jogszabályi előírásoknak, ezért az árverésből kizáró határozat megváltoztatása nem áll módjában.

A kizárás ellen jogorvoslatnak van helye, a kizárt személy ugyanis az árverés lezárását követő három napon belül árverési kifogással élhet az OKKH-nál, amely azt a beérkezéstől számított harminc napon belül elbírálja. A hivatal árverési kifogást elutasító döntése ellen bírósági felülvizsgálatnak is helye van. A panaszos levelére, melyben a kizárásról szóló határozat megváltoztatását kérte, az OKKH tájékoztató levélben válaszolt, határozatot nem hozott.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének álláspontja szerint az OKKH azzal, hogy alakszerű határozat helyett levélben válaszolt, megfosztotta panaszost a bírósági felülvizsgálat lehetőségétől. Ez az eljárás sértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elvét, valamint az 57. § (5) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jog sérelmével is járt.

A visszásság orvoslására az általános helyettes rövid úton (távbeszélőn) arra tett ajánlást, hogy panaszos kifogására az OKKH hozzon határozatot.

Az OKKH elnöke az ajánlást elfogadta, a hivatal az árverési kifogásról alakszerű határozatot hozott.

OBH 4751/1996.

Társasház közös képviselője fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert a Fővárosi Vízművek Rt. mellékvízmérős számlázási szerződési feltételeit sérelmezte.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. Az rt. a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendeletben nem szabályozott — fogyasztókra hátrányos — feltételeket írt elő a blankettaszerződés tervezetében. Az rt. mellékvízmérős számlázási szerződés tervezeteket juttatott el a fogyasztókhoz. Abban bevezette a „vízdíj fizető” fogalmát, a fogyasztótól való megkülönböztetés érdekében. Ilyet a kormányrendelet nem ismer. A leolvasásért és a számlakészítésért külön díjat számít fel még akkor is, ha a számlát a fogyasztó bevallása alapján készíti el. A vízmérő által mutatott mennyiségért a szolgáltató nem kívánt felelősséget vállalni, holott a mérő utólagos beszereléséhez hozzájárulása szükséges és a mérőóra hitelesítését is a legtöbb esetben ő végzi el. A vizsgálat megállapította, hogy az rt. a mellékvízmérőkre számlázási szerződéseket köt, holott a kormányrendelet 8. §-a értelmében az egyéni fogyasztókkal szolgáltatási szerződést kell kötnie. Így nem a társasházi közösséggel, hanem az egyénnel kerül jogviszonyba. A társasháztól egyetemleges felelősség címén az egyén hátralékát nem lehet behajtani. A bekötési vízórákra külön szerződést kell kötnie a közös képviselővel, mivel a vizsgálat idején hatályos társasházi tvr. értelmében a közös képviselő jogosult az önálló jogalanyisággal nem rendelkező társasház számára jogokat és kötelezettségeket szerezni. E szerződés alapján a közösség közös vízfogyasztásáért a társasház tagjai közösen felelnek. A számlák kiállításának alapja a bekötési vízmérőn mért víz mennyisége, ezért a Fővárosi Közgyűlés rendeletének 1. § (3) bekezdése értelmében a vízdíj a számlázás költségeit is tartalmazza, tehát az rt. a mellékmérős számla elkészítéséért külön díjat nem számíthat fel. A 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet 8. §-a kötelezővé teszi az egyéni fogyasztó számára számla készítését külön díjazás nélkül. Az állam kötelezővé teszi a szabályszerű számla kiállítását a bevétel, nyereség ellenőrizhetősége céljából. Mindezekre figyelemmel sem lehet a számla kiállításával kapcsolatosan költségeket felszámítani. A kormányrendelet 18. § (7) bek. szerint a fogyasztó költségére a mellékvízmérőt üzembe helyezésekor hitelesítési bélyegzővel és zárral kell ellátni. Mivel a hitelesítést a szolgáltató vagy megbízottja végzi, köteles felelősséget vállalni a vízmérő által mutatott mennyiségért. Abban az esetben mentesül csak a felelősség alól, ha a hitelesítési bélyegzőt vagy a zárat a fogyasztó megsérti vagy megrongálja.

Az országgyűlési biztos 1997. IX. 19-i ajánlásában felkérte a Fővárosi Vízművek Rt.-t, hogy a bekötési és mellékvízmérő órákkal kapcsolatos szolgáltatási szerződéseket a hatályos jogszabályokra figyelemmel kössék meg, illetve azokat módosítsák. Egyidejűleg ajánlással fordult a Fővárosi Közgyűléshez, hogy a 4/1995. (II. 13.) számú rendeletében rögzítse, hogy a számla kiállításáért a vízszolgáltató gazdálkodó szervezet nem számíthat fel díjat. Az országgyűlési biztos ajánlásában egyúttal felkérte a közlekedési, hírközlési és vízügyi minisztert, hogy gondoskodjon a vízszolgáltatást végző gazdálkodó szervezetek szerződési feltételeinek előzetes vizsgálatáról, bevonva a fogyasztók érdekvédelmi szerveit. Az rt. a vizsgálat megállapításait nem fogadta el, ezért az országgyűlési biztos az ajánlását 1997. december 12-i levelében fenntartotta. Az rt. 1998. I. 15-én jelezte, hogy a szerződéseik szövegéből az egyetemlegesség használatát törölték, a szerződést egyébként jogszerűnek tartják.

A miniszter és a közgyűlés az ajánlást elfogadta, de a rendelet módosítását nem tartották szükségesnek, mert az ár tartalmát a kormányrendelet meghatározza. Az országgyűlési biztos 1997. december 29-i válaszában az ajánlását fenntartotta.

OBH 4757/1996.

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy a Budakörnyéki Földhivatal nem jegyezte be tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba a Törökbálinton, 1993. augusztus 10-én megtartott termőföldárverésen megszerzett ingatlanra vonatkozóan.

Az ügyben a jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz fűződő alkotmányos jog sérülhetett, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot rendelt el, és a Pest Megyei Földhivatal vezetőjét felkérte előzetes vizsgálat lefolytatására.

A Pest Megyei Földhivatal vezetője azt a tájékoztatást adta, hogy az árverésen elkelt föld kitűzését a Budakörnyéki Földhivatal 1995. június 5-én végezte el. Ennek kapcsán derült ki, hogy az árveréssel érintett táblát újra kell osztani, melyet a megyei kárrendezési hivatal 1996. augusztus 14-én végzett el. Ezt követően az ingatlant a földhivatal a helyszínen kitűzte, birtokba adta és panaszos tulajdonjogát bejegyezte az ingatlan-nyilvántartásba.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az eljáró hatóság eljárásával alkotmányos visszásságot okozott, mert megsértette az Alkotmányban rögzített jogállamiság és jogbiztonság [2. § (1) bek.], valamint a tulajdonhoz fűződő [13. § (1) bek.] alkotmányos jogot, de tekintettel arra, hogy a sérelmet a Budakörnyéki Földhivatal saját hatáskörében orvosolta, az országgyűlési biztos általános helyettese a vizsgálatot ajánlás nélkül lezárta.

OBH 4776/1996.

A panaszos beadványában azt kifogásolta, hogy Tokaj város polgármestere a város intézményeinek szerkezetátalakítása során kiadott körlevelében figyelmeztette a város továbbfoglalkoztatást nem vállaló és jogviszonyukat végkielégítéssel megszüntető közalkalmazottait, hogy a későbbiekben a városi intézményekben és a város által alapított gazdálkodó szervezetekben nem vállalhatnak újra munkát.

A szóban forgó esetben a közalkalmazottak jogviszonyát a Tokaj város képviselő-testülete által elhatározott átszervezés, illetve az átszervezéssel összefüggésben a munkáltató költségvetési szerv jogutód nélküli megszűnése érinthette. A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény mindkét esetre előírja, hogy ha a munkavállaló nem foglalkoztatható tovább, vagy a nem költségvetési szerv jogutódnál nem kívánja továbbfoglalkoztatását, akkor végkielégítés illeti meg. A végkielégítés a munkáltatóra, illetve fenntartójára kétségtelenül nagy gazdasági terhet ró. A törvény azonban sem a gazdasági teherre, sem más szempontra tekintettel nem teszi lehetővé azt, hogy a munkáltató a közalkalmazottat továbbfoglalkoztatásra bírja, és ezáltal megfossza a végkielégítéshez való jogától. Az ilyen munkáltatói intézkedés sérti a Munka Törvénykönyvében megfogalmazott rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét. A jog gyakorlása különösen akkor nem rendeltetésszerű, ha az mások jogos érdekének csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségének korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányul vagy erre vezet.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy Tokaj város polgármesterének körleveleiben megfogalmazott felhívás, illetve ajánlás alkotmányos visszásságot okozott a munkához való jog megsértése folytán. A körlevélben foglalt álláspont alkalmas volt továbbá arra, hogy az ajánlást, illetve felhívást figyelmen kívül hagyó, és közalkalmazotti jogviszonyukat megszüntető személyeket későbbi alkalmazásuk esetén hátrányos megkülönböztetés sújtsa. A körlevelekben foglalt ajánlás, illetve felhívás folytán alkotmányos visszásságot okozott a tilalmazott megkülönböztetés közvetlen veszélye folytán is.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában kérte, hogy Tokaj város polgármestere a vizsgálatról készült jelentést az önkormányzat hirdetőtábláján 30 napra függessze ki, körleveleinek alkotmányos visszásságot okozó részeit újabb körlevélben vonja vissza, illetve újabb körlevelét Tokaj város közéleti lapjában, a Tokaji Hírekben tegye közzé. A polgármester válaszában kifejtette álláspontját, mely szerint az ajánlásokkal nem ért egyet, és tájékoztatta az országgyűlési biztos általános helyettesét, hogy ajánlásait a felettes szervéhez felterjeszti. Tokaj város képviselő-testülete a kezdeményezéseket nem fogadta el.

Az országgyűlési biztos általános helyettese kezdeményezéseit ajánlásként fenntartotta, amelyet a képviselő-testület maradéktalanul elfogadott.

OBH 4842/1996.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert az újsághirdetés alapján vásárolt személygépkocsiját az átírás alkalmával lefoglalta a rendőrség, mivel az lopott volt. Az ügy kimeneteléről, az eladó ellen tett feljelentésének sorsáról három évig semmilyen értesítést nem kapott. A panaszos feljelentést tett ismeretlen elkövető ellen csalás miatt, ügyében a nyomozást a Bp. II. Ker. Rendőrkapitányság végezte. Az összefoglaló jelentés szerint az elkövető kilétét nem sikerült megállapítani, ezért az ügy előadója az eljárás megszüntetését javasolta. A nyomozati iratokat megküldték az V. Ker. Rendőrkapitányságnak anélkül, hogy a feljelentőt erről tájékoztatták volna. Az V. Ker. Rendőrkapitányság a lopás ügyében folytatott nyomozást korábban megszüntette, a gépkocsi megtalálásáról nem értesültek, a II. kerületből érkezett iratok elvesztek.

A beadvány alapján az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot rendelt el a jogállamisághoz és a jogbiztonsághoz való jog [Alk. 2. § (1) bek.] sérelmének gyanúja miatt.

A rendőri eljárással kapcsolatban megállapított mulasztások sértették a jogállamiság és a jogbiztonság alkotmányos alapelveit. A hasonló problémák előfordulásának megakadályozása és a konkrét üggyel kapcsolatos felelősség megállapítása érdekében az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában felkérte a budapesti rendőrfőkapitányt, hogy vizsgáltassa meg a nyomozás szakszerűségét és teljességét, állapítsa meg az elkövetett eljárási szabálysértések okait, az eljáró rendőrök felelősségének mértékét, és intézkedjék a nyomozás befejezéséről. Ajánlotta továbbá, hogy a főkapitány intézkedjék az ügyek egyesítése és elkülönítése, az ügyféli jogok biztosítása érdekében.

A budapesti rendőrfőkapitány az ajánlásra a törvényes határidőn belül válaszolt, az ajánlott intézkedéseket végrehajtotta.

OBH 4963/1997.

A Magyar Hírlap 1997. május 10-i számában „Verés a vesztesnek” címmel megjelent írás szerint az egyik pécsi gimnázium kosárlabda csapatának tagjait egy peremkerületi iskolában a meccs után megtámadták. Az eseményeket követően büntetőeljárás indult három személy ellen, csoportos garázdaság gyanúja miatt. A cikk azt is tartalmazta, hogy a vendégcsapatot kísérő tanárt be sem hívták a rendőrségre, a csapat fiatalkorú tagjait pedig törvényes képviselő jelenléte nélkül hallgatták ki a történtekről. A cikk alapján hivatalból vizsgálat indult a jogállamiság és a jogbiztonsághoz való jog. [Alk. 2. § (1) bek.] sérelmének gyanúja miatt.

Az ügyben a pécsi Ciszterci Rend Nagy Lajos Gimnáziumának tanára tett feljelentést és a pécsi rendőrkapitányság

garázdaság bűntettének alapos gyanúja miatt rendelt el nyomozást. Az iratokból megállapítható volt, hogy az újságcikkben megjelent azon állítás, mely szerint a vendégcsapatot kísérő tanárt a rendőrség nem hallgatta meg, nem fedi a valóságot.

Az országgyűlési biztos az ügyben több — a jogállamiság és jogbiztonság sérelmét okozó — alkotmányos visszásságot állapított meg, melyek közül kiemelhető, hogy a nyomozó szerv eljáró tagja a folytatólagos tanúkihallgatásoknál a tanúkat nem figyelmeztette a hamis tanúzás törvényes következményeire. Nem tett eleget maradéktalanul a rendőri szerv a Be. 87. § (2) bekezdésében foglaltaknak sem. Egy gyanúsított kihallgatásán, továbbá valamennyi folytatólagos gyanúsítotti kihallgatáson ugyanis nem figyelmeztette a gyanúsítottat arra, hogy nem köteles vallomást tenni, a vallomástételét a kihallgatás folyamán bármikor megtagadhatja, továbbá, hogy amit mond, az bizonyítékként felhasználható. Ugyanez a mulasztás történt akkor, amikor a gyanúsítottakat a hatóság tanúkkal szembesítette.

Az országgyűlési biztos a feltárt szabálytalanságok miatt ajánlotta a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket, illetve hívja fel a felügyelete alá tartozó nyomozó szerveket a büntetőeljárásról szóló jogszabályok és a vonatkozó belső rendelkezések maradéktalan betartására. Megkereste továbbá a Baranya Megyei Főügyészség vezetőjét és indítványozta az ügy felülvizsgálatát és a fokozott ügyészi felügyeletet.

Az ajánlásokat az érintettek elfogadták.

OBH 5006/1997.

Magyarországot sokan az öngyilkosok, az alkoholisták és a depressziósok országának tartják. A KSH adatai szerint az öngyilkosság 1930-tól 1995-ig átlagosan az összes halálozás 2—3,4%-át képezte. Évente több mint háromezer ember hal meg öngyilkosság következtében, és a szakemberek szerint ennek tízszerese lehet a kísérletek száma. Nem egyértelmű a jelenség társadalmi megítélése, általában igen erős a késztetés az eltitkolására mind az öngyilkosságot megkísérlő személy, mind közvetlen környezete részéről. A világviszonylatban gyakori előfordulás és az öngyilkossággal kapcsolatos sajátos társadalmi attitűd miatt az országgyűlési biztos hivatalból indított vizsgálatot annak feltárására, hogy az öngyilkosságot megkísérlők Alkotmányban biztosított emberi és állampolgári jogai hogyan érvényesülnek.

A vizsgálat menete követte azt a sorrendet, ahogy az öngyilkosságot megkísérlő személyek az ellátásban közreműködő szervekkel — rendőrség, mentőszolgálat, egészségügyi intézmények — találkozhatnak. A vizsgálat helyszíne az öngyilkosságok számát tekintve az országon belül leginkább veszélyeztetett Csongrád megye, székhelye Szeged, az alacsony szuicid rátájú Nógrád megyéből Balassagyarmat, a legsokoldalúbb budapesti ellátórendszer és a hagyományokat leginkább követő ceglédi ellátás volt. A vizsgálat a négy megjelölt városban 23 intézményre és — az egészségügyi intézmények ellátási területe szempontjából — megközelítőleg 3 millió lakosra terjedt ki.

A szakirodalom szerint — az adatszolgáltatás bizonytalanságaira is figyelemmel — Magyarországon a befejezett öngyilkosságok száma a statisztikák létezése óta a környező országokénál mindig magasabb volt, függetlenül az országban uralkodó politikai berendezkedéstől, a változó életkörülményektől. Az elmúlt száz évben a befejezett öngyilkosságok folyamatos emelkedése volt tapasztalható. Csupán a legutóbbi tíz évben volt talán bizonyos mértékű csökkenés. Százezer lakosra vetítve 1987-ben 47,8, 1996-ban 33,1 volt a befejezett öngyilkosságok száma. A szomszédos országokról a KSH csupán néhány adattal rendelkezik; Romániában 1992-ben 11,6 és Ausztriában 1993-ban 21,3 volt ez az arány.

A különböző felmérések — KSH, Népjóléti Minisztérium (NM) — jelentősen eltérő adatai, valamint a vizsgálat tapasztalatai alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy az utóbbi években Magyarországon a befejezett öngyilkosságokról és az öngyilkossági kísérletekről, egyrészt a megváltozott egészségügyi finanszírozás követelményei, valamint egyéb okok következtében, az egészségügyi ellátó szerveknél megbízható adatok nem állnak rendelkezésre. Így például a KSH adatai szerint 1994-ben összesen 3625, 1995-ben pedig 3369 öngyilkossági haláleset volt Magyarországon. Ezzel szemben az NM Gyógyinfók 1997 című kiadványa szerint — amely az öngyilkosság és önsértés miatti betegforgalmi adatokat az egészségügyi finanszírozás alapját képező Betegségek Nemzetközi Osztályozása kódlista alapján tartalmazza — 1994-ben 10 388 öngyilkosságot megkísérlő személyt láttak el, melyből 313 eset végződött halállal, 1995-ben pedig a 9825 ellátottból 331 személy halt meg. Bár arról nincs pontos információ, hogy az öngyilkosságot megkísérelt személyek mekkora hányada kerül egészségügyi intézménybe, de a fenti számokban megjelenő különbség miatt megkérdőjelezhető a hiteles nyilvántartás. Ezt a feltételezést támasztja alá az is, hogy csupán a vizsgált 12 sürgősségi ellátást nyújtó osztályon 1994-ben több mint 5000, 1995-ben pedig több mint 4800 öngyilkossági kísérletet regisztráltak. Hasonló ellentmondás látszik az egyes öngyilkossági módok nyilvántartásai között is. A KSH felmérése szerint az 1994-ben befejezett öngyilkosságok közül 748-at, 1995-ben pedig 692-t követtek el mérgezéssel, az Országos Munka- és Üzemegészségügyi Intézetben működő Egészségügyi Toxikológiai Tájékoztató Szolgálat nyilvántartása alapján viszont mérgezés következtében halállal végződött öngyilkosság 1994-ben 112, 1995-ben 98 volt. Az egészségügyi intézmények közül az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet nem tartotta nyilván az öngyilkossági kísérlet miatt kezelt betegeket.

Az adatok ilyen mértékű eltérésének és az egyes intézményeken belüli nyilvántartás megszűnésének oka elsősorban az új egészségügyi finanszírozási rendszer szerinti adatszolgáltatás és regisztrálás. A néhány éve bevezetett fekvőbeteg-finanszírozás következtében a „Suicid tentamen” diagnózis első helyen történő feltüntetése — amennyiben van más diagnózis is — nem érdeke az intézménynek, mivel alacsony a hozzá rendelt átlagos ápolási napok száma és az ettől függő ún. súlyszám. Így a fő diagnózis a mérgezés vagy a sérülés típusa. Hasonlóképpen alakul a járóbeteg-ellátás finanszírozá-

sa is. Az ily módon 2. vagy 3. helyre szorult öngyilkossági kísérlet diagnózis pedig csak a kórrajzban vagy az ambuláns lapon található meg, és csak hosszadalmas gyűjtőmunkával lehet valóságos információkhoz jutni.

A befejezett öngyilkosságok és az öngyilkossági kísérletek problémáját nem lehet az egész társadalom mentális és fizikai állapotától elválasztva kezelni. Azonban az öngyilkosságot megkísérlők teljesebb értékű ellátásának biztosításához megbízható statisztikai adatokra van szükség. Az adatok nyilvántartásában jelenleg tapasztalható anomáliák veszélyeztetik az érintett állampolgároknak az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében biztosított legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogának érvényesülését.

Már a vizsgálat előkészítése során nyilvánvalóvá vált, hogy ma Magyarországon az öngyilkosság, mint egészségügyi és egyben társadalmi probléma kezelésére nincs kiépített rendszer. Az ellátás módja, terjedelme és intézményei a helyi adottságoktól, sajátosságoktól és esetenként elhivatott szakemberek egyéni kezdeményezéseitől függően különböznek. Az ellátás három fő részre tagozódik: a megelőzésre, az egészségügyi ellátásra és az utógondozásra.

A megelőzés tovább bontható a kimondottan egészségügyi megelőzésre; ide sorolhatjuk a háziorvosi hálózatot, amely közvetlen kapcsolatban van a lakossággal és a legjobban kiépült az országban. E két említett jellemző következtében a megelőzés leghatékonyabb tényezője lehetne, hiszen a lakosság körében is az a felfogás él, hogy minden problémával a háziorvoshoz kell fordulni. Hátránya viszont, hogy a háziorvosi hálózatban dolgozó orvosok alig, vagy egyáltalán nem kapnak szuicidiológiai képzést, így többnyire nem ismerhetik fel a szuicid veszélyt, ezért nem várható el, hogy a helyzetnek megfelelő krízisintervencióval lépjenek közbe.

Az egészségügyi megelőzés másik eleme a krízis osztály és ambulancia, amely rendeltetésénél fogva képes a szuicid kísérletek számának jelentős csökkentésére. Az itt dolgozó szakemberek bevonhatók az orvosegyetemi és a posztgraduális képzésekbe. Hatékonysága azonban vitatható, mivel krízisintervenciós osztály és ambulancia kizárólag a Fővárosi Önkormányzat Erzsébet Kórházában van, ezenkívül pedig krízis ambulancia is csak néhány megyében — közöttük Szegeden — működik.

A megelőzés jelentős tényezője lehetne a szociális ellátó rendszer keretébe tartozó családsegítő szolgálat, azonban ennek a hálózatnak a szakembereit általában nem ilyen feladatra képezték ki. A mentálhigiénés képzés sem egységes elvek szerint történik. A családsegítő szolgálat csak lehetőség a jelenlegi megelőzés rendszerében, de nem valóságos tényező.

A megelőzés és egyben az utógondozás fontos eleme lehet az önsegítő klubok, egyesületek hálózata. Ilyen civil szerveződés azonban — nem utolsó sorban finanszírozási okok miatt — nagyon kevés van. Egyik formája a lelkisegély telefonszolgálat, amelyeket kimondottan a megelőzés céljából hoztak létre. Állami, illetőleg tb-finanszírozás hiányában valamennyi telefonszolgálat civil szervezetként működik, pályázatokból tartják fenn magukat. Tevékenységüket önkéntesek munkájára és az egészségügyi ellátástól eltérő szakmai működési elvekre alapozzák. Hatékonyságukat rontja, hogy a vidéki lakosság többsége számára gyakorlatilag elérhetetlenek. Az eddigi rendkívül rossz vidéki telefonellátottság miatt vidéken a szolgáltatásnak hagyományai sincsenek. A megelőzéssel összefüggésben kell megemlíteni, hogy az 1996. évi Magyar Mentálhigiénés Program, azon kívül, hogy deklarálja a mentálhigiénés mozgalom fő irányai között az emberi személyiség fejlődésének elősegítését és zavarai kiküszöbölését, az öngyilkosság megelőzésével kapcsolatos stratégiát és taktikát nem tartalmaz.

Az egészségügyi ellátás is további két, jól elkülöníthető részre osztható, a sürgősségi és a szakellátásra. A sürgősségi ellátás — mentés és detoxikálás — a szuicidiológiai ellátás legjobban kiépített területe, annak ellenére, hogy sem a mentés, sem pedig a detoxikálás területén nincsenek speciális szabályok az öngyilkosságot megkísérlő személyek ellátására. Mindkét területen a más okból sürgősségi ellátásra szoruló betegek kezelésére vonatkozó szabályokat követik. A mentés többnyire az Országos Mentőszolgálat keretében történik. Az Országos Mentőszolgálat szervezettsége, egységes mentési elvei, gyakorlata és nagy hagyománya miatt az ország egyik legjobban működő egészségügyi ellátórendszere. A vizsgálat az Országos Mentőszolgálat Szervezeti és Működési Szabályzatával összefüggésben azonban megállapította, hogy az egyes helyeken — az elmebetegekkel kapcsolatos eljárás rendjében — nem volt összhangban az időközben módosult jogszabályi rendelkezésekkel, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság és a hozzá fűződő jogbiztonság követelményével összefüggésben alkotmányos visszásságot keletkeztetett. A mentésben közreműködő másik szerv, a helyi rendőrkapitányság tekintetében a vizsgálat — egy kivétellel — alkotmányos visszásságot nem tapasztalt. Szegeden speciális helyi gondként vetették fel, hogy a helyszínre érkezéskor, ha az öngyilkossággal fenyegetőző vagy azt megkísérlő személy magánlakásban tartózkodik és nem járul hozzá a belépéshez, a kiérkező rendőrjárőr is csak ügyeletének külön utasítására — amelyhez az ügyeletes előzetesen telefonon ügyészi engedélyt kér — hatol be a lakásba. A vizsgálat megállapítása szerint ez a rendőri eljárás, tekintettel arra, hogy nem a vonatkozó jogszabályi előírások szerint történik, alkotmányos visszásságot jelent az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság és jogbiztonság követelményével összefüggésben. Időigényessége miatt veszélyeztetheti a mentőszolgálatnak a mentési tevékenységét is, és ezáltal az érintett állampolgárnak az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében biztosított legmagasabb szintű testi egészséghez való jogát.

A sürgősségi ellátás egyik része a detoxikálás, amelyet az ország különböző helyein különbözőképpen végeznek. Így valamely belgyógyászati osztály általános belgyógyászati ambulanciáján, súlyosabb, tartós intenzív ellátás igénylő betegek esetében az intenzív terápiás osztályokon. Olyan is előfordult, hogy pszichiátriai osztályon, Budapesten pedig a speciálisan erre a célra felállított és több részleget magában foglaló, a Fővárosi Önkormányzat Erzsébet Kórház Sürgősségi Belgyógyászati és Klinikai Toxikológiai Osztályán. Ezeken a helyeken az ellátás a sürgősségi ellátás elveit követi, és az öngyil-

kossági kísérlet miatt kezelt betegek — a Fővárosi Önkormányzat Erzsébet Kórház kivételével — a betegforgalomnak csak kis hányadát jelentik. Általánosan elterjedt, hogy a kórházból való elbocsátás előtt pszichiáter konzíliumot vesznek igénybe. Azonban a pszichiátriai konzílium időpontja és célja nem igazodik a beteg krízis állapotához. A krízis kezelése szempontjából kedvezőbb körülményeket jelent, ha a sürgősségi ellátást a pszichiátriai osztályok végzik — például Balassagyarmaton —, itt azonban a sürgősségi belgyógyászati ellátásra nem biztosítottak megfelelő színvonalon a személyi és tárgyi feltételek.

A sürgősségi ellátás másik formája a traumatológiai ellátás. Az öngyilkosságot megkísérelt betegek ellátását ezeken az osztályokon egyértelműen a sérülés jellege határozza meg. Van olyan intézmény — az Országos Traumatológiai Intézet —, ahol ezeket a betegeket elbocsátásuk előtt még csak nem is látja pszichiáter.

A szuicidiológiai ellátás következő lépcsőfoka a szakellátás. Kimondottan az öngyilkossági kísérlet után lévő betegekre szakosodott kórházi osztály csak 1 van az országban, a Fővárosi Erzsébet Kórházban. Itt az ellátást a szuicidiológia elveinek megfelelően szervezték meg, és kimondottan azért hozták létre, hogy az öngyilkossági kísérlet után lévő betegekhez közel vigyék a mentálhigiénés-pszichoterápiás kezelést. Az ellátás alapja az a pszichiátriai-pszichológiai megfigyelés, hogy az öngyilkossági kísérlet után lévő betegek közvetlenül a mérgezés és/vagy más cselekményből történő „ébredésüket" követő órákban a pszichoterápiás kapcsolatra sokkal fogékonyabb lelki állapotban vannak, mint akár csak 24 órával később.

Az öngyilkos személy lelki védekező mechanizmusai, amelyek korábbi összeomlása vezetett az öngyilkossági kísérlethez, még nem álltak helyre, még nem kezdődött el az az elhárítás, az a tagadás, az a bagatellizálás, amelyek mind az öngyilkossági kísérlet eliminálását, „elfelejtését" hivatottak szolgálni. A pszichoterapeuta tehát ezt az átmeneti lelkiállapotot kihasználva tud terápiás kapcsolatot kialakítani a beteggel, aki, mivel ebben a válságos helyzetben megértő és elfogadó személlyel találkozott, képes az öngyilkossági kísérletet kiváltó konfliktus — ami az esetek túlnyomó többségében családi, kisebb részben egzisztenciális, szociális probléma vagy betegség — feldolgozására, és új problémamegoldási módok keresésére. Az osztályon kiterjedt ambuláns ellátást is folytatnak. A korábban kezelt betegek jelentős hányada az utókezelésre visszajár. A kifejezetten krízis ellátásra szervezett osztályon kívül több olyan pszichiátriai osztály is van — például Szegeden —, amelyek az egészségügyi ellátó rendszerben elfoglalt helyzetük és hagyományaik folytán felvállalták az öngyilkossági kísérlet után lévő személyek kezelését, és lehetőségeik szerint megkülönböztetett figyelmet fordítanak rájuk. Ezzel szemben a vizsgálat szerint az a tény, hogy a ceglédi Toldy Ferenc Kórház-Rendelőintézet pszichiátriai osztályán nincs ambulancia és ezáltal nem lehetséges — a ceglédi ideggondozó körzetébe tartozó betegek kivételével — a korábban az osztályon kezelt betegeknek a későbbi, fekvőbeteg-ellátást nem igénylő kezelése, veszélyezteti az állampolgárok Alkotmány 70/D. § (1) bek.-ben foglalt legmagasabb szintű lelki egészséghez való jogát.

A szuicidiológia szakellátás központi kérdése a szuicidiológiai szakkonzílium. A vizsgálat tapasztalatai szerint az öngyilkossági kísérlet után lévő betegeknek nem elég csupán pszichiátriai konzíliumot biztosítani, hanem kifejezetten olyan szakemberre kellene ezt a feladatot bízni, aki rendelkezik szuicidiológiai szakismeretekkel. Ehhez egyrészt megfelelő képzés — posztgraduális oktatás —, másrészt a hatékony és szakszerű munka feltételeinek biztosítása szükséges. Ennek a konzíliumnak igen nagy jelentősége van a sürgősségi és szakellátás közötti átmenetnél, valamint az utógondozásban.

Szakmai szempontból értékelhető utógondozás csak a Fővárosi Erzsébet Kórházban, valamint néhány vidéki — közöttük a szegedi — krízis ambulancián folyik, ahol ugyan korlátozott számú beteg számára, de biztosították a szuicidiológiai szempontból szakszerű és modern ellátást. Öngyilkossági kísérlet után lévő betegeket kezelnek még a pszichiátriai és neurózis osztályokon is, de kezelésük általában nem mutat olyan speciális jelleget, ami megkülönböztetné azt más, azonos alapdiagnózisú, de nem szuicidiális beteg kezelésétől.

Az egészségügyi alapellátásban vagy a szociális ellátásban ismeretlen a szuicidiológiai utógondozás. Az utógondozás azonban nem csupán orvosi kérdés. Ezen a területen sokkal nagyobb szerepet kellene, hogy kapjon a szociális gondozás, amelynek már a kórházi osztályon vagy az ambulancián meg kell kezdődnie. Az öngyilkossági kísérletekhez vezető konfliktusok legtöbbször olyan összetett szocio-kulturális jellegűek, amelyek megoldásához nem elég az egészségügyi beavatkozás. A krízis terápia is csak akkor lehet sikeres, ha a szociális, családi, munkahelyi és egyéb problémák megoldásának elősegítésére is kiterjed.

A vizsgálat az öngyilkossági kísérlet után lévő betegek ellátásában több általánosan jellemző problémát észlelt. Egyik ilyen kérdés, hogy sokszor hiányzik a mentés során pszichiáter közreműködése, például ha ablakból kiugrással fenyegetőző személyt kell az elkövetésben megakadályozni. Az öngyilkosságot elkövető személyek általában nem pszichiátriai betegek, de a mérgezés vagy a szuicidiális szindróma miatt tudatszűkült állapotban szorulhatnak pszichiáter segítségére akkor is, ha nem elmebetegek. A vizsgálat azt állapította meg, hogy az öngyilkosságot elkövető személyek sürgősségi ellátásához mindenképp indokolt volna Budapesten és legalább régiónként 24 órás mozgó pszichiátriai ügyelet megszervezése. A szakembereket a mentésekhez is igénybe lehetne venni. A mentés során a pszichiátriai ellátás hiánya — egyes esetekben — az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében foglalt, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelmét okozhatja.

Az öngyilkosságot megkísérlő vagy azzal fenyegetőző személyek között előfordul olyan is, aki elmeállapotának akut zavara miatt jelent veszélyt önmagára. Ezzel összefüggésben vetődött fel a hatályos egészségügyi törvénynek a pszichiátriai betegek gyógykezelésére vonatkozó rendelkezése [1972. évi II. tv. 35. § (4) bek.], miszerint a sürgősségi beszállításra csak orvos jogosult, azonban a mentőszolgálatnál nagyon sok eset-

ben csupán mentőtiszt tud kimenni az ilyen esetekhez. Az orvos hiánya miatt veszélybe kerülhet az érintett állampolgárnak az Alkotmány 70/D. §-ban deklarált legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joga. Az egészségügyről szóló T/4459. számú törvényjavaslatnak a pszichiátriai betegek sürgősségi gyógykezelését szabályozó 196. § (1) bekezdése a közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsító betegek pszichiátriai intézetbe való szállításához egyébként — változatlanul — orvos intézkedését követeli meg.

Több intézményben jelezték, hogy nincs — jogszabályban vagy szakmai előírásban rögzített, garanciákkal biztosított — lehetőség a sürgősségi ellátást nyújtó belgyógyászati osztályokon arra, hogy ott tartsák a mérgezett, de maradni nem akaró, az esetek többségében zavart tudatállapotú, és a méreg felszívódásával — esetleg — ismét veszélyeztetett állapotba kerülő betegeket. A betegeket mérgezett állapotban a pszichiátriai osztályok nem veszik át, mivel a mérgezés ott nem látható el. A helyzetet súlyosbítja, hogy a gyógyszer, méreg felszívódása, illetve kiürülése alatt a beteg tudatállapota folyamatosan változik. Ebből a szempontból nem jelent megoldást az sem, ha pszichiáter konzíliárius vizsgálja a beteget. A konzílium elsődleges célja egyébként sem a tudatállapot megítélése, hanem az öngyilkossági veszélyeztetettség meglétének a megállapítása akkor, amikor a beteg tudata már tiszta és a hazabocsáthatóságáról kell dönteni.

A hatályos 1972. évi II. tv. 35. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vételnek van helye sürgős szükség esetén. A 35. § (5) bekezdése értelmében a sürgős szükség esete akkor állapítható meg, ha a beteg az elmeállapotának akut zavara következtében a saját vagy mások életére, testi épségére, illetőleg a környezetére közvetlen és súlyos veszélyt jelent, és a veszélyhelyzet csak az azonnali pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vétellel hárítható el. A 35. § (4) bekezdése szerint sürgős szükség esetén ... a kóros elmeállapotot ... vagy az annak tüneteit észlelő orvos közvetlenül intézkedhet a betegnek pszichiátriai fekvőbeteg-intézetbe szállítása iránt. Az egészségügyről szóló T/4459. számú törvényjavaslat a pszichiátriai betegek sürgősségi gyógykezelésre történő beutalása tekintetében lényegi változást nem jelent. A 196. § (1) bekezdése szerint: „Ha a beteg pszichés állapota, illetve szenvedélybetegsége következtében közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsít és ez csak azonnali pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vétellel hárítható el, az észlelő orvos közvetlenül intézkedik a beteg megfelelő pszichiátriai intézetbe szállításáról."

Az öngyilkosságot megkísérlő betegek esetében ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a mérgezés folytán még zavart tudatállapotú, önmagára továbbra is veszélyt jelentő személy esetében a belgyógyász — toxikológus — szakorvos csupán kezdeményezheti a pszichiátriai fekvőbeteg-intézetbe történő szállítást. A pszichiátriai fekvőbeteg-intézet azonban, amint a vizsgálat ezt feltárta, csak a mérgezésből gyógyult beteget veszi át. Így a belgyógyász feladata és egyben felelőssége, hogy lehetőség szerint meggyőzze a beteget a kezelés további vállalásáról, vagy tudomásul vegye azt, ha a beteg ezt nem akarja. Ha pedig élt a pszichiátriai fekvőbeteg-intézetbe való beutalás lehetőségével, akkor a mérgezés tüneteinek megszűnéséig igyekezzen — kényszerítő eszközök nélkül — az osztályon tartani a beteget. Ez utóbbi feladat adott esetben nem kis terhet jelent az egyébként is rendkívüli felelősséget jelentő sürgősségi ellátásban dolgozóknak. Felvetődött a saját felelősségére távozó, de még mérgezett, egyértelműen nem tiszta tudatállapotú betegek ellátásának kérdése akkor, ha az orvos tájékoztatása ellenére elhagyják az osztályt. A gyakorlatban ezt a kórlapokon dokumentálják, ahol az „Alulírott, kijelentem, hogy az orvosi figyelmeztetés ellenére, saját felelősségemre távozom" nyilatkozatot íratják velük alá.

Hasonló kérdés — a mentőszolgálatoknál és az egészségügyi ellátásban is alkalmazott — az ún. lemondó nyilatkozat, amikor a beteg ellátása kizárólag arra alapozva szűnik meg, hogy kijelenti: eláll az öngyilkossági szándékától. Egyértelmű, hogy ebben az esetben a beteg belátási képessége meglétének megítélése nem belgyógyászati szakkérdés. A vizsgálat megállapítása szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált élethez való és a 70/D. § (1) bekezdésében foglalt legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogokkal összefüggésben keletkezik alkotmányos visszásság annak a betegnek az esetében, aki nem kapja meg — zavart tudatállapotban tett nyilatkozata folytán — azt az ellátást, amely az életének a megmentéséhez és/vagy testi és lelki egészségének megőrzéséhez szükséges. A belátási képesség — és ezen belül a nyilatkozat elfogadhatósága — megállapításához pszichiáter közreműködésére volna szükség.

A Ptk. 17. §-a értelmében gondnokság alá helyezés nélkül is cselekvőképtelen az, aki olyan állapotban van, hogy az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége teljesen hiányzik. A 18. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy a cselekvőképtelen személy jognyilatkozata semmis. E két polgári jogi jogszabályhely értelmezéséből viszont az következik, hogy az öngyilkosságot megkísérelt és ennek eredményeként egyértelműen zavart tudatállapotú betegnek a saját felelősségére való távozásról szóló nyilatkozata semmis. Ezt az ellentmondást sem a hatályos egészségügyi törvény, sem más jogszabály vagy szakmai előírás nem oldja fel. Nem tisztázott az a kérdés, ki döntheti el azt, hogy az egyébként cselekvőképességet érintő gondnokság alatt nem lévő, de zavart tudatállapotú beteg belátási képessége megvan-e, és így például közvetlen életveszély fennállása esetén az eltávozásra vonatkozó nyilatkozata érvényes vagy érvénytelen.

Ez a szabályozatlanság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével kapcsolatban jelent alkotmányos visszásságot. A vizsgálatot végzők a probléma gyakorlati megoldását az öngyilkosságot megkísérlő személyeknek egy komplex, a sürgősségi belgyógyászati vagy traumatológiai és a pszichiátriai kezelést ötvöző ellátásában látják, ahol a két szakorvos együtt felel a betegért és az ellátásban mindkét szakma előírásait, eszközeit alkalmazni lehet. Az egészségügyről szóló T/4459. számú törvényjavaslat részletesen foglalkozik a betegek jogaival. Ezek között egyik új jogintézmény az ellátás jogának visszautasítása. Ez a lehetőség fő szabály szerint a cselekvőképes személyt illeti meg, aki az életmentő beavatkozást is visszautasíthatja meghatározott ala-

kiság megtartásával. Cselekvőképtelen személy vonatkozásában a törvényjavaslat szigorúbb feltételekkel engedi meg az ellátás visszautasítását, de változatlanul nyitva marad a kérdés, hogy ki minősül cselekvőképtelennek, a Ptk. 17. §-ában foglalt cselekvőképtelenség fennállását, vagyis a belátási képesség meglétét vagy hiányát ki és hogyan állapítja meg.

A vizsgálat megállapításai alapján az öngyilkosságot megkísérelt személyek Alkotmányban foglalt emberi és állampolgári jogainak érvényesülése és védelme érdekében az országgyűlési biztos a következő ajánlásokat tette.

Kezdeményezte, hogy az Országos Mentőszolgálat főigazgatója az Országos Mentőszolgálat Szervezeti és Működési Szabályzatát vizsgáltassa felül, és intézkedjen, hogy annak rendelkezései a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel összhangban legyenek.

Kezdeményezte, hogy az Országos Traumatológiai Intézet főigazgatója szervezze meg minden öngyilkossági kísérlet miatt az intézetben kezelt beteg pszichiátriai konzíliáriusi vizsgálatát.

Kezdeményezte, hogy az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet főigazgatója szervezze meg az intézetben az öngyilkosságot megkísérlő betegek nyilvántartását, és erre alapozva teremtse meg a speciális szuicidiológiai — ambuláns és fekvőbeteg-ellátás keretében történő — kezelés feltételeit.

Kezdeményezte a Szeged Városi Rendőrkapitányság vezetőjénél, hogy intézkedjen az alkotmányos visszásságot jelentő, az öngyilkossági ügyekkel összefüggő hívások esetén folytatott gyakorlatnak a jogszabályi előírásoknak megfelelő megváltoztatásáról.

Kezdeményezte, hogy a ceglédi Toldy Ferenc Kórház-Rendelőintézet igazgatója gondoskodjon a pszichiátriai betegeknek az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében foglalt, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joguk érvényesülésének minden feltételéről. Biztosítsa a kórház pszichiátriai osztályán fekvőbetegként kezelt betegeknek az ambuláns utókezelési lehetőségét akkor is, ha azok nem tartoznak — sem a diagnózis, sem az ellátási terület szempontjából — a kórházban működtetett ideggondozóhoz.

Kezdeményezte, hogy a népjóléti miniszter vizsgálja felül és kezdeményezze az egészségügyről szóló T/4459. törvényjavaslatnak a pszichiátriai betegek sürgősségi gyógykezelését szabályozó rendelkezéseit abból a szempontból, hogy mentőtiszt is jogosult legyen a sürgős szükségben történő beszállításra; dolgozza ki — a Ptk. 17. és 18. §-aiban foglalt rendelkezésekre figyelemmel — annak szabályait, hogy a zavart tudatállapotban lévő beteg nyilatkozatának érvényességét, pontosabban a zavart tudatállapotban nyilatkozatot tevő beteg belátási képességének meglétét ki és hogyan állapíthatja meg. Kezdeményezze a szükséges jogszabály megalkotását vagy módosítását; intézkedjen, hogy az öngyilkosságot megkísérelt személyek ellátását végző egészségügyi intézményekben tartsák nyilván az öngyilkossági kísérlet miatt kezelt betegeket; rendelje el Budapesten és az ország többi részében legalább régiónként a mozgó pszichiátriai szolgálat megszervezését. Dolgozza ki a működés szabályait, különös tekintettel a mentésben való közreműködésre; határozza meg az öngyilkosságot megkísérelt betegek ellátásának szakmai szabályait, különös tekintettel a komplex (belgyógyászati és pszichiátriai, valamint traumatológiai és pszichiátriai) kezelés igényére; tegyen javaslatot arra, hogy az orvosi és szakdolgozói továbbképzésekben szerepeljen a szuicidiológiai oktatás, különös tekintettel a háziorvosokra és szakdolgozókra; készítse elő a szociális gondozás kiterjesztését a szuicidiológiai megelőzés, ellátás és utógondozás területeire; dolgoztassa ki az országos mentálhigiénés program keretében a szuicid prevenciós programot.

Kezdeményezte, hogy a közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter vizsgálja meg a lelki segély telefonszolgálatok részére országosan ingyenesen hívható telefonvonalak biztosításának lehetőségét.

A válaszadásra nyitva álló határidő 1998. januárjáig csupán az ajánlások egy részében telt el. Határidőben nem válaszolt, ezért az országgyűlési biztos levélben sürgette az Országos Mentőszolgálat főigazgatóját, az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet főigazgatóját és a szegedi rendőrkapitányt.

Az Országos Traumatológiai Intézet főigazgató főorvosa két válaszában is vitatta a jelentés megállapításait, arra hivatkozással, hogy munkatársai az intézeti gyakorlatot nem teljesen érthető módon interpretálták. A válaszban adott tájékoztatás azonban megfelel az ajánlásban kezdeményezett eljárásnak, ezért a válaszban foglaltakat, mint az ajánlásra adott választ az országgyűlési biztos elfogadta.

A ceglédi Toldy Ferenc Kórház-Rendelőintézet igazgatójának válasza szerint a fekvőbetegosztályokhoz kapcsolódó ambulanciáknak sem személyi, sem tárgyi feltételei nincsenek meg, amelyek egyébként is tízmilliós nagyságrendű veszteséget jelentenének az intézménynek. Az orvos-igazgató azonban azt is leírta, hogy a betegek igényeitől függően az osztályon is biztosítják az ambuláns utókezelés lehetőségét. Ezt a választ az országgyűlési biztos akként fogadta el, ha a pszichiátriai osztályon való ambuláns utókezelés nem csak elvi, hanem a gyakorlatban is megvalósuló, bárki — korábban az osztályon fekvőbetegként kezelt beteg — számára igénybe vehető lehetőség, amelyről az elbocsátásra kerülő betegeket minden esetben tájékoztatják is.

OBH 5007/1997.

Az országgyűlési biztos az 1993. évi LIX. törvény 16. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján hivatalból kezdeményezte a rendőrök munkakörülményei, a szakmájuk gyakorlásához szükséges ismeretek megszerzéséhez való jogaik és szakmai működésük feltételeivel kapcsolatos alkotmányos jogok érvényesülésének vizsgálatát.

A vizsgálat az egészséges környezethez, élethez és testi épséghez, az egyenlő munkáért egyenlő bérhez, és a végzett munka mennyiségének megfelelő jövedelemhez, a pihenéshez és szabadidőhöz, az érdekvédelemhez és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos jogok érvényesülésének áttekintésére irányult, és hat rendőrkapitányságra, illetve -főkapitányságra terjedt ki.

A vizsgált kapitányságokon tapasztalt körülmények — összehasonlítva a területi és központi szerveknél látottakkal

— azt tükrözték, hogy a lakossággal közvetlen kapcsolatban álló helyi szervek ellátottsága, felszereltsége, az itt dolgozók munkakörülményei nem megfelelőek. A Készenléti Rendőrséget kivéve mindenütt kifogásolható az öltözők állapota, a tisztálkodási lehetőségek hiánya, a pihenési lehetőség megoldatlansága.

Megállapítást nyert, hogy a kapitányságokon dolgozó rendőrök lőkiképzése nem elégséges ahhoz, hogy saját életük vagy az állampolgárok védelme érdekében megfelelő biztonsággal használják fegyverüket. A kikérdezett állomány nagy része évente csak egy alkalommal, minimális lőszerfelhasználással (5—10 db) végez lőgyakorlatot. Egyes esetekben szolgálati vagy egyéb okból még ezeken a gyakorlatokon sem vesznek részt, így a fegyverüket nem ismerik, célzott lövést legfeljebb lőtéri körülmények között tudnak leadni.

A rendőrök életének és testi épségének indokolatlan veszélyeztetését jelenti a megfelelő védőeszközök hiánya, emiatt sérülnek az élethez és testi épséghez fűződő alkotmányos jogaik. A lövedékálló mellények szavatossági ideje lejárt, ennek ellenére cseréjükre nem került sor. Indokolatlan veszélyhelyzetet jelent az is, hogy a baleseti helyszíneken dolgozó vagy az egyébként vérszennyeződéssel kapcsolatos feladatokat ellátó személyek nem kapnak elegendő — AIDS és más fertőzések megelőzésére szolgáló — védőeszközt. A technikai élettartamukon túlfutott, elhasználódott járművek baleseti veszélyforrást jelentenek, különösen azért, mert a szolgálati igénybevétel eltér az átlagostól, gyakran kell nagy sebességgel vagy rossz terepviszonyok között vezetni, ami fokozott balesetveszéllyel jár.

A rendőrök a hivatás velejárójának tekintik a rendszertelen munkaidővel, a túlórák kezelésével kapcsolatos gyakorlatot. A túlmunka a helyi közbiztonsági, bűnügyi problémák felhalmozódása vagy a létszámhiány, esetenként a területi, központi szervek által elrendelt akciók miatt válik szükségessé. A hatályos szabályozás elsősorban a szabadnapok formájában történő kompenzációt teszi lehetővé, ugyanakkor a létszámhiánnyal küzdő szervek a közbiztonság veszélyeztetése nélkül nem tudják kiadni a szabadnapokat. A kifizetési lehetőség a szolgálati törvény alapján nem vonatkozik a vezető beosztásban lévők jelentős részére sem, annak ellenére, hogy túlszolgálatra ők is kötelezhetők.

A szolgálati törvény a parancsnok diszkrecionális hatáskörébe tartozónak tekinti a 150 órán belüli túlszolgálat kifizetésének engedélyezését, ezért a gyakorlatban — a megfelelő végrehajtási rendelkezés, az egységes értelmezést szolgáló alacsonyabb szintű norma hiányában — olyan mértékű eltérések tapasztalhatók, amelyek az azonos szinteken, azonos feladatokat túlszolgálat formájában ellátó hivatásos állományúak munkájának díjazása tekintetében sértik az egyenlő munkáért járó egyenlő bér elvét.

A vizsgált szerveknél a Független Rendőrszakszervezet (FRSz) és a Belügyi Dolgozók Szakszervezete (BDSz) működik. A szakszervezetek érdekképviseleti munkáját sehol nem akadályozzák, a vezetők rendszerint készek a kompromisszumra a szakszervezetek által felvetett problémákban. A vizsgálat során nem találkoztunk olyan esettel, amely az érdekvédelemhez való jog sérelmére utalt volna. A szakszervezetek képviselői vetették fel, hogy a szolgálati törvény lehetőséget ad a fegyelmi eljárás alá vont rendőrök jogi képviseletére, de az érintett rendőrök rossz anyagi helyzetük miatt nem tudják kifizetni az ügyvédek munkadíját és így nem élnek ezzel a jogukkal. Az érdekképviseletekhez csak a szakszervezeti tagok fordulhatnak segítségért. Akár a rendőrök, akár a szakszervezetek vesznek igénybe ügyvédet, az általuk megelőlegezett munkadíjat és az egyéb költségeket felmentés esetén a rendőrségnek vissza kellene térítenie, ez azonban rendszerint nem történik meg.

A rendőri munka rendszertelensége, a biológiai ritmustól való eltérés, a kedvezőtlen fizikai és pszichikai hatások fokozott jelentőségűek, ezért különösen fontos lenne a szabadidő rekreációs célú felhasználása. A felvételi előírásoknak egészségi, fizikai és pszichikai szempontból megfelelő, pályakezdő rendőröknek szolgálatba lépésüket követően nincs biztosítva semmilyen lehetőség arra, hogy alkalmasságukat megőrizzék. A kapitányságokon sportolási lehetőség nincs, a folyamatosan stresszhelyzetben végzett munkájuk során kialakuló pszichikai problémáik megoldásához nem kapnak segítséget. A kikérdezett rendőrök többsége egészségtelen életmódot folytat, munkájuk mellett sokan egyéb munkára is kényszerülnek családjuk eltartása érdekében.

A vizsgált kapitányságokon az állomány jelentős része nem vesz részt a kötelező egészségügyi szűréseken, csak akkor fordulnak orvoshoz, ha az már elkerülhetetlen. Mindenütt előfordulnak olyan — többnyire a foglalkozással összefüggő eredetű — megbetegedések, amelyek megelőzhetők lettek volna. Az egészségügyi rendelkezések következetlen végrehajtása, az ellenőrzés elmulasztása megmutatkozik a betegség miatt történő nyugdíjazások, leszázalékolások viszonylagos gyakoriságában. A hatályos egészségügyi előírások figyelmen kívül hagyása, a testi, lelki egészség fenntartásához szükséges munkahelyi feltételek biztosításának hiánya miatt megállapítható, hogy a vizsgált állomány körében a legmagasabb testi és lelki egészség biztosításához fűződő alkotmányos jogok sérelmet szenvedtek.

A vizsgálat során megállapított alkotmányos visszásságok megszüntetésére az országgyűlési biztos összesen 34 ajánlást tett a belügyminiszternek, az országos rendőrfőkapitánynak és a vizsgálatban érintett megyei rendőr-főkapitányságok vezetőinek. Az országgyűlési biztos vizsgálatát valamennyi érintett rendőri szerv szükségesnek és fontosnak tartotta, végrehajtását támogatta, így az ajánlások is kedvező fogadtatásban részesültek, mind a Belügyminisztérium, mind a rendőri vezetés részéről.

Az országgyűlési biztos ajánlotta a belügyminiszternek, hogy tekintse át a rendvédelmi szervek humánpolitikai koncepciója kidolgozását és az ehhez szükséges intézményrendszer kialakítását, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a koncepció elfogadásának és gyakorlati megvalósításának felgyorsítása érdekében. A belügyminiszter — 1997. XII. 31-i határidővel — ígéretet tett a koncepció kidolgozására, de a beszámoló összeállításáig az nem érkezett meg.

Ajánlotta továbbá, hogy kezdeményezze a szolgálati törvény módosítását annak érdekében, hogy a hivatásos állo-

mány tagjai részére az ártatlanság vélelmének figyelembevételével a fegyelmi, a kártérítési és a szolgálat ellátásával összefüggő büntetőeljárásokban egyenlő feltételekkel legyen biztosítható a jogi védelem költségeinek megelőlegezése vagy visszatérítése, illetve a jogi védelem hivatalból történő ellátásának lehetősége. A miniszter az Igazságügyi Minisztérium véleményének beszerzését követően arról tájékoztatott, hogy a fegyelmi eljárásokra vonatkozóan a javaslattal egyetért, de a téma összetett jogi megítélése miatt további egyeztetést tart szükségesnek az érdekvédelmi szervek képviselőivel. Az országgyűlési biztos a választ elfogadta.

Az országgyűlési biztos ajánlotta, hogy a hivatásos állomány túlszolgálatának díjazása a szolgálati törvényben általános szabályként fogalmazódjék meg, mivel a szabadnapok kiadására a rendőrségnél csak kivételesen van lehetőség. Az ajánlással a miniszter egyetértett, megvalósítására a törvény módosításakor sor kerül.

Az országgyűlési biztos ajánlotta az országos rendőrfőkapitánynak, hogy vizsgáltassa meg valamennyi helyi rendőri szervnél a munkavédelemmel és az egészséges munkakörülményekkel kapcsolatos követelményeket szabályozó 1993. évi XCIII. törvény, a 25/1996. (VIII. 28.) NM rendelet és a BM Egészségügyi Szabályzata által előírt követelmények biztosításának helyzetét. Készíttessen ütemtervet a rendelkezésekben foglalt követelményszint elérésének és folyamatos fenntartásának megvalósításáról, figyelemmel az igénybe vehető saját és költségvetési forrásokra. Az országos rendőrfőkapitány az ajánlást elfogadta, az intézkedések megtörténtek.

A bűnügyi, illetve közterületi szolgálatot ellátó hivatásos állomány önvédelmi és lőkiképzésének helyzetével, korszerűsítésével, rendszeres ellenőrzésével és az ehhez szükséges tárgyi feltételek biztosításával kapcsolatos ajánlást a főkapitány szintén elfogadta. 1997. október 15-ig áttekintették a kiképzés helyzetét, majd ennek alapján módosították a lőkészségfejlesztési feladatokat szabályozó 56/1991. sz. utasítást.

A hivatásos állomány túlszolgálatával kapcsolatban az országgyűlési biztos ajánlotta, hogy vizsgálják meg az elrendelés, az engedélyezés, a nyilvántartás, a szabadnapok kiadása, illetve a pénzben történő kifizetés helyzetét. Intézkedjenek, hogy ellentételezés nélkül — amikor sem szabadnap kiadására, sem kifizetésre nincs mód — ne kerüljön sor túlszolgálat elrendelésére, a kompenzálható túlmunka elrendelése az azonos feladatokat ellátó szerveknél egyenlő elvek alapján történjen, és a jelenleginél pontosabban meghatározhatóak legyenek a Hszt.-ben előírt feltételek (szolgálati érdek). Javasolta megvizsgálni annak a lehetőségét is, hogy a területi vagy a központi szervek által elrendelt, túlszolgálattal megvalósítható akciók ellentételezéséről az elrendelő szerv gondoskodjon. Az országos rendőrfőkapitány az ajánlást elfogadta. A központi szervek által elrendelt túlszolgálatok ügyében arról tájékoztatott, hogy finanszírozására nincsenek pénzügyi tartalékaik, ezért a jövőben elrendelésükre csak kivételesen és rendkívül indokolt esetben kerülhet sor.

Az országgyűlési biztos ajánlotta, hogy a felmentéssel végződő fegyelmi eljárásokban érintettek részére az eljárás befejezését követően haladéktalanul térítsék meg a jogi képviselet megelőlegezett költségeit, illetve az eljárás során őket érintő hátrányokat kompenzálják. Az ORFK által biztosított jogi képviseletre vonatkozó szabályokat az ártatlanság vélelmének sérelme nélkül alkalmazzák. A főkapitány 1997. december 31-i határidővel elrendelte a felmentéssel lezárt fegyelmi ügyek felmérését és a jogi képviselettel kapcsolatos költségek megtérítésére vonatkozó javaslat elkészítését. Az országgyűlési biztos a választ elfogadta, de az intézkedések végrehajtásáról még nem kapott tájékoztatást.

Az ORFK az országgyűlési biztos ajánlása alapján megvizsgálta a MÁV és a Készenléti Rendőrség közötti megállapodást és alkalmazásának gyakorlatát. Megállapította, hogy a hivatásos állomány számára a megállapodás előnyös, ezért módosítását nem látta szükségesnek. Az országgyűlési biztos a választ elfogadta.

Az országgyűlési biztos ajánlásának megfelelően a főkapitány megvizsgáltatta, hogy a rendőrség egészségügyi szolgálata és az illetékes parancsnokok végrehajtják-e a BM Egészségügyi Szabályzatának előírásait. A feladatok végrehajtására ütemterv készült, ennek alapján először 1997. november 30-ig, ezt követően félévenként kerül sor ellenőrzésére.

Az országgyűlési biztos ajánlotta a megyei rendőr-főkapitányságok vezetőinek, illetve a Készenléti Rendőrség parancsnokának, hogy tegyék meg a hatáskörükbe tartozó intézkedéseket a munkavédelemmel és az egészséges munkakörülményekkel kapcsolatos követelményeket szabályozó 1993. évi XCIII. törvény, a 25/1996. (VIII. 28.) NM rendelet és a BM Egészségügyi Szabályzata által előírt követelmények biztosítására és folyamatos fenntartására. Vizsgáltassák meg az alárendeltségükbe tartozó hivatásos állomány lőkiképzési helyzetét, a kiképzési feladatok előírásszerű végrehajtását és tegyék meg a hatáskörükbe tartozó intézkedéseket annak érdekében, hogy csak megfelelő lőeredményt elérő személy láthasson el közterületi szolgálatot. A feltételek biztosításával segítsék elő az állomány önvédelmi és lőkészségének javítását. Intézkedjenek, hogy az állományuk védőeszközökkel történő ellátását folyamatosan biztosítsák, a rendelkezésre álló eszközök szabványokban és más előírásokban rögzített használhatósági határidőit rendszeresen ellenőrizzék és cseréjükről, pótlásukról időben gondoskodjanak. Intézkedjenek a gépjárműállomány állapotának, szolgálati alkalmasságának ellenőrzéséről, a járműszemlék utasításszerű végrehajtásáról, a nem javítható járművek forgalomból való kivonásáról. Ellenőrizzék a hivatásos állomány részvételét a kötelező egészségügyi szűréseken, továbbá gondoskodjanak arról, hogy az illetékes parancsnokok ismerjék az egészségügyi előírások betartatásában rájuk háruló feladatokat.

A rendőri szervek vezetői az ajánlásokat elfogadták és az országos rendőrfőkapitány utasításaival összhangban intézkedtek a végrehajtásukról.

OBH 5064/1996.

A panaszos beadványában előadta, hogy az illetékes ügyészségen 1995 decemberében feljelentést tett volt munkahelye, a megyei kórház, a kórház alkalmazásában álló őrzővédő kft., illetve két rendőr eljárása ellen.

A panaszossal szemben alkalmazott bánásmód miatt felmerült az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a megalázó elbánás tilalmának, a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelme.

A panaszosnak a kórházzal kapcsolatos vitája már bírósági szakba került, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese hatáskör hiányában azt nem vizsgálta. A panaszos feljelentése alapján az intézkedő rendőrök ellen az illetékes megyei ügyészségi nyomozó hivatalnál hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás vétségének alapos gyanúja miatt indult büntetőeljárás. A panaszos azért tett feljelentést a megyei kórház területén intézkedő rendőrök ellen, mert jogtalanul megbilincselték, megmotozták és indokolatlanul előállították a városi rendőrkapitányságra, ahol egy órán át visszatartották.

Az ügyben a nyomozó hivatal megszüntette az eljárást, a panaszos határozat elleni panaszát a városi ügyészség elutasította. A Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti Főosztálya a sérelmezett határozatokat felülvizsgálta és hatályon kívül helyezte azokat. Egyidejűleg a főügyészséget pótnyomozás elrendelésére és lefolytatására utasította.

Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatában megállapította, hogy a rendőrök eljárása — az 1994. évi XXXIV. tv. rendelkezései alapján — nem állt arányban az intézkedés törvényes céljával, sértette a panaszos emberi méltósághoz, szabadsághoz való jogát és a megalázó bánásmód tilalmát.

Mivel a panaszt a Legfőbb Ügyészség saját hatáskörében felülvizsgálta és orvosolta, az ügyészségre vonatkozóan alkotmányos jogsérelmet megállapítani nem lehetett. A vizsgálat szükségesnek tartotta volna az eljáró rendőrök elleni fegyelmi eljárás lefolytatását, azt azonban a határidő eltelte miatt már nem lehetett megindítani.

OBH 5227/1996.

A börtönbüntetését töltő panaszos beadvánnyal fordult az országgyűlési biztoshoz, amelyben — indokának közlése nélkül — személyes meghallgatást kért. Meghallgatásakor sérelmezte, hogy a XIII. Kerületi Rendőrkapitányságon folytatott büntetőeljárás során kirendelt védőjével egyetlen alkalommal sem találkozott, sőt a védője nevét sem tudja.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a védelemhez való jog [Alk. 57. § (3) bek.] sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el.

A beszerzett nyomozati iratok alapján megállapítható volt, hogy a panaszos védelmére az eljáró rendőrhatóság a Budapesti 25. számú Ügyvédi Iroda vezetője útján rendelt ki védőt. Az iratok szerint a kirendelt védő egyetlen nyomozati cselekménynél sem volt jelen, védencével sem az előzetes letartóztatás idején, sem azóta nem találkozott.

A védelemhez való jog sérelme miatt az alkotmányos visszásság megállapítható volt, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese kezdeményezte, hogy a Budapesti Ügyvédi Kamara elnöke fegyelmi eljárás keretében vizsgálja meg, hogy a panaszos ügyében kirendelt védő mulasztása az ügyvédi tevékenységre vonatkozó hatályos jogszabályokat és az etikai normákat sértette-e, és megállapításai alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket. Állásfoglalásának kialakításánál vegye figyelembe azokat az ajánlásokat, amelyeket az országgyűlési biztos a kirendelt védők tevékenységének korábbi vizsgálata során az ügyvédi kamaráknak tett. Gondoskodjék arról, hogy az érintett ügyvédi iroda eleget tegyen a rendőrhatóság kirendelésének és a panaszos védelme a jogszabályoknak megfelelően biztosított legyen.

Az ügyvédi kamara fegyelmi megbízottja válaszában jelezte, hogy az érintett ügyvéddel szemben az előzetes vizsgálati eljárást megindították.

OBH 5288/1996.

A panaszos a debreceni jegyző építési, majd építésrendészeti eljárását, valamint eljárása során tett megállapításait sérelmezte.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonsághoz és a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogok sérelme miatt indított vizsgálatot.

Az elsőfokú építésügyi hatóság a panaszost — bejelentésére tartott helyszíni szemlét követően — arról tájékoztatta, hogy az építtető a jogerős építési engedélynek megfelelően, az engedélyhez kapcsolódó tervben feltüntetett oldalkert távolságot betartva folytatja az építkezést. A panaszos a tájékoztatást nem fogadta el, a felügyeleti hatóságtól kért intézkedést.

Az elsőfokú építésügyi hatóság felülbírálva saját tájékoztatását tényként állapította meg, hogy az építtető nem tartotta be a terveken feltüntetett, kötelező oldalhatár távolságot, azonban a mintegy 10%-os eltérést nem tartotta olyan jelentősnek, amely külön eljárást lefolytatását indokolta volna.

A Hajdú-Bihar Megyei Közigazgatási Hivatal a panaszos beadványára felhívta a debreceni jegyzőt, hogy az építési engedélyt szabályosan kézbesítse, mert azt az építkezéssel érintett ingatlannal közvetlen szomszédos ingatlan tulajdonosához és haszonélvezőjéhez nem juttatták el. Az engedély szabályos kézbesítését követően a panaszos fellebbezését elbírálva a közigazgatási hivatal megsemmisítette az építési engedélyt megadó határozatot és az elsőfokú hatóságot új eljárásra utasította. Az új eljárásban az építtetők fennmaradási engedélyt kaptak, melyet a másodfokú építésügyi hatóság — a fellebbezés elutasítása mellett — helybenhagyott.

A debreceni jegyző azzal, hogy az építtetőnek adott építési engedélyről nem tájékoztatta a szomszédos ingatlan tulajdonosát (haszonélvezőjét) megsértette a jogorvoslathoz [Alk. 57. § (5) bek.] való jogot. Az elrendelt új eljárást kilenc hónap elteltével fejezte be érdemi határozattal. Mindezen idő alatt nem intézkedett az építkezés leállításáról, következésképpen a fennmaradási engedélyt megadták az elkészült, már át nem alakítható épületre. Ezen eljárásával megsértette a jogbiztonsághoz [Alk. 2. § (1) bek.] fűződő alkotmányos követelményt. A határozat ellen a panaszos nem terjesztett elő keresetet. Ezt követően az építtető használatbavételi engedélyt kapott.

Az országgyűlési biztos általános helyettese felkérte a debreceni jegyzőt, hogy fokozottan gondoskodjon mind az eljárási, mind az anyagi jogszabályok megtartásáról, a szükséges intézkedések azonnali megtételéről, az építésügyi hatóság ellenőrzésének hatékonyabbá tételéről.

Felkérte továbbá a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy gondoskodjon a hivatal új eljárás lefolytatását elrendelő határozatainak ellenőrzéséről.

Mindkét szerv elfogadta az ajánlást. A debreceni jegyző intézkedési tervet készített az építésügyi hatóság komplex feladatainak végrehajtásával kapcsolatban.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a válaszokat elfogadta, az ajánlás elérte célját.

OBH 5304/1997.

A panaszos a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. tv. (T.) és a végrehajtására kiadott 89/1990. (V. 1.) MT rendelet (R.) pontatlan szabályozása, valamint a Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár vele szemben alkalmazott eljárása miatt fordult segítségért az országgyűlési biztos általános helyetteséhez. Véleménye szerint súlyosan sérült a szociális biztonsághoz és jogbiztonsághoz való alkotmányos joga.

A vizsgálat eredményeként megállapítható, hogy a Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár nyilvántartása szerint a panaszos 1992. I. 2-ától rendelkezik egyéni vállalkozói tevékenység gyakorlására jogosító engedéllyel. A nyilvántartásba vételről és — főfoglalkozású egyéni vállalkozóként — a járulékfizetési kötelezettségről 1992. IV. 23-án a panaszosnak küldött a pénztár tájékoztatást, amely kitért annak részleteire is, hogy az egyéni vállalkozó a T. 118/A. § értelmében mikor tekinthető kiegészítő tevékenységet folytatónak.

Az R. 468. §-a alapján a fegyveres erők hivatásos, valamint továbbszolgáló állománya tagjai részére megállapított szolgálati nyugdíjat attól az időponttól kell öregségi nyugdíjnak tekinteni, amikor a nyugdíjas az ötvenötödik életévét betöltötte. A panaszos az éves jövedelem bevallását mint kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozó tette meg, azonban a jogviszony módosításához szükséges igazolást nem nyújtotta be.

1995-ben a pénztár — a T. 105/C. §-ban foglaltaknak eleget téve — értesítést küldött a panaszosnak arról, hogy a folyószámlájának augusztus havi egyenlege 151 879 Ft túlfizetést mutat. A túlfizetés abból eredt, hogy a befizetések teljesítése mellett — az 1994. évre vonatkozó bevallás hiányában — járulék előírásra nem került sor.

A törvénymódosítás alapján a pénztárnak a folyószámlatulajdonosok kérésére a közölt egyenleggel kapcsolatos egyeztetés lehetőségét is biztosítania kellett. A pénztár azonban arra hivatkozva, hogy a többletfeladatok megoldásához tárgyi, személyi többlet erőforrás nem állt rendelkezésére — a személyesen megjelenő ügyfelek folyószámla egyeztetése mellett — elsősorban a hátralék kimutatást reklamáló ügyfelek folyószámlájának rendezésére fektette a hangsúlyt. A túlfizetést mutató egyenlegek egyeztetését türelmi értesítés megküldésével elhalasztotta.

A panaszos 1996-ban az 1995. évi egyéni vállalkozásból származó jövedelmét közölte, mely közlés alapján — a pénztár nyilvántartásával megegyezően — főfoglalkozású vállalkozóként a járulék előírására és ebből következően a keletkezett hátralékról történő értesítése történt meg.

A panaszosnak 1996. XI. 30-án, az értesítést követő egyeztetés alkalmával nyílt lehetősége arra, hogy közölje, 1991. VII. 1-től szolgálati nyugdíjban részesül. A benyújtott igazolás alapján a pénztár tájékoztatta, hogy 1995. XII. 31-ig egyéni vállalkozóként társadalombiztosítási szempontból főfoglalkozásúnak minősül, azonban az 1995. évi CXVIII. törvénnyel módosított T. kedvező változásaként 1996. január 1-től kiegészítő tevékenységű vállalkozóként baleseti járulékfizetési kötelezettség áll fenn. A személyes eljárás során a folyószámlán mutatkozó hátralék összegéről a pénztár pontos tájékoztatást nem tudott adni, mert hiányzott az 1993. évi bevallás és annak pótlása a panaszos példányából csak ekkor történt meg. 1997. januárban — a személyes eljárás során jegyzőkönyvben rögzítetteknek megfelelően — a folyószámlán mutatkozó járulékhátralékról értesítették. A panaszos tartozása összesen 3 259 952 Ft-ot tett ki, melyből 2 111 513 Ft a késedelmi pótlék. A járulékterheléseket, a késedelmi pótlékok felszámítását, a befizetések jóváírását havonkénti bontásban a panaszos megkapta.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a vizsgálat eredményeként a panaszos szociális biztonsághoz való alkotmányos jogának sérelmét nem állapította meg. A panaszos 1992. január 2-től 1995. december 31-ig főfoglalkozású, 1996. január 1-jétől a törvénymódosítás eredményeként kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozóként volt köteles társadalombiztosítási kötelezettségei teljesítésére. Mint önálló vállalkozótól elvárható, hogy a jogviszonyával kapcsolatos jogait és kötelezettségeit ismerje. A Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár a T. 105/C. §-a (3) bekezdésének előírása alapján 1995-ben volt először egyenleg közlésre kötelezett.

A T. nem teszi lehetővé a járulék megfizetése alóli mentesítést. Méltányossági jogkörben az Egészségbiztosítási Pénztár igazgatója engedélyezhet részletfizetést, illetőleg a késedelmi pótlék részletben vagy teljes egészben történő elengedését. E kérdéskör további vizsgálatára hatáskör hiányában nincs lehetőség.

Az országgyűlési biztos általános helyettese azonban a vizsgálat során megállapította, hogy súlyosan sérült a panaszos jogbiztonsághoz való alkotmányos joga a Fővárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár folyamatosan megnyilvánuló pontatlan ügyintézése, eljárása miatt, ezért ajánlást tett az Egészségbiztosítási Pénztár igazgatójának az ügyben történt sorozatos eljárási mulasztás miatti felelősség megállapítására és a szükséges intézkedések megtételére.

Az ügyintézést elmulasztó köztisztviselőt az igazgató figyelmeztetésben részesítette, azonban az évek óta folyamatosan a pénztárra háruló többletfeladatok ellátásához a feltételrendszer — jelzése szerint — továbbra sem biztosított. A fentiekre tekintettel az országgyűlési biztos általános helyettese az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját további vizsgálatra és a szükséges intézkedések megtételére kérte fel.

A válaszra nyitva álló határidő még nem telt el.

OBH 5305/1997.

A panaszos az országgyűlési biztos figyelmét kívánta felhívni az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet Gerontopszichiátriai Osztályán tett látogatása alkalmával tapasztalt körülményekre. Emberi méltóságot sértőnek tartotta, hogy a női és férfi betegeket közös kórteremben helyezték el, illetve azt, hogy a látogatók és a betegtársak a kezelések szemtanúi lehettek.

Az országgyűlési biztos az emberi méltósághoz való jog sérelme miatt indított vizsgálatot.

Az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet Gerontopszichiátriai Osztályán tett látogatás alkalmával kiderült, hogy külön női és férfi kórtermek vannak. Az osztály intenzív kórterme valóban közös, hasonlóan az ország többi kórházában található intenzív részleghez. Itt négy intenzív és hat szubintenzív ágy van, két, egymástól üvegfallal elválasztott helyiségben, melyekben eltérő felszereltségű ágyak találhatók. A betegek elhelyezésénél, ha tudják, figyelembe veszik nemüket, ennek ellenére a hangsúly a beteg állapotán van, az ágyak felszereltsége dönti el, hogy ki melyikre kerül.

A vizsgálat során az országgyűlési biztosnak két alkotmányos jogot kellett szem előtt tartania: a lehető legmagasabb szintű testi egészséghez való jogot és az emberi méltósághoz való jogot. Az intenzív osztály — ahol a legkomolyabb orvosi felügyelet szükséges a betegek gyógyulása érdekében — feladata az emberi élet megmentése, a legsúlyosabb helyzetekben a lehető legmagasabb szintű testi egészséghez való jog érvényesülésének biztosítása. Különösen fontos azonban az emberi méltósághoz való jog érvényesülése az olyan intézményekben, ahol egészségi állapotuknál fogva kiszolgáltatott emberekkel foglalkoznak. A helyszíni vizsgálat során nyilvánvalóvá vált, hogy az érintett osztály dolgozói — orvosok, ápolók — mindkét tekintetben komoly erőfeszítéseket tesznek ezeknek a követelményeknek az érvényesüléséért.

Az intenzív részleg betegei esetében az élethez való jog megelőz minden más szempontot, ezért más alkotmányos jogok a szükséges mértékben korlátozhatóak. A betegeknek egymástól függönnyel való elválasztása, életük veszélyeztetése nélkül állandó jelleggel nem megoldható — az épület adottságai miatt —, hiszen ez a folyamatos megfigyelést és ezzel az intenzív részleg céljának megvalósulását tenné lehetetlenné. Az emberi méltósághoz való jog indokolatlan sérülését jelenti azonban az, hogy a beteg a kezelések alatt ki van téve betegtársai, illetve adott esetben a látogatók tekintetének. Ez orvosolható olyan függöny felszerelésével, melyet csak a kezelések ideje alatt elhúznak, ezáltal a beteget társai nem láthatják, ugyanakkor az orvosokat és az ápolószemélyzetet a megfigyelésben nem akadályozza.

Az országgyűlési biztos megállapította az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatban az alkotmányos visszásság fennállását [Alkotmány 54. § (1) bek.].

Ajánlása alapján az intézet főigazgató főorvosa ígéretet tett arra, hogy az intézet Gerontopszichiátriai Osztályának intenzív részlegén az ágyak közé a kezelések idején elhúzható függönyöket fognak felszerelni, melyek mind a betegek, mind az esetleges látogatók elől takarják a kezelés alatt lévő beteget.

OBH 5339/1997.

A Vas Népe című újság 1997. május 21-i számában „Milyen messze van a GAMESZ-tól a helyi posta Szentgotthárdon?" címmel olvasói levelet tett közzé. A cikk szerint a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának átutalása indokolatlanul lassan történik. A GAMESZ időben átutalja a helyi postának az összegeket, de a posta csak 8—10 nap múlva kézbesíti, holott ez az összeg a munkanélküliek egyetlen jövedelme.

Mivel a probléma összefüggésbe hozható a szociális biztonsághoz való joggal, a panasz vizsgálatát az országgyűlési biztos hivatalból megindította.

A szentgotthárdi GAMESZ 1997. V. 5-én továbbította a helyi postának a jövedelempótló támogatásokat, de azt a szokásos két nap átfutási idő helyett a jogosultak csak V. 12-én kapták kézhez. A posta az átutalásokat a GAMESZ-szal kötött szerződés szerint teljesíti. A megállapodás szerint a posta a szükséges okiratok és adatállományok átvételét követő harmadik munkanapon kezdi meg a kifizetést. A GAMESZ-nak a kifizetési utalvány adatok átadás-átvételi jegyzékén kell — az állomány neve rovatban — a feldolgozási napot feltüntetni. A posta és a GAMESZ közötti vállalkozási szerződés 1. sz. melléklete rögzíti, illetve felhívja a figyelmet arra, hogy a feladott állomány azt a napsorszámot tartalmazza, amely napon a feldolgozás történik. Ez mindenkor a feladást közvetítő postának történt átadást követő munkanap sorszáma. Jelen esetben a GAMESZ május 5-én adta át a postának a jegyzéket, melyben feldolgozási napként az év 126. napja helyett, a 128. napot jelölte meg, ami május 8. (csütörtök) volt. Ezért történhetett meg, hogy a kifizetést — a hétvége miatt — csak május 12-én, hétfőn tudta a posta teljesíteni. Amennyiben a hibát észlelték volna május 6-án (a számítógépes rendszer kihasználása miatt erre csak 18 óra körüli időben lett volna lehetőség) annak korrigálása GAMESZ részéről csak 7-én szerdán történhetett volna meg. Ez pedig ugyancsak 8-i feldolgozást és 12-i kifizetést eredményezett volna. A posta vizsgálja a feladói tévedések posta által is korrigálható megoldási lehetőségeit, szükség esetén módosítják a számlatulajdonosokkal kötött szerződést.

A posta által megküldött iratok és tájékoztatás alapján megállapítást nyert hogy a szentgotthárdi GAMESZ az átadás-átvételi jegyzékben hibásan jelölte meg a feldolgozási napot, és ezzel az elírással többnapos késedelmet okozott a jövedelempótló támogatások kifizetésében.

Ez a tévedés sértette az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében deklarált szociális biztonsághoz való jogot, ezért az országgyűlési biztos ajánlásban felhívta a szentgotthárdi GAMESZ vezetőjét, hogy tegyen meg mindent annak érdekében, hogy a jövőben hasonló hibák ne fordulhassanak elő.

Az intézményvezető az ajánlást határidőben elfogadta, és intézkedett a hasonló esetek megelőzése érdekében. Az országgyűlési biztos eljárása eredményes volt.

OBH 5340/1997.

A Kurír c. napilapban 1997. május 25-én megjelent „Kábelbarát polgárőrök" c. cikk szerint Ózd város polgárőr szervezetének tagjai terepszínű ruhában, kábeldarabokkal felfegyverkezve járőröztek a városban. Igazolványaikat a helyi busz-

járatokon bérletként, a távolsági buszokon 50%-os kedvezményre jogosító okmányként mutogatták. Anyagi ellenszolgáltatásért vállalták egyes személyek védelmét. A szervezetben állítólag kiskorúakat is alkalmaztak. A cikkben foglaltak alapján az országgyűlési biztos a jogállamiság és jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt [Alk. 2. § (1) bek.] vizsgálatot rendelt el.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény 16. § (1) bekezdése szerint azonban — mivel a polgárőr szervezet nem hatóság és nem közszolgáltatást végző szerv — az egyesület működésének vizsgálatára az országgyűlési biztosnak nem volt hatásköre, ezért kezdeményezte a Legfőbb Ügyészségen az ózdi polgárőrség törvényességi felülvizsgálatát.

A legfőbb ügyész a kért törvényességi felülvizsgálatot elvégeztette. A vizsgálat megállapította, hogy az Ózdi Munkás Úti Polgárőr Egyesületet a B.-A.-Z. Megyei Bíróság 1994. november 25-én vette nyilvántartásba. Az egyesület — alapszabályzatban meghatározott — célja a bűnmegelőzés és a közrendvédelem érdekében önkéntes társadalmi tevékenység kifejtése volt. Ennek érdekében az egyesület őrjáratokat szervezett, felkérésre közreműködött helyi rendezvények biztosításában. Az egyesület elnökének tájékoztatása szerint elsősorban éjszakai járőrözéskor — veszélyeztetettségük miatt — a polgárőrök esztergályozott, műanyag rudat tartottak maguknál.

Az egyesület vezetője azt is jelezte, hogy 1995-ben a város Újtelep és Kiserdőalja részén lakók megkeresték őket azt kérve, hogy környékükön gyakrabban járőrözzenek. Ennek teljesítése érdekében akkor — néhány hónapon keresztül — támogatták a szervezetet esetenként 100 Ft-tal. A befizetések összege havi 1000—1500 Ft volt. Az egyesületnek 38 tagja volt, köztük a tagnyilvántartás szerint 3 fiatalkorú (16—17 éves), akik azonban csak felnőttekkel közösen járőröztek, egyedül semmilyen egyéb tevékenységet nem folytattak. A tisztségviselők hatáskörének túllépését, illetve az alapszabály szerinti céloktól eltérő tevékenység folytatását az ügyészi ellenőrzés nem állapította meg, ahogy azt sem, hogy azt egyesület tagjai a buszjáratokon polgárőr igazolványukat kedvezményre jogosító okmányként használták volna fel.

A vizsgálat megállapításai alapján a B.-A.-Z. Megyei Főügyészség figyelmeztette az Ózdi Munkás Úti Polgárőr Egyesület elnökét a műanyag rudak közterületen való birtoklása miatt. A közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről szóló 124/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése szerint ugyanis tilos a rendelet mellékletében felsorolt, a közbiztonságra különösen veszélyes eszközt közterületen, nyilvános helyen vagy közforgalmi közlekedési eszközön birtokolni. A melléklet szerint a közbiztonságra különösen veszélyes eszköznek minősül többek között a jellegzetesen ütés céljára használható, az ütés erejét, hatását növelő eszköz. Az egyesület működésével kapcsolatban egyéb ügyészi intézkedésre nem került sor.

Az országgyűlési biztos alkotmányos visszásságot nem állapított meg, az ügyészség által alkalmazott figyelmeztetést elfogadta, ezért az ügyben külön ajánlással nem élt.

OBH 5366/1997.

A panaszos beadvánnyal fordult az országgyűlési biztoshoz, melyben sérelmezte, hogy az illetékes gyámhatóság nem intézkedik a gyermekeivel való kapcsolattartását szabályozó bírói döntés végrehajtása érdekében, ugyanis gyermekei nem látogatják meg.

A kapcsolattartásra vonatkozó jogszabály rendelkezése nem foglalja magába a szülőnek gyermek által történő meglátogatását. A kapcsolattartást gyermekei elvitelének jogával gyakorolhatja. A jogszabály nem zárja ki, hogy a gyermekek látogassák meg az apjukat, de ezt hatósági eszközökkel kikényszeríteni nem lehet.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a gyámhatóság nem követett el mulasztást, eljárása megfelel a jogszabályban foglaltaknak, így alkotmányos jogsérelem hiányában a panaszt elutasította.

OBH 5414/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában sérelmezte, hogy az 1993-ban indult földkiadási eljárás során az őt megillető 14,5 AK-értékű földjét nem adták ki.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság megsértése miatt indított vizsgálatot, amely feltárta, hogy a panaszos nevén, a tsz különlapján, 14,05 AK-értékű föld részaránytulajdon van nyilvántartva, melyet a földkiadó bizottság az 1996. XII. 31-i megszűnéséig nem adott ki. Az így első fokon jogerősen le nem zárt és a Megyei FM Hivatalhoz áttett ügyben az FM Hivatal sem hozott határozatot az áttételt követő 30 napon belül. Az FM Hivatal az ügyintézési határidőt nem tartotta be, és ezzel megsértette a jogbiztonság elvét, amely alkotmányos visszásságot idézett elő.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felkérte az FM Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Földművelésügyi Hivatalának vezetőjét, hogy haladéktalan folytassa le az elsőfokú eljárást, és hozzon érdemi határozatot.

Az országgyűlési biztos ajánlására adandó válaszra nyitva álló határidő még nem telt le.

OBH 5463/1996.

A Május 1. Általános Iskola bezárásával kapcsolatban érkezett panasz Székesfehérvárról az országgyűlési biztoshoz az érintett tanulók és szüleik képviseletében.

Az országgyűlési biztos az Alkotmány 70/F. szakaszában deklarált művelődéshez való jog sérelmének veszélye miatt indított az ügyben vizsgálatot.

A panaszosok előadták, hogy Székesfehérvár Megyei Jogú Város Közgyűlése 1996. május 15-én határozatot hozott több általános iskola bezárásáról. A döntés kiszolgáltatott helyzetbe hozott több száz családot, és olyan választásra kényszerítette a szülőket, illetve rajtuk keresztül a gyermekeket, amely megítélésük szerint alkotmánysértő. Az érintett szülők, diákok és pedagógusok teljes kizárásával előkészített testületi döntést, mely három általános iskola sorsát pecsételte meg, a szülői közösség szakmai és gazdasági szempontból egyaránt megalapozatlannak tartja és nem tudja elfogadni. Az iskola nagy múltra tekint vissza, közel 500 diákja van, a továbbtanu-

lási mutatók kedvezőek. Az iskolabezárás tárgyában, még a képviselő-testület döntésének meghozatala előtt három országgyűlési képviselő beadvánnyal fordult a művelődési és közoktatási miniszterhez. A beadványra a tárca államtitkára adott választ.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos megállapította, hogy önmagában nem törvénysértő, de szakmai szempontból mindenképpen aggályos a Május 1. iskola megszüntetése, hiszen a pedagógiai folyamatot megtörve, egy felmenő rendszerben 7 évfolyamon át működött pedagógiai programot szüntetne meg, egy évvel azelőtt, hogy az első, e program alapján tanuló osztály az általános iskolát befejezné. Felmerült a gyanú, hogy a határozati javaslatban szereplő minimális csoportlétszámot az iskola osztálylétszámának ismeretében úgy állapították meg, hogy az indokolja az iskola megszüntetését. Törvénysértő a Május 1. iskola megszüntetésének módja is, hiszen az előterjesztés szerint 7 tanulócsoport úgy kerülne át egy másik iskolába, hogy ott a 3., a 4. és az 5. évfolyamon az átlagos osztálylétszám rendre túllépné a 27 fős maximális osztálylétszámot. Az önkormányzat egyrészt a szülők kifogásaira, másrészt a szakminisztérium állásfoglalására való tekintettel álláspontját módosította, így az alkotmányos jogsérelmet saját hatáskörben orvosolta. Az iskolabezárások ügyében alaposabb egyeztetés és előzetes vizsgálat után kíván dönteni.

Mindezekre figyelemmel az alkotmányos visszásság csak rövid ideig állt fenn mivel, mintegy másfél hónap eltelte után a sérelmes döntést az önkormányzat hatályon kívül helyezte.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felhívta a város önkormányzatát, hogy a jövőben ilyen esetekben a közoktatási törvény előírásait tartsa szem előtt mind az iskolában alkalmazott műhelymunkák folyamatosságára, mind az osztálylétszámra vonatkozóan.

Az ajánlásra nyitva álló válaszadási határidő még nem telt le.

OBH 5487/1996.

Marcaliban 1995 nyarán közúti baleset történt egy szolgálaton kívüli rendőr és egy civil személy között. A helyszínre érkezett intézkedő járőr és a balesettel érintett magánszemély között dulakodásra került sor. A panaszos, a balesettel érintett magánszemély édesapja beadvánnyal fordult az országgyűlési biztoshoz, melyben azt kifogásolta, hogy a baleset miatt intézkedő rendőrök elleni feljelentése ügyében a nyomozást az ügyészség a bizonyítékok egyoldalú értékelésére támaszkodva megszüntette. Kifogásolta továbbá, hogy a fia ellen, valamint ellene indult büntetőeljárás során a bíróság a tényeket csak részben vette figyelembe.

Az országgyűlési biztos általános helyettese által megindított vizsgálat megállapította, hogy a panaszos és fia ellen indult büntetőeljárást a Somogy Megyei Bíróság másodfokú, jogerős ítélettel lezárta. A panaszos feljelentése alapján a Somogy Megyei Főügyészség Nyomozóhivatala vádemelési javaslatot terjesztett elő, ám a Marcali Városi Ügyészség az eljárást bűncselekmény hiányában megszüntette.

Figyelemmel arra, hogy az országgyűlési biztos nem vizsgálhatja a bíróságok tevékenységét és döntéseit, a panaszos ellen indított büntetőeljárást, a büntetőperben lefolytatott bizonyítási eljárást, és a pert lezáró ítéletet az országgyűlési biztos helyettese nem vizsgálta. Megállapította azonban, hogy az eljárási tilalom nem akadályozza, hogy a bíróság ítéletében foglalt megállapításokat az országgyűlési biztos megvizsgálja az alkotmányos visszásság szempontjából. A jogerős ítélet megállapítása szerint a baleset után eljárt rendőrök intézkedése jogszerű, de egyoldalú volt, és emiatt alkalmatlan a helyzet tisztázására, az indulatok levezetésére. A baleset miatt intézkedő rendőrtől ez pedig joggal elvárható lett volna.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének álláspontja szerint az államhatalom jogállami működése és az emberi méltósághoz való alkotmányos alapjog megköveteli azt, hogy az állam nevében eljáró személyek, így az intézkedő rendőrök maradéktalanul betartsák a jogszabályi előírásokat. Mivel az élethez és emberi méltósághoz való jog korlátozhatatlan és elidegeníthetetlen, ez a jog azokat a személyeket is megilleti, akik maguk nem járnak el jogszerűen. Egy magánszemély jogszerűtlen viselkedése tehát semmiképpen nem tekinthető olyan eseménynek, mely az államhatalmat gyakorló személyeket felmentené a körültekintő, célszerű és részrehajlás nélküli eljárás jogszabályi és alkotmányos kötelezettsége alól. Az országgyűlési biztos helyettese megállapította, hogy a panaszossal és fiával szemben alkalmazott rendőrségi eljárás alkotmányos visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság, valamint a panaszos és fia korlátozhatatlan és elidegeníthetetlen emberi méltósághoz való jogának megsértése által.

Ajánlásában az országgyűlési biztos helyettese kérte, az országos rendőrfőkapitány hívja fel a rendőrség személyi állományának figyelmét arra, hogy a körültekintő, célszerű és részrehajlás nélküli eljárás jogszabályi és alkotmányos kötelezettsége akkor is terheli az intézkedő rendőrt, ha az intézkedése alá vont személy jogsértő magatartást tanúsít, illetve akkor is, ha az intézkedésre okot adó eseménynek szolgálatban lévő vagy szolgálaton kívüli rendőr is részese. A rendőrfőkapitány az ajánlást elfogadta. A legfőbb ügyészt arra kérte, hogy vizsgálja felül a panaszos és fia feljelentése alapján az intézkedő rendőrökkel szemben megindított, majd bűncselekmény hiányában megszüntetett büntetőeljárást. A legfőbb ügyész ajánlással kapcsolatos állásfoglalását a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárásban hozott döntésétől tette függővé. A későbbiekben a Legfelsőbb Bíróság a másodfokon eljárt bíróságot új eljárásra utasította, ezért a legfőbb ügyész elutasította az ajánlás teljesítését. Az országgyűlési biztos helyettese a hatályon kívül helyezett ítéletre alapozott ajánlást visszavonta azzal, hogy az új ügydöntő ítélet meghozatala után újra megvizsgálja intézkedési lehetőségét.

OBH 5542/1996.

A panaszos rokkant nyugdíjas, egyedül tartja el egyetemista fiát. Nyugdíjának összege nem éri el a 15 000 Ft-ot. Az országgyűlési biztostól kért segítséget Érd Város Önkormányzatának az átmeneti segély iránti kérelmére lefolytatott eljárásával kapcsolatban.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogállamiság alkotmányos elvének érintettsége miatt indított vizsgálatot az ügyben.

Az önkormányzat polgármestere 1996. július 2-án kelt határozatában a panaszos részére 2000 Ft összegű átmeneti segélyt állapított meg. 1996. július 15-i értesítésben azonban a polgármester arról tájékoztatta a panaszost, hogy az önkormányzat éves költségvetési kerete nem ad lehetőséget a szociális rászorultságtól függő támogatás kifizetésére. A kifizetésekről szóló pénzügyi feljegyzés tanúsága szerint az átmeneti segélyt a panaszos csak 1996 októberében vehette át.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. rendelkezései alapján a települési önkormányzat szociális rászorultság esetén a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátásokat állapít meg. A törvény indoklása szerint annak, hogy a segélyek kérdésében való döntési jogkört a települési önkormányzatok hatáskörébe utalta, egyik alapvető oka az volt, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete, valamint a települési önkormányzat jegyzője a rászorultság megállapításához nélkülözhetetlen ismeretekkel rendelkezik. A törvényalkotó szándéka tehát, hogy a jogosultság megítélésében legilletékesebb települési önkormányzat mérlegelje, ki az akinek a rendelkezésre álló anyagi keretből juttatni tud. Az átmeneti segély intézménye azoknak próbál segítséget nyújtani, akik létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe kerülnek, valamint akik időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdenek. Így főleg az egyszeres, egyösszegű támogatás esetében rendkívül fontos követelmény, hogy a segély azonnal, haladéktalanul a rászorultakhoz kerüljön, a segítség kizárólag ilyen módon képes betölteni rendeltetését.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az önkormányzat által előidézett állapot sérti a szociális biztonságot azzal, hogy a saját és gyermeke megélhetését biztosítani képtelen állampolgár az átmeneti segélyre való jogosultsága tudatában nem kapja kézhez a részére megállapított segélyt. Ezáltal az önkormányzat alkotmányos visszásságot okoz.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában felhívta az önkormányzat jegyzőjét és polgármesterét, hogy a jövőben legyenek figyelemmel arra, hogy az átmeneti segélyek megállapításakor meg legyen a kifizetéshez szükséges anyagi fedezet is. Az ajánlás elfogadására nyitva álló határidő még nem telt el.

OBH 5552/1997.

Az Észak Magyarország című lap „Állati hullasors: a dögkúttól az asztalig” címmel 1997. május 27-én cikket közölt a Borsod-Abaúj-Zemplén megyében lévő dögkutakról.

A cikk alapján felmerült a jogállamiság alkotmányos alapelvének, az egészséges környezethez való jog, valamint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos jog sérelmének gyanúja, ezért az országgyűlési biztos vizsgálatot indított a dögkutak kezelésével kapcsolatos problémák tárgyában.

A vizsgálat megállapította, hogy az országban az állati hullák elhelyezésére szolgáló kutak, vermek, árkok, temetők, kamrák száma összesen 1162. Az Országos Építésügyi Szabályzatban előírt 1000 m-es védőtávolság sok esetben nincs biztosítva. Összesen öt olyan megye van, ahol valamennyi hullaemésztő esetében megvan az előírt védőtávolság. 3 megye nem szolgáltatott pontos adatokat. A dögkutak csak mintegy 80%-ánál van meg a lakott településtől előírt védőtávolság. A hullaemésztők egy része a jogszabály által előírt egyéb feltételeknek (zárt fedél, kerítés) sem felel meg. A védőtávolság és a hatályos jogi szabályozás által megkövetelt egyéb biztonsági előírások hiánya sérti az egészséges környezethez, valamint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot, és alkotmányos visszásságot okoz a jogállamiság követelményével összefüggésben is.

A fertőtlenítés rendszerességére vonatkozóan 15 megye nem szolgáltatott pontos adatot. A válaszok jelentős részéből a fertőtlenítések esetlegességére lehetett következtetni. A konkrét adatot szolgáltató megyékben a fertőtlenítések száma 3 és 44 közötti szóródást mutatott. Megállapítható, hogy az országban a fertőtlenítésnek nincs egységes rendje. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy nem elégséges, ha csak néha, alkalomszerűen kerül a fertőtlenítésre sor, ezért szükségesnek látta a fertőtlenítés rendjének kidolgozását.

Az országgyűlési biztos megjegyezte, hogy az előírások hatóságok által történő betartása sem zárhatja ki az illetéktelenek hozzáférését. Ugyanakkor szükségesnek látta az érintett hatóságok részéről az ellenőrzések számának növelését.

Az alkotmányos visszásságok orvoslására az országgyűlési biztos az alábbi ajánlásokat tette.

Felkérte azoknak a településeknek a jegyzőit, amelyek területén dögkút található, hogy gondoskodjanak a dögkút közelében olyan táblák elhelyezéséről, amelyek figyelmeztetnek a döghús fogyasztásának az emberi egészséget veszélyeztető hatásaira. Felkérte továbbá a jegyzőket arra is, hogy gondoskodjanak az Állategészségügyi Szabályzat dögkutakra vonatkozó előírásainak betartatásáról. Felkérte a közigazgatási hivatalok vezetőit, hogy a 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet 21. §-a alapján ellenőrizzék az ajánlások alapján tett jegyzői intézkedéseket.

Az országgyűlési biztos felkérte a földművelésügyi minisztert, hogy gondoskodjon az állati hulladék ártalmatlanná tételével kapcsolatban a hatósági állatorvosok ellenőrző tevékenységének hatékonyabbá tételéről. Gondoskodjon továbbá arról, hogy az állategészségügyi állomások szigorúbban ellenőrizzék a hatósági állatorvosok és a települési önkormányzatok jegyzői állategészségügyi hatósági tevékenységét. Intézkedjen a fertőtlenítések rendjének rendeleti úton történő szabályozásáról.

A közigazgatási hivatalok vezetői az ajánlást elfogadták.

A földművelésügyi miniszter az ajánlásokat csak részben fogadta el, ezért az országgyűlési biztos az el nem fogadott ajánlásait fenntartotta. A válaszadásra nyitva álló határidő a beszámoló készítésének időpontjáig nem telt le.

OBH 5561/1996.

A panaszos jogosítványát az 1992-ben történt közlekedési baleset miatt az eljáró hatóságok bevonták. Sérelmezte, hogy bűnösségének megállapítása előtt kénytelen volt a jogosítványa bevonásából következő jogkorlátozást elszenvedni,

amely munkavégzésében és életvitelében akadályozta. Kifogásolta a bírósági eljárás lassúságát, melyet a szakértők elfogultsága okozta.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az ügyben eljárt hatóságok a panaszos vezetői engedélyének visszavonása során a 20/1990. (VIII. 6.) BM rendelet előírásainak megfelelően jártak el. A rendelet azonban nem teszi lehetővé, hogy a gépjárművezetői engedélyt visszaadják a büntetőeljárás jogerős befejezése előtt, ezért az igazgatásrendészeti hatóság — a méltányosság gyakorlásáig — annak ellenére nem adhatta vissza a panaszos engedélyét, hogy annak bevonása óta a várható eltiltásnál hosszabb idő telt el. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az igazgatásrendészeti hatóság jogszabály szerinti eljárása a panaszosra nézve valóban indokolatlanul hátrányos volt, ami az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogbiztonsággal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott. A méltányosság gyakorlása a szóban forgó esetben az okozott alkotmányos visszásságot ugyan mérsékelte, ám nem alkalmas a hasonló alkotmányos visszásságok jövőbeni előfordulásának kizárására. Ajánlásként az országgyűlési biztos általános helyettese javasolta, hogy a belügyminiszter a rendelet módosításával tegye lehetővé a büntető ügyekben eljáró érintett ügyész, illetve bíróság számára a visszavont gépjárművezetői engedély kiadását abban az esetben, ha a visszavonás fenntartása már aránytalanul nagy hátrányt jelentene a járművezetőnek.

A belügyminiszter az ajánlást nem fogadta el, mivel álláspontja szerint a jogkorlátozás mérlegelésen alapuló feloldásával járó döntést csak a büntetőeljárási törvény szabályozhatja, ezért a jelentést az igazságügy-miniszternek továbbította.

Az országgyűlési biztos általános helyettese elfogadta a belügyminiszter álláspontját arra vonatkozóan, hogy a vezetői engedély visszaadásának feltételeit a BM rendelet nem szabályozhatja. Megállapította ugyanakkor, hogy a bíróság ezzel kapcsolatos döntési jogát a hatályos BM rendelet zárja ki, ezzel ellentétes feltétel esetén az eljáró bíróság dönthetne a bevont vezetői engedély visszaadásáról. Nem látta akadályát annak, a belügyminiszter — amennyiben szükségesnek látja — a rendelet módosításával egyidejűleg indítványozza a büntetőeljárásról szóló törvény módosítását is.

A belügyminiszter elutasító álláspontját az országgyűlési biztos általános helyettese nem fogadta el, eredeti ajánlását pedig pontosított formában — új ajánlásként — fenntartotta. Egyidejűleg új ajánlásként javasolta, hogy az igazságügy-miniszter a büntetőeljárás folyamatban lévő újraszabályozása során vegye figyelembe a vizsgálat megállapításait, és gondoskodjon arról, hogy a büntetőeljárásról szóló új törvény tegye lehetővé a büntető ügyben eljáró bíróság számára a visszavont gépjárművezetői engedély kiadását abban az esetben, ha a visszavonás fenntartása már aránytalanul nagy hátrányt jelentene a vádlott járművezetőnek.

A belügyminiszter jelezte, új BM rendelet készül és nem látja szakmai akadályát annak, hogy az új szabályozás szerint az adott eljárás mindenkori ügydöntő hatósága legyen jogosult dönteni a vezetői engedély visszaadásáról.

Az igazságügy-miniszter azonban az ajánlásra nem válaszolt, bár az országgyűlési biztosokat felkérte az új — az ajánlás teljesítését nem tartalmazó — büntetőeljárási törvény tervezetének véleményezésére.

A belügyminiszter 20/1990. BM rendeletének helyébe lépő 48/1997. BM rendelet az ajánlásnak megfelelő szabályozást tartalmazza.

OBH 5700/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában azt sérelmezte, hogy az őt megillető 8,55 AK-értékű föld részaránytulajdonának kiadása iránt benyújtott kérelme ellenére sem adták ki földjét.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság megsértése miatt indított vizsgálatot, amely feltárta, hogy a panaszos — 1993. III. 23-án — törvényes határidőben kérte részaránytulajdonának kiadását. Azonban sem a földkiadó bizottság, sem — annak megszűnését követően — az FM Hivatal nem hozott ügyében elsőfokú határozatot. Az eltelt négy és fél év alatt az ügy elintézetlen maradt. Az FM Hivatal sem panaszos megkeresésére, sem az országgyűlési biztos általános helyettesének megkeresésére nem válaszolt. Az FM Hivatal az ügyintézési határidőt nem tartotta be, és ezzel megsértette a jogbiztonság elvét, amely alkotmányos visszásságot idézett elő.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata megállapította, hogy a hivatal megsértette a jogbiztonság alkotmányos elvét, mert az iratok átvételét követő 30 napon belül nem hozott határozatot, továbbá, mert törvényi kötelezettsége ellenére válasz nélkül hagyta az országgyűlési biztos általános helyettesének megkeresését.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a hivatal által előidézett alkotmányos visszásság megszüntetése érdekében ajánlást juttatott el a földművelésügyi miniszterhez. Az ajánlás arra irányult, hogy a földművelésügyi miniszter utasítsa a Hajdú-Bihar Megyei FM Hivatalt az eljárás lefolytatására és a határozat meghozatalára.

A földművelésügyi miniszter az országgyűlési biztos általános helyettesének ajánlását elfogadta, de érdemi állásfoglalásában kifejtette, hogy a gazdálkodó szervezet, melynek földjéből panaszos részét is ki kell adni, ténylegesen 2400 AK-val kisebb értékű földdel rendelkezik, mint amennyire a kérelmezők igényt tarthatnak. Jelezte, hogy az ügyben bírósági eljárás is volt folyamatban, és ezért minden földkiadási eljárást szüneteltetni kellett, továbbá arra is felhívta a figyelmet, hogy az FM hivataloknak a földkiadási eljárást az áttételt követő egy éven belül kell befejezni.

Az országgyűlési biztos általános helyettese eredeti ajánlását úgy módosította, hogy a panaszos és vele azonos helyzetben lévők esetében az érdemi határozat meghozatalához szükséges — más szerv hatáskörébe tartozó — eljárás befejezéséig kezdeményezte a földkiadási eljárást felfüggesztő határozat kiadását.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a módosított ajánláson túl új ajánlást is tett a földművelésügyi miniszternek, amely arra irányult, hogy a miniszter kezdeményezze az 1993. évi II. törvény olyan módosítását, mely pontosan rögzíti az

ügyintézési határidőt arra az esetre, ha a földkiadó bizottság feladatának végrehajtását a törvényben meghatározott határidőben nem fejezi be, és a folyamatban lévő ügyeket átteszik az FM Hivatalhoz.

A földművelésügyi miniszter az országgyűlési biztos általános helyettesének az 1993. évi II. törvény módosításának kezdeményezésére tett ajánlását elfogadta, és arról adott tájékoztatást, hogy a törvény módosítására vonatkozó javaslat kidolgozása folyamatban van, továbbá, hogy a földkiadás ügyintézési idejére vonatkozó jogi álláspontját revidiálta.

OBH 5804/1997.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte az APEH Dél-Budapesti Igazgatóságának áfa-visszaigénylési ügyében követett eljárását.

A beadvány vizsgálata során felmerült a jogállamiság és a jogorvoslati jog alkotmányos alapelvei sérelmének gyanúja.

A rendelkezésére álló dokumentumok alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy az első fokú adóhatóság a panaszosnál az 1996. II. negyedévére vonatkozóan megtartott áfa-ellenőrzés megállapítása szerint 1997. április 17-én kelt határozatával 38 787 000 Ft adóhiányt állapított meg, 19 618 000 Ft adóbírságot és 9 206 000 Ft késedelmi pótlékot szabott ki. A panaszos törvényes határidőn belül, 1997. április 28-án fellebbezést nyújtott be az APEH Hatósági Főosztályához. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény szerint a fellebbezést az ügy összes iratával a fellebbezési határidő leteltétől számított nyolc napon belül fel kell terjeszteni a felettes szervhez, kivéve ha a közigazgatási szerv a megtámadott határozatot visszavonja, illetőleg a fellebbezésnek megfelelően módosítja, kijavítja vagy kiegészíti. Felterjesztési kötelezettségének az első fokú adóhatóság a vizsgálat megindításáig nem tett eleget.

Az elsőfokú adóhatóság mulasztása sértette a jogbiztonság alkotmányos követelményét, és egyben akadályozta a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos alapjog maradéktalan érvényesülését is.

A hivatali mulasztásban megnyilvánuló hasonló alkotmányos visszásság elkerülése érdekében az országgyűlési biztos ajánlással élt, amelyben felkérte az APEH Dél-Budapesti Igazgatóságának vezetőjét, hogy az adózó fellebbezését soron kívül terjesszék fel, valamint, hogy gondoskodjék hivatalában a törvényben rögzített ügyintézési határidők betartásáról.

Az érintett az ajánlást elfogadta, a fellebbezést soron kívül felterjesztették a másodfokú adóhatósághoz. A konkrét ügy kapcsán az APEH elnöke az érintett köztisztviselőket a mulasztás objektív és szubjektív körülményeinek vizsgálatát követően figyelmeztetésben részesítette. Az országgyűlési biztos jelentésében is felvetett problémák megoldása és a kiutalás előtti ellenőrzése elősegítése érdekében az APEH elnöke kibocsátotta a 7012/1997. APEH irányelvet.

Az országgyűlési biztos a választ elfogadta, eljárása elérte a célját.

OBH 5825/1996.

Részarány-földtulajdonos magánszemélyek, illetve kárpótlási árverésen vételi jogukkal élő személyek fordultak panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezték, hogy a földkiadási eljárás során részükre hatósági határozattal kiadott termőföldet, illetve kárpótlási árverésen megvásárolt termőföldet autópálya építés céljára kisajátították tőlük, de a kisajátítási eljárásban ügyfélként nem vehettek részt, őket a kisajátítási eljárásban csak ügygondnok képviselte. A kisajátított ingatlanért túl alacsonyan állapították meg a kártalanítás összegét, melyhez csak későn és kamat nélkül jutottak hozzá.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság, illetve a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, amely feltárta, hogy a panaszosok egyik csoportjába tartozók részaránykiadás jogcímén megszerzett földjének az épülő M5-ös autópálya nyomvonalába eső részét sajátították ki, míg a másik csoportnak a kárpótlási árverésen vásárolt földjét az épülő 2-es főút, illetve az M5-ös és a 4-es összekötő út nyomvonalában sajátították ki. Az ügyek közös jellemzője, hogy mindegyikben egyidejűleg kétféle eljárás volt folyamatban.

A földkiadási, kárpótlási árverési eljárás a termőföldtulajdon megszerzése érdekében, a kisajátítási eljárás pedig ugyanazon termőföld tulajdonjogának elvonása érdekében történt. A vizsgált ügyekben közös elem, hogy mind a földkiadási eljárás megindulása, mind az árverés megelőzte a kisajátítással történő tulajdonjog elvonásának elrendelési időpontját. A vizsgált ügyekben — mind az árverésen, mind a földkiadási eljárás során — a föld tulajdonjogára érvényes jogcímet szerző személy ismert volt, azonban a párhuzamosan futó, de később indult kisajátítási eljárásokban a kisajátítást szenvedőket ismeretlennek, illetve olyannak tekintették, akinek személye bizonytalan, s ezért részükre ügyféli jogot nem biztosítottak. A kisajátítást szenvedő, ismert helyen tartózkodó felnőtt, nagykorú, cselekvőképes magyar állampolgárok részére tulajdonosi státusuk ismeretlensége miatt ügygondnokot rendeltek ki. A kisajátítási eljárásban kirendelt ügygondnokok nem kezdeményeztek eljárást többlet kártalanítás iránt. A vizsgált ügyek abban is megegyeznek, hogy a később indult kisajátítási eljárásban ugyanannak a földterületnek vagy egy részének a tulajdonjogát a magyar állam előbb megvonta, mint az ennél korábban indult földkiadási eljárásban, illetve árverésen vételi jogot szerző magánszemély tulajdonjogának megszerzése az ingatlan-nyilvántartásból kitűnt volna, vagy mint a magánszemélyek tulajdonjogát az említett ingatlanokra az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték volna. A kisajátítást szenvedők a kisajátítási kártalanítás összegéhez csak nagy késéssel, vagy még nem jutottak hozzá.

A panaszolt kisajátítási ügyek indokolták, hogy a vizsgálat a hatóságok által előidézett alkotmányos visszásságok mellett, a kisajátításról szóló 1976. évi 24. tvr. (Ktvr.), valamint annak végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet (Kr.) egyes alkotmányos visszásságot előidéző rendelkezéseire is kiterjedjen.

A tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk

részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. tv. (Kpt.) végrehajtására kiadott 104/1991. (VIII. 3.) Korm. rendelet (Kptr.) szerint az árverésen vásárolt földet — ha a tulajdonjog ingatlan-nyilvántartási bejegyezhetőségének feltételei fennállnak — legkésőbb az árverés évének XII. 31. napjáig kell birtokba adni. A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos árverési vevők tulajdonjogának ingatlan-nyilvántartási bejegyzésének feltételei fennálltak, de az illetékes földhivatalok az év végéig azt nem adták a panaszosok birtokába.

A földhivatalok a birtokba adás határidőben történő elmulasztásával a kárpótlási árverésen vételi jogot szerzőknek alkotmányos visszásságot okoztak, mert a kisajátítási határozat jogerőre emelkedésekor nem váltak ismert tulajdonosokká, és ezzel megsértették az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogbiztonság elvét.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában kezdeményezte a földművelésügyi miniszternél, hogy az érintett ügyben vizsgáltassa meg a fegyelmi felelősséget, továbbá tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a kárpótlási árverésen szerzett és a földhivatalok által birtokba még nem adott földek birtokba adására, a jogszabályban előírt időben kerüljön sor.

A Fülöpjakab-Kunszállás községek földkiadó bizottsága alkotmányos visszásságot idézett elő azáltal, hogy az ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmas határozatait késlekedve, csak a kisajátítási határozat meghozatalát követően adta ki, ezáltal a kisajátítással érintett részarány-tulajdonosok személye nem vált ismertté, illetve a kisajátítási határozat jogerőre emelkedésének időpontjában még bizonytalan volt.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában kezdeményezte a földművelésügyi miniszternél az FM megyei földművelésügyi hivatalok kötelezését, hogy a tervezett kisajátítással érintett területeken a földkiadást, az egyéb feltételek azonossága esetén soron kívül fejezzék be, a kisajátítási határozat jogerőre emelkedését megelőzően. A vizsgálat azt is megállapította, hogy a panaszolt ügyekben a kisajátítási határozatok meghozatalakor, illetve azok jogerőssé válásakor — a kisajátítási jogszabályok szerint — a panaszosok nem minősülhettek ismert tulajdonosnak. A kisajátítási határozatokat hozó közigazgatási szervek jogszerűen jártak el, amikor a kisajátításra kerülő ingatlanok tulajdonosai személyének ismeretlensége miatt, ügygondnok kirendelése iránt intézkedtek. Az ügygondnokok a kisajátítási határozatban megállapított kártalanítási összeg megváltoztatását a bíróságtól — a szakértői véleményekre tekintettel — nem kérték. Az ügygondnokok kijelölése és működésük a jogszabályok előírásainak megfelelően történt, így az alkotmányos visszásságot nem okozott.

A vizsgálat megállapította, hogy a Ktvr. és a Kr. egyes rendelkezései nincsenek összhangban más jogszabályok rendelkezéseivel.

A Kr. az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. tv.-ben (Áe.) foglalt szabályoknál szűkebben határozza meg, hogy a kisajátítási eljárásban ki lehet ügyfél. Az ügyféli státushoz a kisajátítási eljárásban az is szükséges, hogy a kisajátítást szenvedő tulajdonjoga, illetve az ingatlanra vonatkozó joga az ingatlan-nyilvántartásba be legyen jegyezve. A kisajátítási jogszabályok nincsenek tekintettel arra, hogy a kárpótlási árverésen a vételi jogával élő már az árverési jegyzőkönyv aláírásakor egy konkrét helyrajzi számú földet konkrét területtel és AK-értékkel szerez meg, mert azt is kiköti, hogy a vételi jog realizálódása is eljusson a tulajdonjog bejegyzéséig. Az árverési vételtől a birtokba adásig, illetve a tulajdonjog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzéséig néha évek telnek el. A kisajátítási jogszabály e két intervallum közt megindult kisajátítási eljárásban pedig nincs tekintettel arra, hogy a Kpt., illetve a Kptr. alapján vételi jogukkal élő árverési vevők tulajdonjogának bejegyzése az ingatlan-nyilvántartásba nem a kisajátítást szenvedő hibájából nem történt meg. A szabályozás által meg nem oldott feladatok terheit indokolatlanul, önkényesen hárítja át az állampolgárra, mellyel közérdeket nem szolgál, de jogos egyéni érdekeket sért.

Ugyancsak kiesik a kisajátításra vonatkozó jogszabályok látóköréből az a körülmény, hogy a termőföldtulajdon magánkézbe adásának másik nagy csatornáján, a földkiadási eljáráson keresztül a részarányként AK-ban nyilvántartott földek fedezetét jelentő földalapok kijelölése és elkülönítése, valamint e földalapból az egyébként tulajdonosnak (részarány földtulajdonos magánszemélyek) való föld kiadása (a részarányként AK-ban nyilvántartott földek helyrajzi számmal való összekapcsolása) közti intervallumban történő kisajátítás termeli azokat a tulajdonosokat, akik személye bizonytalan, illetve ismeretlen a kisajátítási határozat meghozatalakor. A kisajátítási jogszabályok által, az általános szabályokhoz képest szűkebben megfogalmazott ügyféli kör kibővítésével, az előidézett alkotmányos visszásság megszüntethető. Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában javasolta az igazságügy-miniszternek a kisajátítási jogszabályok olyan módosítása kezdeményezését, hogy a kisajátítási eljárásban ügyfélként az árverési vevő is részt vehessen, akkor is ha a tulajdonváltozást az ingatlan-nyilvántartásba még nem jegyezték be. Továbbá, ha a tervezett kisajátítás olyan táblát érint, melyet a részarány-tulajdonos földalapjának fedezetére különítettek el, és e tábla részarány-tulajdonosok tulajdonba adása még nem történt meg, akkor e táblából kisajátítani csak akkor lehessen, ha a táblából a földet az FM Hivatal a földkiadást igénylők tulajdonába adta. Ezért a kisajátítást kérő a kisajátítási kérelem benyújtását megelőzően 60 napon belül legyen köteles e körülményről az illetékes FM Hivatalt tájékoztatni. Az FM Hivatal a kisajátítást kérő megkeresésére 45 napon belül legyen köteles a tervezett kisajátítással érintett táblában a földkiadásokat elvégezni.

A Kr. jelenleg hatályos 43. § rögzíti, hogy ha a közút, vasút vagy nyomvonalas vízi létesítmény, illetve repülőtér fel- és leszálló pályájának építése céljából — a korábban hatályos szabályok szerint egyszerűsített kisajátítási terv alapján — folytatott kisajátítás esetén a kisajátított ingatlanra vonatkozó tulajdonváltozás bejegyzése nem történt meg, a bejegyzésről a kisajátítási hatóság megkeresése alapján a földhivatal határoz. A meghatározott kisajátítás esetén a kisajátított ingatlan egyötödét meg nem haladó visszaadott területért a kisajátítást

kérő a kifizetett kártalanítási összeg visszafizetését nem követelheti. Az idézett norma szövege azzal okoz alkotmányos visszásságot, hogy a kisajátítást kérőt nem kötelezi a kisajátítási hatóság megkeresésére, és a kisajátítási hatóság részére nem állapít meg határidőt a földhivatal megkeresésére a bejegyezni elmulasztott változás bejegyzése céljából. Ezáltal az ügy elintézésének kiszámíthatatlansága miatt sérül a jogbiztonság elve.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában javasolta az igazságügy-miniszternek a kisajátítási jogszabályok olyan módosításának kezdeményezését, hogy a kisajátítást kérőt arra kötelezzék, hogy a korábbi jogszabályok alapján kisajátításra került ingatlanokkal érintett tulajdonváltozásokat — ha ennek ingatlan-nyilvántartási bejegyzése még nem történt meg — a végleges kisajátítási tervnek, a kisajátítási hatóságnál való megfelelő határidőn belüli benyújtásával a változás átvezetését kezdeményezzék, továbbá, hogy ha a kisajátított ingatlanra vonatkozó tulajdonváltozás bejegyzése nem történt meg — a kisajátítási hatóság —, a kisajátítást kérő kezdeményezésétől számított 60 napon belül a tulajdonváltozás átvezetése céljából a földhivatalt keresse meg.

A jogszabályokból hiányzik annak előírása, hogy a korábban hatályos jogszabályok szerint egyszerűsített kisajátítási terv alapján folytatott kisajátítás esetén a kisajátítási célra nem szükséges területet a volt tulajdonos részére vissza kellene adni. A Kr. 43. § mégis arról rendelkezik, hogy a meghatározott jogszabályok alapján kisajátított ingatlan egyötödét meg nem haladó visszaadott területért a kisajátítást kérő, a kifizetett kártalanítási összeg visszafizetését nem követelheti. A hatályos szabályozás a kisajátítási célra nem szükséges ingatlan visszaadását nem rendeli, azonban előírja, hogy a korábban hatályos jogszabályok alapján nyomvonalas létesítmények céljára egyszerűsített kisajátítási terv alapján folytatott kisajátítás esetén a kisajátított ingatlanra vonatkozó tulajdonváltozás bejegyzése még nem történt meg, akkor a kisajátított ingatlan egyötödét meg nem haladó visszaadott területért kifizetett kártalanítást visszakövetelni nem lehet.

Nincs arról rendelkezés, hogy a megszűnt tsz-ek esetében a területet kinek kell visszaadni. Sőt, a szabályozás arra sincs tekintettel, hogy az 1994. évi LV. tv. szerint belföldi jogi személy termőföld tulajdonjogát — a Magyar Állam, az önkormányzat, az erdőbirtokossági és a legelőbirtokossági társulat és a közalapítvány kivételével — nem szerezheti meg. A szabályozás ilyen módja jogbizonytalanságot okoz, és alkotmányos visszásságot idéz elő.

Az igazságügy-miniszternek tett ajánlás kezdeményezte a kisajátítási jogszabály olyan módosítását, amely a normaszövegből törli a kötelező visszaadás esetét éppúgy, mint a térítésmentes visszaadás esetét is, és elővásárlási jogot biztosít a kisajátított, de a kisajátítás céljára nem szükséges ingatlan részre, a kisajátítást szenvedő részére.

A Ktvr. 10. §-ának (2) bekezdésében foglalt szabály nincs összhangban az 1993. évi LXXVIII. tv. (Lt.) rendelkezéseivel, mert a Ktvr. 10. § (2) bekezdése kimondja, hogy ha a kisajátított épületben lévő lakást, illetőleg nem lakás céljára szolgáló helyiséget a tulajdonos, bérlő vagy egyéb használó használja, forgalmi értékként a lakott értéket kell figyelembe venni. Az Lt. 85. § pedig úgy rendelkezik, hogy a lakás fekvése szerint illetékes önkormányzat köteles 1998. XII. 31-ig a kényszerbérlő részére önkormányzati cserelakás bérbeadását felajánlani. Mivel az önkormányzat köteles a kényszerbérlő részére önkormányzati cserelakást felajánlani, Ktvr. rendelkezéssel ellentétesek az Lt. 85. §-ban foglalt normaszöveggel.

Ezáltal sérül az Alkotmány 13. §-ban biztosított tulajdonhoz való jog, a szabályozás ilyen módja folyamatosan alkotmányos visszásságot idéz elő.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában az igazságügy-miniszternél kezdeményezte, hogy a kisajátítási jogszabály írja elő, hogy az önkormányzat kisajátítás esetén sem mentesül az elhelyezési kötelezettsége alól, és a kisajátítást szenvedő tulajdonos az üres, beköltözhető forgalmi értéken történő kártalanításra jogosult.

A Ktvr. kártalanításra vonatkozó fejezetének rendelkezései nem jelentenek minden esetben kellő garanciát az Alkotmány szabta teljes kártalanításra. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése kimondja, hogy tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. A Ptk. 177. § szerint a kisajátítás részletes szabályairól külön törvény rendelkezik. A külön törvény szerepét betöltő — 1976. évi 24. tvr. azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás ellenében engedi meg a kisajátítást. Lényegében nem tesz mást, mint az Alkotmány kisajátításra vonatkozó norma szövegét megismétli. A Ktvr. kártalanításról rendelkező fejezetének szabályai közül többet hatályon kívül helyeztek, és a Ktvr. jelenlegi szövege nem kellő részletességgel állapítja meg, hogy mikor teljes a kártalanítás, illetve, hogy a teljes kártalanításnak milyen elemekből kell összetevődnie. Mivel a kisajátítási kártalanításnak teljesnek kell lennie — mely alkotmányos követelmény — ezért annak olyan elemekből kell állnia és olyan mértékűnek kell lennie, amely pontosan azt az értéket fejezi ki, melyet a kisajátított hátrányként elszenvedett az ingatlana tulajdonjogának megvonása következtében. A jogszabályok a kártalanítás megállapításánál nincsenek tekintettel arra sem, hogy az ingatlan tulajdonosa vagy más kártalanításra jogosult; nem saját elhatározásából, nem az általa tervezett időpontban, nem az általa tervezett körülmények között, nem az általa megállapított ellenérték fejében válik meg ingatlana tulajdonjogától vagy más jogától, ezért a kényszerértékesítés következtében olyan hátrány éri, amelyet az ingatlan forgalmi értékében megállapított kártalanítási összeg nem fejez ki. A szabályozás ilyen módja alkotmányos visszásságot idéz elő, sérti az Alkotmányban biztosított tulajdonhoz való jogot.

Az igazságügy-miniszternek címzett ajánlásában az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy a teljes kártalanítást jelentő elemek részletesebben, teljesebb körűen kerüljenek megállapításra a kisajátításra vonatkozó jogszabályokban; továbbá, hogy a kényszerértékesítés következtében a forgalmi értékben ki nem fejezett sérelem is értékelésre kerüljön, nyerjen felvételt a kártalanítás elemei közé, a forgalmi értéken felül a forgalmi érték meghatározott százalékában.

A Kr. 7. § szerint építési tilalom alatt álló ingatlan tulajdonjogának megszerzése jogcímén az olyan beépítetlen telket lehet — a tulajdonos kérelmére — kisajátítani, amelyet öt évnél hosszabb idő óta az 1964. évi III. törvény 13. §-ában szabályozott építési tilalom terhel, feltéve, hogy a tulajdonos a külön jogszabályban megállapított feltételek szerint cseretelekre jogosult, de cseretelek nem áll rendelkezésre, vagy a tulajdonos — szociális helyzete vagy egyéb méltánylást érdemlő körülményei miatt — a cseretelek beépítésére nem tud kötelezettséget vállalni. A szóban forgó külön jogszabály — a cseretelekadásról, továbbá a telekalakítási és építési tilalom elrendeléséről szóló 10/1997. (I. 28.) ÉVM rendelet — cseretelekadást elrendelő, a cseretelekre alanyi jogot biztosító rendelkezései pedig 1992. VII. 20. napjától már nincsenek hatályban. Ezért a Kr. idézett rendelkezése teljesíthetetlen feltételeket állapít meg, s ezáltal jogbizonytalanságot okoz, mely sérti a jogbiztonság alkotmányos elvét. Az országgyűlési biztos általános helyettese ezért javasolta az igazságügy-miniszternek a teljesíthetetlen feltétel törlésének kezdeményezését.

A Kr. 31. §-a arról rendelkezik, hogy ha az építési tilalom alatt álló ingatlan kisajátításának feltételei fennállnak, és a kártalanításhoz szükséges pénzügyi fedezet biztosítható, a köztársasági megbízott — a tulajdonos kérelmére — határozattal kötelezi a kisajátítási kérelem benyújtására azt a szervet, amelynek érdekében az építési tilalmat elrendelték; ha ilyen szerv nincs, az illetékes jegyzőt hívja fel a kisajátítási kérelem benyújtására. Ebben az esetben a kisajátítási kérelemhez a területfelhasználási engedélyt, továbbá — ha a kisajátítás folytán az ingatlan alakja és terjedelme nem változik meg — a kisajátítási tervet nem kell csatolni.

E rendelkezésekből az következik, hogy az öt évnél hosszabb idő óta építési tilalommal terhelt beépítetlen telkek tulajdonosainak egy része — mert a kártalanításhoz szükséges pénzügyi fedezet biztosítható — hozzájuthat tulajdona súlyos korlátozásáért járó kártalanítási összeghez, míg az előbbivel azonos mértékű korlátozást elszenvedő, ezért egy csoportba tartozó ingatlantulajdonosok másik része azért nem juthat hozzá a kártalanítási összeghez, mert a pénzügyi fedezet nem biztosítható. A szabályozásnak ez a módja alkotmányos visszásságot idéz elő, mert az Alkotmány 70/A. §-ban deklarál hátrányos megkülönböztetés tilalmát sérti.

Az igazságügy-miniszternek tett ajánlás kezdeményezte a Kr. szövegeinek olyan megváltoztatását, mely nem teszi attól függővé a kisajátítás kötelező elrendelését, hogy biztosítható-e a kártalanításhoz szükséges pénzügyi fedezet, továbbá amely érvényesíti a szabályozás során napjaink követelményeit. A Kr. 7. § hivatkozik az építésügyről szóló 1964. évi III. törvényre (Ét.), melynek 13. §-a elrendeli, hogy a rendezési terv jóváhagyására jogosult a terv végrehajtásának biztosítása céljából a város meghatározott területrészeire telekalakítási, illetőleg építési tilalmat rendelhet el. Jogszabályban meghatározott esetekben telekalakítási, illetőleg építési tilalmat az építésügyi hatóság is elrendelhet. Az Ét. 13. § rögzíti, hogy ha a telekalakítási, illetőleg építési tilalommal terhelt — a tilalom elrendelése előtt feloszthető, illetőleg beépíthető — ingatlant nem sajátítják ki, vagy a tulajdonos nem kap csereingatlant, vagy pedig a tilalmat időközben nem szüntetik meg, három év eltelte után a tulajdonos részére — kérelmére — évenként korlátozási kártalanítást kell fizetni. Ez a fizetési kötelezettség a természeti kár megelőzése és a tulajdonos érdekében elrendelt tilalom esetére nem vonatkozik. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló (új) 1997. évi LXXVIII. törvény — amely az 1964. évi III. törvényt hatályon kívül helyezte — a folyamatban lévő ügyekben továbbra is a korábbi kártalanítási szabályokat rendeli alkalmazni. Az Ét. idézett szövege szerint mind a telekalakítási, mind az építési tilalommal terhelt ingatlan tulajdonosa korlátozási kártalanításra jogosult. A korlátozási kártalanítást azonban csak a korlátozást elrendelő határozat jogerőre emelkedésének napjától eltelt három évet követő időponttól kezdődően rendeli évente fizetni. Alkotmányos visszásságot az idézi elő, hogy a tulajdonhoz való jog közérdekből történő korlátozása következtében az alkotmányos védelem tárgyát elsősorban jelentő tulajdoni tárgyat, azaz a tulajdon állagát kifejező, a tulajdon értéke nem garantált az említett szabályozás mellett. Ezáltal sérül az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében meghatározott tulajdonhoz való jog.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az igazságügy-miniszternek címzett ajánlásában kezdeményezte a törvény szövegének olyan megváltoztatását, mely a korlátozási kártalanítás fizetését, a korlátozás elrendelésének napjától kezdődően rendeli teljesíteni, ha a jogosult — a hatóság megkeresésére — e jogáról nem mond le. Az Ét. a korlátozási kártalanítást mind a telekalakítási, mind az építési tilalommal terhelt ingatlanok esetében fizetni rendeli. A Kr. viszont csak az építési tilalommal terhelt telek tulajdonosának teszi lehetővé, hogy a telek kisajátítását kérhesse, 5 évvel a tilalmat elrendelését követően. A Kr. 7. §-a nem biztosítja azt jogot a telekalakítási tilalommal terhelt telektulajdonos részére hogy a korlátozást elrendelő határozat jogerőre emelkedését követő 5 év elteltével kérhesse a kisajátítást — annak ellenére, hogy a korlátozás tartalma, mértéke és természete, s ezek következménye az építési tilalommal elrendelt korlátozással lényegében azonos. Az azonos csoportba tartozók közti különbségtétellel alkotmányos visszásságot idéz elő, mert sérti az Alkotmány 70/A. §-ban deklarált hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Az ajánlásban a kisajátítási jogszabályok olyan módosítását kezdeményezte, amely a telekalakítási tilalommal terhelt telek tulajdonosának is biztosítja, hogy a tilalom elrendelését követő öt év elteltével kérheti az ingatlan kisajátítását. Az Ét. a Kr. 7. §-a (1) bekezdésében megjelölt jogszabályt hatályon kívül helyezte, míg a 26. § szerint a településrendezési feladatok megvalósításához közérdekből szükséges ingatlanok az arra vonatkozó külön jogszabályokban szabályozott esetekben és módon sajátíthatók ki. E rendelkezés visszautal a külön jogszabályokban szabályozott esetekre. A szabályozásból nem derül ki, hogy van-e helye a tulajdonos kérelmére kisajátításnak az 5 évnél régebben tilalommal terhelt ingatlanok esetében. A szabályozás módja nem felel meg a jogbiztonság követelményeinek, és alkotmányos visszásságot okoz.

Az általános helyettes kezdeményezte az igazságügy-miniszternél a kisajátítással kapcsolatos jogszabályok olyan módosítását, mely azok összhangját, és azt eredményezi, hogy rendelkezései világosak és megérthetőek lesznek valamennyi érintett számára. Az Ét. 30. § a korlátozási kártalanítást a korlátozás folytonossága esetén a 4. évtől kezdődően és kérelemre rendeli fizetni. E rendelkezések sértik az Alkotmány 13. §-ban biztosított tulajdonhoz való jogot, illetve az Alkotmány 70/A. §-ának rendelkezéseit, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese kezdeményezte az igazságügy-miniszternél a hivatkozott jogszabályok megváltoztatását.

Az országgyűlési biztos általános helyettese által az igazságügy-miniszter részére továbbított ajánlásokban foglaltakra a válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt le. A földművelésügyi miniszterhez eljuttatott ajánlásra határidőben érkezett válasz érdemi észrevételt nem tartalmaz. Ezért az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlását fenntartotta, azt megismételte, a megismételt ajánlásra adandó válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt le.

Kapcsolódó ügyek: 4302/1997., 329/1996., 2395/1995.

OBH 5836/1996.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztosokhoz, mert koccanásos közlekedési baleset értintettje volt, és a szabálysértési tárgyaláson az iratokhoz csatolt helyszínrajz adatai eltértek az intézkedő rendőr által a baleset helyszínén eredetileg készített helyszínrajz adataitól. Az eredeti helyszínrajzot a végleges rajz elkészítése után megsemmisítették, és ezért született számára kedvezőtlen határozat.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt elrendelt vizsgálat során beszerezte az üggyel kapcsolatos iratokat, és azok tartalma alapján megállapította, hogy a panaszos személygépkocsijával összeütközött egy mikrobusszal. Személyi sérülés nem történt, de mindkét járműben anyagi kár keletkezett. Az intézkedő rendőrök a rendszeresített nyomtatvány kitöltésével megtették — a helyszínről készített, vázlattal kiegészített — szabálysértési feljelentésüket. A panaszos az első fokon kirótt pénzbüntetés ellen fellebbezett. A másodfokú hatóság megszüntette az eljárást.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszos esetében lefolytatott szabálysértési eljárás tényállásának helyessége vitatható, mivel a ténybeli dokumentáció hiányos volt. A szabálysértési eljárást azonban elévülés címén megszüntették, ezért a konkrét esetben nem látta indokoltnak ügyészi óvás kezdeményezését az alkotmányos visszásság orvoslása érdekében. Ugyanakkor azt is megállapította, hogy a jogállamiságból fakadó jogbiztonság sérelmét idézi elő, ha nem gondoskodnak a közúti közlekedési szabálysértés baleseti helyszínén végzett adatgyűjtésről készített rajzok, jegyzetek megőrzéséről. Ez a gyakorlat eltér a közlekedési bűncselekmény helyszínén a büntető-eljárásjog előírásaitól is.

Az országgyűlési biztos ezért ajánlást tett az országos rendőrfőkapitánynak, hogy vizsgálja felül és ennek kapcsán egészítse ki a közúti közlekedési balesetekkel kapcsolatos rendőri feladatok adatfelvételi előírásait azzal, hogy az intézkedő, majd a feljelentést elkészítő rendőrnek közúti közlekedési szabálysértés esetében is csatolni kell a feljelentéshez a baleset helyszínén készített felvételt, rajzot vagy vázlatot.

Az országos rendőrfőkapitány az ajánlásban foglaltakkal egyetértett. A belső normáknak az ajánlás szerinti módosítására az újabb szabálysértési törvény hatálybalépése után kerül sor, amelynek eredményéről az országgyűlési biztost tájékoztatja.

Az országgyűlési biztos a választ elfogadta.

OBH 5948/1996.

A panaszos sérelmezte, hogy a nagybajomi önkormányzat a neki és súlyosan mozgáskorlátozott házastársának járó szociális ellátásokat — vakjáradék, közlekedési támogatás, ápolási díj — nagyon alacsony összegben állapította meg, és a kifizetése is késedelmesen történik.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az Alkotmányban biztosított szociális biztonsághoz való jog és a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

Vizsgálata során megállapította, hogy a panaszos férjének járó vak személyi járadékot, a Nyugdíjfolyósító Főigazgatóság — a jogszabály évenkénti változása értelmében — mindig a felemelt összegben folyósította. A panaszos férje jelenleg is az 1997. január 1. napjától járó pótlékot kapja.

A súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet 3. § (4) bekezdése szerint a személygépkocsi szerzési támogatás — egyéb feltételek megléte esetén — 7 évenként jár. Az önkormányzat a jogszabály rendelkezésével összhangban utasította el ezt a kérelmet. Ugyanezen rendelet alapján állapított meg a jegyző 1996-ra közlekedési támogatást a panaszos házastársa részére. A közlekedési kedvezményekkel kapcsolatos önkormányzati intézkedéseknél az országgyűlési biztos általános helyettese alkotmányos visszásságot nem állapított meg.

A panaszos sérelmezte az ápolási díj összegét is. Az ápolási díjat az 1993. évi III. tv. (Sztv.) szabályozza. A rendelet 41. §-a szerint a panaszos jogosult az ápolási díjra. Az Sztv. 44. § (2) bekezdése értelmében az ápolási díj nem lehet kevesebb az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 60%-ánál. Ez a minimum összeg évente változik.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az önkormányzat az Sztv. rendelkezéseit, valamint a saját — 13/1993. (VII. 22.) számú — rendeletét és a határozatában írtakat figyelmen kívül hagyva, 1995 januárjától nem növelte a panaszos részére kiutalt ápolási díj összegét, és ezzel megsértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét. Az ápolási díjat a szociális ellátórendszer részeként biztosítja az Sztv. Az önkormányzat eljárása egyben az Alkotmány 70/E. §-ában biztosított szociális biztonsághoz való jogot is sérti.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában felhívta az önkormányzat jegyzőjét, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az ápolási díjakat az Sztv. 44. § (2) bekezdésében meghatározott módon, az évenkénti jogszabályváltozást figyelemmel kísérve korrigált összeggel folyósítsák.

Az önkormányzat új megbízott jegyzője az ajánlásban foglaltakat teljesítette, az ápolási díjak összegét az öregségi nyugdíj összegéhez viszonyítva állapította meg és a ki nem fizetett ápolási díjakat a panaszos és a további ápolási díjra jogosult személyek esetében is, utólag kifizettette.

OBH 6017/1997.

Az egyik napilap állítása szerint a kerecsendi polgármester sintérek társaságában kocsiból vadászik kóbor kutyákra. Ennek következtében a hazafelé tartó Sz. I. díjnyertes kutyáját — a gazdája szeme láttára — lőtték agyon, minden előzetes figyelmeztetés nélkül. A történtek hatására az idős férfit kórházba kellett szállítani.

A cikk közölte, hogy a polgármester elmondása szerint a falu lakossága kérte az önkormányzatot, hogy „zabolázzák meg" a kóbor ebeket. A lakosságot erről nem értesítették, mert eldugták volna a kutyákat. A cikk kapcsán felmerült az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból fakadó jogbiztonság sérelme, ezért az országgyűlési biztos hivatalból vizsgálatot indított.

A közigazgatási hivatal szerint a kóborló kutyák ártalmatlanná tételével az önkormányzat, illetve a polgármester nem követett el jogszabálysértést.

Az állategészségügyről szóló 1995. évi XCI. tv. 42. § (2) bek. *b)* pontja kötelező önkormányzati feladatként írja elő a település belterületén a kóbor ebek befogásával, őrzésével, értékesítésével vagy ártalmatlanná tételével kapcsolatos feladatok ellátását. Emellett a 41/1997. (V. 28.) FM rendelettel közzétett Állategészségügyi Szabályzat 213. § (12) bekezdése a védőoltás alól elvont ebek kiirtását kötelező önkormányzati feladatként írja elő. A kóbor ebeket feltehetően nem oltották be veszettség ellen.

A kóbor eb az országgyűlési biztos értelmezése szerint gazdátlan, esetleg olyan ebeket jelent, melyeknek — szökésük miatt — már csak névleges tulajdonosuk van. Az önkormányzati rendelet ezzel szemben a „gazdátlanul kóborló ebek" meghatározással túllépi a törvény adta megfogalmazást és a törvény kiterjesztő értelmezését teszi lehetővé.

Az ügy lényegét tekintve a polgármester — állatorvosi segítséggel — valóban kötelező önkormányzati feladatot hajtott végre, de a törvény adta lehetőségeket túllépve, a legradikálisabb megoldási módot választotta.

A díjnyertes kutya lelövése megelőzhető lett volna, ha a polgármester a fokozatosság elvét követve, tájékoztatja az érdekelteket az önkormányzat hatásköréről, a lehetséges intézkedésekről és először — példát statuálva — csak elkábítják a kóborló kutyákat —, és ha kiderül, melyik rendelkezik tulajdonossal, nem lövik le.

Az országgyűlési biztos ajánlásában megállapította, hogy a helyi önkormányzat rendelete kiterjesztő értelmezésével túllépte a törvény által meghatározott hatáskörét, ezzel megsértette a jogbiztonság követelményét és alkotmányos visszásságot okozott. A visszásság megszüntetése érdekében felkérte Kerecsend község polgármesterét, hogy indítványozza az állattartásról szóló önkormányzati rendelet vonatkozó rendelkezésének módosítását az 1995. XCI. törvény rendelkezéseinek megfelelően, és a jövőben a hasonló esetek elkerülése érdekében a fokozatosság elvének figyelembevételével járjon el.

Az ajánlásra a polgármester határidőben nem válaszolt, ezért az országgyűlési biztos újra a közigazgatási hivatalhoz fordult. A válaszadásra rendelkezésre álló határidő nem telt le.

OBH 6059/1997.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti közcélú felhasználásáról szóló, 1996. évi CXXVI. törvény rendelkezései végrehajtásának módját.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogállamiság alkotmányos alapelve sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, melyben megállapította, hogy a 8001/1997. APEH-tájékoztatóval történő szabályozás jelenlegi szintjén, formai — jogforrási — alapon alkotmánysértő, ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény előírásaival, mert olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek nem kizárólag a jogszabály végrehajtásáért felelős szervet érintik, hanem egyéb, munkáltatói és állampolgári feladatokat is megállapítanak.

Ajánlásában felkérte a pénzügyminisztert, hogy a 8001/1997. APEH-tájékoztatóban a személyi jövedelemadó bevallásával kapcsolatos, egyes munkáltatói feladatokat és adatszolgáltatásokat az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe tartozó — és mint ilyen jogszabálynak nem minősülő — tájékoztató helyett rendeleti úton szabályozza.

Az ajánlással a pénzügyminiszter nem értett egyet. Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlását fenntartja, de ismételt ajánlásra még nem került sor.

OBH 6060/1996.

Egy budapesti lakos fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz, mivel a Ferencvárosi Önkormányzat Bérlemény-üzemeltető Vállalata által megállapított 1340 Ft/hó összegű vízdíjat méltánytalanul magasnak tartotta, különösen amiatt, hogy az egyik szomszédja a nagyobb alapterületű lakására is ilyen összegű vízdíjat, míg egy másik — ugyancsak nagyobb lakás bérlőjének — csak 618 Ft/hó vízdíjat kellett megfizetnie, kevesebbet mint a kisebb, és csak falikúttal rendelkező lakások bérlőinek.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság elvének, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmének veszélye miatt indított vizsgálatot.

A Ferencvárosi Önkormányzat tulajdonában álló bérlemények víz- és csatornahasználati díjának térítési módját önkormányzati rendelet szabályozza, melynek értelmében az önkormányzati tulajdonú épületek esetében az ingatlan fővízmérőjén mért — a meghatározott csökkentések után fennmaradó — éves fogyasztást osztják fel a lakásbérlők között. A vállalat a tárgyévet követően a tényleges fogyasztás alapján készít elszámolást a bérlők számára. A felhasznált vízmennyiség ellenértékének szétosztásánál a lakásbérlemény szobaszámát és a komfortfokozatot a vízvételi lehetőség szerint veszi figyelembe. A társasházi közös költség általában magában foglalja a víz- és csatornadíjakat is. Ahol a lakbér elérte a közös költség

mértékét, ott víz- és csatornahasználati díjat nem állapítanak meg, ha azonban a lakbéremelés üteme és mértéke maximálva van és a lakbér mértéke elmarad a közösköltség összegétől, a bérlakás komfortfokozatának és szobaszámának figyelembevételével tapasztalati mennyiséget állapítanak meg a víz- és csatornahasználati díjtérítés összegének alapjául. A tapasztalati mennyiség megegyezik a 18/1990. (I. 31.) MT rendeletnek a 63/1995. (VI. 8.) Korm. rendelettel hatályon kívül helyezett mellékletében megadott mennyiséggel. Az árak megállapításáról szóló törvény a víz- és csatornahasználati díj megállapítására Budapesten a Fővárosi Önkormányzat Közgyűlését jogosítja. A fővárosi rendelet határozza meg az önkormányzati vízközmű- és csatornadíjak legmagasabb összegét, melytől a kerületi önkormányzatok nem térhetnek el.

A hatályon kívül helyezett jogszabály alkalmazása sérti a jogbiztonság elvét.

A víz- és csatornadíj számításánál a kerületi önkormányzat különbséget tesz abban, hogy a lakás tulajdonosa vagy bérlője kötelezett a díj fizetésére. A 18/1990. (I. 31.) MT rendelet diszkriminatív módon fenntartja annak lehetőségét, hogy a Fővárosi Közgyűlés rendeletétől eltérő módon állapítsák meg a fizetendő díjat. Az esetek többségében a kerületi önkormányzati vízművek a rendeletre hivatkozva, a lakásbérlőkkel magasabb összegű víz- és csatornadíjat fizettetnek. Az 1993. évi LXXVIII. tv. szerint a felek közötti szerződés tartalmában kell meghatározni többek között a víz- és csatornadíj fizetésének a módját.

Fentiekre figyelemmel az MT rendelet hatályban tartása nem indokolt, mert a víz- és csatornadíj fizetés alapja a bekötési vízmérőóra mért fogyasztás attól függetlenül, hogy a fogyasztó tulajdonos vagy bérlő. A kétféle számítási mód sérti az Alkotmányban rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, ezért az országgyűlési biztos 1997. XI. 11-i ajánlásában felkérte a miniszterelnököt, hogy a 18/1990. (VI. 8.) MT rendelet hatályon kívül helyezéséről intézkedjen, aki a jelentést átadta a belügyminiszternek intézkedésre.

Az országgyűlési biztos egyidejűleg ajánlást tett a Ferencvárosi Önkormányzatnak a rendelet módosítására, és a közigazgatási hivatalt is felkérte a kerületi önkormányzatok jogszabályainak törvényességi vizsgálatára. A válaszadásra nyitva álló idő még nem telt el.

OBH 6068/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz fordult, mert sérelmezte, hogy az önkormányzat a benyújtott fellebbezésre nem válaszolt, ill. az ügyintéző a lakásfenntartási támogatásról szóló határozatot elírására hivatkozva oly módon javította ki, hogy az összeg elől kihúzta „havi" szót és föléírta, hogy „nem havi, hanem összesen".

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogállamiság és a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A Pest Megyei Főügyészség a válasz nélkül hagyott fellebbezés tekintetében a törvényességi eljárást lefolytatta, melynek keretében megállapította, hogy az önkormányzat törvénysértően járt el, és felhívta az érintettek figyelmét arra, hogy az elmulasztott eljárási cselekményt pótolni kell. A panasz orvoslása miatt az országgyűlési biztos általános helyettese ezzel kapcsolatban további vizsgálatot nem folytatott.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény szerint a közigazgatási szerv a határozatot név-, szám- vagy számítási hiba és más hasonló elírás esetén kijavíthatja, vagy kicserélheti. A közigazgatási határozat kijavítása valamilyen formai hiba kiküszöbölését szolgálja, nem az ügy érdemében történő változtatást. Jogosultságot vagy kötelezettséget kijavítással nem lehet módosítani. A jogviszony tartalmáról szóló rendelkezés — jelen esetben a támogatásra való jogosultság és annak összegének megállapítása — érdemi döntés, kijavítása formai javítással nem érhető el. Ha érdemi javítás szükséges, akkor a határozat visszavonható.

Az érintett határozat esetében a jogviszony tartalmát jelentő érdemi döntés kijavítása alkotmányos visszásságot eredményezett az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben deklarált jogállamiság elvével kapcsolatban. Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlást tett a kijavított határozat felülvizsgálatára és az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseinek jövőbeni betartására.

A válaszadásra rendelkezésre álló határidő még nem telt le.

OBH 6114/1997.

A panaszos Kárász Község Önkormányzatának az 1997. évre vonatkozó, a háztartási tüzelőolaj fűtési támogatással kapcsolatos eljárási gyakorlatát sérelmezte. Kifogásolta továbbá az 1996. évre szóló támogatás megállapításával és folyósításával kapcsolatos eljárást is.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság elvének, az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében deklarált jogorvoslati joghoz, valamint a 70/E. §-ban megfogalmazott szociális biztonsághoz való alkotmányos jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A panaszos 1997. II. 6-án nyújtotta be kérelmét fűtési támogatás megállapítására, de 1997. VI. 17-ig nem kapott választ. Sérelmezte a HTO-támogatás előző évi gyakorlatát is.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos megállapította, hogy a lakossági tüzelőolaj-felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó hozzájárulásnak a települési önkormányzatok közötti elosztásáról és a támogatás lakossági igénybevételének jogosultsági feltételeiről szóló 1996-ban hatályos együttes rendelet a jogosultság feltételeinek megállapításakor nem írja elő figyelembe vehető feltételként az egy főre jutó jövedelem mértékét. A panaszos két ízben kapott 1996-ban HTO fűtési támogatást, de a második és egyben nagyobb összegű részlet kifizetése jelentős késedelmet szenvedett. A körjegyzőség a kifizetést már augusztus első napjaiban jelezte, de az mégis csak a személyes érdeklődést követően, szeptember hónapban történt meg. A panaszos 1996-ban a jogszabály előírásának megfelelően, 36 000 Ft összegű fűtési támogatást kapott. Az 1997 évre szóló kérelmét is benyújtotta, de a kérelem elbírálatlan maradt, az önkormányzat nem tett eleget döntési kötelezettségének. A vizsgálat megállapította, hogy az írásban előterjesztett kérelem alapján az önkormányzat nem hozott

határozatot. A szociális biztonsághoz való alkotmányos jog érvényesülésének megvizsgálására nem volt mód, mivel az erre vonatkozó közigazgatási eljárást nem folytatták le. A határozat elmaradásával a jogbiztonság alkotmányos jogsérelmén túl a jogorvoslati joghoz való jog megsértésével is alkotmányos visszásság keletkezett, mivel határozat hiányában az ott biztosított közigazgatási vagy bírósági felülvizsgálatot sem kérhette az esetleges jogsérelem orvoslására.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felhívta az önkormányzat polgármesterét, hogy a képviselő-testület elé kerülő és döntést igénylő ügyekben mindenkor gondoskodjon arról, hogy határidőn belül hozzák meg az alakszerű határozatot. Felkérte a körjegyzőt, intézkedjen, hogy az ügyintézők mindenkor tartsák be az eljárási szabályokat, különös figyelemmel a hiánypótlásra vonatkozó felhívására, majd a határozat meghozatalára.

Az ajánlást az önkormányzat és a körjegyző elfogadta. A válaszban azonban nem számoltak be az elmaradt határozat meghozataláról, ezért az országgyűlési biztos ismételt ajánlást tett annak végrehajtása érdekében.

A további vizsgálat még folyamatban van.

OBH 6134/1996.

Több állampolgár, egymástól függetlenül benyújtott panasza alapján folytatott vizsgálatot az országgyűlési biztos, mert a panaszosok azt sérelmezték, hogy az APEH a magánszemélyek által, az 1995. évre vonatkozó személyi jövedelemadó bevallásokban megjelölt befektetési kedvezmények egy részét jogtalannak ítélte, és az adókedvezmény tárgyában első fokon elutasító határozatot hozott. Az elutasító határozatok ellen fellebbezést benyújtók esetében — hivatkozva a hasonló ügyekben folyamatban lévő peres eljárások várható eredményére — az adózókat jogaikban korlátozva, a másodfokú adóhatóság számos eljárást felfüggesztett.

A beadványok vizsgálata során felmerült a jogállamiság, valamint a jogorvoslati jogosultság alkotmányos alapelvei sérelmének gyanúja.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az APEH jogellenes eljárása miatt bekövetkezett a közigazgatás hallgatása. A kérelmező döntés hiányában nem nyújthatott be fellebbezést, s nem kérhetett bírósági felülvizsgálatot sem. Az alkotmányos visszásság orvoslása érdekében, tekintettel arra, hogy a jelzett, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságot az előidéző szerv saját hatáskörében meg tudta volna szüntetni, felkérte az APEH elnökét az APEH álláspontjának felülvizsgálatára. Az APEH elnöke a fentieket nem vitatta és jelezte, utasította az APEH illetékes főosztályait, hogy a folyamatban lévő közigazgatási perre hivatkozással felfüggesztett eljárásokban soron kívül hozza meg az érdemi döntéseit. Tájékoztatást adott továbbá arról, hogy a befektetési kedvezménnyel kapcsolatos ügyeknek van egy olyan csoportja, amelyeknél a felfüggesztés indoka nem az azonos tárgyban folyamatban lévő közigazgatási per, hanem az érintett alapítvány, illetve egyesület működésének törvényessége tárgyában az ügyész által indított peres eljárás. Az országgyűlési biztos a válasznak ezen kitételét nem fogadta el, ezért felkérte a pénzügyminisztert, hogy mint felügyeleti szerv az APEH álláspontját felülvizsgálva intézkedjen a jelzett alkotmányos joggal összefüggő visszásság azonnali orvoslása érdekében.

A pénzügyminiszter az ajánlást elfogadta. Megállapította, hogy az APEH álláspontja téves jogértelmezésen alapul, és alkalmas arra, hogy az érintett magánszemélyeket indokolatlanul akadályozza jogorvoslati joguk gyakorlásában. Vizsgálatának megállapításai alapján, felügyeleti jogkörével élve felhívta az APEH elnökét, hogy soron kívül intézkedjék az eljárási szabályok betartása érdekében.

Az országgyűlési biztos eljárása a panaszt megoldotta, az eljárás elérte célját.

Kapcsolódó ügyek: 6248/1996; 5325/1996; 6437/96.

OBH 6195/1996.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert miután a lakása felett lakó fiatalember csendháborítása miatt feljelentést tett a polgármesteri hivatalnál, a feljelentett szülei a lakásának ajtaját rátörték, és megfenyegették. A magánlaksértés miatt a rendőrséghez fordult, de bejelentésének időpontjáig semmilyen intézkedésre nem került sor. Időközben a polgármesteri hivatal bizonyítottság hiányában megszüntette az eljárást, a panaszos a határozat ellen jogorvoslati kérelemmel nem élt.

A panasz alapján az országgyűlési biztos általános helyettese a jogállamisághoz és a jogbiztonsághoz való jog [Alk. 2. § (1) bek.] sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el.

A XIII. Ker. Rendőrkapitányság elrendelte a nyomozást a megnevezett szomszédok ellen. A kapitányság munkatársa megállapította, hogy a lakás bejárati ajtaján kijavított sérülések nyomai láthatók. Beszélt azzal a szomszéddal, aki tanúja volt a feljelentett cselekménynek, és idézést hagyott a cselekménnyel gyanúsítható szomszédok postaládájában. Az idézésre nem jelent meg senki, a számítógépes nyilvántartás ellenőrzése nem vezetett eredményre, a kapitányságon nem készült jegyzőkönyv a helyszíni szemléről. A feljelentett személyek az ismételt keresés alkalmával sem nyitottak ajtót a csengetésre, ezért a nyomozást eredménytelenül megszüntették. A feljelentő a nyomozás megszüntetése ellen nem élt panasszal.

Az iratok alapján megállapítható volt, hogy a rendőrség nem tett meg mindent a tényállás alapos és hiánytalan tisztázása érdekében. Tudomásul vették, hogy az elkövetéssel gyanúsítható személyek az idézésre nem jelentek meg, és nem éltek az idézéssel szembeni mulasztás esetére a Be. 113. §-ban írt, a tanúval, terheltlel szemben alkalmazható elővezetési lehetőséggel. A feljelentett személyek megtalálhatóságára utal, hogy a XIII. Ker. Polgármesteri Hivatal Igazgatási és Hatósági Osztálya, a panaszos felett lakóval szemben csendháborítás miatt folytatott szabálysértési eljárásban a szomszédokat minden nehézség nélkül megtalálta, és meghallgatta.

A Be. 5. § (1) bek. szerint a büntetőeljárás egyik alapelve a tényállás alapos és hiánytalan tisztázása. A felületes és az eljárási szabályokat is sértő nyomozás sértette a panaszosnak a jogállamisághoz és a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jogait, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlotta a budapesti rendőrfőkapitánynak, hogy intézkedjék a Be.

141. § (1) bek. alapján a nyomozás folytatása, illetve az eljáró rendőr és a parancsnoki reviziót végző felettesei felelősségének kivizsgáltatása érdekében.

A budapesti rendőrfőkapitány az ajánlást határidőben elfogadta, a nyomozás folytatására intézkedett, azonban a fegyelmi felelősség vizsgálatára elévülés miatt nem volt lehetősége, mert a fegyelemsértés elkövetésétől számítva egy év már eltelt.

OBH 6256/1997.

Az Új Magyarország 1997. VI. 26-i számában „Tragédia a Kaposvári szülészeten" című cikk jelent meg. A császármetszéssel ikreket szülő 24 éves anya haláláról a sajtó további cikkeket jelentetett meg. Az országgyűlési biztos hivatalból indított vizsgálatot a jogbiztonság elvének, valamint az Alkotmány 64. §-ában deklarált panaszhoz való jog megsértésének veszélye miatt.

Az elhunyt anya édesapja 1997. május 28-án fordult a Somogy Megyei Orvosi Kamara etikai bizottságához, a lánya életveszélyes állapotba kerülése körülményeinek vizsgálását, valamint a felelősség megállapítását, és a szükséges intézkedések megtételét kérve. Az édesapa a cikkben úgy nyilatkozott, hogy a bizottság elnöke azzal küldte el, hogy a nyári szünet miatt majd szeptemberben térnek vissza az ügyre. A választ az apa meglepőnek találta, mivel a találkozó május 28-án történt. Az apa gondatlan veszélyeztetés miatt a rendőrségen feljelentést tett a szülészorvos ellen. Ekkor lánya már Budapesten feküdt, és eszméletlen volt. Utóbb feljelentését kiegészítette halált okozó gondatlan veszélyeztetés miatt. A kamaránál előterjesztett panaszt később az édesapa visszavonta. A bizottság, illetve a kamara az országgyűlési biztosnak tett ígérete ellenére a lefolytatott eljárásról semmilyen tájékoztatást nem adott.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a kamarához intézett megkeresése érdemi teljesítésének megtagadása sérti az országgyűlési biztosnak az Obtv. 18. §-ában meghatározott vizsgálati jogosultságát, korlátozza az országgyűlési biztost alkotmányos feladatának ellátásában, ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonsággal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott. A kamara képviselőjének részéről a nyári szünetre való hivatkozás, valamint az, hogy majd ősszel visszatérhetnek az ügyre, hozzájárult ahhoz, hogy panaszos ne is kérje az ügy vizsgálatát, és leánya halálát követően napokon belül visszavonja panaszát. Mindezzel sérült az Alkotmány 64. §-ában biztosított panasz előterjesztésének alapjoga, ami alkotmányos visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felhívta a Somogy Megyei Orvosi Kamara elnökét, adjon számot arról, hogy a konkrét etikai vétség gyanúja esetén a törvényi előírás ellenére miért nem folytatták le az etikai eljárást, és határozat meghozatalára miért nem került sor. Felhívta a megyei kamara elnökét, hogy a jövőben etikai vétség alapos gyanúja esetén az illetékes bizottság az eljárást indítsa meg, és a megindítástól számított lehetőleg 30 napon belül azt folytassa le. Továbbiakban kérte a Magyar Orvosi Kamara elnökét, hogy soron kívüli körlevélben hívja fel a megyei kamarák elnökei figyelmét, hogy az etikai eljárás lefolytatása az etikai vétség alapos gyanúja esetén nem mérlegelési kérdés, röviden ismertesse az országgyűlési biztos megállapításait, és hívja fel a figyelmet az eljárási szabályok maradéktalan betartására.

Végezetül felkérte a MOK törvényességi felügyeletét ellátó népjóléti minisztert, hogy hívja fel az érintett kamarát a jogszabálysértés megszüntetésére, illetve az elmulasztott etikai eljárás lefolytatására.

Az ajánlást az érintettek elfogadták és intézkedtek az ajánlásban megfogalmazott kérések teljesítése érdekében. A népjóléti miniszter írásban még nem adott tájékoztatást, de munkatársa útján már közölte, hogy a vizsgálatot — nemcsak Somogy megyét érintően — megkezdte, annak eredményéről tájékoztatást fog adni, ezzel összefüggésben a minisztérium is érzékelte a kamarai törvény esetleges módosításának szükségességét.

OBH 6314/1997.

Siófoki társasház közös képviselője fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte, hogy a Dunántúli Regionális Vízmű Rt. 1997-ben az ivóvíz-szolgáltatásra a mellékvízmérővel rendelkező tulajdonosokkal olyan blankettaszerződést kíván kötni, amely a vízdíjhátralék megfizetésére a lakóközösséget, illetve annak közös képviselőjét kötelezné.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság sérelmének veszélye miatt vizsgálatot indított. A szerződés 10. pontja szerint, ha a fogyasztó a megadott határidőn belül nem fizeti meg a megállapított vízdíjat, az rt. 15 napon belül felmondja a szerződést, és a társasházat kötelezi az egyéni fogyasztás díjának megfizetésére. A társasház minden lakása rendelkezik hitelesített vízórával, így érthetetlen, hogy az rt. miért a társasházzal kívánja megfizettetni az elmaradt díjat.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az rt. a szerződéstervezetben csak a fogyasztók kötelezettségeit rögzíti, olyan feltételekkel kiegészítve, amit a kormányrendelet nem tartalmaz. A Ptk. egyetemleges kötelezettségét az egyéni szerződő felekre jogellenesen kívánja alkalmazni. Az egyedi szerződések esetében az egyetemleges felelősség nem alkalmazható a tulajdonostárs nem fizetése esetén, az ellenszolgáltatás kizárólag az érintett tulajdonostól hajtható be. A szerződéstervezet másik része a közös vízfelhasználásra irányul, mely szerint a társasház egyetemlegesen felel a teljesítésért, azaz a közösségnek kell kiegyenlítenie a bekötési pont és az egyedi mérőóra között utólag létesített vízvételi hely vízfogyasztását.

A vizsgálat megállapította, hogy sérti a jogbiztonság elvét a közüzemi szerződés tervezete, mert nem felel meg a kormányrendeletben foglaltaknak. Ezért ajánlást tett az rt. vezérigazgatójának, hogy a hatályos jogszabályok szerint intézkedjen a társasházak és az egyéni vízfogyasztók szerződéseinek megfelelő tartalmú módosításáról és megkötéséről.

A közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszternek arra tett ajánlást, hogy kísérje fokozott figyelemmel a közszolgáltatást végző gazdálkodó szervezetek tevékenységét.

Az rt. az álláspontját fenntartva, az ajánlást nem fogadta el, ezért az országgyűlési biztos megismételte ajánlását. A mi-

niszter válaszában jelezte, hogy felszólítja az rt.-t az ajánlásban és a hatályos jogszabályokban foglaltak szerinti eljárásra, és az egyéni vízfogyasztók szerződéseinek felülvizsgálatára és módosítására. Az rt. a felhívásnak eleget is tett.

A Balatonfüredi Lakótelepi Érdekvédelmi Egyesület elnöke fordult hasonló panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert az rt. velük is a panaszolt szerződést kívánta megkötni. Mivel e körben a KHVM már megtette a szükséges intézkedést, az országgyűlési biztos általános helyettese nem tett ismételt ajánlást. Az egyesület sérelmezte az rt. számlázási gyakorlatát is, mert a közös képviselőkkel kívánták leolvastatni a mellékvízmérőket, és elvégeztetni annak adminisztrációját, különösen ha a számlák adatai nem feleltek meg a valóságnak. Ezenkívül — az önkormányzat tulajdonában lévő — a lakóház előtti zöldterület alatt futó csatorna tisztításának díját is a társasházra terhelték. A szerződés szerint a számlával kapcsolatos kifogásnak a fizetés teljesítésére nincs halasztó hatálya. Késedelmes fizetés esetén a szolgáltató jogosult késedelmi kamat felszámítására. A közös képviselő köteles a vízellátást és a szennyvízelvezetését szolgáló berendezések működését folyamatosan ellenőrizni, és rendellenesség esetén azt a szolgáltatónak jelezni.

Az országgyűlési biztos általános helyettese kiegészítő vizsgálatot indított a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt, és megállapította, hogy az rt. a szerződéstervezetben csak a fogyasztók kötelezettségeit rögzíti, és olyan feltételekkel egészítette ki, amelyeket nem tartalmaz a kormányrendelet. Így előírja, hogy a közös képviselő köteles meggyőződni az egyéni mérőórák szabályszerű működéséről, továbbá rendszeresen ellenőrizni az ivó- és szennyvízelvezető hálózatot, mert ha meghibásodást észlel azt jelezni köteles. A kormányrendelet ilyen kötelezettséget nem ír elő. A szolgáltató által hitelesített mérőórák szabályszerű működését a hitelesítőnek kell ellenőriznie.

Természetes, hogy a fogyasztó a meghibásodást azonnal jelzi, de ugyanilyen kötelezettség alapján a másik szerződő félnek, azaz a szolgáltatónak is ellenőriznie kell a hálózat hibátlanságát. A szerződő felek kötelezettsége nem egyoldalú, mindkét fél érdeke ugyanis a rendeltetésnek megfelelő működtetés, ezért nem hárítható át e kötelezettség a fogyasztók közösségének képviselőjére. A szolgáltató nem követelheti a társasházi közös képviselőtől, hogy az egyéni vízmérő órákat leolvassa, és az ezzel kapcsolatos ellenőrzési és adminisztrációs feladatokat elvégezze. E szerződések esetében ugyanis nem áll jogviszonyban a közös képviselővel, így részére nem is írhat elő semmilyen kötelezettséget.

A kormányrendelet szerint, ha a szolgáltatás igénybevevőjének kifogása merül fel a számlával kapcsolatosan, azt 15 napon belül kifogásolhatja, ami a befizetésre nem jelent halasztó hatályt. A szerződéstervezet rögzíti, hogy késedelem esetén milyen kamatfizetésre kötelezett a fogyasztó. Az azonban a tervezetben nem szerepel, hogy ha a fogyasztó 15 napon belüli kifogás mellett időben befizette az összeget, de kifogása jogos volt, akkor annak visszafizetésén túl élhet-e kamatkövetéssel. Az állami tulajdonú vízi közművekre vonatkozó kormányrendelet az ivóvíz- és csatornahálózat karbantartási költségeit nem hárítja a fogyasztókra. A jogalkotó ezeket ugyanis a hatósági árba beépítette. Mindezekből következik, hogy még akkor sem kérheti a víziközmű üzemeltetője a karbantartás, tisztítás költségeit, ha az az ingatlan alatt található. A rendelet csak a meghibásodás során jelentkező költségek megtérítésére kötelezi a fogyasztót.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a jogbiztonság megsértésével alkotmányos visszásság keletkezett, mivel az rt. által alkalmazott közüzemi szerződéstervezet nem felel meg a kormányrendeletben meghatározott előírásoknak, ezért 1997. december 9-én ajánlást tett az rt. vezérigazgatójának, melyben felkérte, hogy intézkedjen a hatályos jogszabályok szerinti szerződések megkötéséről, ill. megfelelő tartalmú módosításáról.

Az rt. az ismételt ajánlásban foglaltakat elfogadta.

Kapcsolódó ügyirat száma: OBH 3182/97.

OBH 6348/1997.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte az APEH Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Igazgatóságának eljárását.

A beadvány vizsgálata kapcsán felmerült a jogállamiság alkotmányos alapelve sérelmének gyanúja. A személyi jövedelemadóról szóló törvény szerint jövedelem a magánszemély által az adóévben bármilyen címen és formában megszerzett bevétel egésze, vagy az e törvényben elismert költségekkel csökkentett része, vagy annak e törvényben meghatározott hányada. A törvény rögzíti, hogy bevétel a magánszemély által az adóévben — akkor is, ha az korábbi vagy későbbi évekre vonatkozik — megszerzett, a tevékenység ellenértékeként vagy más jogcímen kapott vagyoni érték. A jövedelem megszerzésének időpontja — a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve — az a nap, amikor a magánszemély a bevételhez hozzájutott vagy az a rendelkezésére állt. Az önadózásról szólva, a törvény szerint nem kell adóbevallást adnia annak a magánszemélynek, akinek csak nyugdíja és/vagy azzal azonosan adózó jövedelme, és/vagy olyan jövedelme van, amelyet nem kell bevallani, és/vagy olyan bevétele, amelyet a jövedelem kiszámításánál nem kell figyelembe venni.

A magánszemélynek adóbevallást kell adnia, ha befektetési adóhitel-állománya van, vagy adóhitel visszafizetésére kötelezett, akkor is, ha egyébként nem lenne adóbevallás adására kötelezett. Amikor a panaszos 1996. évi adóbevallásában nem szerepeltette az 1994. évről elmaradt, de az 1996. évben kifizetett műszakpótlékot, megsértette az Szja tv. idézett rendelkezését. Az APEH megyei igazgatósága a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően járt el, amikor a panaszost felszólította bevallásának önellenőrzéssel történő módosítására.

Tekintettel arra, hogy a panasszal érintett közigazgatási szerv eljárása a jogszabályoknak megfelelt, a vizsgálatot vezető általános helyettes megállapította, hogy az adóhatóság részéről az országgyűlési biztos fellépését igénylő alkotmányos jogsértés nem történt.

OBH 6353/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz fordult, sérelmezve, hogy Sátoraljaújhely Város Önkormányzatától nem kapott támogatást a tüzelőolaj-felhasználás kiadásaihoz.

Az országgyűlési biztos az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A panaszos kérelmet nyújtott be háztartási tüzelőolaj-támogatás iránt, de kérelmét az önkormányzat elutasította. Az indokolásban közölték, hogy fűtési hozzájárulás annak az igénylőnek adható, ahol az egy főre jutó nettó jövedelem nem haladja meg a mindenkori öregségi nyugdíj legkisebb összegének, rendeletükben meghatározott százalékát. HTO-támogatást az önkormányzat csak szociális szempontok figyelembevételével biztosít.

A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat az elutasítást követően 18 ezer Ft fűtési támogatásban részesítette a panaszost. A vizsgálat során az önkormányzat megküldte ezzel kapcsolatos helyi rendeleteit, amelyek mindegyikében eltér az 1996-ban hatályos együttes rendeletben megállapított hozzájárulások mértékétől. Az 1996. évre az érintett önkormányzat 12,5 millió Ft össztámogatást kapott, mely így átlagosan háztartásonként 36 ezer Ft hozzájárulást jelentett. A jogszabály rendelkezése szerint a települési önkormányzatokat megillető központi támogatás a háztartás nagyságának és a lakás alapterületének figyelembevételével számított támogatás és a fűtéskialakításhoz kapcsolódó támogatás összege. E rendelkezés figyelembevételével kell tehát a támogatásokat folyósítani, mely rendelet az 1996. február 16-tól számított harmadik napon lépett hatályba. A szabályozás rászorultságtól függetlenül határozza meg a HTO-fűtéshez kapcsolódó, valamint más fűtési módra való átálláshoz szükséges hozzájárulások mértékét az önkormányzatok adatszolgáltatása alapján. Természetesen ez nem fedezi a teljes költséget. Helytelen azonban, hogy az önkormányzat az együttes rendeletben meghatározottaktól lefelé tért el, illetve a szociális rászorultságtól függően folyósította a támogatást. 1997-től a fűtési hozzájárulás egyértelműen integrálódott a szociális törvénybe. A lakásfenntartási támogatást is itt szabályozták, de már rászorultsági elv alapján. A panaszos joggal várhatta, hogy az önkormányzat az együttes rendeletben előírtak szerint jár el, kérése alapján az ott meghatározott támogatási összeget folyósítja. Azzal, hogy a panaszos esetében az önkormányzat nem a jogszabály előírása szerint járt el, az alkotmányos szabály be nem tartása sértette az Alkotmány jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felhívta az önkormányzat figyelmét, hogy döntését módosítsa, a tüzelőolaj-felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó támogatást az akkor hatályos együttes rendeletben jelzettek szerint állapítsa meg, figyelembe véve a háztartásban élők számát és a lakás alapterületének nagyságát.

Az ajánlást az önkormányzat nem fogadta el, továbbra is kitartott azon álláspontja mellett, hogy a kérelmet 1996-ban szociális rászorultságtól függően kellett elbírálni.

Az országgyűlési biztos válaszában közölte, hogy az ajánlást változatlanul fenntartja, lényegében megismételte korábbi érveit, kérve, hogy az ügyet terjesszék a képviselő-testület elé, illetve egyet nem értés esetén, a közigazgatási hivatal elé.

Az ajánlás fenntartására nyitva álló válaszadási határidő még nem telt le.

OBH 6386/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz benyújtott kérelmében azt sérelmezte, hogy Gétye Község Önkormányzat képviselő-testületének és polgármesterének döntései törvénysértőek, mert azt baráti, rokoni összefonódás befolyásolja.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság sérelmének veszélye miatt indított vizsgálatot, melynek során vizsgálatra kérte fel a megyei közigazgatási hivatalt, de annak törvényességi vizsgálata az önkormányzat működésével, illetve döntéseivel kapcsolatban törvénysértést nem tárt fel. Véleménye szerint azonban felvetődtek olyan etikai problémák, melyeket — ahogyan a döntések célszerűségét sem — hatáskörének hiánya miatt nem vizsgálhatta.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az Alkotmányon kívül eső, a pozitív jogba nem ütköző magatartás — azaz etikai, morális probléma — is sértheti az alkotmányos alapjogokat és alkotmányos visszásságot okozhat. Az Alkotmány elvei közt nevesített jogállamiság, és az ahhoz szorosan kapcsolódó jogbiztonság alapjogi elvének sérelme esetén van helye az országgyűlési biztos vizsgálatának. Megállapította továbbá, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületének tagjai között, valamint a polgármester és a helyi önkormányzati képviselő között fennálló hozzátartozói viszony általában alkalmas arra, hogy az önkormányzati döntések eredményét befolyásolja, ezzel sérti az Alkotmány 2. §-ban rögzített jogbiztonsági klauzulát, így alkotmányos visszásságot keletkeztethet.

Mivel a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény nem tartalmazza a vizsgálat alapjául szolgáló jelenségre vonatkozó összeférhetetlenségi normákat, az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában felkérte a belügyminisztert, hogy kezdeményezze a helyi önkormányzati képviselők jogállását rendező jogszabály megalkotását, különös tekintettel a hozzátartozói viszonyra vonatkozó összeférhetetlenségi normákra.

A Belügyminisztérium önkormányzati helyettes államtitkára az ombudsman jelentésére tett válaszában kifejtette, hogy az abban foglalt megállapításokkal egyetért, a levont következtetéseken alapuló ajánlást azonban vitatja. A képviselő-testületek döntéseit számtalan körülmény befolyásolja, ezek egyike lehet csupán az egyes képviselők közötti hozzátartozói — vagy más, például baráti — viszony. Véleménye szerint az ajánlásban foglaltak megvalósítása — különösen a kistelepüléseken — nagymértékben megnehezítené, ellehetetlenítené a képviselő-választást.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a választ nem fogadta el, ajánlását fenntartotta, erről a belügyminisztert — kérve álláspontja revideálását — értesítette. Erre a beszámolási időszak végéig válasz nem érkezett.

OBH 6430/1997.

A panaszos beadványában előadta, hogy férje ellen válóperes keresetet nyújtott be, annak agresszív, tettleges bántalmazásig fajuló viselkedése miatt. Amikor férje egy alkalommal úgy megütötte, hogy kórházba kellett szállítani, a panaszos a dunaföldvári rendőrőrshöz fordult, ahonnan azzal utasították el, hogy forduljon bírósághoz. Ezek után a panaszos az önkormányzathoz fordult, ahol meghallgatták, de segítséget ott sem nyújtottak. Egy esetben a panaszos újra a rendőrséghez fordult, mert a lakásban törő-zúzó férj elől kimenekültek a házból, ahova nem tudtak visszatérni. A kiérkező ügyeletes úgy ítélte meg, hogy a történtekről nem szükséges jegyzőkönyvet készíteni.

A panasz alapján az országgyűlési biztos a jogbiztonság és a gyermeki jogok sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos valóban megjelent a dunaföldvári rendőrőrsön és megkérdezte, hogyan tehet könnyű testi sértés miatt feljelentést, illetve elmondta, hogy válófélben levő férje — tudomása szerint engedély nélkül — gázpisztolyt tart lakásukban. A rendőrség gázfegyver tiltott tartása szabálysértésének gyanúja miatt feljelenést tett, és a szabálysértési eljárást lefolytatta.

A könnyű testi sértéssel kapcsolatban szükséges intézkedésekről a rendőrség helyes tájékoztatást adott, hiszen könnyű testi sértés esetén a sértett — jelen esetben maga a panaszos — képviseli a vádat, s a büntetőeljárás megindítását ő indítványozhatja az illetékes bíróságnál.

A családot a lakásból kizavaró férj esetében felmerült annak gyanúja, hogy elkövette a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. tv. 195. § (1) bekezdésében megfogalmazott kiskorú veszélyeztetésének bűntettét, mely hivatalból üldözendő. Bűncselekmény észlelése esetén a hatóságnak intézkednie kellett volna, és a helyszínen felvenni a jegyzőkönyvet. Ez azonban nem történt meg, sőt a helyszínen tapasztaltakról semmilyen írásos nyom nem maradt.

Jelentésében az országgyűlési biztos megállapította, hogy a rendőrőrs mulasztása sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogbiztonság követelményét és az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében rögzített gyermeki jogok sérelmének veszélyét hordozza magában. Ezért felkérte a Tolna Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy felügyeleti hatáskörében indítson fegyelmi eljárást a mulasztást elkövető rendőrök ellen.

A válaszadásra rendelkezésre álló határidő még nem telt le.

OBH 6436/1997.

Zalaegerszegi panaszosok építésügyi eljárással kapcsolatos beadványa alapján az egészséges környezethez fűződő, alkotmányos jog sérelmének gyanúja merült fel, ezért az országgyűlési biztos vizsgálatot indított, melynek során adatokat kért be az építésügyi hatóságoktól.

Az építtető azzal a kéréssel fordult az önkormányzathoz, hogy az önkormányzati tulajdonú — a panaszosok ingatlanával határos — közterület egy részét meg kívánja vásárolni gyógyszerkészítő laboratórium, fogorvosi rendelő és lakások létesítése céljából.

Az önkormányzat a kérelem benyújtását követő 35 napon belül módosította a területre érvényes rendezési tervét, majd az újonnan kialakított építési ingatlant elidegenítette. A kérelmezőnek a jegyző elvi építési engedélyt adott, amely ellen a panaszosok fellebbezést nyújtottak be, de a közigazgatási hivatal a határozatot helybenhagyta, biztosítva a bíróság előtti felülvizsgálat igénybevételét.

Az építési engedély iránti kérelemnek megfelelően az I. fokú építésügyi hatóság engedélyt adott galenusi laboratórium, fogorvosi rendelő, lakások, irodák, valamint gépjárműtároló és kerítés építésére. Az engedély ellen benyújtott fellebbezés alapján a II. fokú hatóság a határozatot megsemmisítette, és az I. fokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította, figyelemmel arra, hogy az építtető jogerős építési engedély hiányában megkezdte az építkezést.

A panaszosok sérelmezték, hogy az önkormányzat lakossági tiltakozás ellenére módosította az ingatlant érintő rendezési tervét, és a kialakított ingatlant elidegenítették.

A vizsgálat során megállapítható volt, hogy a zalaegerszegi önkormányzat 1997 februárjában kifüggesztette az 1996 szeptemberében elfogadott rendezési tervet módosító tervezetet. A Zalai Hírlap 1997. február 24-i számában megjelentette, hogy a rendezési terv március 24-ig megtekinthető, és közölte, hogy az észrevételeket hová lehet eljuttatni.

A panaszos beadvány szerint márciusban az ingatlanbeépítés módjáról is értesültek, de észrevételeiket csak 1997. április 9-én nyújtották be a polgármesternek. Az 1997. április 9-én a testületi ülés napirendjére felvett előterjesztés tárgyalásakor a polgármester szünetet rendelt el, hogy az önkormányzati képviselők megismerjék a lakosság véleményét. Ezt követően fogadta el a képviselő-testület a 11/1997. (IV. 10.) sz. rendeletet, amely módosította a rendezési terv szabályozási előírásait. A lakossági észrevétel csak városképi és közlekedési kérdésekben tartalmazott érdemi véleményt. A rendezési terv módosításához a szakhatóságok hozzájárultak, így az elfogadásának nem volt akadálya. A galenusi laboratórium kialakítása, felszerelése, működtetése nagy körültekintést és magas színvonalú megoldást követel. A környezetbe kikerülő, egészségre ártalmas anyag nem keletkezhet.

A lakóközösségnek az Alkotmány 18. §-ában biztosított egészséges környezethez való alkotmányos joga tehát nem sérült. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a rendezési terv rövid időn belül történt módosítása sérti a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jogot, ezért szükségesnek tartotta a polgármester figyelmét felhívni a hasonló eljárások elkerülése érdekében arra, hogy a településrendezés célja és feladata a helyi építési és környezetalakítási viszonyok hosszabb távon érvényesülő, kiszámítható rendezése. Ezért felkérte a polgármestert, hogy hívja fel a képviselő-testület figyelmét az indokolási kötelezettségére, abban az esetben, ha a lakossági észrevételeket nem fogadják el. A polgármester az ajánlást elfogadta, az abban foglaltakat ismertette a képviselő-testülettel.

Az építési engedélyezési eljárásban a vizsgálat idején jogerős közigazgatási határozat még nem volt, így a hatósági

eljárás során hozott döntés kapcsán az országgyűlési biztos hatásköre hiányát állapította meg.

OBH 6457/1997.

A panaszos azt sérelmezte, hogy az önkormányzattól kapott helytelen felvilágosításnak köszönhetően honosítási kérelmüket elutasították.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálat során megállapított tényállás szerint a BM Állampolgársági Főosztály több alkalommal írásban megkereste a panaszost, tájékoztatta ügye elintézésének módjáról és kérte együttműködését, ami ismeretlen okból elmaradt. A panaszos mulasztása miatt — a törvényi előfeltételek hiányára tekintettel — törvényesen került sor a kérelem elutasítására.

A vizsgálat adatai szerint a BM Állampolgársági Főosztály, illetve a kérdéses önkormányzat az eljárásával alkotmányos visszásságot nem idézett elő, ajánlás megtételére nem került sor.

OBH 6495/1996.

A panaszos Tolna Város Önkormányzatának, háztartási tüzelőolaj fűtési támogatással kapcsolatos eljárási gyakorlatát sérelmezte.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A panaszos 1996 augusztusában nyújtott be kérelmet fűtési támogatás iránt, de ügyében csak 1996. október 28-án hoztak határozatot, melyben 20 000 forint támogatásról döntöttek.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat során megkereste az önkormányzatot, a kapott tájékoztatás, és a beadvány alapján megállapította, hogy a lakossági tüzelőolaj-felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó hozzájárulásnak a települési önkormányzatok közötti elosztásáról és a támogatás lakossági igénybevételének jogosultsági feltételeiről szóló 1996-ban hatályos együttes rendelet a háztartási jogosultsági feltételeinek megállapítása során nem írja elő figyelembe vehető feltételként az egy főre jutó jövedelem mértékét. 1996-ra az önkormányzat 17 millió forint támogatást kapott, amely az igényt bejelentő háztartásokra vetítve átlagosan 37 ezer forint hozzájárulást jelent. A jogszabály szerint az önkormányzatokat megillető központi támogatás a háztartás nagyságának és a lakás alapterületének figyelembevételével számított támogatás és a fűtéskialakításhoz kapcsolódó támogatás összege. Ennek figyelembevételével kell a támogatásokat folyósítani. A szabályozás rászorultságtól függetlenül határozta meg a HTO-fűtéshez kapcsolódó, valamint más fűtési módra való átálláshoz szükséges hozzájárulások mértékét, az önkormányzatok által szolgáltatott adatok alapján. Természetesen ez nem takarja a fűtés, és az átállás teljes költségét. Helytelen az az önkormányzati gyakorlat, ha az együttes rendeletben meghatározottaktól lefelé tért el, illetve a szociális rászorultságtól függően folyósította a támogatást.

1997-től a fűtési hozzájárulás egyértelműen beintegrálódott a szociális törvénynek a lakásfenntartási támogatásról szóló részébe, de már csak rászorultságra tekintettel. Az 1997-es költségvetési törvény a helyi önkormányzatok szociális feladatai közé sorolja a HTO fűtési és átállási hozzájárulást, normatív állami hozzájárulás jogcímen. Az önkormányzat azzal, hogy a panaszos kérelmét nem az együttes rendelet szerint bírálta el, megsértette az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felhívta az önkormányzat figyelmét, hogy a döntését módosítsa, a tüzelőolaj-felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó támogatást az 1996-ban hatályos együttes rendeletben jelzettek szerint állapítsák meg, figyelembe véve a háztartásban élők számát és a lakás alapterületének nagyságát.

Az ajánlást az önkormányzat nem fogadta el, arra hivatkozva, hogy a panaszos fűtésre nem kizárólag tüzelőolajat használt, mert a helyszíni szemle során megállapították, hogy a szobában hősugárzó állt.

Az országgyűlési biztos ismételten megkereste az önkormányzatot, kérve, hogy csatolja azt az iratot, melyben a kérelem előterjesztésekor a panaszos elismerte, hogy 1996-ban valóban nem használt olajfűtést.

A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt le. A válasz eredményétől függően az országgyűlési biztos az ajánlást módosítja, vagy változatlanul fenntartja.

OBH 6513/1996.

Magyar nemzetiségű román állampolgár fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a BRFK III. Kerületi Rendőrkapitányság Igazgatásrendészeti Osztálya arra hivatkozva, hogy magyarországi megélhetése nem biztosított, tartózkodási engedélyét visszavonta. A panaszos sérelmezte, hogy az ügyében eljáró hatóság a megkérdezése nélkül döntött. A határozat indokolása nem felel meg a valóságnak, mert igazolni tudta volna, hogy pénzbetéttel rendelkezik, amelyből megélhetésének költségeit fedezte volna.

Az országgyűlési biztos az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállam, illetve az ebből eredő jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított.

A BRFK III. Kerületi Rendőrkapitányság a Fővárosi Munkaügyi Központ határozata alapján 1995. IX. 13-án, 1996. VII. 3-ig engedélyezte a panaszos magyarországi tartózkodását munkavállalás céljából, és ideiglenes tartózkodási engedélyt adott ki részére. A panaszos munkáltatója 1996. I. 15-én értesítette a Bp. III. Kerületi Rendőrkapitányságot arról, hogy a panaszos nem állt munkába. A bejelentést követően az idegenrendészeti hatóság a tartózkodási engedélyt visszavonta, és a panaszost arra kötelezte, hogy az ország területét 1996. II. 21-ig hagyja el. A határozat tájékoztatta a panaszost arról, hogy fellebbezésnek helye nincs, a határozat felülvizsgálata bíróságtól kérhető, melynek a végrehajtásra nincs halasztó hatálya. A határozat indokolása szerint a panaszos a Fővárosi Munkaügyi Központ által engedélyezett munkát nem kezdte meg, ezért megélhetése nem biztosított.

A vizsgálat megállapította, hogy az idegenrendészeti hatóság jogszerűen járt el, amikor a bejelentésre megvizsgálta a külföldi állampolgár magyarországi tartózkodásának feltételeit. A hatóságnak azonban az eljárás során — a tartózkodás céljának meghiúsulásán túl — vizsgálnia kell azt is, hogy az

érintett személy további tartózkodásának feltételei biztosítottak-e, ugyanis a tartózkodási engedély visszavonását a jogszabály az említett feltételek együttes fennállásának esetén írja elő. A vizsgálat a rendelkezésre álló iratokban nem talált adatot arra vonatkozóan, az idegenrendészeti hatóság vizsgálta-e, hogy biztosítottak-e vajon a panaszos magyarországi tartózkodása feltételei munkájának megszűnése után. Ez a tény az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállam, illetve az ebből eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben valósít meg alkotmányos visszásságot.

A vizsgálat megállapította azt is, hogy az 1993. évi LXXXVI. tv. 16. §-a a fellebbezés lehetőségét csak a tartózkodási engedély kiadásának, vagy a tartózkodási engedély meghosszabbításának elutasítása esetére zárja ki, és írja elő jogorvoslatként a bírói felülvizsgálatot az ügyfél számára. A panaszos által kifogásolt esetben, az idegenrendészeti törvény biztosítja a fellebbezés jogát; erre a határozatban fel kellett volna hívni a figyelmét. Ennek elmaradása az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében megfogalmazott jogorvoslathoz való joggal összefüggésben okoz alkotmányos visszásságot.

A vizsgálat során feltárt alkotmányos visszásságok megszüntetésére az országgyűlési biztos 1997. IV. 21-én ajánlást tett a fővárosi rendőrfőkapitánynak, melyben kezdeményezte, hogy a BRFK körlevélben hívja fel az illetékességi területén működő első fokú idegenrendészeti hatóságok figyelmét az 1993. évi LXXXVI. tv. 16. §, valamint a 9/1994. (IV. 30.) BM rendelet 19. § helyes alkalmazására, különös tekintettel a határozat alapjául szolgáló tényállás tisztázásának kötelezettségére.

A rendőrfőkapitány az ajánlást nem fogadta el, azonban felhívta az országgyűlési biztos figyelmét arra, hogy a pénzügyminiszter az 1993. évi LXXXIV. tv. 64. § (4) bekezdésében előírt jogalkotási kötelezettségének csak részben tett eleget. Az idegenrendészeti jogalkalmazás területén a hiányzó rendelkezések következtében nagyfokú bizonytalanság tapasztalható annak megítélésében, hogy az országban való huzamos tartózkodáshoz milyen összegű anyagi fedezetre van szükség.

Az országgyűlési biztos 1997. július 16-án értesítette a rendőrfőkapitányt, hogy ajánlását fenntartja. A rendőrfőkapitány az országgyűlési biztost tájékoztatta arról, hogy az ajánlásban foglaltak megvitatására a BRFK, az ORFK és a BM képviselői egyeztető megbeszélést tartottak, melynek eredményeként az ORFK Igazgatásrendészeti Főosztály vezetője körlevélben hívta fel az országban működő valamennyi igazgatásrendészeti szerv vezetőjének figyelmét arra, hogy az ideiglenes tartózkodási engedélyek visszavonása tárgyában hozott határozatok ellen fellebbezési jogosultságot kell biztosítani.

Az országgyűlési biztos a rendőrfőkapitány levelében jelzett pénzügyminiszteri jogalkotási kötelezettség elmulasztására vonatkozó észrevételét is vizsgálta. A vizsgálat adatai szerint a pénzügyminiszter az 1993. évi LXXXIV. tv. 64. § (4) bekezdésének végrehajtására kiadta a — 13/1994. (IV. 29.) PM rendelettel módosított — 11/1994. (IV. 6.) PM rendeletet, amelynek értelmében a külföldi állampolgárnak az országba történő beutazása alkalmával 1000 forinttal, vagy annak megfelelő összegű konvertibilis fizetőeszközzel kell rendelkeznie. A vizsgálat megállapította, hogy 11/1994. (IV. 6.) PM rendelet csak részben tesz eleget az 1993. évi LXXXIV. tv. 64. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazásnak, ugyanis az országban való tartózkodáshoz szükséges anyagi fedezet mértékét nem rendezi. A szabályozás hiánya az Alkotmány 2. § (1) bek.-ben megfogalmazott jogbiztonság követelményével összefüggésben valósít meg alkotmányos visszásságot.

Az alkotmányos visszásság megszüntetésére az országgyűlési biztos 1997. november 17-én ajánlást tett a pénzügyminiszternek.

Az ajánlásra történő válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt el.

Kapcsolódó ügy: OBH 8424/1996.

OBH 6521/1997.

A panaszosok azért fordultak az Országgyűlési Biztos Hivatalához, mert sérelmezték, hogy az önkormányzat a bérlakásuk megvásárlása iránti igényüket több éve nem bírálta el.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonsághoz való jog sérelmének veszélye miatt indított vizsgálatot.

A bérlők 1993 szeptemberében jelentették be vásárlási szándékukat, decemberben az önkormányzat megbízottja arról tájékoztatta a bérlőket, hogy az önkormányzat az épület társasházzá alapítását jóváhagyta, és az elidegenítés lebonyolítására a VI. kerületi IKV kapott megbízást, a lakások felmérését 1994. januárban a STÚDIO „R" Kft. elvégezte.

Ezt követően hosszú ideig nem történt előrelépés az ügyben. A bérlők rendszeresen érdeklődtek, azt az információt kapták, hogy az épületben található a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő Radnóti Miklós Színház, és emiatt a Fővárosi Önkormányzat tulajdoni hányada még tisztázás alatt van. 1996 novemberében még mindig azt az információt kapták, hogy a Radnóti Színház tulajdoni illetőségére vonatkozó egyeztetések nem fejeződtek be, de várhatóan 1996. év végéig befejeződnek, a VÁB határozata kijavításra kerül és 1997 első negyedévében sor kerül az elidegenítésre.

A bérlők sérelmezték, hogy az ígért határidő óta több hónap eltelt, de ügyükben nem történt előrelépés.

A jegyzőtől kapott tájékoztatás szerint a Társasházi Alapító okiratot 1997. június 16-án megküldték a Főpolgármesteri Hivatalnak résztulajdonosi aláírás végett. Az aláírások után küldik meg a földhivatalhoz. Az Alapító Okirat földhivatali bejegyzését követően megtörténhet a lakások elidegenítése. Ezzel a feladattal a Terézvárosi Kft.-t bízták meg.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az elidegenítés elhúzódása a Terézvárosi Önkormányzat és a Fővárosi Önkormányzat tulajdoni hányadának megállapítása miatt történt. Az eljárás elhúzódása alkotmányos jogsérelmet nem okozott, mivel a lakás bérlőjének vételi joga nem alkotmányos alapjog, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese a vizsgálatot hatáskör hiányában megszüntette.

OBH 6548/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz fordult Nábrád Önkormányzatának a tüzelőolaj-felhasználás kiadásaihoz nyújtandó támogatással kapcsolatos gyakorlatát sérelmezve.

Az országgyűlési biztos a vizsgálatot a jogbiztonsághoz, valamint a jogorvoslathoz való alkotmányos jog sérelmének gyanúja miatt indította.

A panaszos kérelmet nyújtott be az önkormányzathoz háztartási tüzelőolaj- (HTO-) támogatás iránt, azonban mindössze 5000 Ft támogatásban részesült.

A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat a konkrét ügyben nem az 1996-ban hatályos együttes rendeletben foglaltak szerint járt el, döntést nem hozott, HTO-fűtési támogatás címén a panaszos támogatást nem kapott. A panaszos előadása szerint a rendelet feltételeinek mindenben megfelel. Az önkormányzat nem ismerte el jogát, de olyan dokumentumot sem csatolt, amely a panaszos állítását cáfolta. Az önkormányzat 1996-ban az 5000 Ft-ot átmeneti segélyként, és nem HTO-támogatásként fizette a panaszosnak. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az önkormányzat 1996-ban 6 háztartást figyelembe véve 271 000 Ft költségvetési támogatást kapott, mely átlagosan 45 166 Ft támogatást jelent háztartásonként. A jogszabály szerint a települési önkormányzatokat megillető központi támogatás a lakás alapterülete, a háztartás nagysága alapján számított támogatás és a fűtés átalakításhoz kapcsolódó támogatás összege. Az 1996. február 20-án hatályba lépett rendelkezés szerint kell a támogatásokat folyósítani. A szabályozás rászorultságtól függetlenül határozta meg a HTO-fűtéshez kapcsolódó, valamint más fűtési módra való átálláshoz szükséges hozzájárulások mértékét, azon számítások alapján, amelyhez az adatszolgáltatást az önkormányzatok nyújtották. Természetesen ez nem a teljes költség fedezetéül szolgál. Helytelen azonban az a gyakorlat, ha az önkormányzat az együttes rendeletben meghatározottaktól lefelé tért el, illetve a szociális rászorultságtól függően folyósította a támogatást. 1997-től a fűtési hozzájárulás egyértelműen integrálódott a szociális törvénybe, a lakásfenntartási támogatást is itt szabályozták, s most már a rászorultsági elv alapján különös figyelemmel arra, hogy az 1997-es költségvetési törvény normatív állami hozzájárulás jogcímen a helyi önkormányzatok szociális feladatai között említi meg a HTO-fűtési és átállási hozzájárulást.

Az önkormányzathoz küldött első megkeresés 1997. március 27-én kelt — melyre az országgyűlési biztos közel 4 hónapig nem kapott semmilyen választ — válasz csak a sürgetést követően érkezett. A megkeresés válasz nélkül hagyása sérti az országgyűlési biztosnak az Obtv. 18. §-ában meghatározott vizsgálati jogosultságát, korlátozza az országgyűlési biztost alkotmányos feladatának ellátásában, ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonsággal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott.

Az államigazgatási eljárást sérti a kérelem megválaszolatlanul hagyása, hiányos beadvány esetén hiánypótlás iránt kell intézkedni. Az írásban előterjesztett kérelem alapján az önkormányzat nem intézkedett, ezzel alkotmányos visszásságot okozott. A határozat elmaradásával a jogbiztonság sérelmén túl a jogorvoslati joghoz való jog is sérült.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felhívta az önkormányzatot, hogy hozzon határozatot, melynek alapján a tüzelőolaj-felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó támogatást az 1996-os évre vonatkozóan az akkor hatályos rendelkezések szerint állapítsa meg, figyelemmel a háztartásban élők számára, és a lakás alapterületének nagyságára. Felhívta a körjegyző figyelmét, hogy az államigazgatási eljárás szabályait fokozottabban tartsa be, és ennek betartását követelje meg az általa vezetett hivatal munkatársaitól is.

Az önkormányzat az ajánlást nem fogadta el, válaszában arra hivatkozott, hogy a panaszos minden helyisége könnyűszerrel, beruházás nélkül olcsóbb módon is fűthető. Az országgyűlési biztos ismételt és fenntartott ajánlásában kérte az intézkedést, melyre a vonatkozó válaszadási határidő még nem telt le.

OBH 6700/1996.

A panaszost — a beadványában foglaltak szerint — igazoltatták, majd előállítását követően a rendőrség épületében több rendőr tettleg bántalmazta, s ennek folytán különböző sérüléseket szenvedett.

Az országgyűlési biztos az emberi méltósághoz való alkotmányos jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el. A vizsgálat megállapításai szerint a panaszost azért állították elő a Bp. VIII. Kerületi Rendőrkapitányságra, mert utcai igazoltatása során — személyi igazolvány hiányában — nem tudta magát hiteltérdemlően igazolni. A kapitányság folyosóján ellenállása miatt testi kényszert alkalmaztak, majd kórházba szállították, ahol három napig kezelték a mellkasfal, a lép és az orr zúzódása, a dobhártya repedése, illetve enyhe agyrázkódás miatt. A kórházból történt elbocsátását követően két hét múlva a VII. és VIII. borda elmozdulás nélküli törését is diagnosztizálták.

A panaszos ismeretlen rendőrök ellen tett feljelentése alapján eljárt Fővárosi Ügyészségi Nyomozó Hivatal a nyomozást — az elkövető kilétének megállapíthatósága hiányában — megszüntette. A nyomozást megszüntető határozat ellen bejelentett panasz alapján pótnyomozást rendeltek el, ez az eljárás még folyamatban van.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat során megállapította, hogy az eljáró rendőröknek — a rendőrségi törvény rendelkezései szerint — az igazoltatás sikertelensége miatt joguk volt a panaszos előállítására, majd ruházatának átvizsgálására, s ennek megtagadása miatt testi kényszer alkalmazására. Az intézkedő rendőrök megalázó tevékenysége azonban a panaszos emberi méltósághoz való jogát sértette.

Az országgyűlési biztos ezért az állampolgárok emberi méltóságát sértő hasonló — alkotmányos visszásságot előidéző — eljárás jövőbeli előfordulásának megelőzése érdekében felkérte az országos rendőrfőkapitányt, tegyen az eddiginél hatékonyabb intézkedéseket annak érdekében, hogy a jövőben sem az érintett rendőrkapitányságon, sem más rendőri szervnél lehetőleg ne kerüljön sor hasonló atrocitásra.

Az országos rendőrfőkapitány az ajánlást elfogadta, és a továbbképzések keretében vezetői feladattá tette az emberi jogok esettanulmányok formájában történő oktatását, és ezzel a rendőr társadalmi és morális viselkedésének kialakítását.

OBH 6729/1997.

Az Afganisztánért Alapítvány Kuratórium képviseletében eljáró panaszos azt sérelmezte, hogy négy afgán állampolgárnak a BRFK-nál történt meghallgatásakor igénybe vett — munkavállalási engedéllyel sem rendelkező — tolmács személye elleni kifogásra alapított panaszt az ügyészség alkotmányos visszásságot előidéző módon utasította el.

Az országgyűlési biztos a beadványban foglaltak nyomán vizsgálatot folytatott annak megállapítására, hogy a panasz az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság sérelmével kapcsolatos visszásságot takar-e.

A vizsgálat megállapításai szerint a panaszos azért tett feljelentést a BRFK Külföldieket Ellenőrző Osztály Kényszerintézkedési és Ügyeleti Alosztálya állományában szolgálatot teljesítő őrmester ellen, mert több afgán állampolgár meghallgatásához, tolmácsként, afgán származású menekültet alkalmazott, aki ellen büntetőeljárást indítottak, továbbá a meghallgatottak nyelvjárását sem beszélte, s munkavállalási engedéllyel sem rendelkezett. Elfogultsága, politikai, szakmai és jogállásbeli összeférhetetlenségére figyelemmel tolmácsként nem lehetett volna alkalmazni.

A Fővárosi Ügyészségi Nyomozó Hivatal a nyomozást bűncselekmény hiányában megtagadta. A Fővárosi Főügyészség a nyomozást megtagadó határozat elleni panaszt elutasította. A határozat indokolása szerint a tolmácsként alkalmazott személy ellen büntetőeljárás nincs folyamatban, és arra sem merült fel adat, hogy a meghallgatott afgán állampolgárok kifogást emeltek volna a tolmács személye ellen, vagy amiatt hogy a tolmácsolást nem értik. A tolmács személyével kapcsolatban a büntetőeljárási törvényben meghatározott kizáró körülmények tehát nem álltak fenn.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény 51. §-a szerint az idegenrendészeti ügyekben — az e törvényben írt eltérésekkel — az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az adott esetben a fentebb hivatkozott törvény 4. § (2) és (3) bekezdésében felsoroltak alapján Magyarországon tartózkodó afgán állampolgárok meghallgatása során igénybe vett tolmács alkalmazásakor tehát nem a büntetőeljárási törvény előírásai, hanem az 1957. évi IV. törvény 34. §-ában írt rendelkezés irányadó. Eszerint idegen nyelv használata esetén — ha azt az ügyintéző nem beszéli — tolmácsot kell alkalmazni, akire a szakértőre vonatkozó rendelkezések irányadók. A tv. 32. § (2) bekezdése szerint pedig szakértőként — indokolt esetben — szakértelemmel rendelkező személy közvetlenül is kirendelhető. Az adott esetben ezen rendelkezés alapján igénybe vett tolmács alkalmazása tehát nem ütközik az államigazgatási eljárás idézett szabályaiba.

Mindezek alapján a panaszban leírt sérelem ugyan összefüggésbe hozható fentebb hivatkozott alkotmányos joggal, azonban nem érinti annak lényeges tartalmát. Ezért az országgyűlési biztos a panaszt az 1993. évi LIX. törvény 19. §-a (2) bekezdése alapján elutasította.

OBH 6806/1996.

A panaszos beadványában a Bp. Ferencvárosi Önkormányzat gépjárműadó ügyében tanúsított eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt eljárást indított, melyben a közigazgatási hivatal vezetőjét kérte fel a vizsgálat lefolytatására.

A vizsgálat megállapította, hogy a jegyzőnek mint első fokú adóhatóságnak az eljárása sértette az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló, 1957. évi IV. tv.-t (Áe.). Az eljáró szerv az ügyfelet nem tájékoztatta jogairól és kötelességeiről. Jogsértő volt az önkormányzati adóhatóság eljárása, amikor elzárkózott a panaszos által bemutatott 1991 decemberében keltezett szerződés ügydöntő okmányként való elfogadása elől, azzal a kifogással hogy az 1992-ben már nem bírt bizonyító erővel. Semmi nem indokolta, hogy az önkormányzati adóhatóság a gépjármű tulajdonjogának tisztázásánál nagyobb súllyal értékelje a rendőrhatósági közlést, mint az ügyfél hiteles adásvételi szerződését. Jogsértő volt az adóhatóság magatartása akkor is, amikor arra való hivatkozással, hogy polgári jogügyletbe nem avatkozik, a panaszosra hagyta az eljárási anomáliák kezelését.

A lefolytatott vizsgálat megállapította, hogy a jogellenesen megállapított 100-100 forint gépjárműadó és 180-180 forintot meg nem haladó mulasztási bírság miatt évekig elhúzódó költség-, idő- és munkaigényes adóigazgatási eljárást nem célszerű folytatni, még abban az esetben sem, ha a közbeeső intézkedéseket tekintve az első fokú adóhatóság eljárásának részintézkedéseit nem lehet kifogásolni. Összességében megállapítható volt, hogy az első fokú adóhatóság az ügy intézése során több eljárási hibát követett el, és részintézkedései az eljárás indokolatlan elhúzásához vezettek. Eljárása a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvének megsértésével alkotmányos visszásságot okozott.

Tekintettel arra, hogy a közigazgatási hivatal vezetője az Ötv.-ben biztosított felügyeleti jogkörével élve felhívta az önkormányzat jegyzőjének figyelmét a jogsértő gyakorlat megszüntetésére, és intézkedett a konkrét ügyben szereplő adótétel visszautalására, további ajánlással az országgyűlési biztos általános helyettes nem kívánt élni.

OBH 6820/1996.

A Jászkun Krónikában megjelent „Civódás a szerelem szigeten” című cikk a szolnoki Vásárhelyi Pál Közgazdasági és Postaforgalmi Szakközépiskola idegenforgalmi tagozatának Cipruson folytatott szakmai gyakorlatán történt rendőri intézkedésről számolt be.

A cikk alapján, az Alkotmány 16. §-ában deklarált, az ifjúság érdekeinek védelmére vonatkozó alkotmányos elv megsértésének gyanúja miatt az állampolgári jogok országgyűlési biztosa hivatalból vizsgálatot indított.

A szolnoki Vásárhelyi Pál Közgazdasági és Postaforgalmi Szakközépiskolában öt éve működik kihelyezett tagozatként a Hotel Római Idegenforgalmi Alapítványi Iskola és Szálloda két tanítási nyelvű szakközépiskolai osztálya. Az idegenforgalmi szak tanulói szakmai gyakorlati képzésben szállodában, konyhán, étteremben, valamint idegenforgalmi vállalatoknál

részesülnek. A gyakorlati oktatást az érvényes tanterv szerint összefüggő, négyhetes nyári szakmai gyakorlat keretében kell teljesíteni (étterem, szálloda, utazási iroda). Az iskola 1996-ban Cipruson szervezte meg a szakmai gyakorlatot. 1996. július 26-án délután két tanuló teljesített felszolgálási gyakorlatot a ciprusi étteremben, amikor egy rendőrautó érkezett a szállodához. A rendőrök a két tanulót és még másik négy tanulót a kerületi rendőrőrsre szállítottak. Az iskola igazgatója azonnal kérte, hogy biztosítsanak a diákok számára tolmácsot, jogi képviselőt, továbbá, hogy értesítsék a külügyi szerveket. Az igazgatónő kérésének teljesítését a rendőrségen megtagadták. Az intézkedő rendőr két lehetőséget kínált az igazgatónak: vagy hazautazik a tanulócsoport az első géppel, vagy hétfőig a rendőrőrsön maradnak. Az igazgató a hazautazás mellett döntött.

A ciprusi törvények szerint a foglalkoztatónak a szakmai gyakorlatot folytató, nem alkalmazotti státusban lévő külföldi diákokat be kell jelentenie a rendőrségen. A szállodatulajdonos ezt a bejelentést elmulasztotta, a rendőrség úgy vélte, hogy a magyar diákok illegális munkavállalók, ezért előállította őket.

A szolnoki iskola felett szakmai irányítást gyakorló Xántus János Idegenforgalmi Középiskola igazgatója vizsgálata során azt állapította meg, hogy a szolnoki iskola igazgatónőjét felelősség terheli abban, hogy a szakmai gyakorlat megkezdésekor nem ellenőrizte a bejelentés tényleges megtörténtét, valamint a szerződés megkötése során nem a kellő gondossággal járt el, így a szerződésből kimaradtak a tanulók ilyen intézkedésekkel szembeni védelmét szolgáló egyes garanciák. A budapesti iskola igazgatója a fenti megállapítások alapján megvonta a szerződésaláírási jogot a szolnoki iskola vezetésétől.

A vizsgálat megállapításai alapján az országgyűlési biztos az Alkotmány 16. §-ába foglalt elv megsértése miatt a szolnoki iskola igazgatójával szemben fegyelmi eljárás lefolytatását kezdeményezte.

Az igazgató munkáltatója az országgyűlési biztoshoz intézett válaszában ezt nem tartotta szükségesnek. A munkáltató válaszát az országgyűlési biztos elfogadta.

Az országgyűlési biztos a hasonló incidensek megelőzése érdekében ajánlással kereste meg a munkaügyi és művelődési minisztereket és kérte, hogy a felügyeletük alatt álló szakképesítések körében szervezett külföldi szakmai gyakorlatok ügyében adjanak ki egy körlevelet, amely tájékoztat a külföldi tanulmányokra vonatkozó szerződések minimális tartalmi elemeiről, valamint azokról a tényekről, melyek tekintetében a fenti eset alapján kiemelkedő gondossággal kell eljárni.

A miniszterek az országgyűlési biztos ajánlását nem fogadták el. Az országgyűlési biztos a miniszterek válaszát elfogadta.

OBH 6835/1997.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte, hogy a Debreceni Orvostudományi Egyetem (a továbbiakban: DOTE) nem kellő körültekintéssel járt el gyermeke (a továbbiakban: tanuló) egyetemre jelentkezése során.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, melyben a DOTE rektorát is felkérte vizsgálatra. A rektor által lefolytatott vizsgálat eredménye alapján megállapította, hogy a tanuló jelentkezési lapjának adminisztratív kezelése során a DOTE Tanulmányi Osztálya mulasztást követett el, amikor nem hívta fel a figyelmet a jelentkezési lappal kapcsolatos hiányosságokra és csupán szóban adtak választ a felvétellel kapcsolatos kérelméről. Ezt az adminisztratív hibát igyekezett korrigálni az oktatási rektorhelyettes, amikor engedélyezte, hogy a tanuló még egyszer felhasználja az előző évi felvételi eljárás során szerzett és hallgatói jogviszonyt is biztosító 107 pontját.

Nem engedélyezhette azonban a tanuló azon kérését, hogy egy tanulmányi versenyen elért helyezését további többletpontokkal értékelje a DOTE, mert ez a kedvezmény az előző évi felvételi eljárás során még nem létezett.

A tanuló 107 pontos eredményét a DOTE Gyógyszerész Szakán pótfelvételi vizsgán érte el. Ugyanabban az évben felvételizett a DOTE Általános Orvosi Karára is, de itt csak 100 pontot ért el. Az 1996-os felvételi eljárás során szerzett 107 pontot felhasználta, s felvették a DOTE Gyógyszerész Szakára. A hallgatói jogviszony létesítését követően szerzett tudomást arról, hogy a Gyógyszerész Szakról nincs átjelentkezési lehetőség az Általános Orvosi Karra, ezért halasztást kért feleslegesnek ítélt tanulmányai költségeinek csökkentése céljából, majd a korábban szerzett 107 pontjához, egy tanulmányi versenyen elért és nem kellően igazolt eredménye alapján további két felvételi többletpont elismerését. Ez irányú kérését a DOTE vezetése jogilag megalapozatlannak ítélte, és elutasította.

Az országgyűlési biztos általános helyettese, a rendelkezésre bocsátott dokumentumok, valamint a DOTE rektora által folytatott belső vizsgálat eredményei alapján megállapította, hogy a DOTE Tanulmányi Osztályának mulasztásban érintett munkatársait a rektor fegyelmi büntetésként megrovásban részesítette. A DOTE többletpontokkal kapcsolatos elutasító határozata a felsőoktatásról szóló törvény, valamint a felsőoktatási intézmények felvételi eljárásainak általános szabályairól szóló kormányrendelet előírásainak megfelelt, ezért alkotmányos jogsérelem hiányában az általános helyettes további ajánlással élni nem kívánt.

OBH 6883/1997.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a Dunaharasztiban 1997. június 20-án bekövetkezett két áldozatot követelő tragikus tűzszerészbaleset kapcsán indított vizsgálatot a Magyar Honvédség Tűzszerész és Aknakutató Zászlóaljánál.

A vizsgálat annak felderítésére irányult, hogy a tűzszerészek élethez és emberi méltósághoz, valamint személyes szabadsághoz és biztonsághoz való alkotmányos joga hogyan érvényesül különleges tevékenységük ellátása során.

A vizsgálati jelentés számos alkotmányos visszásságot tárt fel, amelyek orvoslására az országgyűlési biztos általános helyettese 10 ajánlást fogalmazott meg. A honvédelmi tárca a

vezérkari főnök javaslata alapján 1997. szeptember 25-én kelt válaszában valamennyi ajánlást elfogadta, és tájékoztatta az országgyűlési biztos általános helyettesét az ajánlások megvalósítása érdekében tervezett, illetve már végrehajtott intézkedésekről. A válaszlevélben foglaltaknak megfelelően egyeztetés kezdődött arról, hogy a robbanóanyag- és lőszermentesítés, mint közszolgálati feladat, a jövőben mely állami szerv hatáskörébe tartozzon. Haladéktalan intézkedés történt a sorállomány — békeidőben — tűzszerészként történő alkalmazásának megszüntetéséről. 1997. X. 21. óta a sorállomány tagjai gépkocsivezetőként sem vehetnek részt a járőrben. Az aknakutató zászlóalj leterheltsége csökkentése érdekében 1997. IX. 1-jével megemelték a zászlóalj létszámát, és ígéretet tettek további létszámnövelésre, amennyiben a közszolgálati feladat a honvédség keretében marad. A létszámnövekedés biztosítja, hogy a zászlóaljnál orvosi és pszichológusi beosztás is rendszeresíthető legyen. A honvédelmi miniszter egyetértett azzal, hogy a tűzszerész és aknakutató katonáknál speciális egészségi alkalmassági követelményeket kell megállapítani, és a pszichikai alkalmasságot rövid időközökben vizsgálni kell. A tűzszerészképzést és -továbbképzést a jövőben jogszabályi szinten fogják szabályozni. A tűzszerészszakmát az Országos Képzési Jegyzékbe is felveszik. Az ajánlásoknak megfelelően a miniszter arra nézve is intézkedett, hogy emeljék meg a honvédség tűzszerészeinek pótlékát, és az azonos legyen a rendőrség tűzszerészeinek pótlékával. Az országgyűlési biztos általános helyettese kezdeményezésére megváltoztatták a robbanótestek biztonságos szállításának feltételeit, és új tűzszerészeti szakutasítást bocsátanak ki.

A minisztérium minimálisan 2 éves határidőben jelölte meg a beszerzések megvalósítását, és a szerződéses állomány felvételének, kiképzésének végrehajtását.

Az országgyűlési biztos általános helyettese október folyamán ellenőrző vizsgálatot tartott az ajánlásait követően kialakult helyzet feltárására a Magyar Honvédség Aknakutató és Tűzszerész Zászlóaljánál. Megállapította, hogy az ajánlásokban foglaltak végrehajtásának ütemezése újabb problémákat okozott. Elsősorban a bejelentések ellátásában felgyülemlett rendkívüli hátralék jelent gondot, amely a lakosság életével és személyes biztonságával kapcsolatban hosszú távon magában hordozza az alkotmányos visszásság veszélyét. Az alkotmányos jogok sérelmének megelőzésére az országgyűlési biztos általános helyettese javaslatot fogalmazott meg a honvédelmi miniszternek, a már folyamatban lévő változtatások felgyorsítására, korábbi jelentésében tett ajánlások végrehajtásának átütemezésére.

A miniszter 1997. XII. 22-i válaszában tájékoztatta az országgyűlési biztos helyettesét, hogy a zászlóalj létszáma — az Országgyűlés határozata alapján — 150 fővel emelkedett. A tűzszerészek tevékenységének megfelelő jogi szabályozása érdekében, az ajánlás alapján folyamatban van a honvédelemről szóló 1993. évi CX. tv. , a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról rendelkező 1996. évi XLIII. tv. és a hadköteles katonák szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIV. tv. megfelelő módosítása, illetve a tűzszerészmunkával összefüggő új kormányrendelet kiadása.

OBH 6899/1996.

A panaszos férje nevében fordult beadvánnyal az országgyűlési biztoshoz. Előadta, hogy férje egy XV. kerületi vasúti átjáróban tilos jelzésen haladt át, ezért szabálysértési eljárás indult ellene. A szabálysértési határozat alapján a befizetésre szolgáló feladóvevényt befizette. Majd egy évvel később hajnali 3 órakor két rendőr jelent meg a lakásán és közölték, hogy a panaszost elő kell állítaniuk, amennyiben nem tudja igazolni, hogy befizette a büntetést.

A befizetést igazoló csekket a váratlan időpontra és a befizetés óta eltelt 3/4 évre való tekintettel a panaszos nem találta, ezért előállították a kerületi rendőrkapitányságra, ahol megtudta, hogy reggel 8 órára a rendőrségnek elő kell állítania Baracskára, hogy a szabálysértési pénzösszeg átváltoztatása következtében a kiszabott 50 nap szabadságvesztést letöltse. Ezután elhelyezték a rendőrségi fogdában. A börtön elkerülése érdekében panaszos újra befizette a bírság összegét, így reggel elengedték a kapitányságról.

A panaszos még aznap megtalálta a befizetést igazoló vevényt és másnap visszament a rendőrségre, ahol a szolgálatban lévő tiszt fénymásolatot készített az igazolószelvényről, később a rendőrség visszatérítette a tévesen befizetett összeget.

A panaszos sérelmezte a kiszabott elzárást, és hogy munkahellyel rendelkező állampolgár esetében nem a fizetéséből tiltják le a bírságot, ahelyett hogy hajnali 3 órakor elviszik lakásáról. A jogbiztonság, illetve a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog sérelmének veszélye miatt az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot indított.

A vizsgálat megállapította, hogy a szabálysértési hatóság — mivel a befizetést igazoló csekk nem érkezett meg hozzájuk — az 1968. évi I. tv. 72. § (2) bekezdése alapján — a 20 000 Ft pénzbírságot 50 nap elzárásra változtatta át, és az elzárás letöltése végett rendelkezett a panaszos elővezetéséről. A hajnali órákban végrehajtott intézkedés során a pénzbírság befizetését nevezett nem tudta megfelelő módon igazolni, ezért az elzárás végrehajtása alóli mentesülés érdekében a pénzbírságot megfizette.

A rendőrség az elővezetést azért a hajnali órákban foganatosítja, mert az elzárás letöltésére kijelölt Bv. intézetnek 6 óráig jelezni kell a beszállításra vonatkozó igényt, ellenkező esetben az elővezetett személyt a rendőrségi fogdában kellene tartani a következő napig. A pénzbírság befizetése — feltehetően postai mulasztás miatt — csak késedelmesen igazolódott, a második értesítésre pedig a panaszos nem reagált, ezért a szabálysértési hatóságnak a pénzbírság megfizetéséről nem lehetett tudomása. A kapitányság eljárása — mely során az elzárást kimondó határozatot végrehajtották — megfelelt a jogszabályi előírásoknak.

A szabálysértési hatóságnak azonban először meg kell kísérelni az összeg letiltatását, és csak annak sikertelensége esetén intézkedhet a bírság elzárásra történő átváltoztatásáról. A fenti esetben a posta mulasztásából adódó félreértés egyszerűbb, és a személyi szabadságot sem korlátozó megoldása a törvény által előírt letiltás lett volna.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a rendőrség eljárása veszélyeztette a panaszosnak az Alkotmány 55. § (1) bek.-ben rögzített szabadsághoz és sze-

mélyi biztonsághoz való jogát, illetve a 2. § (1) bek.-ben rögzített jogbiztonság elvét, ezért felkérte az érintett rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a jövőben fokozott figyelmet fordítson a jogszabályok által előírtak betartására, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a hasonló esetek elkerülése érdekében.

Válaszában a rendőrkapitány részben elfogadta az ajánlást azzal, hogy a szabálysértési eljárások lefolytatása során a rendőrségnek nincs lehetősége az elkövető személyes adatait ellenőrizni. A kapitányság szabálysértési előadóinak évek óta nem sikerült a letiltás eszközével élni. A letiltás az eljárást aránytalanul meghosszabbítja, eredménye pedig kétséges, ezért nem élt a kapitányság ezzel a végrehajtási móddal.

A választ az országgyűlési biztos általános helyettese tudomásul vette.

OBH 6911/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában a Matáv Rt. (a továbbiakban: Rt.) számlázással kapcsolatos eljárását sérelmezte.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogállamiság alkotmányos alapelve sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, amely megállapította, hogy a panaszos 1995. március 6-án számlareklamációt nyújtott be a Zugló Távközlési Centrumhoz, melyben az 1995. január hóban kiküldött 14 126 Ft összegű számlát kifogásolta. A számla az alábbi tételeket tartalmazta: 1995. január havi előfizetési díj, készülékbérleti díj, beszélgetési díj 1994. november 21-től december 31-ig terjedő időszakra, távirat díja, valamint az előző hónap számlaösszege, amelyet a megadott határidőn belül a panaszos nem egyenlített ki.

A számlareklamáció miatt a Távközlési Centrum teljes körű vizsgálatot végzett. A vizsgálat kiterjedt a számlázás helyességére, amely megfelelt a jogszabályban meghatározott díjazási és áralkalmazási feltételeknek. A díj számlázásának alapját a Hírközlési Főfelügyelet típusengedélyével rendelkező távbeszélő központ hívásadatgyűjtő és tarifálási rendszere biztosította. A reklamált időszakban túlszámlázást okozó központhiba nem fordult elő. Vizsgálták, hogy a távbeszélő állomáshoz kapcsolódó távközlő hálózat megfelel-e a hálózatépítésre vonatkozó műszaki-technológiai előírásoknak. A helyszíni vizsgálat az idegenhasználat lehetőségét kizárta. A lefolytatott vizsgálat alapján panaszos jóváírásra vonatkozó igényét 1995. március 28-án elutasították.

A panaszos előfizetésében üzemelő állomást a Zugló Távközlési Centrum díjtartozás miatt 1995. november 6-án kizárta, majd 1996. április 19-én leszerelte. A panaszos 1996 májusában díjhátralékát befizette, így lehetővé vált a távbeszélő állomás visszaszerelése. A műszaki feltételek megteremtését követően 1998. július 30-án új kapcsolási számmal megtörtént a távbeszélő állomás üzembe helyezése.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az ügyben csak azt vizsgálhatta, hogy a szolgáltató eljárása megfelelt-e az előírásoknak. Megállapította, hogy az Rt. a panaszos reklamációjára a vonalvizsgálatot elvégezte, és a reklamációt nem fogadta el, amiről a panaszost levélben tájékoztatta.

1996 júniusában, új számlázási rendszer bevezetését követően, technikai hiba miatt a panaszos adatai bekerültek a nyilvántartásba annak ellenére, hogy már nem ő volt az állomás előfizetője, így a rendszer távbeszélő számlát állított ki a nevére. Ez sértette panaszos jogos érdekét. A hibát kijavították, a számlákat már az állomás tényleges előfizetőjének küldik.

Mivel a hiba kijavításáról az Rt. gondoskodott, az országgyűlési biztos általános helyettese alkotmányos visszásságot nem állapított meg, és a vizsgálatot megszüntette.

OBH 7030/1997.

Az országgyűlési biztos a sajtó híradásai, valamint állampolgári bejelentések alapján a felsőoktatási intézmények „nulladik évfolyamaival" kapcsolatban hivatalból indított vizsgálatot, mert a rendelkezésére álló információk alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok, a jog — és esélyegyenlőség, a diszkrimináció tilalma elve sérelmének gyanújára engedtek következtetni.

A felsőoktatásról szóló, 1993. évi LXXX. tv. szerint a felsőoktatási intézmények költségtérítéses szolgáltatásként, illetőleg vállalkozási tevékenységként — alapfeladataik ellátásának sérelme nélkül — külső megbízók, megrendelők számára oktatási, kutatási, fejlesztő, szaktanácsadó, szolgáltató és egyéb feladatokat láthatnak el. Mindezek alapján a felsőoktatási intézmény törvényben kapott felhatalmazás alapján költségtérítéses szolgáltatásként előkészítő tanfolyamot szervezhet. Az intézményi autonómia alapja az intézmény dolgozóinak és hallgatóinak szabadsága. Ezért az Ftv. példálódzó jelleggel felsorolja azokat a legfontosabb alapjogokat, amelyek az oktatás, kutatás és a tanulás köré csoportosíthatók.

Az Ftv. az eddigi jogi szabályozásnak megfelelően, azonban egyértelműbben határozza meg a felsőoktatási intézmények önkormányzatának (autonómiájának) határait. Az Ftv. az önkormányzati jogok garanciáját teremti meg egyrészt azzal, hogy általában felhív minden állami szervet az intézményi önkormányzati jogok tekintetbe vételére, másrészt, annak megsértése esetén, alkotmánybírósági eljárást tesz lehetővé. Hatásköri vita során a bírói út adhat megfelelő garanciát. Az Ftv. szerint a felsőoktatási intézmény a felvételt az Ftv.-ben meghatározott feltételeken túl további követelményhez kötheti. A felsőoktatási intézmény a felvételi vizsgakövetelményeket legalább két évvel, az egyéb feltételeket legalább egy évvel a bevezetésük előtt nyilvánosságra hozza.

A nyilvánosságra hozatal részletes szabályait a Felsőoktatási Felvételi Tájékoztatóra vonatkozó rendelkezések tartalmazzák. Az 1997. évi Felsőoktatási Felvételi Tájékoztató áttanulmányozását követően az országgyűlési biztos megállapította, hogy a kiadvány egyáltalán nem, vagy nem teljes körűen tartalmazza az egyes szakokon a felvételi előkészítőre, illetve a nulladik évfolyamra előírt felvételi követelményeket. Ugyanakkor a felvételi mentesség és felvételi többletpont szerzésének módja, az előkészítő tanfolyam keretszáma, az alkalmazott rangsorolás elvei, valamint a nulladik évfolyam elnevezésű vagy jellegű tanfolyamokkal kapcsolatos további, a jelentkezők számára a felvételi szempontjából szükséges

információk előzetes, nyilvános és teljes körű meghirdetése garanciális szempontból különleges jelentőségű.

A vizsgált intézmények vonatkozó szabályzatai csak részleteiben felelnek meg a rendelet hivatkozásul megjelölt előírásainak, illetőleg egyes pontjaik ellentétesek mind a rendelet, mind az Ftv. általános előírásokat tartalmazó szabályaival. Az eltérő típusú felvételi eljárások egyes intézmények gyakorlatában kizárják az egységes rangsorolás lehetőségét. Az eltérő típusú és a hagyományos felvételi eljárás egy időben és együtt történő alkalmazása, az egységes rangsorolás kidolgozatlansága, a versenyfeltételek teljes körű és időben történő közzétételének hiánya veszélyezteti az Alkotmányban deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság és jogegyenlőség alkotmányos követelményének maradéktalan érvényesülését. A szigorú, áttekinthető és nyilvános minősítésnek nem csupán az egyes felvételi eljárásokban, hanem a különböző típusú eljárások összevetésében is meg kell nyilvánulnia.

Mindezek alapján, az országgyűlési biztos ajánlással élt. Ajánlásában felkérte a művelődési és közoktatási minisztert, hogy jogkörében eljárva átfogó módon vizsgálja meg, hogy a felsőoktatási intézmények nulladik évfolyam elnevezésű vagy jellegű tanfolyamokra vonatkozó belső szabályzatai megfelelnek-e az Ftv. és a rendelet hivatkozásul megjelölt generális szabályainak, és tegye meg a szükséges intézkedéseket. Külön felhívta a figyelmét a Felsőoktatási Felvételi Tájékoztató 1998 című kiadványban nem közölt, a felvételi vizsga alól valamilyen módon mentesítő tanfolyam jellegű oktatási formákra.

Az ajánlásra adandó válaszra nyitva álló határidő még nem telt el.

OBH 7039/1997.

A panaszos a nyugdíja megállapításának és folyósításának elhúzódása miatt fordult segítségért az országgyűlési biztoshoz.

Az országgyűlési biztos a szociális biztonsághoz való jog sérelme veszélye miatt indított vizsgálata megállapította, hogy a panaszos felmentési idejére 1996. VI. 1-jétől 1997. V. 31-ig járó illetményét 1996 júliusában kifizették. Öregségi nyugdíjigényét a munkáltató 1997. IV. 17-én nyújtotta be a Fővárosi és Pest Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatósághoz. Az igénybejelentő lapot — a munkáltató ügyintézőjének írásos nyilatkozata szerint — a panaszos kérésére, annak nevében ő írta alá, folyósítási címként tévesen korábbi lakcímét, a folyósítás kezdő napjaként 1997. VI. 1-jét jelölte meg.

A nyugdíjigényt az igazgatóság 1997. VII. 24-i határozatával bírálta el. A megállapított nyugdíj összege 53 év 347 nap szolgálati idő alapján 41 176 Ft. A folyósított nyugdíj összege az 1991. évi XII. tv. alapján járó pótlékkal és növeléssel 64 429 Ft/hó. 1997. VIII. 19-én, illetőleg 22-én utalták ki két részletben a 193 287 Ft-ot az igénybejelentő lapon megjelölt címre. A munkáltató közreműködésével rendeződött a panaszos címváltozásának bejelentése. A panaszos 1997. VIII. 29-én az összeget átvette, azóta folyamatosan történik a nyugellátás folyósítása.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat során megállapította, hogy súlyosan sérült a panaszos szociális biztonsághoz és jogbiztonsághoz való alkotmányos joga, mert az igénybejelentő lap kitöltésekor törvénysértést követett el a munkáltató ügyintézője, mivel az igénylő nevét ő írta alá, és téves folyósítási címet közölt. A panaszos 1996. október 23-tól jogosult volt öregségi nyugdíjra, azonban nincs arra adat, hogy erről a munkáltató, illetőleg a nyugdíjbiztosítási igazgatóság ügyintézője tájékoztatta volna. Az 1997. április 17-én benyújtott nyugdíjigényt, mivel panaszos az öregségi nyugdíjhoz szükséges minden feltétellel rendelkezett, 6 hónapra visszamenőleg (legkorábban 1996. október 23-tól) kellett volna az igazgatóságnak elbírálni, illetőleg panaszos a megállapított nyugdíjára e naptól jogosult, mert a 45/1996. (X. 22.) AB határozat értelmében a munkaviszony megszűnése nem feltétele a nyugdíj megállapításának.

Az országgyűlési biztos a fentiek miatt ajánlásában felkérte a munkáltató igazgatóját és a Fővárosi és Pest Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság igazgatóját a törvénysértés megszüntetésére, a panaszos nyugdíjának jogszerű megállapítására, az elmaradt összeg utólagos folyósítására történő intézkedésre.

Az országgyűlési biztos szükségesnek tartja az adott ügyben mind a munkáltató, mind a nyugdíjbiztosító felelősségének megállapítását. Az ajánlásra még nem érkezett válasz, a határidő még nem telt el.

OBH 7059/1997.

A panaszos sérelmezte, hogy Bogács község jegyzője visszavonta a bogácsi strand területére szóló üzletnyitási engedélyét. A panaszos ezt megfellebbezte, és egyidejűleg új engedély kiadását is kérte. A jegyző a fellebbezést továbbította, de az új kérelmet határozatban nem bírálta el.

Mivel a panasz érinti a jogorvoslathoz való jogot, az országgyűlési biztos vizsgálatot indított. Felkérte a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjét, hogy az ügyben folytasson le vizsgálatot.

A Közigazgatási Hivatal vezetője megállapította, hogy a működési engedély módosítása, illetve új működési engedély kiadás iránt előterjesztett kérelmet a jegyző valóban nem bírálta el, ezért a II. fokú hatóság a határozat rendelkező részében utasította a jegyzőt az érdemi döntés soron kívüli meghozatalára.

Az ügyben eljáró jegyző azzal, hogy a fellebbezésben benyújtott új kérelmet határozatban nem bírálta el, megfosztotta az ügyfelet attól, hogy a jogszabályban biztosított jogorvoslati jogával élhessen, ezzel alkotmányos visszásságot okozott az jogorvoslathoz való jog [57. § (5) bek.] vonatkozásában.

Mivel az I. fokú hatóság felügyeleti szerve észlelte a jogszabálysértést, és intézkedésével orvosolta az alkotmányos visszásságot, az országgyűlési biztos általános helyettese az ügyben ajánlással nem élt.

OBH 7115/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában a Matáv Rt. (továbbiakban: Rt.) telefonszámla-reklamációjával kapcsolatos eljárását sérelmezte.

A beadvány vizsgálata során felmerült a jogállamiság alkotmányos alapelve sérelmének gyanúja.

Az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálata során megállapította, hogy a panaszos reklamációját a területileg illetékes távközlési centrum többször vizsgálta. Minden alkalommal teljes körű vizsgálatot végeztek, mind a központi, mind a hálózati és előfizetői berendezés oldaláról. A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos távbeszélő állomása zárt távbeszélő hálózatban működik, a vonalat minden alkalommal a helyszínen is vizsgálták, a működést biztosító központ a reklamáció időszakában nem hibásodott meg, az állomás rendellenes üzemelésére vonatkozó hibabejelentés nem érkezett. Idegen hozzáférésre a földalatti kábelvezetés következtében nincs lehetőség, a területen idegen kivitelező nem dolgozott.

A vizsgálat megállapította, hogy az Rt. a vonalvizsgálatot elvégezte. A vizsgálat eredményei alapján — amelyek nem azt bizonyították, hogy a kifogásolt hívásokat a panaszos kezdeményezte, csak azt, hogy azokat a panaszosnál felszerelt állomásról kezdeményezték — a számlareklamációt az Rt.-nek nem állt módjában elfogadni.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az Rt. eljárásával kapcsolatban alkotmányos visszásságot nem állapított meg, ezért vizsgálatát megszüntette.

OBH 7196/1997.

A panaszos beadványában azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert ismert személy ellen lopás alapos gyanúja miatt tett feljelentésében a rendőrkapitányság a szükséges nyomozati cselekményeket nem hajtotta végre, az eljárást megszüntette. Ezért kára nem térült meg. A feljelentett személyt gyanúsítottként nem hallgatták meg.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogorvoslati jogosultság sérelmének lehetősége miatt rendelt el vizsgálatot.

Megállapította, hogy a BRFK VI—VII. Kerületi Rendőrkapitánysága a nyomozást elrendelte. Az eljárás során a helyszínt megtekintette, adatgyűjtést folytatott, részletesen kikérdezte a feljelentőt az ellopott értékpapírokról. Megállapította, hogy Postabank-értékpapírokat loptak el. Az értékpapírok sorszámát, más azonosításra alkalmas adatot megállapítani nem tudott. Gyanúsítottként hallgatták ki a sértett által feljelentett személyt. A gyanúsított bűnösségét megállapítani nem lehetett, ezért a nyomozást bizonyítottság hiányában megalapozottan megszüntették. A sértett a határozat ellen panaszt jelentett be. A panasznak a rendőrkapitányság saját hatáskörében helyt adott, és elrendelte a nyomozás továbbfolytatását. Mivel nem sikerült újabb bizonyítékokat beszerezni, a nyomozást ismételten megszüntették. A megszüntetésről nem értesítették a feljelentőt, e mulasztással megfosztották jogorvoslati lehetőségétől.

Sérült az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében deklarált jogorvoslati jogosultság.

A rendőrkapitányság vezetője az ügyet megvizsgálta. Megállapította, hogy a nyomozás során a szükséges nyomozati cselekményeket végrehajtották, valamint, hogy az ismételt határozatot feljelentőnek nem kézbesítették, és intézkedett a határozat azonnali kézbesítésére. A mulasztóval szemben fegyelmi eljárást rendelt el, intézkedett, hogy hasonló esetek ne fordulhassanak elő.

Megállapítható, hogy az ügy előadója az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében deklarált jogorvoslati jogosultsággal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott.

A rendőrkapitányság vezetője vizsgálata során az alkotmányos visszásságot felismerte, utasítást adott a mulasztás azonnali megszüntetésére, intézkedett a hasonló esetek jövőbeni elkerülésére, a mulasztó ellen fegyelmi eljárást rendelt el, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese külön ajánlás megtételét nem tartotta indokoltnak.

OBH 7459/1996.

Az országgyűlési biztos általános helyettese hivatalból indított átfogó vizsgálatot, melynek célja az alkotmányos jogok szabályozásának és érvényesülésének felmérése volt a Magyar Honvédség tényleges állománya — a hivatásosok, s szerződésesek és a sorállományúak — vonatkozásában.

A vizsgálatról készült jelentés 7 alkotmányos jogra, illetve jogcsoportra tért ki. A vizsgálat során az országgyűlési biztos általános helyettese figyelembe vette az érintett alkotmányos jogoknak az Alkotmánybíróság által mindenkire kötelező érvénnyel meghatározott — illetve az országgyűlési biztosok működése során kialakított — tartalmát. Ezeket összevetette a honvédelem alkotmányos kötelezettségéből szükségszerűen következő korlátozásokkal. A vizsgálat során mindvégig figyelemmel volt az Alkotmány 77. § (2) bekezdésének rendelkezésére, mely szerint az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok a társadalom valamennyi szervezetére, minden állami szervre és állampolgárra egyaránt kötelezőek, valamint az Alkotmány alaprendelkezésére a — 2. § (1) bekezdésében írt deklarációra — miszerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amely az Alkotmánybíróság 48/1991. AB határozatában kifejtett értelmezésében azt jelenti, hogy az Alkotmány zárt rendet alkot az államhatalom gyakorlására: egyetlen tényező sem rendelkezik kizárólagos, ellenőrzés nélküli hatalommal. A jogállamban a közhatalom gyakorlásának szigorúan és egyértelműen meghatározott rendje van, az egyéni szabadságjogok lehető legtágabb védelme mellett.

1. Jogállamiság, jogbiztonság

Az országgyűlési biztos általános helyettese az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezéseit, és az országgyűlési biztosok kialakult gyakorlatát vette figyelembe vizsgálata során:

a) Az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának álláspontja szerint a fegyveres erők tagjai nem egyenruhás állampolgárok, hanem egy elkülönült társadalom tagjai, akiknek bármilyen mértékben korlátozhatók az emberi jogaik, mert ez szükséges a katonai — honvédelmi — érdekek előmozdításához. Ez az álláspont azonban a Magyar Köztársaságban nem alkalmazható, mivel — az Alkotmány 40/A. §-ában szabályozott — fegyveres erők az alkotmányos közhatalom részesei. Ennek megfelelően a honvédelmi — külső és belső — igazgatásban egyaránt érvényesülnie kell a szigorúan és egyértelműen meghatározott alkotmányos rendnek, továbbá a fegyveres erők tagjainak alkotmányos jogai csak alkotmányos cél érdekében, parancsoló szükség esetén, és csak a feltétlenül szükséges mértékben korlátozhatók. E követelményt szigorúan kell értelmezni, továbbá a fegyveres

erők tagjainak, mint speciális normák címzettjeinek is joguk van ahhoz, hogy a tevékenységüket szabályozó normák — vagyis a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei — kiszámítható és előrelátható működést tegyenek lehetővé. Ez az értelmezés megfelel az Alkotmánybíróság 51/1991. (X. 19.) AB határozatában foglalt — az egyesülési joggal kapcsolatban kifejtett — elvnek, mely szerint: „a fegyveres erők körében az egyesülési jognak a fokozott és kiemelt korlátozási lehetősége nem vezethet odáig, hogy az alapvető jog lényeges tartalma sérüljön". A fegyveres erők alapvető jogaival kapcsolatban hasonló álláspontra helyezkedett az Emberi Jogok Európai Bírósága is több ügyben.

b) A fegyveres erők hivatásos és a sorállományú tagjainak emberi jogai eleve korlátozottabbak más állampolgárokénál, szolgálati helyzetük miatt kiszolgáltatottabbak, kevésbé tudják magukat megvédeni az elöljárói önkénnyel szemben, ezért fokozottan elvárják a kiszámíthatóságot. Az alkotmányos elveknek megfelelően a jogkorlátozás határait a lehető legpontosabban, egyértelműen kell meghatározni, hogy ne adjon lehetőséget ellentétes értelmezésre.

c) A szolgálati törvények a honvédelem alkotmányos kötelezettségéből adódóan elvárják, hogy a katonák önfeláldozásig terjedő bátorsággal teljesítsék szolgálati kötelmeiket. Mivel ez a kötelezettség akár a legalapvetőbb alkotmányos értéknek minősülő élethez való jog orvosolhatatlan sérelmével járhat, semmiképpen nem fér össze az alkotmányos követelményekkel az, ha a szolgálati kötelmek teljesítésének elvárása nem alkotmányos feladattal kapcsolatos. Az ilyen parancs, intézkedésjoggal való visszaélésnek minősül, ami a veszélyeztetett értékre tekintettel minden esetben sérti az Alkotmányt. Ezt a veszélyt csak a pontos, megismerhető és egyértelmű normatív elvárások csökkentik.

d) A jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei között nem lehet különbséget tenni keletkezésük ideje alapján. A legrégebben keletkezett alacsonyabb szintű jogszabálynak, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszközének is maradéktalanul összhangban kell lennie a honvédelmet, illetve a szolgálati jogviszonyt szabályozó törvényekkel, végső soron pedig az Alkotmánnyal.

e) A norma megismerhetőségét, kiszámíthatóságát és egyértelműségét csökkenti a sokrétegű szabályozás. Az Alkotmány 8. § (2) bek. értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat kizárólag törvény állapíthatja meg, annál alacsonyabb szintű jogszabály csak a joggyakorlás, illetve teljesítés módját írhatja elő. Ez a meghatározás azonban egyáltalán nem korlátozhatja a jog törvényben meghatározott gyakorlásának lehetőségét, illetve nem terjesztheti ki a kötelezettség határait. Az utasítások, intézkedések, parancsok nem érinthetik az alapvető jogokat és kötelezettségeket. Ezeknek a követelményeknek továbbá nem elegendő elvi szinten érvényesülniük, hanem a normákat úgy kell szerkeszteni, illetve megfogalmazni, hogy az alkotmányos korlátokon túlterjeszkedő értelmezésnek a lehetőségét is kizárják.

A Magyar Honvédség státusát és tevékenységét jelenleg törvényi szintű jogszabályok rendezik: az 1993. évi CX. tv. a honvédelemről, az 1996. évi XLIII. tv. (Htv.) a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról, az 1996. évi XLIV. tv. a hadköteles katonák szolgálati viszonyáról, az 1996. évi XLV. tv. a katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézmények vezetőinek, oktatóinak és hallgatóinak jogállásáról.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a honvédelmi miniszter törvényben meghatározott rendeletalkotási kötelezettségének késedelmes teljesítése, illetve elmulasztása következtében a honvédség hivatásos és sorállományú tagjai egyrészt nem teljesíthették teljeskörűen a szolgálati törvény előírásait, másrészt nem ismerhették, illetve ismerhetik meg a szolgálati törvényben meghatározott egyes jogaik gyakorlásának rendjét, így azokat nem is gyakorolhatják maradéktalanul, ezáltal a mulasztás alkotmányos visszásságot okozott a jogbiztonság megsértésével.

A Szolgálati Szabályzat és a törvények közti feloldhatatlan ellentmondás bizonytalan jogi helyzetet teremt, akadályozza a jog gyakorlását, illetve a kötelezettségek teljesítését. Ugyanakkor a többszintű szabályozás, amelynek következtében a honvédség működését rendező törvények előírásai nemcsak a törvényi felhatalmazás alapján született rendeletek értelmezésén keresztül érvényesülnek, hanem az alacsonyabb szintű normák, így a nagyszámú utasítás figyelembevételével, bizonytalan jogi helyzetet teremt. Az Alkotmány 1989. évi módosítása, illetve a honvédelem működésének törvényi szabályozása előtt keletkezett alacsonyabb szintű normák dereguláció hiányában hatályosak maradtak, ami a jogalkalmazást bizonytalanná teszi. Az MH parancsnoka intézkedéseinek, illetve a főnöki intézkedéseknek a hivatalos lapban közölt jegyzéke nem teljes, sok intézkedésnek a száma és a címe sem található meg, ami sérti a Htv. előírásait, továbbá önkényesen korlátozza a szabályanyag létének, ennélfogva tartalmának megismerhetőségét. A jogi szabályozás megismerhetőségének bizonytalansága alkotmányos visszásságot okoz a jogbiztonság megsértése miatt.

A jogbiztonság követelménye azonban nemcsak a jogalkotót, hanem a jogalkalmazót is terheli. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a megfelelő számú csapatjogász hiányában nem biztosított a törvényeknek és végső soron az Alkotmány előírásainak megfelelő napi jogalkalmazás. Jellemző tapasztalat volt az is, hogy a szolgálati törvények végrehajtási rendeleteinek hiányában az állományilletékes parancsnokok óvakodtak a törvény közvetlen alkalmazásától. Ezzel kapcsolatban általános volt az a vélekedés, hogy az alakulatparancsnokok, illetve törzseik nem értelmezhetik a jogszabályokat, ezért meg kell várniuk az alacsonyabb szintű normákat, az utasításokat, intézkedéseket. Ez a vélekedés nyilvánvalóan ellentétben áll az összes jogalkalmazót terhelő jogértelmezési kötelezettséggel. Az a tény ugyanis, hogy a jogszabály másik jogszabály által történő értelmezése megelőzi a jogalkalmazói értelmezést, továbbá hogy a felettes szerv értelmezése irányadó az alacsonyabb szintű szervre, nem zárja ki, csak behatárolja az általános intézkedési kötelezettséget. A tapasztalt parancsnoki vélekedés az általános katonai képzés részét képező jogi oktatás elégtelenségére

utalt. A hatályos jogszabályok ismeretének hiánya következtében alapjaiban hiányzik a honvédség törvényes és alkotmányos működésének egyik nélkülözhetetlen feltétele, ami alkotmányos visszásságot okoz a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének sérelme miatt.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a sorállományúak jogaikra és kötelességeikre történő kioktatása eleget tesz a jogbiztonság követelményének, a jogokkal való élés és a kötelességek teljesítéséhez megkövetelt ismeretek megszerzésének lehetősége általában biztosított, ezért e körben alkotmányos visszásság gyanúja nem merült fel.

2. Élethez, emberi méltósághoz való jog

Az Alkotmánybíróság joggyakorlata alapján az alapjogkorlátozás alkotmányosságát az elkerülhetetlenség és arányosság szempontjából kell megszűrni. Az állam egyetlen esetben tekintheti arányosnak az élethez való jog teljes mértékű megsemmisítését, ha az más emberek életének megmentése céljából szükséges, és nincs egyéb eszköz a cél eléréséhez. Ebben és csak ebben az esetben tűri el a jog az emberi életek közötti választást. A legalapvetőbb emberi jog tudatos veszélyeztetése esetén azonban minden más alkotmányos joghoz képest a legfontosabb a feltétlen szükségszerűség és a kényszerítő ok arányosságának fennállása. Alapvető fontosságú az arányosság mérlegelésénél a háborús helyzet (külső támadás) és a béke időszak megkülönböztetése. Háborús helyzeten kívül az élet feláldozásának kötelezettségét vagy az élet elvesztése kockázatának vállalását csak — bűncselekménnyel összefüggő — fegyveres támadás, katasztrófavédelem, illetve polgári védelem által megkövetelt helyzet indokolhatja. Amint azt az országgyűlési biztos általános helyettese korábbi, fegyverbaleset ügyében folytatott vizsgálata (OBH 7458/1996.) során már megállapította, a fegyverbaleset nem minősül a honvédelmi kötelezettség velejárójának, ezért a mulasztások által elősegített halálos kimenetelű fegyverbaleset az élethez és emberi méltósághoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott.

A szolgálati törvény szerint a hadköteles katona — a fegyver nélküli katonai szolgálatot teljesítők esetében bizonyos kivételekkel — a parancsot az önfeláldozásig terjedő bátorsággal köteles végrehajtani, továbbá a parancsot akkor is köteles teljesíteni, ha az életét vagy testi épségét közvetlenül vagy súlyosan veszélyezteti. Békeidőben, amennyiben nem fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett erőszakos cselekmények elhárításában való közreműködésről van szó, nem indokolt az élet feláldozására vagy az élet elvesztésének kockáztatására való kötelezés a parancs minden körülmények közötti teljesítése céljából. A szolgálati törvény szerint egyes feladatokat önfeláldozásig terjedő bátorsággal; másokat az élet vagy testi épség közvetlen vagy súlyos veszélyeztetésével; megint másokat az élet vagy testi épség veszélyeztetésével is teljesíteni kell.

A fogalmak közti különbség sejthető: az önfeláldozás az élet elvesztésének biztos bekövetkeztét rejti, az élet vagy testi épség közvetlen veszélye a halál vagy sérülés bekövetkezésének nagyfokú valószínűségére, az élet vagy testi épség veszélye a halál vagy sérülés előrelátható lehetőségére utal. A törvény azonban ezt az értelmezést nem végzi el, vagyis a háborús helyzet és a béke időszak közti különbségtétel elmosódik. Mivel a katonának nincs lehetősége az életét vagy testi épségét veszélyeztető parancs megtagadására, semmilyen garancia nincs arra, hogy békeidőben nem kell végrehajtania olyan — értelemszerűen szabálytalan — parancsot, amely a halál bekövetkezésével feltétlenül együtt jár. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a háborús helyzet és békeidőszak között nem megfelelően különböztető szabályozás lehetőséget ad a felettesek korlátlan hatalmának demonstrálására, továbbá fegyelmező eszközzé is válhat, így az Alkotmányban biztosított élethez és emberi méltósághoz való alapvető jogsérelme által alkotmányos visszásságot okoz.

A felszerelés, fegyverek, eszközök biztonságossága egyrészt a katonák biztonságérzetére hat, másrészt szélsőséges esetben az életet, egészséget, testi épséget közvetlenül veszélyeztetheti. Az élet elvesztése kockázatának vállalását nem indokolhatja az anyagi erőforrások korlátozottsága miatt használt rossz műszaki állapotú gép, illetve eszköz, különösképpen nem békeidőszakban. A kezelőszemélyzetnek az indokolt mértéket meghaladó veszélyeztetettségérzete arra utal, hogy a békeidőben elvárható biztonság nem megoldott. Ennek megfelelően az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a kétséges műszaki állapotú repülőgépek kevés gyakorlattal történő használata veszélyezteti az Alkotmányban biztosított élethez és emberi méltósághoz való alapvető jogot, ezáltal alkotmányos visszásság közvetlen veszélyét hordozza. A katonák különleges kiképzést igénylő feladatok ellátására való kötelezése, amennyiben azt megelőzően nem biztosítják részükre a megfelelő elméleti és gyakorlati ismereteket, alkotmányos visszásságot okoz, mivel veszélyezteti az élethez való alkotmányos jogot.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az orvosi ellátásnak a laktanyákban egyáltalában nem része a pszichológiai segítségnyújtás. Amennyiben szélsőségesen komoly problémáról van szó, például öngyilkossági kísérletről, a katona laktanyán kívül kap megfelelő ellátást. A vizsgálat tapasztalatai szerint ilyen jellegű segítséget próbál nyújtani a tábori lelkész. A leendő kiképzési helyszíneken a megfelelő szintű és intenzitású pszichiátriai, illetve pszichológiai segítségnyújtásnak fokozott figyelmet kell majd szentelni. Ez azért különösen fontos, mert a sorozásnál háttérbe szorul a pszichológiai szűrés. Az említett hiányosság az élethez való joggal nem hozható közvetlen összefüggésbe, és az Alkotmányban garantált legmagasabb testi és lelki egészséghez való alkotmányos jog érvényesülésének átfogó elemzésére a vizsgálat nem terjedt ki, ám a felmerült kérdés általános, széleskörűen előforduló jellegére tekintettel az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az alárendelt katonai szervezeteknél folyamatosan rendelkezésre álló pszichológusok hiánya a katonák legmagasabb testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz.

A vizsgálat megállapította, hogy egyes, fokozott biztonságot jelentő egészségügyi védőeszközök használatának

esetlegessé tétele, a HIV-fertőzés elleni védekezés eredményességét csökkentheti, ezért az alkotmányos visszásság közvetlen veszélye nem zárható ki. Alkotmányos visszásságot okoz továbbá a katonák legmagasabb testi és lelki egészséghez, valamint a jogállamiságból fakadó jogbiztonsággal összefüggésben az a gyakorlat, hogy jogszabályi felhatalmazottság hiányában a sorkatonák társadalombiztosítási igazolványát elveszik.

Az emberi méltósághoz való jog elképzelhetetlen a megfelelő életkörülmények minimumának megteremtése nélkül. A materiális szükségletek bizonyos szintű biztosítása általános értelemben is az állam kötelezettsége.

A katonáknál ráadásul egy állami kényszerrel is támogatott kötelezettség teljesítéséről van szó, ami azt jelenti, hogy súlyos visszásságot teremt, ha az állam nem biztosítja a kötelezettség ellátásához alapvetően szükséges feltételeket. Kivétel ez alól az a helyzet, amelyben a nehezített életkörülmények konkrét kiképzési célt szolgálnak, de ebben az esetben is érvényesülnie kell az arányosság korlátjának mind az időtartam mind pedig a minimum szint alá szállás szempontjából. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a minimális életfeltételek — élelmezés, ruházat, szállás — jogszabályi meghatározásának hiánya, továbbá az, hogy az ellátás több alakulatnál az életkörülmények tekintetében a legelemibb követelményeknek sem felel meg, alkotmányos visszásságot okoz a sorkatonák emberi méltósághoz való jogának, valamint a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód alkotmányos tilalmának megsértése által.

Jelentősen nőtt a magyar társadalom különböző — foglalkozási, származási, területi és egyéb — csoportjai közötti különbség és lényegesen csökkent a csoportok egymás iránti toleranciája. Növekedett a köznapi életben elfogadott legitim agresszió, és jelentősen csökkent az állami-társadalmi normák szokásszerű követése. Az összezárt és folyamatosan komoly kihívások elé állított katonai közösségekben ez fokozottan jelentkezik, és a belső erőviszonyokban agresszivitásra ösztönöz. E magatartásoknak a hadsereg hierarchikus szerkezete megfelelő teret ad. Mindez azonban a hadsereg parancsnokai számára a fegyelem fenntartásának problémájaként jelenik meg, és őket is a formális eszközöktől az informális eszközök és lehetőségek felé sodorja. Ezt a hatást felerősíti egy másik párhuzamos folyamat: részben a rendszerváltozáskor előtérbe kerülő emberi jogi szemlélet, részben pedig az, hogy a nyilvánosság nyomásának hatására a fegyelmi eszközök jogi szabályozásában egy enyhítő-visszafogó liberalizálás történt. A változással párhuzamosan rosszabbodott a fegyelmi helyzet. E kétirányú változás együttese szintén afelé visz, hogy a fegyelmezési gyakorlat formális és tényleges szintje között megszűnjön az érdemi kapcsolat. Minden hadsereg, de különösen a sorozott hadseregek informálisan strukturáltak, azaz különböző illegitim értékek alapján differenciáltak. A jelenlegi gazdasági helyzetben és a hadsereg biztosította alacsony színvonalú infrastrukturális környezetben — korábbiakhoz képest — az előnyökhöz jutást befolyásolja a sorkatona anyagi helyzete. Ha valakinek sok pénze van, az a megkérdezett sorkatonák közel felének szemében előnyt jelent.

Az is közismert, hogy az újoncok mindig aránytalanul kiszolgáltatott helyzetben vannak az öregekkel szemben. A sorállomány által kitöltött kérdőívek szerint egyharmadukat ért újonc korában öregkatonák által okozott sérelem, sőt egyhetedük úgy nyilatkozott, hogy ő maga okozott ilyen sérelmet öregkatonaként az újoncoknak. Az érintettek kiemelkedően magas aránya annak ellenére általános veszélyre utal, hogy a meghallgatott sorállományúak súlyos sérelemről nem számoltak be, továbbá kifejezett kérdés esetén sem utaltak arra, hogy elöljáróik bátorítanák vagy eltűrnék az ilyen magatartást, végül tudomásuk van arról, hogy a nyilvánosságra került eseteket megtorlás követte. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az újoncok sanyargatásának veszélye általános, és megakadályozására hatékony eszközök nem állnak rendelkezésre, ami alkotmányos visszásságot okoz a katonák emberi méltóságának, valamint a kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás alkotmányos tilalmának megsértése folytán.

A vizsgálat kitért az elkülönítésre is. A szolgálati törvény hatálybalépése óta nem alkalmazzák a korábbi gyakorlatot, mely szerint az ittas katonát kijózanodásig — általában ébresztőig — a fogdában különítik el. A fogdák állapota, mérete az 1-2 napos fogva tartás céljának megfelel, több helyen azonban nem biztosított a természetes megvilágítás, illetve az elégséges fűtés. A vizsgálat megállapította, hogy sérti a katonák élethez és emberi méltósághoz való alkotmányos jogát, ha a fogdák fűtése ártalmas az egészségre, az ablakok nem biztosítanak megfelelő természetes fényt, és hogy a cellák között nem megfelelő méretűek.

3. Egyenjogúság, diszkrimináció tilalma

Felmerült a szerződéses katonák körében, hogy hátrányos megkülönböztetésként élik meg azt, hogy rájuk nem vonatkozik a kedvezményes nyugdíjkorhatár, pedig azonos feltételekkel dolgoznak, mint a hivatásosok. Az országgyűlési biztos általános helyettese szerint a különbségek alkotmányossági szempontból nem tekinthetők hátrányos megkülönböztetésnek. A munkajog ugyanis elismeri a munkáltatónak azt a jogát, hogy munkaerő-szükségletét ilyen konstrukcióban elégítse ki, és az említett megkülönböztetés a szolgálati jogviszony határozott idejűségéből következik. Nincs akadálya, hogy meghatározott idő elteltével a felek közös megegyezése alapján a szerződéses katona hivatásos katonává váljon. Mivel a kérdés csak általánosságban merült fel, az országgyűlési biztos általános helyettese nem folytatott vizsgálatot a kérdésben.

A nők alkalmazásával kapcsolatban a hadseregben egyszerre két tendencia érvényesül. Az egyik az emancipáció. A nemzetközi gyakorlat (NATO, IFOR és SFOR) elősegítik a nők beáramlását a hadseregbe, ennek alapján hosszú távon számuk emelkedése várható. Másik tendencia, hogy a honvédséget nagy számban hagyják el a férfi hivatásos katonák, ami kedvez a nők beáramlásának. Általános tapasztalat, hogy munkalehetőség hiányában a feleség is „beöltözik". A nők helyzetét jelentősen befolyásolja, hogy egy részük kényszerből katona, többségük tiszthelyettes, kevés köztük a tiszt, különösen magasabb beosztásokban. Megállapítható, hogy a nőknél hátrányos megkülönböztetés úgy is jelentkezik, hogy

nem veszik figyelembe a nemükből eredő speciális igényeket. Ha egy nő önként vállalta a hivatásos szolgálatot, természetesen nem mentesül az azzal járó terhek — így az ügyeleti szolgálat — alól sem. Ahhoz azonban, hogy a nők részére a körülményeknek ugyanaz a színvonala legyen biztosított, mint a férfiak részére, bizonyos plusz intézkedésekre van szükség. Így például a szolgálatteljesítés során a nőknek lehetőleg külön pihenő- és mosdóhelyiséget kell biztosítani. A meghallgatott katonanők szexuális zaklatásról nem számoltak be, a parancsnokok általában gondot fordítanak arra, hogy katonanő ne kényszerüljön arra, hogy férfivel „kettesben" teljesítsen szolgálatot. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy hivatásos állományba tartozó nők esetében közvetlen diszkrimináció nem valósul meg, ugyanakkor számarányukhoz képest nagyon kevesen szolgálnak magasabb beosztásban, továbbá a nemüknek megfelelő infrastrukturális feltételek sem teljesek, ami a helyzet megváltoztatására irányuló határozott intézkedések hiányában a diszkrimináció közvetlen veszélyét hordozza.

4. Szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog

Az egyre csökkenő ideig tartó szolgálatot teljesítő sorállomány a sorkatonaságot elsősorban egy elkerülhetetlen kellemetlenségnek tartja. Mivel életpályája nem köti a fegyveres erőkhöz, hosszú távú érdekei nincsenek, elsősorban a túlélésre rendezkedik be. A többség alapvetően természetesként fogadja el a fennálló rezsimet, jogai korlátozását, de igyekszik normális civil életének elemeit, kialakult szokásait is a lehetőségekhez képest a katonasághoz átmenteni. A sorkatona abban érdekelt, hogy körülményei közelítsenek a korábbi életformájához, és hogy minél több időt tölthessenek távol a laktanyától. A honvédelmi kötelezettség szükségképpen megkíván bizonyos korlátozásokat, mely a katonai élet rendjéhez szükséges. Felismerhető azonban, hogy a 60-as évek abszolút korlátozó, büntetés-végrehajtásszerű rendszere után a honvédség törekszik a polgári demokráciákra jellemző intézmények kiépítésére, a mozgásszabadságot és az emberi méltóságot maximálisan tiszteletben tartó szabályozásra.

A Szolgálati Szabályzat 1987-ből származó szövege e tekintetben (is) abszolút korlátozást alkalmaz, a sorkatonáknak kötelező főszabályként csak évi tíz nap szabadság, valamint kéthavonta egy hétvégi eltávozás erejéig biztosítja alanyi jogon a laktanyától való távolmaradást. A gyakorlat azonban az utóbbi időben enyhült, és a szabályzatban előírtakon túl is hazaengedik a katonákat.

Az ilyen szabályozás azonban lehetővé teszi a mozgásszabadság elöljárói önkényből való korlátozását, továbbá az informális fenyítéseket. Ezt az elvileg abszolút korlátozó, bár a gyakorlatban enyhülő szabályozást kívánta az új hadkötelesszolgálati törvény a gyakorlathoz igazítani. A kétségtelen előrelépés mellett úgy tűnik, hogy az elveket nem sikerült teljes mértékben tisztázni, ezért ellentmondásos szabályozás született. A szabadság mértéke nőtt ugyan évi 12 napra, de ez még mindig elmarad a hasonló korú munkavállalókat a Munka Törvénykönyve alapján megillető szabadság mértékétől. Pedig a sorkatonák is joggal várhatnak el legalább annyi szabadságot, mint amennyi a civileket is megilleti, különös tekintettel arra, hogy a hivatásos katonáknak a fokozott igénybevételre hivatkozva többletszabadság jár. A legjelentősebb áttörés talán a napi szolgálati idő utáni kimaradások tekintetében történt. A szolgálatban nem lévő, és munkavégzésre sem beosztott katonák kimaradása alanyi jog lett, míg korábban csak adható kedvezmény volt. Első látásra nem tűnik logikusnak, hogy hét közben a kimaradás mindennap alanyi jog, hét végén azonban csak havonta egyszer. Ez feltehetően azért van így, mert a laktanyákban továbbra is fenn kívánnak tartani bizonyos harckészültségi létszámokat. Ha el is fogadjuk a harckészültségi létszámok meghatározásának szükségességét, még mindig kívánatos lenne jogi eszközökkel is kiküszöbölni annak lehetőségét, hogy a sorkatonákat önkényesen vagy informális büntetésként zárják be. A jogszabály következetlensége megállapítható abban a vonatkozásban is, hogy a szolgálati törvény előírja havi legalább egyszeri, bizonyos körben a legalább havi kétszeri eltávozást, ugyanakkor nem határozza meg, hogy a havonta többszöri eltávozás mikor adható, azaz melyek azok a körülmények, amelyek azt indokolják, hogy csak a minimális eltávozásokat engedélyezzék. Ennek hiányában a törvényben előírt minimális számú eltávozáson kívül minden erre irányuló kérés indokolás nélkül — tehát akár önkényesen is — elutasítható. A vizsgálat megállapította, hogy a szolgálati törvénynek az a rendelkezése, amely általános szabályként az eltávozást szolgálati vagy kiképzési érdekből havi egyszeri alkalomra, ezen belül két napra korlátozza, további — legalább alacsonyabb szintű jogszabályban meghatározott — pontosítás hiányában lehetővé teszi annak önkényes vagy informális büntetésként való alkalmazását, ezáltal sérti a szabadsághoz és személyes biztonsághoz való jog érvényesülését.

A nagyszámú előírt szolgálat által teremtett igénybevételt erősíti, hogy a századok létszáma nincs teljesen feltöltve, sok a vezénylés miatt vagy más okból igénybe vett katona. A kialakult helyzet az eltávozással kapcsolatban okozott viszszásságon túl — vagyis, hogy nem tudják kiadni az előírt szabadidőt — a fegyveres szolgálatok számával kapcsolatos problémákat vonja maga után. Fontos lenne annak meghatározása, hogy havonta maximálisan hány 24 órás fegyveres szolgálatot adhat egy hadköteles katona. A törvény megfogalmazása szerint havonta nyolcnál több fegyveres szolgálatot csak beleegyezése esetén teljesíthet, ami alig jelent többet egy gyenge korlátnál, halvány iránymutatásnál, ami a beleegyezés megszerzésére vonatkozó szabályok hiányában lehetőséget ad a jogszabály megkerülésére és a sorkatona szabadságának korlátozására, ezért sérti a szabadsághoz és személyes biztonsághoz való jog érvényesülését.

A Htv.-t módosító — 1997. szeptember 1. napján hatályba lépett — 1997. évi LXXV. tv. 11. § (2) bekezdése kiegészíti a hadköteles szolgálati törvény 73. §-át. A kiegészítés szerint: A kiképzőközpontba bevonult hadköteles katona az alap- és szakalapozó kiképzés ideje alatt kiképzési napokon csak engedéllyel hagyhatja el kimaradás céljából a laktanyát. A kiképző központ parancsnoka — az alap- és szakalapozó kiképzéssel járó leterheltségre figyelemmel — a kiképzendő hadköteles katona kimaradását — a (4) bekezdés szerinti sor- és

póttartalékos katona kivételével — korlátozhatja, azonban legalább heti egy kiképzési napon a kimaradást részére biztosítani kell. Ennél több kimaradás elsősorban az alap- és szakalapozó kiképzésben jó vagy kiváló részeredményt teljesítő hadköteles katona részére engedélyezhető.

A kiegészítés ebben a formában aggályos. A szolgálat érdekében a kimaradás korlátozása a törvénymódosítás nélkül is lehetséges volt. A módosítás új fogalmat használ; a kimaradás a kiképzéssel járó leterheltség esetén is lehetővé teszi a korlátozást. A leterheltség fogalom tartalmát azonban a törvény nem határozza meg. Ha leterheltség alatt a kiképzéssel összefüggő szolgálati feladat értendő, akkor az új szabályozás nem hoz változást. Ha viszont azt jelenti, hogy konkrét szolgálati érdek hiányában is korlátozható a kimaradás, akkor a korlátozás általánosságát jelenti, ebben az esetben azonban hiányzik az a cél, amelynek alkotmányossága egyáltalán vizsgálható volna. Még aggályosabb az új (5) bekezdés utolsó mondata. Amint azt többször megállapította, az Alkotmányban biztosított emberi jogok korlátozása célhoz kötött, továbbá csak céllal arányos, a cél eléréséhez feltétlenül szükséges mértékű lehet. A szabad mozgáshoz való jog korlátozása azzal a céllal, hogy jutalmazási eszközként szolgáljon, nem tekinthető alkotmánykonform célnak. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a kimaradás pontosan meghatározott és alkotmányos cél — szolgálati érdek — nélküli általános korlátozása, illetve a szabad mozgás alkotmányos alapjoga gyakorlásának jutalomként történő szabályozása sérti a szabadsághoz és személyes biztonsághoz való jog érvényesülését.

A szolgálati törvény szerint a szolgálati helyre való beérkezésekor és annak elhagyásakor indokolt esetben — a hadköteles katona jelenlétében — csomagja átvizsgálható. Az indokolt esetben megjelölés nem határozza meg pontosan azon tárgyak körét, melyek a körletbe nem vihetők be, s nincsen olyan alacsonyabb rendű jogszabály, amely konkretizálná ezt, így visszaélésre adhat lehetőségét, ezért alkotmányos visszásságot okoz a sorkatonák Alkotmányban biztosított szabadsághoz és személyes biztonsághoz való joga megsértésének közvetlen veszélyeztetése által.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettese megállapította, hogy a katonai rendészet tevékenységére vonatkozó szabályozás ellentmondásos, és összhangja a gyakorlattal teljes mértékben hiányzik, ami sérti a szabadsághoz és személyes biztonsághoz való jog érvényesülését.

A vizsgált másfél éves időszakban az alkalmazott fenyítések több mint fele a személyi szabadság korlátozásával járt. Ennek kétségkívül oka a szolgálati rend, de okozója lehet az is, hogy a személyi szabadságot nem korlátozó fenyítések, a megrovás és feddés, valamint a személyi szabadság korlátozásával járó fenyítések között más alkalmazható eszköz nem létezik, így a hatékony fenyítés vagy óhatatlanul együtt jár a személyi szabadság korlátozásával, vagy pedig informális — nem szabályozott — eszközök alkalmazását vonja maga után. Különösen feltűnő, hogy a kimaradás és eltávozás időtartama fegyelmi fenyítésként nem korlátozható, hanem csak a megvonása lehetséges. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a fegyelmi jog szabályozása és gyakorlata nem mutat összhangot, a hiányos szabályozás vagy indokolatlanul súlyos fenyítések, vagy pedig informális büntetések alkalmazását vonhatja maga után, ami sérti a sorkatonának a szabadsághoz és személyes biztonsághoz való jog érvényesülését. Úgyszintén alkalmas alkotmányos visszásság okozására az, hogy a sorkatonák áthelyezése esetén méltányolható személyi körülmények nincsenek pontosan rögzítve, a feltételek hiánya lehetővé teszi a szubjektivitást, és az ebből fakadó diszkriminációt.

5. A munkához, pihenéshez és a szabadsághoz való jog

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a más kereső foglalkozások végzésére irányadó szabályok eltérő értelmezési lehetősége, arra a bizonytalan gyakorlatra vezet, amelyben a teljes tiltástól a teljes megengedésig minden előfordul, mert az engedély megadását a parancsnok diszkrecionális jogává teszi, és ez a diszkrimináció lehetőségével sérti a munkához való jogot, és a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét.

A tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységen kívül minden más kereső foglalkozással összeférhetetlen vezető beosztásúak körének bizonytalan törvényi szabályozása alkotmányos visszásságot okoz az állományilletékes parancsnokokon kívül mindazoknak a hivatásos állományú katonáknak a munkához való jogával összefüggésben, akiket parancsnokuk vezető állásúnak minősít. A feladatkörök és a szolgálatteljesítési idő összhangjának megteremtése nem történt meg, ezért a túlszolgálat nem kivételes, hanem általános gyakorlat. Elrendelésének és ellentételezésének szabályozása pedig nem nyilvános jogszabályban történt, hanem az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő utasításban, ami lehetőséget teremt az elrendelt, vagy elrendelés hiányában ténylegesen teljesített túlszolgálat rendszeres ellentételezés nélkül maradására. A vizsgálat általános tapasztalata volt, hogy a hivatásos állomány szabadságának tervezhetetlen, és általában átcsúszik a következő évre. A feltárt jelenségek az országgyűlési biztos általános helyettese szerint alkotmányos visszásságot okoznak a munkához való jog egyik legfontosabb részjogosítványaként alkotmányban biztosított pihenéshez való jog, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság, valamint az alapvető jogok és kötelezettségek szabályozását kizárólag törvényhozási jogkörbe utaló alkotmányos rendelkezés megsértése miatt.

A szolgálati törvény hatálybalépése előtt kinevezettek megtartották a kinevezéskori rendfokozatukat — hacsak időközben a várakozási idejük le nem telt —, ezzel szemben a törvény hatálybalépése után kinevezettek soron kívül elnyerték a törvényben meghatározott rendfokozatot — utóbbiak természetesen abban az esetben, ha nem rendelkeztek azzal korábban is. Az eltérő kinevezési idő tehát azzal járt, hogy teljesen azonos beosztásban lévő hivatásos katonák eltérő rendfokozattal látják el feladatukat, mégpedig olyan módon, hogy a később kinevezetté a magasabb rendfokozat. A beosztásba helyezés idejétől függően alkalmazott rendfokozatban való előléptetés alkotmányos visszásságot okozott a munkáért járó

ellenszolgáltatás alkotmányos elvének, valamint a diszkrimináció alkotmányos tilalmának megsértése folytán.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a képesítési követelmények szolgálati törvényben történt utólagos előírása a tiszti, illetve tiszthelyettesi beosztás ellátásához önmagában alkotmányos visszásságot nem okozott, ezzel szemben a képesítés megszerzésének feltételei bizonytalanok, ami — figyelemmel az utólagos előírásra — a munkához való alkotmányos jog, illetve a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének közvetlen veszélyét hordozza, ezáltal alkotmányos visszásságot okoz. A magasabb illetményszorzó jogosultjait meghatározó — a csapatkiképzést folytató szervezetek fogalomértelmezésével kapcsolatos bizonytalanság sérti a jogbiztonságot, valamint a munkához való jogot.

A vizsgálat megállapította, hogy a törvényben meghatározott illetményrendszer hatálybaléptetésének elmulasztása által szükségessé vált átmeneti illetményrendezés késedelmes nyilvánosságra hozatala, azzal a következménnyel járt, hogy a hivatásos állomány a második negyedévben tudta meg, hogy pontosan mekkora illetményre számíthat. Az illetménypótlékrendszer sokszintű, bonyolult és hosszadalmas értelmezést igénylő, más esetben pedig bizonytalanul szabályozott. A nem illetményjellegű juttatások, elsősorban a lakáshoz jutás, illetve a lakhatási támogatás szabályozatlan és ebből fakadóan eshetőleges. Ezek a jogalkotási hibák alkotmányos visszásságot okoztak a hivatásos állomány munkához való jogának a kiszámítható jövedelemmel kapcsolatos részjogosítványával összefüggésben, esetenként pedig a diszkrimináció alkotmányos tilalmát is megsértették. A beosztási kategóriáknak a szolgálati törvény hatálybalépése folytán megkívánt megváltoztatása önmagában alkotmányos visszásságot nem okoz még akkor sem, ha ez a beosztás betöltőjét hátrányosan érinti, mivel az átsorolás folytán alacsonyabb kategóriába kerülne.

Az automatikus, a beosztás betöltőjének arra vonatkozó szabályos nyilatkoztatása nélkül történő átsorolása, hogy elfogadja-e az alacsonyabb beosztást, alkalmas alkotmányos visszásság okozására a munkához való joggal összefüggésben, mivel ebben az esetben neki kell megszüntetnie szolgálati viszonyát, ami hátrányosabb munkajogi helyzetbe hozza. Az érintettek számára nem kellően előrelátható átszervezés következtében kialakult általános bizonytalanságérzés, amelyhez esetenként konkrét sérelmek is társulnak, sérti a munkához való jog érvényesülését.

6. A jogorvoslathoz, a kérelemhez, a panaszhoz való jog

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a beadvány, illetve kérelem elbírálásának kikényszeríthetetlensége tartalmilag kiüresíti a kérelemhez, illetve panaszhoz való jogot, megakadályozza a jogorvoslat gyakorlását, továbbá kiszámíthatatlanná teszi a döntéseket, ezáltal sérti a kérelemhez és panaszhoz való alkotmányos jog, másrészt a jogorvoslathoz való jog, harmadrészt a jogbiztonsághoz való jog érvényesülését. Felhívta a honvédelmi miniszter figyelmét arra, hogy a beadványok és panaszok elintézésére a törvényben előírt határidő olyan értelmezése, mely szerint azt nem a beadástól, hanem az elöljáróhoz érkezéstől kell számítani — amit több helyen panaszoltak —, alkotmányos visszásság közvetlen veszélyét hordozza a jogorvoslathoz, kérelemhez, valamint panaszhoz való alkotmányos jogokkal összefüggésben, sértheti továbbá a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a bizalmirendszer tényleges működtetése során a parancsnokok információigénye keveredik a sorállomány érdekképviseletével, a bizalmik még a honvédségen belül elképzelhető korlátozott függetlenséggel sem rendelkeznek, ezért a sorállomány kevéssé hisz a bizalmi intézkedésében, panasza esetén megtorlástól tart, vagyis az államilag intézményesített bizalmirendszer nem látja el feladatát, ami alkotmányos visszásságot okoz a kérelemhez és panaszhoz való alkotmányos jog közvetlen veszélyeztetése miatt.

7. A véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jog, egyesülési jog, érdekképviselet, gondolat-, lelkiismereti, vallásszabadság

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a véleménynyilvánítási jog törvényi korlátozásának bizonytalan határai, valamint a hivatásos állomány egzisztenciális félelme közvetlenül a hivatásos érdekképviseleti tevékenység minimalizálódásához, közvetve pedig a sorállományú érdekképviselet megszűnéséhez vezet, amely sérti az alkotmányos jogok között kiemelten kezelt — véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogot, az egyesülési joggal, valamint az érdekképviseleti szervezet alakításához való joggal összefüggésben.

Az országgyűlési biztos általános helyettese észlelte azt is, hogy a katonák többsége a törvényi tilalmaktól függetlenül is egzisztenciális okokból, illetőleg az informális megtorlástól való félelemből feltűnően tartózkodik a véleménynyilvánítástól. Az ettől való tartózkodás kihat az érdekképviseleti tevékenység minimalizálódására, a panaszkodási hiányára. Nem alaptalan annak vélelmezése sem, hogy a hivatásos állomány egzisztenciális félelme és hallgatása visszahat a sorállományra is. Ezáltal a honvédség még a jogszabályokban megfogalmazott korlátokon belül sem él jogaival, ami a kiszolgáltatottságot fokozza. Megállapította, hogy a honvédségen belül a szakszervezetek és társadalmi szervezetek nem működnek kielégítően, ennek következtében a honvédségen belül nem teljesek a véleménynyilvánítás intézményes feltételei, ez azonban — mivel szemben a sorállományúak törvény alapján létrehozott bizalmirendszerével önkéntes kezdeményezésen alapuló szerveződésekről van szó — nem a honvédség vezetésének felróható állapot, ezért alkotmányos visszásságot nem okoz. Hasonlóképpen nem volt megállapítható az alkotmányos visszásság azzal kapcsolatban sem, hogy korlátozott a honvédelmi vezetés és a csapatok közötti kommunikáció, és ennek nincsenek meg a személyi és szervezeti feltételei sem.

A humán tisztek ugyan mindenhol nagy erőfeszítéseket tesznek arra, hogy szakszervezeti érdekképviseleti fórumrendszer, és tényleges sorállományú érdekképviselet hiányában ellássák a teljes állomány képviseletét. E megoldás nem helyettesíti az intézményes formákat. A humán tiszt a szolgálati hierarchiában nem rendelkezik kellő függetlenséggel ah-

hoz, hogy teljes hatékonysággal lássa el az érdekképviseletet. A tapasztalatok szerint az érdekképviseleti feladat ellátásában sokkal fontosabb szerepük lehet — bár nem tartozik alaptevékenységükhöz — a tábori lelkészeknek, akiknek a tevékenységét nem korlátozzák, sőt szerepükről általában pozitívan nyilatkoztak.

A gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság joga magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa, vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa, vagy taníthassa. A szolgálati törvények a hivatásos és hadköteles katonák számára lehetővé teszik, hogy szolgálati helyükön a szolgálati kötelezettség teljesítésének sérelme nélkül igénybe vegyék a lelki gondozást, és részt vegyenek vallási szertartáson. A hadköteles katonák szolgálati viszonyáról szóló törvény ezenkívül kiemeli, hogy a hadköteles katona a szolgálatteljesítési időn kívül szabadon igénybe vehet lelki gondozást, illetve vehet részt vallási szertartáson. Ennek ellenére a katonák részvétele a tábori lelkészi szolgálat által szervezett lelkigondozási, vallásgyakorlási eseményeken rendkívül csekély. A katonák nagy részének nincs előítélete vallásos társaival szemben, csupán két százalékuknak.

8. Ajánlások

Az országgyűlési biztos általános helyettese az átfogó vizsgálat során feltárt alkotmányos visszásságok orvoslása érdekében a jogalkotással teljesíthető kezdeményezései körében javasolta, hogy a honvédelmi miniszter haladéktalanul alkossa meg a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvényben, illetve a hadköteles katonák szolgálati viszonyáról szóló törvényben előírt miniszteri rendeleteket. Javasolta, hogy miniszteri rendeletként haladéktalanul alkossa meg a honvédség napi működésének alapszabályaként kezelni hivatott, az Alkotmánynak és a törvényeknek maradéktalanul eleget tevő olyan új Szolgálati Szabályzatot, amely gondoskodik a feltárt alkotmányos visszásságok orvoslásáról. A jogalkotást érintő javaslatok között szerepelt a katonai rendészet működése újraszabályozásának, a más kereső foglalkozások végzésére vonatkozó szabályok egyértelmű értelmezésének, a szabadságra, a pihenőidő biztosítására vonatkozó rendelkezések végrehajtásáért való felelősség szabályozásának, a fegyelmi jog szabályozása finomításának kezdeményezése is. Javasolta, hogy a miniszter vizsgálja felül a hatályban lévő miniszteri utasítások időszerűségét, szabályozza rendeletben a sorállomány számára kötelezően biztosítandó minimális életkörülményeket, gondoskodjon a túlszolgálat elrendelésének és ellentételezésének, valamint az illetménypótlék rendszerének és a nem illetményjellegű juttatások rendszerének szabályozásáról. Javasolta, hogy a miniszter haladéktalanul kezdeményezze a hadköteles katonák szolgálati viszonyáról szóló törvénynek az újoncok mozgásszabadságát korlátozó rendelkezése hatályon kívül helyezését.

Az általános helyettes ajánlotta, hogy a honvédelmi miniszter gondoskodjon arról, hogy a Magyar Honvédség parancsnoka, illetve a parancsnoksághoz tartozó főnökök az intézkedéseiket a Htv. előírásainak megfelelően tegyék közzé, az alárendelt katonai szervezeteknél jogász, illetve pszichológus kapjon beosztást, a minisztériumban, a vezérkarnál és az alárendelt katonai szervezeteinél végzett jogalkalmazás alkotmányosságához elengedhetetlen jogszabályismeret általánossá váljék. A katonanőknek a számarányukhoz közelítő mértékben legyen lehetőségük magasabb beosztásba kerülni, ennek érdekében tegye lehetővé, hogy soron kívül részt vehessenek a magasabb beosztáshoz szükséges képzésben, ideértve a felsőfokú katonai képzést is. Gondoskodjon arról, hogy azok a hivatásos katonák, akik a beosztásukat a szolgálati törvény hatálybalépése előtt nyerték el, soron kívül megkapják a szolgálati törvényben a beosztásukhoz rendelt rendfokozatot, a szolgálati törvényben előírt magasabb képesítési követelmények megszerzésének lehetősége kivétel nélkül az összes érintett rendelkezésére álljon. Ajánlásban kérte, hogy a miniszter gondoskodjon az átmeneti illetményrendszer szabályainak, illetve ezek változásának időben történő nyilvánosságra hozataláról, arról, hogy az alacsonyabbá átsorolt beosztások betöltőit minden esetben nyilatkoztassák arról, hogy elfogadja-e az új, alacsonyabb beosztást, ellenkező esetben pedig az átszervezés esetére előírt kedvezőbb szabályokat alkalmazzák vele szemben; a honvédség vezérkarának főnökével együtt gondoskodjon arról, hogy az MH hivatásos és szerződéses tagjai ésszerű határidőn belül megismerjék a várható átszervezések (haderőreform) lépéseit, befejezésének várható idejét, gondoskodjon továbbá arról, hogy az eddig megválaszolatlan beadványokat és kérelmeket a minisztérium haladéktalanul válaszolja meg, általában pedig csökkenjen a hivatásos állománytól származó kérelmek elintézésének ideje.

Kezdeményezte, hogy az MH vezetését ellátó vezérkari főnök haladéktalanul vizsgálja felül a katonai szervezetek, illetve a katonai szervezeteknél szolgálatot teljesítők által ellátandó feladatokat, gondoskodjon továbbá a feladatkörök és a szolgálatteljesítési idő összhangjának megteremtéséről, gondoskodjon arról, hogy a szabadság általában tervezhetővé és kivehetővé váljék, az ettől való eltérés valóban kivételes esetnek számítson. Kérte, hogy a vezérkari főnök gondoskodjon arról, az MH által használt veszélyes műszaki eszközök — elsősorban a repülő, vízi és szárazföldi gépjárművek — műszaki állapota folyamatosan kifogástalan legyen, illetve a kezelői megfelelő kiképzésben és utánképzésben részesüljenek, továbbá a veszély minimális szinten tartásához lehetőségük legyen a rendszeres, és megfelelő ideig tartó gyakorlásra. Kérte, hogy a sorállományú katonák tb-igazolványa elvételének gyakorlatát az összes érintett katonai szervezetnél haladéktalanul szüntessék meg, valamint azt, hogy a vezérkari főnök a minimális életkörülmények jogszabályi meghatározása előtt gondoskodjon arról, hogy a feltűnően rossz állapotokat — melyek egy részét a vizsgálati jelentés tartalmazta — haladéktalanul számolják fel.

A honvédelmi miniszter és a vezérkari főnök az országgyűlési biztos általános helyettese 41 ajánlásából 36-ot — részben vagy egészében —, néhány esetben egyeztetés után elfogadott. A honvédelmi miniszter nem fogadta el a bizalmi-

rendszer újraszabályozásának, valamint a kiképzőközpontokba bevonult újoncok — szolgálaton kívül — feltétel nélküli kimaradásának engedélyezését. Az első esetben a helyettes országgyűlési biztos fenntartotta kezdeményezését, míg az utóbbit azzal vonta vissza, hogy a működésüket a vizsgálat lezárása után megkezdő kiképzőközpontokat meg fogja vizsgálni, és ettől függően dönt a kezdeményezés megismétléséről. A honvédelmi miniszter a jelenlegi jogszabályi keretek között nem tartotta teljesíthetőnek a rendfokozatok rendezését sem, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlását visszavonta, és jogalkotási kezdeményezésként újrafogalmazta. Ezzel a válaszadási határidő újra megnyílt. A vezérkari főnök álláspontja szerint a kiemelkedően rossz állapotok azonnali felszámolására nem rendelkezik elegendő forrással. Ajánlását a helyettes biztos fenntartotta.

OBH 7507/1997.

Budapesti gimnázium pedagógusa fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz, mert sérelmezte, hogy iskolájában az 1996/97. tanév végi osztályozóvizsgák alkalmával az intézmény figyelmen kívül hagyta a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet vizsgáztatásra vonatkozó rendelkezéseit.

A jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot indított.

A rendelet 26. § (1) bekezdése szerint a tanulmányok alatti vizsgát — közöttük az év végi osztályozóvizsgát is — háromtagú vizsgabizottság előtt kell letenni. A panaszos által átadott dokumentumok arra engedtek következtetni, hogy ezt a rendelkezést az iskolában több esetben figyelmen kívül hagyták. Jelezte a jogszabálysértést a Polgármesteri Hivatal Művelődési Osztályánál, de állítása szerint érdemi intézkedésre, a bejelentést követően nem került sor.

Tekintettel arra, hogy a jelzett ügyben a pedagógus bejelentésén kívül szülői panasz is érkezett a Polgármesteri Hivatal Művelődési Osztályához, az a KÖtv. 83. § alapján törvényességi kérelemnek minősül. Törvényességi kérelem esetében a KÖtv. 83. § (4) bekezdése alapján a fenntartó képviselője jár el, és hoz másodfokú döntést. A törvényességi kérelem benyújtásával kapcsolatos határidő számítására, a mulasztásra, a kérelem elbírálásával kapcsolatos eljárásra az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Áe tv.) a rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Polgármesteri Hivatalhoz érkezett beadványok panaszügyként való kezelése, az ügyek Áe tv. szerint meghozni szükséges, alakszerű közigazgatási határozatok nélküli, levéllel történő lezárása az Áe tv.-n túl sérti az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elvét is. Alakszerű közigazgatási határozat hiányában a szülő törvényességi kérelme tárgyában „hozott döntéssel” szemben nem élhetett a KÖtv. 83. §-ának (7) bekezdésében biztosított bírósági felülvizsgálat lehetőségével. A jogorvoslat kizárása sérti az Alkotmány 57. §-ának (5) bekezdésében rögzített jogorvoslati jogosultság alkotmányos jogát.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a panaszos és a Polgármesteri Hivatal által megküldött dokumentumok ellentmondanak egymásnak.

A jegyző által lefolytatott vizsgálat megállapítása szerint is a vizsgabizottság működését illetően ellentmondásosak a hallgatók, az oktatási intézmény igazgatója, a tanárok és a panaszos a nyilatkozatai.

Az országgyűlési biztosnak nincs módja és lehetősége bizonyítási eszközöket beszerezni, a jelen esethez hasonló kérdésre vonatkozóan. Ennek megfelelően az ügyben tartalmilag azokra a bizonyítékokra kellett hagyatkoznia, amelyeket a felek benyújtottak. A formai és tartalmi vizsgálat így további alkotmányos visszásság megállapítását nem tette lehetővé.

A bizonyított, hivatali mulasztásban megnyilvánuló alkotmányos visszásság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlással élt, amelyben felkérte az önkormányzat jegyzőjét, hogy a szülő által előterjesztett törvényességi kérelemről az irányadó jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően, alakszerű határozatban döntsön.

Az ajánlásra adandó válaszra nyitva álló határidő még nem telt el.

OBH 7562/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz intézett beadványában azt sérelmezte, hogy a Matáv Rt. a belépési díj ismételt megfizetésére szólította fel édesapját.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, melynek során megkereste az Óbuda Távközlési Centrum vezetőjét, aki tájékoztatta, hogy a panaszt kivizsgálta, és megállapította, hogy a belépési díjat a panaszos édesapjának nem kell megfizetnie. Közölte továbbá, hogy tájékoztató levelével egyidejűleg törölte a belépési díjról szóló számlát. A hatályos jogszabályok alapján, ha a belépési díjat már megfizették, nem lehet újra követelni.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy panaszos édesapja a belépési díjat már megfizette, ezért az rt. indokolatlanul szólította fel az ismételt fizetésre, megsértve ezzel a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elvét. Az országgyűlési biztos felkérte az rt. elnök-vezérigazgatóját, hogy a konkrét ügyben a mulasztásért felelősökkel szemben folytasson le fegyelmi eljárást.

Az rt. elnök-vezérigazgatója az ajánlásra adott válaszában a vizsgálati jelentés tartalmával egyetértett, az ajánlásra azonban nem reagált, ezért az országgyűlési biztos fenntartotta ajánlását.

A fenntartott ajánlásra az rt. elnök-vezérigazgatója arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy utasította az Óbuda Távközlési Centrumot a felelősségre vonatkozó vizsgálat lefolytatására. A mulasztásért felelős személlyel szemben nem lehetett fegyelmi eljárást folytatni, mert a vizsgálat előtt önként távozott a Matávtól.

OBH 7590/1996.

A panaszos az önkormányzatnak azt az intézkedését kifogásolta, hogy a bérlakások cseréjének jóváhagyásakor mindkét cserepartnernek óvadék fizetési kötelezettséget írt elő.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság sérelmének lehetősége miatt folytatott vizsgálatot.

A panaszos, aki önkormányzati bérlakás bérlője, 1 szobás lakását ugyanabban az épületben egy nagyobb, 2 szobásra kívánta cserélni. A partner nyugdíjas házaspár a cserét a lakás kisebb rezsije miatt kívánta megkötni. Az önkormányzat a csereszerződést jóváhagyta, de azzal a kikötéssel, hogy az új lakásra a bérleti szerződést csak akkor köthetik meg, ha a nagyobb lakásra 83 000 Ft, míg a kisebbre 23 000 Ft óvadékot befizetnek.

Az önkormányzatnak a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletéről szóló 6/1994. (III. 4.) sz. rendeletének 26. §-a egységesen kötelez minden bérlőt óvadék fizetésére, aki a rendelet hatálybalépését követően bérleti szerződést köt. Az óvadék mértéke az adott lakás 4 évi bérleti díja. A befizetett összeg a szerződés megszűnésekor visszajár.

A bérlő azért kérte az önkormányzat eljárásának vizsgálatát, mert álláspontja szerint az igazságtalan, jogellenes, és az önkormányzat saját érdekeivel is ellentétes, mert ha a nagyobb lakásokat az egyedülálló személyek nem tudják fenntartani, akkor az önkormányzattól kérhetnek lakásfenntartási támogatást, míg ha azt kisebbre cserélik, annak fenntartását ők maguk tudják vállalni. Továbbá ezzel a természetes lakásmobilitást is csökkentik.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megkeresésére az önkormányzat közölte, hogy az önkormányzat rendeletének módosítását tervezik, de még nem terjesztették a képviselő-testület elé.

A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. tv. hatályon kívül helyezte a 2/1971. (II. 8.) Korm. rendeletet, amely a lakáshasználatbavételi díj mértékét szabályozta. Az Alkotmánybíróság számos határozatában alkotmányellenesnek minősített olyan önkormányzati rendeleteket, amelyek az önkormányzati bérlakás bérleti jogának megszerzését vagyoni ellenszolgáltatáshoz kötötték. A bérbeadó, mint a polgári jogi viszony egyik alanya a polgári jogi szerződés megkötéséért a másik félnek ellenszolgáltatást nem írhat elő, mert a bérbeadás szerződésszerű teljesítésének ellenértéke a bérleti díj. Tehát a szerződés megkötésének, mint vagyoni értékű jognak a feltételéül díjfizetési kötelezettség nem állapítható meg. A szerződést biztosító kötelmek közül az óvadék alkalmazható a bérleti szerződés biztosítására. Az óvadék, járulékos jellegénél fogva bármely bíróság előtt érvényesíthető követelés biztosítására szolgálhat. A szerződésszegés eseteinek meghatározása nélkül, az óvadék összegéből annak jogosultja követelését közvetlenül kielégítheti. Az önkormányzat az óvadékot a bérlők törvényben és rendeletben előírt kötelezettségeinek elmulasztása esetére vezette be. A bérlő kötelezettsége, hogy a lakást a bérleti szerződés megszűnésekor rendeltetésszerű, beköltözhető állapotban adja át, illetve a lakbért fizesse meg. A lakástörvény 24. és 25. §-ai a szerződés felmondásának lehetőségét biztosítják a szerződést nem teljesítő bérlőkkel szemben. A szerződés felmondását eredményezheti néhány hónap után a lakbér nem fizetése, illetve ha a bérlő a szerződésben vállalt vagy jogszabályban előírt egyéb lényeges kötelezettségét — a bérlőt terhelő karbantartási munkákat — nem teljesíti. A bérbeadó, ha él a törvényadta ellenőrzési jogaival, nem kerülhet olyan helyzetbe, hogy több évi lakbérhátralék halmozódik fel, illetve a bérlőt terhelő munkák elvégzésének hiányában több évi díjnak megfelelő kára keletkezik. A határozatlan idejű bérleti szerződés megszűnésének eseteiben főszabályként cserelakás vagy pénzbeni megváltás jár. Amennyiben a bérlő a törvényi kötelezettségének nem tesz eleget, a bérbeadó ebből az összegből is levonhatja jogos követelését.

Előfordulnak mégis olyan esetek, amikor a bérlők kötelezettségüknek elmulasztanak eleget tenni, ezért az önkormányzat legalább az újonnan kötött, főként határozott idejű szerződések esetében kívánja ily módon biztosítani magát.

Az általános helyettes álláspontja szerint a Ptk.-ból átvett óvadék intézményének az önkormányzati bérlakások bérbeadása során történő alkalmazása nem egyezik a jogalkotók szándékával, hiszen annak kérdését a lakástörvény nem is érinti, de mint az 1. § (3) bek. kimondja, a törvényben nem szabályozott kérdésekben a Ptk. rendelkezései az irányadóak, ezért törvényes lehet az óvadék alkalmazása, ha nem ellenkezik a Ptk. 434. § (2) bekezdésében foglaltakkal, amely kimondja, hogy a lakásbérleti jogviszony létrejöttére, a felek jogaira és kötelezettségeire, továbbá a lakásbérlet megszűnésére vonatkozó szabályokat külön törvény tartalmazza. Az önkormányzat a lakás bérbeadásának feltételeit a törvények, és a Fővárosi Közgyűlés rendeletének keretei között, rendelettel állapítja meg. Előírhatja a rendeletének hatálybalépését követően megkötött bérleti szerződések biztosítására az óvadék fizetésének kötelezettségét, de azzal jóhiszeműen szerzett jogokat nem sérthet, szerződéseket egyoldalúan nem módosíthat, a piaci erőfölényével nem élhet vissza, és nem határozhat meg egyoldalú előnyt biztosító szerződési feltételeket.

A rendelet minden bérleti szerződés megkötésének feltételéül szabta a 4 évi lakbérnek megfelelő összegű óvadék megfizetését, és ezzel figyelmen kívül hagyta a lakástörvény számos rendelkezését.

Nem tesz különbséget a rendelet hatálybalépése után kötött saját jogú, illetve jogutódlásos szerződések között. A törvény alapján bérleti jogviszony folytatására jogosultakkal kötött szerződés utólagos megterhelése törvénysértő. A bérlakások cseréje esetén a Fővárosi Közgyűlés rendelete szerint, ha a bérbeadó a lakás elcseréléséhez hozzájárult, az új bérleti szerződés feltételeit sem állapíthatja meg terhesebben a cserével megszűnő bérleti szerződés feltételeinél. Ha a cserelakásra korábban óvadékot nem fizettek, úgy annak kötelezettségét a cserepartnernek sem írhatja elő az önkormányzat.

Az óvadék a szerződésszerű teljesítés biztosításának olyan eszköze, amelyben az egyik fél az általa teljesített szolgáltatás ellenszolgáltatását kényszerítheti ki a bírósági eljárás mellőzésével. Az önkormányzat mint bérbeadó csak abban az esetben jogosult az óvadékból közvetlenül kielégíteni követelését, ha kötelezettségei teljesítésében nincs elmaradása.

Az önkormányzat rendelete nem tér ki arra sem, hogy a bérlőkijelölési joggal terhelt lakások bérbeadásakor az óvadék szabályait hogyan kell alkalmazni.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a fenti jogszabályok, és a beszerzett adatok összevetéséből megállapította, hogy az önkormányzat rendeletének általánosan elrendelt óvadékfizetési kötelezettséget előíró része sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, és az ahhoz szorosan kapcsolódó jogbiztonság elvét, ezért felhívta az önkormányzat polgármesterét, hogy vizsgálja felül az önkormányzat tulajdonában lévő lakások és helyiségek bérletéről szóló rendeletének az óvadékra vonatkozó szabályait, és annak módosítását a képviselő-testületnek.

Felkérte a belügyminisztert, hogy a közigazgatási hivatalokat tájékoztassa az óvadékfizetési kötelezettséget előíró önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során alkalmazandó gyakorlatról.

Az önkormányzat az ajánlást elfogadta, rendeletének az óvadékra vonatkozó szabályait módosította, a panaszosok által befizetett óvadékot visszafizették. A jelentésben foglaltakkal a Belügyminisztérium is egyetértett, és a közigazgatási hivatalok útján az önkormányzati rendeletek óvadékra vonatkozó szabályainak felülvizsgálata iránt intézkedett.

OBH 7609/1996.

A veszprémi Hajléktalanok Átmeneti Szállásának szociális munkása beadvánnyal fordult az Országgyűlési Biztos Hivatalához. A beadványban az enyingi önkormányzatnak — a szállás egyik lakójának jövedelempótló támogatásával kapcsolatos — eljárását sérelmezte.

A határozatot, mely megállapította a jövedelempótló támogatásra való jogosultságot az önkormányzat a jogosult tartózkodási helyére címezte, aki azt meg is kapta. A visszamenőlegesen járó jövedelempótló támogatás összegét azonban az önkormányzat által kézbesítési címként megjelölt, ám a jogosultnak mind az állandó, mind a tartózkodási címétől eltérő címre kézbesítették, ahol azt egy idegen személy, hamis meghatalmazás alapján felvette.

A szociális munkás levélváltása az enyingi önkormányzattal, illetve a postával, annak érdekében, hogy a jogosult hozzájusson az őt megillető jövedelempótló támogatáshoz, nem vezetett eredményre. A posta az ügyben lefolytatott vizsgálata során megállapította, hogy a szabályoknak megfelelően járt el, amikor egy formailag kifogástalan meghatalmazás alapján a feladó által megjelölt címre kézbesítette az összeget.

Az enyingi önkormányzat a jövedelempótló támogatás kézbesítési címét helytelenül jelölte meg annak ellenére, hogy tudomása volt a helyes címről. Ezt bizonyítja, hogy a támogatást megállapító határozatot helyes címre kézbesítették. Ezért megállapítható az önkormányzat felelőssége az illetéktelen személynek történt kifizetéséért.

Az enyingi önkormányzat azzal, hogy eljárásával nem tanúsított a jogszabályok által is megkívánt kellő gondosságot és körültekintést, sértette a jogbiztonság követelményét és a panaszosnak olyan hátrányt okozott, mellyel sértette a szociális biztonsághoz való jogát.

Az országgyűlési biztos általános helyettese felhívta az Enyingi Önkormányzatot, hogy a lehető legrövidebb időn belül utalja ki ismételten a jövedelempótló támogatást és ezután érvényesítse követelését az összeget jogosulatlanul felvevő személlyel szemben.

Az önkormányzat az ajánlást nem fogadta el, álláspontja szerint a Magyar Posta felelős a kifizetésért. Tekintettel arra, hogy a pénzt bűncselekmény elkövetése révén vették fel, a panaszos büntetőeljárás kezdeményezésével juthat hozzá a kiutalt járadékhoz.

OBH 7732/1996.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a Szegedi Fegyház és Börtönből több alkalommal kérte átszállítását a hozzátartozói lakóhelyéhez közelebb lévő sátoraljaújhelyi börtönbe. Kérelmeit elutasították, annak ellenére, hogy a hatályos jogszabály a teljesítésre lehetőséget biztosít. Jelenlegi fogvatartási helyén hozzátartozói a nagy távolság miatt nem tudják látogatni.

A bejelentés alapján az országgyűlési biztos általános helyettese a jogállamisághoz és a jogbiztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el.

A hatályos jogszabályok szerint az elítélt fogvatartási helyét a büntetés-végrehajtási szervezet jelöli ki. A büntetés-végrehajtásról szóló törvényerejű rendelet ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy a szabadságvesztés büntetést lehetőleg az elítélt lakóhelyéhez legközelebbi — megfelelő fokozatú — intézetben kell végrehajtani. Az a körülmény, hogy a jogszabály csak lehetőségként tartalmazza a büntetésnek a lakóhelyhez legközelebbi végrehajtását, nem jelenti azt, hogy a döntéshozó indoklás nélkül vagy a jogorvoslati lehetőség biztosítása nélkül elutasíthatja az erre irányuló kérelmet.

A büntetések és intézkedések végrehajtásának menetében a jogorvoslati jog mint alkotmányos alapjog megköveteli, hogy az érdemi, ügydöntő, az elítélt helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló határozat tekintetében a jogorvoslat biztosítsa a döntést hozótól eltérő más szerv részéről a felülvizsgálatot, az állásfoglalást a döntés helyessége, törvényessége tekintetében, esetleg a döntés megváltoztatását vagy hatályon kívül helyezését.

A 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet részletesen szabályozza a fogvatartottnak a fogvatartással összefüggő ügyében követendő eljárást, az elbírálási határidőket és a panaszjog gyakorlására vonatkozó előírásokat. A panaszos kérelmei alapján hozott döntések az elítélt helyzetét lényegesen befolyásoló határozatnak minősülnek, ennek ellenére nem tartalmazták a jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó útbaigazítást, illetve az indokolást sem. A közlés olyan formában történt, hogy az elutasítást tartalmazó és az intézet parancsnokához címzett átiraton egy „Tudomásul vette: ... név: ... Nytsz.” szövegű bélyegző lenyomatban a kérelmező aláírta a tudomásulvételt.

A fentiek alapján az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a panaszos ügyében hozott döntések formája sérti a jogállamiság és a jogbiztonság alkotmányos alapelvét, illetve a jogorvoslati jog gyakorlását és ezzel alkotmányos visszásságot okoz, ezért ajánlotta a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának, hogy intézkedjék az elítéltek érdemi ügyekben benyújtott kérelmeinek elbírálásával és a

panaszjog gyakorlásával összefüggő eljárás részleteinek szabályozása és feltételeinek biztosítása (formanyomtatványok) érdekében. Az ajánlást az országos parancsnok elfogadta.

OBH 7743/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz fordulva sérelmezte, a mórahalmi földkiadó bizottság (Bizottság) 1996. XI. 29-i iktatószám nélküli, valamint az FM Csongrád Megyei Földművelésügyi Hivatal (Hivatal) 1997. II. 25-i határozatát.

A vizsgálat a tulajdonhoz való jog, valamint a jogbiztonság megsértésének gyanúja miatt indult meg.

A vizsgálat feltárta, hogy a panaszos földkiadás iránti kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz, melyben megjelölte az őt megillető 10 AK-értékű részaránytulajdona kiadásának helyét. A Bizottság 286/1995. számú határozatával 1200 négyszögöl földet, majd a 620/1995. számú határozatával további 800 négyszögöl földet adott ki a panaszosnak az általa megjelölt táblából, de csak az utóbbi határozattal kiadott föld esett a táblán belül arra a helyre, amelyet a panaszos megjelölt. A táblán belül a panaszos által a földkiadás helyéül megjelölt föld további egy holdat kitevő részét a Bizottság másik két igénylőnek (619/1995.), illetve (618/1995.) adta ki 800-800 négyszögöl arányban. A Bizottság nem indokolta a határozatát, és a panaszost nem tájékoztatta jogorvoslati lehetőségéről.

A másik két igénylő — aki a panaszos által kiadni kért földet szintén igényelte — a földkiadó bizottsági határozatot fellebbezéssel támadta meg. A fellebbezéseket a Hivatal bírálta el. A Hivatal mindkét földkiadó bizottsági határozatot megsemmisítette és a Bizottságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Ezt követően a Bizottság a 45/1996. számú határozatával a kérdéses 1,5 kataszteri hold térmértékű földet teljes egészében a panaszosnak adta ki. E határozat ellen azonban a másik fél fellebbezett. A Hivatal e határozatot is megsemmisítette, új eljárásra való kötelezés mellett. A Bizottság a szóban forgó 1,5 kataszteri hold földből 800 négyszögölt a panaszos részére, 1 kataszteri holdat pedig a másik félnek adta ki, míg a harmadik személyt a kérdéses területen való földkiadásból kizárta. A panaszos e szám nélküli földkiadó bizottsági határozat ellen fellebbezéssel élt, fellebbezését a Hivatal 765-6/1997. számú határozatával elutasította. A vizsgálat megállapította, hogy a kiadni kért föld a panaszos tanyája körül fekszik, ezért a panaszost a földkiadás sorrendjében megelőzi a két másik igénylőt. Helytelenül járt el a földkiadó bizottság akkor is, amikor a földet a jogszabályban rögzített AK-érték helyett térmértékben adta ki, ez azt eredményezte, hogy nem lehet pontosan megállapítani, hogy a panaszos a földkiadás során ténylegesen hány aranykorona értékű föld részaránytulajdonhoz jutott.

A vizsgálat megállapította, hogy a Bizottság eljárása során megsértette az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. tv. (Áe.) rendelkezéseit, továbbá az 1993. évi II. tv. azon rendelkezéseit, melyek a sorrendiség megállapítására a földnek AK-értékben való kiadására vonatkoznak. A Hivatal pedig elmulasztotta az Áe. 26. §-a szerint a tényállást tisztázni a határozat meghozatala előtt. A földkiadási eljárásban részt vevő szervek az említett jogszabályok rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyásával megsértették a tulajdonhoz való jog, valamint a jogbiztonság alkotmányos elvét.

Az előidézett alkotmányos visszásság kiküszöbölése céljából az országgyűlés biztos törvényességi óvás benyújtását kezdeményezte a Csongrád megyei főügyésznél. Ezt követően azonban a panaszos a sérelmezett másodfokú közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kérte, erről a megyei főügyész tájékoztatta az országgyűlési biztost.

A megyei főügyész tájékoztatását az országgyűlési biztos tudomásul vette, és a további vizsgálatot hatáskör hiányában megszüntette.

OBH 7877/1996.

A panaszos kárigénye rendezésével kapcsolatosan a Bp. XV. Kerületi Önkormányzat jegyzőjének a eljárását kifogásolta. Állítása szerint a gépkocsijával azonos helyen kárt szenvedett másik személy kárát rendezték, míg az övét nem. Kérdésére azt a választ kapta, hogy a másik károsult pedagógus, akinek szüksége van az autójára, ő pedig vállalkozó és a kocsiját önerőből is rendbe tudja hozatni.

A vizsgálatot a diszkrimináció tilalma megsértésének alapos gyanúja miatt az országgyűlési biztos általános helyettese megindította.

A panaszos a XV. kerületi Mátyás utcában gépkocsijával jelzés nélküli úthibába hajtott, gépkocsija megsérült. Igényével a jegyzőhöz fordult, panasza benyújtásáig azonban kárigényét nem rendezték. A jegyző tájékoztatása szerint, megfelel a valóságnak a panaszos azon állítása, hogy a másik kárt szenvedett személy kárigényét kielégítették. Ezt követőn állapították meg, hogy gépkocsik sérülését okozó csatornafedél hibáját a METRO-ÉPSZOLG kivitelezési munkái során idézték elő, ezért a kivitelezőt szólították fel, hogy a károsultakat kártalanítsa. Az ügyben egyeztetést is tartottak, de a kivitelezővel nem sikerült megállapodni. A panaszos ügyében ezért húzódott el a kártérítés kifizetése. Az országgyűlési biztos általános helyettese megkeresésére a polgármesteri hivatal kifizette a panaszos számlákkal igazolt kárát.

A vizsgálat megállapította, hogy a polgármesteri hivatal különbséget tett a két károsult között vagyoni helyzetük alapján és ezzel megsértette az Alkotmányban rögzített diszkrimináció tilalmát [70/A. § (1) bek.]. Mivel azonban az alkotmányos visszásságot rövid úton orvosolták, ezért ajánlással az országgyűlési biztos általános helyettese nem élt.

OBH 7923/1996.

104 állampolgár sérelmezte, hogy az államigazgatási eljárás keretében megsemmisített 42 hektáros almaültetvényért őket megillető kártalanítási összeg megállapítása elhúzódott.

Az országgyűlési biztos eljárása során megállapította, hogy az almaültetvény megsemmisítése óta több mint hat hónap telt el anélkül, hogy a tulajdonosokat a Földművelésügyi Minisztérium értesítette volna. Az államigazgatási eljárás szabályai szerint az eljáró hatóság köteles az eljárást 30 napon belül lefolytatni, és határozatot hozni, akadályoztatás esetén a hatóság köteles az ügyfeleket arról tájékoztatni. Az országgyűlési

biztos a minisztérium eljárása miatt vizsgálatot indított, de a miniszter a kért iratokat nem küldte meg.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a tulajdonosok tájékoztatásának elmulasztásával megsértették az államigazgatási eljárás szabályait, ezzel sérült a jogbiztonság követelménye.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felkérte a földművelésügyi minisztert, hogy amennyiben — az 1993. évi LIX. tv. értelmében — az államigazgatási eljárásban keletkezett okiratok megküldését kéri, annak a törvényes határidőben tegyen eleget. Felkérte továbbá arra, hogy — a kiemelten súlyos érdeksérelmek orvoslását célzó eljárások esetén — fokozott gondossággal érvényesítse a korrekt államigazgatási eljárás szabályait, ezen belül a folyamatos tájékoztatást. Kérte továbbá, hogy haladéktalanul intézkedjen a megsemmisített almaültetvény tulajdonosainak kártalanításáról, és annak időpontjáról értesítse az érdekelteket.

Az iratok megküldésével kapcsolatos ajánlására kapott választ az országgyűlési biztos nem fogadta el, és megállapította, hogy a minisztérium nem tett eleget azon ajánlásnak sem, hogy kellő időben és megfelelő gondossággal tájékoztassa a tulajdonosokat a kártalanítási tárgyalások megkezdésének akadályáról, ezért ezt az ajánlását is fenntartotta.

Végül — jelentős késéssel — megkezdődtek a kártalanítási tárgyalások, ezért az országgyűlési biztos elfogadta az ezen ajánlásokra adott minisztériumi intézkedést. Az újabb levélváltást követően az FM elfogadta az országgyűlési biztos valamennyi ajánlását. Az ajánlásban foglaltak figyelembevételére is ígéretet tettek a jövőre vonatkozóan. A válasz azt is tartalmazta, hogy az ügyintézés elhúzódásáért nem a minisztérium a felelős, mert azt a késedelmes kormányzati szintű döntés, valamint a jogi szabályozás hiánya okozta.

Az országgyűlési biztos a miniszter válaszára észrevételeket tett. Rámutatott, hogy a minisztérium nem megfelelően értelmezte az országgyűlési biztos ajánlását és vizsgálatának megállapításait. Az országgyűlési biztos a folyamatos tájékoztatás, az államigazgatási szerv és az ügyfél közötti kommunikáció hiányát kifogásolta, de erre nem kapott választ. Ezért az országgyűlési biztos kérte a földművelésügyi minisztert, hogy ismételten válaszoljon megkeresésére.

A válasz 1997. február 6-án érkezett meg, és azt tartalmazza, hogy a minisztérium a ajánlásokat tudomásul veszi, és a jövőre nézve irányadónak tartja.

A panaszosok képviselői 1997. március 28-án érkezett levelükben arról tájékoztatták az országgyűlési biztost, hogy valamennyi panaszos kártalanítása megtörtént.

OBH 7925/1996.

A panaszos sérelmezte, hogy a szegedi önkormányzat népjóléti irodája szüneteltette munkanélküli jövedelempótló támogatását, és fellebbezését a közgyűlés elutasította. A panaszos állítása szerint a hatóság nem megfelelően járt el ügye elbírálásánál.

Mivel a panasz összefüggésbe hozható a szociális biztonsághoz való joggal, az országgyűlési biztos a vizsgálatot megindította.

A panaszos meghívást kapott a Szegedi Környezetgazdálkodási KHT Irodájától közhasznú munka felajánlásával kapcsolatos megbeszélésre. A felkérték, hogy hozza magával házi/szakorvosától heveny vagy tartós keresőképtelenségről szóló igazolását, szakorvosi leletét. Tájékoztatták, hogy ha nem jelenik meg, és a felkínált munkát önhibájából nem vállalja, a támogatás további folyósítására nincs lehetőség. A panaszos a megbeszélésen nem jelent meg, de 1996. II. 22-én írásban jelezte a Népjóléti Irodának, hogy a közhasznú munkára való meghívásnak nem tud eleget tenni, mivel egészségi állapota ezt nem teszi lehetővé, az erről szóló háziorvosi igazolást csatolta.

A Népjóléti Iroda az ügyfél kérelme alapján a támogatást tovább folyósította. A panaszos újabb meghívást kapott közmunkára, de erre a meghívásra sem jelent meg. A Környezetgazdálkodási Iroda jelezte a polgármesteri hivatalnak, hogy a panaszos nem működött vele együtt. A népjóléti iroda ezen jelzés alapján — együttműködés hiányában — szüneteltette a támogatás folyósítását. A konkrét esetben az egyik ügyintéző elfogadta a háziorvos igazolását, állítása szerint azért, mert annak szövegezéséből kiderült számára, hogy az ügyfél tartósan munkaképtelen. Három hónappal később ugyanebben az ügyben a másik ügyintéző nem vette figyelembe az orvosi igazolást, és a helyi rendelet szerint nem találta együttműködőnek a panaszost. Az első ügyintéző nem tájékoztatta a panaszost arról, hogy a becsatolt orvosi igazolás nem elegendő. Nem hívta fel figyelmét, hogy a becsatolt orvosi igazolás ellenére jelenjen meg a rendelet által előírt orvosi vizsgálaton. A panaszos joggal feltételezte, hogy ha a becsatolt orvosi igazolását elfogadták, és a jövedelempótló támogatást tovább folyósították, akkor ő megtette kötelességét és együttműködőnek minősül.

A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat döntése nem volt kellően megalapozott. Az ügyfél cselekedetét az eljáró ügyintézők kétféleképpen értelmezték. Az önkormányzat ezzel alkotmányos visszásságot okozott a szociális biztonsághoz való jog [70/E. § (1) bek.] vonatkozásában.

Az alkotmányos visszásságra tekintettel az országgyűlési biztos felkérte az önkormányzat polgármesterét, hogy a jövőben hangolja össze az önkormányzat a munkanélküli jövedelempótló támogatások esetében a gyakorlatot a helyi rendelet előírásaival. Tekintettel arra, hogy az önkormányzat döntése miatt a panaszos szociális ellátása veszélybe került, az önkormányzat vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a panaszos milyen módon kerülhetne vissza a szociális ellátási rendszerbe.

A polgármester az ajánlást elfogadta, az eljárás eredményes volt.

OBH 8020/1996.

A panaszosok beadványukban azt sérelmezték, hogy a Bp. XII. Ker. Önkormányzat képviselő-testülete a tulajdonukban álló ingatlanok övezeti átsorolására vonatkozó kérelmüket csak abban az esetben támogatja, ha az ingatlanok előtt húzódó út szélesítéséhez szükséges ingatlanrészüket térítésmentesen átengedik az önkormányzatnak.

A beadványból arra lehetett következtetni, hogy az tulajdonhoz fűződő alkotmányos jog sérülhetett, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese vizsgálatot indított.

A panaszosok tulajdonában álló ingatlanok 71-es (közpark) övezetben vannak, a szerzéskor építési teleknek minősültek. A tulajdonosok — tekintettel arra, hogy az ingatlanok nem szolgálták közpark célját, azokon magántulajdonban lévő épületek vannak, kezdeményezték, bár eredménytelenül az övezeti visszasorolást. A kerületi önkormányzat a tulajdonosok kérelmét több ízben tárgyalta. Az önkormányzat szélesíteni kívánja az ingatlan előtt húzódó közutat, ezért azt javasolta a tulajdonosoknak, hogy ha az úthoz szükséges területről ingyenesen lemondanak, kezdeményezik az övezeti átsorolást az engedélyezésére jogosult szervnél.

A Bp. XII. Ker. Önkormányzat képviselő-testülete döntésével olyan helyzetbe hozta a tulajdonosokat, hogy nem rendelkezhetnek szabadon az Alkotmányban biztosított, a tulajdonhoz [13. § (1) bek.] való jogukkal, mert az övezeti átsorolási kérelem támogatását feltételekhez kötötték, így alkotmányos visszásság keletkeztetett.

A közút céljára történt igénybevétel esetében a kártalanításra a kisajátítási eljárás szabályait kell alkalmazni, kivéve, ha az igénybevételre az érdekeltek kérelmére indított telekalakítási eljárással kapcsolatban kerül sor, és az érdekeltek a kártalanítási igényükről lemondanak.

Érthető ugyan az önkormányzat azon álláspontja, hogy az úthoz szükséges területért nem kíván építési övezetben lévő ingatlan értékének megfelelő telekárat fizetni, jelen esetben azonban erre nem lett volna szükség, hisz az útlejegyzés független az övezeti átsorolástól, még akkor is, ha a rendezési terv, mely közút szélesítését irányozza elő, jelzi az ingatlanok jövőbeni övezetátsorolását.

Természetesen mód van arra, hogy az ingatlantulajdonosok kártalanítási igényükről lemondjanak az igénybevételi eljárás során, valamint arra, hogy az önkormányzat megállapodjon a tulajdonosokkal. A tulajdonosok a kért nyilatkozatot megadták.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a konkrét ügyben ajánlást nem tett, de felkérte a Bp. XII. Ker. Önkormányzat polgármesterét, ismertesse az önkormányzat testületével a vizsgálat megállapításait, s hogy a jövőben döntéseiknél tartózkodjanak az Alkotmányban rögzített jogok megsértésétől.

A polgármester ismertette a képviselő-testülettel az ajánlást, valamint álláspontját arról, hogy az ajánlásban foglaltakat nem minden részében tartja megalapozottnak. Ugyanakkor felhívta a testület figyelmét, hogy az elkövetkezendőkben célszerű azt a joggyakorlatot követni, hogy útlejegyzési eljárásban egyezzenek meg a tulajdonosokkal.

Az ajánlásra adott választ az országgyűlési biztos általános helyettese elfogadta.

OBH 8063/1996.

A panaszos beadványában Szigliget önkormányzatának a helyi adó bevezetéséről szóló rendeletét sérelmezte.

A beadvány vizsgálata során felmerült a jogállamiság és a diszkrimináció tilalma alkotmányos alapelvei sérelmének gyanúja.

Az országgyűlési biztos vizsgálata rámutatott arra, hogy az önkormányzatok alapvető feladata — a közhatalom helyi közügyekben való gyakorlása mellett — a helyi közszolgáltatások biztosítása. E feladatnak a helyi sajátosságokhoz és igényekhez igazítható ellátása — melynek során nélkülözhetetlen a helyi közösségek kezdeményezőkészsége, áldozatvállalása is — elengedhetetlenné teszi, hogy megteremtsék az önkormányzatok önálló gazdálkodásának feltételeit. A gazdasági önállósulás egyik eszköze a helyi adók rendszere. Ez a települési önkormányzat számára lehetőséget teremt a helyi szuverén adóztatási jog gyakorlására, s ezzel együtt a helyi adópolitika kialakítására. A helyi adókról szóló törvényben kapott felhatalmazás alapján az önkormányzat rendeletével kommunális jellegű adók bevezetésére jogosult. Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy a kommunális adót bevezesse, a már bevezetett adót hatályon kívül helyezze, illetőleg módosítsa, az adó bevezetésének időpontját és időtartamát (határozott vagy határozatlan időre) meghatározza. Az önkormányzat az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan — a törvényben meghatározott felső (adómaximum) határokra figyelemmel — állapítja meg.

Az önkormányzatnak további joga, hogy az e törvény második részében — vagyis az egyes adókra vonatkozó különös rendelkezésekről szólva — meghatározott mentességeket további mentességekkel, illetőleg a kedvezményeket további kedvezményekkel bővítse ki. Az Alkotmánybíróság több határozatában is kifejtette elvi álláspontját az adókedvezmények (mentességek) alkotmányos problémáival kapcsolatosan. Kimondta, hogy amíg a közterhekhez való hozzájárulás az állampolgároknak Alkotmányon alapuló kötelezettsége, addig senkinek sincs Alkotmányból fakadó alanyi joga arra, hogy e kötelezettség alól részben vagy egészben mentesüljön. Az adókedvezmények megállapításánál a jogalkotó széles körű mérlegelési joggal rendelkezik, s e jogának gyakorlásakor módjában áll az is, hogy gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb céljait érvényre juttassa. Az önkormányzat a panaszos által kifogásolt rendeletében rendelkezett az építményadó-mentességről, és élve a fentiekben részletezett, törvény által biztosított jogkörével az állandó helyi lakosság számára még egy mentességi feltételt határozott meg. E mentességnek két konjunktív feltétele van. Eszerint a lakás mentes az adó alól, ha a család valamennyi tagja a községben állandó lakos, és az év minden hónapjának túlnyomó többségét a bejelentett lakcímen tartózkodik, vagy a családfenntartó a munkába járását a községből oldja meg. A rendelet értelmezi a „túlnyomó többség” kifejezést azzal, hogy legalább 20 napot jelöl meg a terminusként.

A polgármester a fenti mentességet azzal indokolta, hogy a településen egyre többen próbálják kivonni magukat a helyi adófizetési kötelezettség alól oly módon, hogy látszólag (papíron) állandó lakosként jelentkeznek be, vagy más családtagjukat jelentik be a községbe állandó lakosként. Az országgyűlési biztos szerint a rendelet kifogásolt szakaszai nem ütköznek a diszkrimináció tilalmának alkotmányos elvével, amikor azok egy adható mentesség tekintetében különbséget tesznek a valós és a „látszat” helyi lakosok között. A vizsgálat megállapította, hogy az Obtv.-ben megjelölt, az országgyűlési biztos fellépését igénylő alkotmányos jogsértés nem történt.

OBH 8086/1996.

A panaszos azért fordult beadvánnyal az országgyűlési biztoshoz, mert a munkahelyén hatályos szabályok értelmében a nő, illetve férfi közalkalmazottak jogviszonyát azonos indokkal — nyugellátási jogosultságukra tekintettel —, de különböző életkorban szüntették meg.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a tb-jogszabályok által a nők számára biztosított alacsonyabb nyugdíjkorhatár olyan kedvezmény, amely a nagyobb társadalmi igazságosság megvalósítását célozza, és ezért nem sérti az Alkotmányban kimondott diszkriminációs tilalmat. A nyugdíjjogosultság megszerzése azonban egy másik jogosultságot tesz lehetővé a munkáltató oldaláról: a nyugdíjjogosultságot szerzett munkavállalónak a munkáltató minden egyéb indok nélkül is felmondhat. A munkáltató ex lege felmondási joga által a nyugdíjjogosultság, mint törvényben biztosított — és kikényszeríthető — szociális juttatás átalakul nyugdíjba vonulási kényszerré. Megállapította továbbá, hogy az érintett nők közalkalmazotti jogviszonyának megszüntetése akkor, amikor a nyugellátási jogosultságot már megszerezték, ám a férfiak hasonló nyugdíjra jogosító életkorát még nem érték el, alkotmányos visszásságot okoz a diszkrimináció tilalmának megsértése által.

Ajánlásában az országgyűlési biztos kérte, hogy a népjóléti miniszter haladéktalanul gondoskodjon arról, hogy az állami felügyelet alatt álló egészségügyi intézmények a nyugdíjazást érintő szabályzataikat hozzák összhangba a diszkrimináció alkotmányos tilalmával, továbbá vonják vissza a még hatályba nem lépett, és a diszkrimináció tilalmát sértő egyoldalú felmentéseket.

A miniszter válaszában felhívta az országgyűlési biztos figyelmét arra, hogy megállapításait a panaszos által megjelölt valótlan tényekre alapozta.

Az országgyűlési biztos a miniszter válaszára tekintettel az ajánlását visszavonta.

OBH 8204/1996.

A panaszos beadványában az 1996. szeptemberi elfogásának, előállításának, illetve őrizetbe vételének jogszerűségét, továbbá fogva tartásának körülményeit sérelmezte. Állítása szerint a vele szemben lefolytatott eljárás, volt férje pártmunkáskapcsolatainak továbbélésére, illetve a nyomozó hatóság férje által történt befolyásolására vezethető vissza.

A személyes szabadsághoz és az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos jogok sérelmének gyanúja alapján elrendelt vizsgálat eredményeként az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a gyanúsítottat 12.20 órakor fogták el, kihallgatását 17.14 órakor befejezték, őrizetbe vételére mégis csak 22.40-kor került sor. Sem az ügy irataiban, sem a főkapitány által elrendelt vizsgálat jelentésében nem volt utalás arra, hogy a rendőri szerv vezetője az előállítás időtartamát az Rtv. 33. § (3) bekezdése alapján — a célja megvalósulatlanságára hivatkozva — meghosszabbította volna. Az előállítás időtartama ennek hiányában 20.20 órakor lejárt. Az őrizetbe vétel elhúzódása következtében, így az egyébként is beteges panaszos, több mint kilenc órát töltött egy 2,38 m^2 területű helyiségben. Jogsértést követett el a panaszos őrizetbe vételét elrendelő és a határozatot ismertető személy, amikor még a panaszos kérésére sem értesítette a hozzátartozót, illetve nem segítette a védelem jogának érvényesülését (védő meghatalmazása). Ugyancsak jogsértő volt, hogy a panaszost orvosi vizsgálat nélkül zárkába helyezték. Súlyosbítja e mulasztást, hogy a panaszos már előállításakor rosszul volt, az állandóan szedett gyógyszereit elvették, és többször kérte orvosi vizsgálatát. Mulasztást követett el a nyomozó hatóság eljáró tagja abban is, hogy nem kézbesítette a panaszosnak az előzetes letartóztatását elrendelő, illetve nem küldte tovább a már szabadított panaszosnak az előzetes letartóztatás megszüntetéséről szóló bírói végzést. Az ügy iratai, illetve a nyomozó hatóság részéről eljáró személy nyilatkozata alapján nem állapítható meg, hogy a panaszos volt férje, korábbi kapcsolatait felhasználva nyomást gyakorolt volna az ügyben eljáró személyre.

A hatóságok részéről eljáró személyek jogsértései és mulasztásai következtében sérült a panaszos védelemhez, szabadsághoz, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joga, továbbá a jogállamisághoz és az ehhez szervesen kapcsolódó jogbiztonság maradéktalan érvényesüléséhez fűződő alkotmányos jog, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese alkotmányos visszásságot állapított meg, és annak orvosolására ajánlást tett a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének.

Az ajánlásra válasz még nem érkezett, de a határidő sem telt le.

OBH 8226/1996.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a korábbi munkáltatója székhelye szerint illetékes Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Egészségbiztosítási Pénztár az 1995. október 5-én született gyermeke után a munkaszerződés szerinti 15 000 Ft munkabért alapul véve állapította meg a terhességi-gyermekágyi segélyt, illetőleg gyermekgondozási díját, és nem vették figyelembe a munkaszerződésben szereplő — megkötött üzletek nettó értékének — 5%-os jutalékát. A korábban született gyermekei utáni ellátást a fentiek alapján kapta.

A panaszos szerint az alacsony összegben megállapított anyasági ellátás veszélyezteti a szociális biztonsághoz való jogát.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat eredményeként megállapította, hogy a pénztár határozata ellen a panaszos fellebbezéssel élt, kérve magasabb összegű ellátás megállapítását, de a pénztár vezetője azt az 1996. IX. 25-i határozatával elutasította.

A panaszos a II. fokú elutasító határozat ellen keresetet nyújtott be a Miskolci Városi Bírósághoz. Az Egészségbiztosítási Pénztár az anyasági ellátás megállapításához szükséges adatok beszerzése érdekében, mivel a panaszos volt munkáltatóját felszámolták, a felszámolót kereste meg, amely az 1996. május 21-én kiállított munkáltatói igazolványon a naptári átlagkeresetet nem tudta igazolni. A felszámoló közlése szerint a munkaszerződés nem állt rendelkezésére, nem volt

megállapítható, hogy a panaszos havibéresként vagy teljesítménybéresként volt-e alkalmazva. Az Egészségbiztosítási Pénztár iratanyagában található — a panaszos által beadott — munkaszerződés szerint a munkabér havi 15 000 forint, valamint a munkavállaló által szerzett, megkötött üzletek nettó ára után 5% jutalék. A panaszosnak 1994. és 1995. évben nem volt keresete.

A fenti tényállás alapján az Egészségbiztosítási Pénztár eljárásában az országgyűlési biztos mulasztást nem állapított meg, és a további vizsgálatot hatáskör hiányában megszüntette.

OBH 8226/1997.

Sátoraljaújhelyi lakos panasza szerint lakóhelyén az utóbbi hónapok folyamán rendkívüli mértékben megromlott a közbiztonság, elszaporodtak a bolti lopások, az utcán elkövetett erőszakos bűncselekmények. Ezek okozói feltehetően a Ricséről újonnan beköltözött romacsaládok, akiknek egyes tagjai rettegésben tartják elsősorban a környék lakóit. A rendőrség nem képes a közbiztonságot megfelelő módon biztosítani.

Az országgyűlési biztos az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság lényegi elemét képező jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el. Ennek keretében Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérte fel.

A vizsgálat alapján megállapítható tények szerint Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának képviselő-testülete 1997. június 20-án a sátoraljaújhelyi Cigány Kisebbségi Önkormányzat kezdeményezésére rendkívüli ülést tartott, amelyen megtárgyalta a város közrendjének és közbiztonságának alakulását, különös tekintettel a közbiztonságot veszélyeztető egyes cselekményekre. Az ülés a képviselő-testület „a közbiztonságot megsértő és veszélyeztető személyeket nemkívánatos személyeknek nyilvánította". Ezen túlmenően — egyebek mellett — elhatározta, hogy a közrendvédelmi feladatának koordinálására Közbiztonsági Tanácsot hoz létre, valamint lépéseket tesz a közrend és közbiztonság javítása érdekében.

Az említett ülésen részt vett a közbiztonság védelméért felelős helyi rendőri szerv vezetője, aki — a jegyzőkönyvben rögzítettek szerint — arról számolt be, hogy bár konkrét tudomással bírnak egyes köztörvényes bűncselekményekről, szabálysértésekről, feljelentés hiányában nem tudnak eljárni. A kialakult helyzetért nem tehetők kizárólag az újonnan beköltözött romacsaládok felelőssé, bár tény, hogy közülük 8—10 személy ellen is van folyamatban büntetőeljárás. S. J. és az épületbe utóbb beköltöző P. R., valamint családjaik között rövidesen haragos viszony alakult ki, és ennek folytán 1997. július—augusztus hónapban több alkalommal követtek el bűncselekményeket egymás sérelmére. Ezen egyesített bűnügyek vizsgálata még folyamatban van.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az adott helyzetben valóban szükséges Közbiztonsági Tanács létrehozása a közrendvédelmi feladatok koordinálása érdekében. Mindemellett a közrend és közbiztonság védelmére elsősorban hivatott helyi rendőrség felelősségének vizsgálata nem mellőzhető. Erre mutat a helyi rendőri szerv vezetőjének az említett ülésen elhangzott az a nyilatkozata is, amely szerint ugyan konkrét tudomással bírnak egyes köztörvényes bűncselekményekről, szabálysértésekről, feljelentés hiányában nem tudnak eljárni. Ezzel szemben a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. tv. alapelvként tartalmazza a hivatalból való eljárás lefolytathatóságát. A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. tv. 42. § (1) bekezdése alapján pedig ugyancsak lehetőség van arra, hogy a szabálysértési eljárás a szabálysértési hatóság részéről eljáró személy észlelése vagy tudomása alapján induljon meg.

A Sátoraljaújhelyi Rendőrkapitányságnak a közbiztonság javítása, illetve további bűncselekmények megelőzése érdekében indokolt intézkedései között a bűnügyileg fokozottan fertőzött területek ellenőrzésének elmulasztása, továbbá a bűncselekmények és szabálysértések üldözésének elmaradása miatt — az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogbiztonság sérelme — alkotmányos visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos az alkotmányos visszásság jövőbeli előfordulásának elkerülése érdekében felkérte az országos rendőrfőkapitányt, mint a visszásságot előidéző rendőrkapitányság felügyeleti szervét, annak vizsgálatára, hogy a fokozott rendőri ellenőrzés ténylegesen érvényesül-e, és ha igen, milyen hatékonysággal.

Az országos rendőrfőkapitány vizsgálata a közrend és közbiztonság szakmai feladatai szakszerű végrehajtása érdekében a megyei rendőrfőkapitányt intézkedési terv elkészítésére utasította. A Sátoraljaújhelyi Rendőrkapitányság — a Megyei Rendőr-főkapitányság szakmai felügyelete és segítsége mellett — az érintett területet fokozott rendőri ellenőrzés alá vonta.

A Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője a kapitányságvezetőnek a képviselő-testület előtti szakszerűtlen és megalapozatlan állítása miatt vizsgálatot rendelt el. Az eljárás még folyamatban van.

OBH 8229/1996.

A temetkezés területén kialakult kaotikus állapotokra a sajtó hívta fel az országgyűlési biztos figyelmét. Az újságcikkek beszámoltak a közszolgáltatásban szereplő személyek fenyegetettségéről, és a hozzátartozók kiszolgáltatottságáról is a piacért folytatott küzdelemben a fővárosban és vidéken egyaránt. A temetkezési vállalkozók kegyeletsértő módon próbálnak előnyre szert tenni a piacon oly módon, hogy kibérlik a kórházak hűtőkamráit, helyben nyitnak irodát, és megszerzik a megrendült hozzátartozók megbízását. A hűtőkamrában egymásra halmozva tárolják a halottakat, és hasonlóan történnek a szállítások a kisebb költséggel járó krematóriumokba, ahol nem ügyelnek kellően az elhunytak hamvaira. Nyilvántartást a vállalkozók az elhunytakról nem vezetnek, és kétségbeesett hozzátartozók keresik a holttesteket. Mindez nemcsak etikai, jogi, hanem közegészségügyi problémákat is felvet.

Az ügyben a jogbiztonsághoz való jog és az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indult vizsgálat. Az országgyűlési biztos a belügyminiszter és a főpolgármester intézkedését kérte. A belügyminiszter nevében az önkormányzati helyettes államtitkár válaszolt, akinek véleménye szerint

a hozzátartozók kegyeleti érzését sértő tarthatatlan állapotot nagyrészt az elavult szabályozás okozza. Ennek megszüntetése és rendezése érdekében felülvizsgálták a hatályos temetkezési joganyagot, és szükségesnek látják annak teljes körű újraszabályozását. Elkészítették a szakmai szabályozási koncepciót, majd a temetkezési törvény tervezetét, melyet véleményezésre rendelkezésünkre bocsátottak.

Az országgyűlési biztos a tervezetet illetően a sírhelyhasználat szabályainak kibővítésére, a fogyasztóvédelmi szabályok megalkotására és a temetőszabályzatok jóváhagyására vonatkozóan tett észrevételeket. A tervezet jelenleg az igazságügy-miniszternél van egyeztetésen, ezt követően nyílik alkalom megismerni a végleges szövegét.

A vizsgálat még folyik. A főpolgármesteri hivatal 1998 januárjában tájékoztatott a Kisebbségi, Emberi Jogi és Vallásügyi Bizottság és az Egészségügyi Bizottság vizsgálatának eredményéről. Ezek értékelése még folyamatban van.

OBH 8234/1996.

A panaszos sérelmezte, hogy a Győri 2. számú Postahivatal nem tett eleget azon kérésének, hogy postai küldeményeit ideiglenes címére kézbesítsék. Emiatt a panaszos kártérítési igénnyel élt, ez elől azonban a postahivatal elzárkózott.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogállamiságból levezethető jogbiztonság sérelmének lehetősége miatt indított vizsgálatot, és megállapította, hogy a posta — a panaszos előre benyújtott írásbeli kérelme ellenére — az ÉDÁSZ Rt. által 1996. július 18-án feladott levelet nem a kért címre továbbította. Emiatt a panaszos utazásra kényszerült, és a költségei megtérítését igényelte, amelyet azonban a postahivatal a postáról szóló törvény levélpostai küldemények téves kézbesítéséből eredő felelősséget kizáró rendelkezésére való hivatkozással jogszerűtlenül elutasította.

Sérült az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból levezethető jogbiztonság elve. Ennek ellenére az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlással nem élt, mert a Magyar Posta Rt. vezérigazgatója az érintett postahivatal felügyeletét ellátó postaigazgatóságot felhívta a megfelelő intézkedések megtételére.

Az eljárás tehát célját elérte.

OBH 8255/1996.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert 1992 augusztusában a Debreceni Rendőrkapitányságon tett feljelentésére, nem történt intézkedés. A panaszos érdeklődésére a rendőrkapitányságon azt a felvilágosítást adták, hogy ügyét illetékességi okok miatt a Mosonmagyaróvári Rendőrkapitányságra tették át, ahonnan ajánlott leveleire sem kapott választ.

Az országgyűlési biztos az ügyben a jogállamiság érintettsége miatt indított vizsgálatot.

A Mosonmagyaróvári Rendőrkapitányságon a feljelentés megérkezését nem sikerült kimutatni, az üggyel kapcsolatos bejegyzés sehol sem szerepelt, ennek megfelelően ott sem büntető-, sem szabálysértési eljárás nem indult. A kapitányság vezetőjének vizsgálata megállapította, hogy a szabálysértési előadót felelősség terheli az ügykezelési szabályok betartásának elmulasztásáért, mivel a neki kiszignált levelekre írásban nem küldött érdemi választ. Az előadóval szemben a kapitányságvezető fegyelmi eljárást indított.

Az országgyűlési biztos megállapította: az, hogy a feljelentést válasz nélkül hagyták, sértette a büntetőeljárásról szóló törvényben foglaltakat, ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonsággal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott.

Mivel a konkrét ügyet a Mosonmagyaróvári Rendőrkapitányság kapitányságvezetője saját hatáskörében megvizsgálta, és az elkövetett mulasztások következtében felmerült fegyelmi felelősség kérdésében megtette a szükséges intézkedéseket, az országgyűlési biztos ajánlása az ügyvitel- és iratkezelés menetére vonatkozó átfogó vizsgálatra szólította fel az országos rendőrfőkapitányt.

Az országos rendőrfőkapitány az ajánlásnak eleget tett. Az ellenőrző vizsgálat megállapította, hogy ha a rendőri szervek betartják az ügyvitelre és az iratkezelésre vonatkozó hatályos előírásokat, az iratok érkezése ellenőrizhető, és vissza lehet keresni azokat. A Debreceni Rendőrkapitányságon az ügyviteli és iratkezelési gyakorlat összhangban van a hatályos szabályokkal, biztosítja az érkezett és készített iratok hiteles nyilvántartását, tételes nyomon követhetőségét. A rendőrfőkapitány intézkedett, hogy a jövőben az ügykezeléssel foglalkozó munkatársak oktatása, továbbképzése, vizsgáztatása és az ellenőrzések során az iratkezelés szabályainak betartása nagyobb hangsúlyt kapjanak.

Az ajánlásra adott választ az országgyűlési biztos elfogadta, eljárása eredményesen zárult.

OBH 8376/1996.

A panaszos a Fonyódi Rendőrkapitányságnál magánlaksértés és más bűncselekmény miatt tett feljelentése nyomán indult büntetőeljárás indokolatlan elhúzódását, és az üggyel kapcsolatos tájékoztatás hiányát sérelmezte.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogorvoslati jogosultság sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos feljelentése ügyében eljáró Fonyódi Rendőrkapitányság nyomozást — bűncselekmény hiányában — megtagadó határozatát a Fonyódi Városi Ügyészség felülbírálta, és elrendelte a feljelentés további kiegészítését.

A feljelentés kiegészítését követően elrendelt nyomozás során érdemi nyomozati cselekmények foganatosítására nem került sor. Ezzel szemben 1996. augusztus 1-jén a Fonyódi Rendőrkapitányság bűnügyi osztálya felfüggesztette a nyomozást azzal az indoklással, hogy a gyanúsítottként kihallgatott K. B. ismeretlen helyen tartózkodik, és kézre kerítése érdekében elfogatóparancsot bocsátottak ki. Az erről szóló határozatot az említett nyomozó hatóság nem kézbesítette sem a feljelentést tevő panaszosnak, sem az illetékes Fonyódi Ügyészségnek.

Az iratok tartalmából kitűnően — az egyébként teljesen ismeretlen kilétű és meg nem állapítható szerepű — K. B.-t az ügyben nem hallgatták ki gyanúsítottként. Erre is figyelemmel

a nyomozás felfüggesztésének nem volt törvényes alapja. E törvénysértő eljárással összefüggésben tehát megvalósult a vizsgálat elrendelésére alapot adó alkotmányos visszásság.

Az alkotmányos visszásságot orvosolták, mert a vizsgálatunk nyomán eljáró Somogy Megyei Főügyészség a Fonyódi Városi Ügyészséget a nyomozást felfüggesztő törvénysértő határozat hatályon kívül helyezésére és az eljárás folytatására hívta fel. A Somogy Megyei Ügyészségi Nyomozó Hivatalnál pedig büntetőeljárást kezdeményezett hivatalos személy által elkövetett közokirat-hamisítás bűntettének alapos gyanúja miatt. Ennek ellenére az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásként felkérte az Országos Rendőrfőkapitányt, hogy ellenőrzési és irányító jogkörében kezdeményezzen fegyelmi eljárást hivatalos kötelességét feltehetően szándékosan megszegő, hivatásos állományú személlyel — illetve személyekkel — szemben.

Az országos rendőrfőkapitány a vizsgálat eredményeként úgy tájékoztatott, hogy a büntetőeljárás során eljáró rendőrök és vezetőik vétkes kötelességszegése miatt, nevezettek fegyelmi felelősségének vizsgálatára utasította a Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a választ elfogadta. Ennek eredményéről még nem érkezett tájékoztatás.

OBH 8415/1996.

A Káposztásmegyeri Fogódzó Szociális Alapítvány gondnoksági ügyben kért segítséget az országgyűlési biztostól, mert a pártfogoltjuk részére kirendelt hivatásos gondnok évek óta nem teszi meg a szükséges intézkedéseket, a gondnokolt ellátatlan, és ezt a gyámhatóság eltűri.

A gyámhatóság által megküldött iratokból az derül ki, hogy az ideiglenes gondnoki tisztséget ellátó hivatásos gondnok, a gondnokolt betegsége miatt a kapcsolatot nem tudta vele felvenni. Gondnokként történő kirendelését követő három év eltelte után nyújtotta be a gondnokolt nyugdíjának megállapítása iránti kérelmet. A kérelem benyújtásának előzménye az lehetett, hogy a gondnokoltat támogató szociális alapítvány novemberben szerzett arról tudomást, hogy az ellátás megállapítását korábban nem kérte senki.

A gyámhatóság eljárása során jogszabálysértést követett el azzal, hogy az ideiglenes gondnok több mint egy évig töltötte be tisztségét. A gondnokság alá helyezés iránti keresetet a jegyző 1994. május 17-én nyújtotta be, majd 1995. június 14-én vagyonkezelő eseti gondnokot rendelt, tekintettel arra, hogy az ideiglenes gondnokrendelés legkésőbb a kirendeléstől számított egy éven belül megszűnik, ez pedig 1994. december 14-én letelt. A kirendelt gondnoknak a gyámhatóság általi felügyelete, irányítása nem működött, hiszen értelmetlen az ideiglenes gondnok kirendelése, ha 3 éven keresztül csupán arról tud számot adni, hogy gondnokoltjával nem tudja felvenni a kapcsolatot, és ezt a gyámhatóság tudomásul veszi. Az ideiglenes gondnoknak éppen az a feladata, hogy az ügyei viteléhez szükséges belátási képességével nem rendelkező, esetleg összeférhetetlen gondnokolt érdekében eljárjon. A nyugdíjat azért nem tudták megállapítani, mert hiányoztak a szükséges iratok. Ezeknek a beszerzése, a gondnokolt hivatalos ügyeinek intézése lett volna a gondnok feladata, ehhez esetenként a gyámhatóság segítségét is kérhette volna. Kétévi tétlenség után a gyámhatóság elfogadta az ideiglenes gondnok jelentéseit, majd 1995. november 7-én kelt határozatával őt rendelte ki gondnokként. A gyámhatóság tájékoztatása szerint a hivatásos gondnoknak 30 gondnokoltja van, feladatát igyekszik ellátni, több alkalommal intézett segélyezést, a tőle telhetőt megtette, de ennél többet nem várhatnak el tőle.

Az ideiglenes gondnokot szükség esetén rendeli ki a gyámhatóság, és a gondnok a gondnokság alá helyezett személyről a gondnokság alá helyezés okául szolgáló körülményre tekintettel köteles gondoskodni. A gondnokság intézményének lényege, hogy a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes személyt olyan helyzetbe hozza, hogy jogai érvényesüljenek. Az ügyben a gyámhatóság és a gondnok több alkotmányos visszásságot okozott. A gyámhatóság több esetben az eljárási normák betartásával azt a látszatot keltette, hogy eljárása jogszerű, de intézkedései formálisak, eredménytelenek voltak. Az a jogszabályi rendelkezés miszerint az ideiglenes gondnokrendelés hatálya a gondnokság alá helyezéssel, illetőleg legkésőbb a kirendeléstől számított egy éven belül lejár, a jogbiztonságot célozza, így kerülhető el az, hogy bírói ítélet nélkül, évekig egy gyámhatósági intézkedés alapján „gondnokolt" legyen egy állampolgár. A perindításra vonatkozó jogszabályi kötelezésnek is ez a célja. (Az ideiglenes gondnok kirendelését követő három hónap elteltével köteles a gyámhatóság a gondnokság alá helyezés iránti pert megindítani.)

A szociális biztonsághoz való jognak — magában az Alkotmányban kiemelt — tartalmi eleme, alkotmányos követelménye, öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátáshoz való jogosultság biztosítása és garantálása. A cselekvőképtelen személy részére ezen alkotmányos jogának a biztosításában tevékeny szerepe van a gondnoknak és a gyámhatóságnak.

Az országgyűlési biztos az 1993. évi LIX. törvény 21. § (1) bekezdése és 24. § alapján felkérte Budapest XV. Ker. Önkormányzat jegyzőjét, hogy

— a bíróság által cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezett állampolgárokról, valamint azokról, akik részére a jogszabály ideiglenes gondnok rendelését írja elő, gondnokaik útján valóban gondoskodjon. Kötelezze a gondnokokat arra, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket azoknak az ellátásoknak igénybevételéhez (rendszeres szociális segély, rokkantsági vagy öregségi nyugdíj, házi szociális ellátás, gondozás stb.), melyekre a gondnokoltak jogosultak;

— a Csjt. 103. § (1) bekezdésében foglaltak szerint gyakorolja a gondnokok rendszeres felügyeletét és irányítását, ideiglenes gondnok kirendelése esetén a jogszabályban előírt határidőn belül a gondnokság alá helyezés iránti pert indítsa meg, az ideiglenes gondnokrendelés hatályának lejártakor azonnal intézkedjen a cselekvőképtelen személy törvényes képviseletéről;

— vizsgálja meg a hivatásos gondnok alkalmasságát, leterheltségét, valamint azt, hogy ha a gondnok nem tud együttműködni gondnokoltjával, akkor szociális munkás, gondozó,

esetleg orvos közreműködését vegye igénybe. A vizsgálat eredményétől függően indokolt esetben a gondnok felmentése iránt intézkedjen.

Az országgyűlési biztos indokoltnak tartotta az 1993. évi LIX. tv. 24. § alapján a képviselő-testületet felhívni, hogy mint a jegyző feletti munkáltatói jogkör gyakorlására jogosult szerv, a mulasztásokért felelős jegyző felelősségre vonását kezdeményezze.

A kerületi önkormányzat jegyzője és polgármestere a vizsgálat megállapításait megalapozatlannak tartotta, az ajánlásokkal nem értett egyet. Az országgyűlési biztos az ajánlásait fenntartotta, és erről a Fővárosi Közigazgatási Hivatalt is tájékoztatta.

A közigazgatási hivatal vezetője az ügyet felülvizsgálta, és eljáró szervként a Bp. XVII. Ker. Gyámhivatalát jelölte ki. A Bp. XV. Ker. Önkormányzatának képviselő-testületét, az 1997. XII. 17-én kelt megkeresésében felkérte a jogszabálysértésért, mulasztásért felelős jegyző fegyelmi felelősségre vonásának kezdeményezésére.

A telefonon adott tájékoztatás szerint a jegyző fegyelmi felelősségre vonását a képviselő-testület a januári ülésén tárgyalja.

OBH 8468/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz fordult, mert a Bp. II. Ker. Önkormányzat nem az 1996-os évben irányadó szabályozás szerint nyújtott támogatást a tüzelőolaj-felhasználás kiadásaihoz.

A vizsgálat a jogbiztonsághoz való alkotmányos jog sérelmének gyanúja miatt indult.

Megállapította, hogy az önkormányzat a panaszos kérelmére 15 000 Ft segélyt állapított meg, ez azonban nem felel meg a jogszabály mellékletében rögzített összegnek, mert 3 fős háztartásra, 41—60 m^2 közötti alapterületű lakás esetén 36 ezer forint a hozzájárulás. Nem fogadható el az önkormányzat azon álláspontja, hogy a fűtési támogatás kérelmet átmeneti segély iránti kérelemként bírálták el. A jogszabály szerint az önkormányzatokat megillető központi támogatás a háztartás nagyságának és a lakás alapterületének figyelembevételével számított támogatás és a fűtéskialakításhoz kapcsolódó támogatás összege. Ennek megfelelően kell a támogatásokat folyósítani. A szabályozás rászorultságtól függetlenül, az önkormányzatok által szolgáltatott adatok alapján határozta meg a HTO-fűtéshez kapcsolódó, valamint más fűtési módra való átálláshoz szükséges hozzájárulások mértékét. Ez nem fedezi a fűtés, és az átállás teljes költségét, csupán hozzájárulás. Helytelen az az önkormányzati gyakorlat, ha az együttes rendeletben meghatározottaktól lefelé tért el, illetve a szociális rászorultságtól függően folyósította a támogatást.

1997-től a fűtési hozzájárulás egyértelműen beintegrálódott a szociális törvénynek a lakásfenntartási támogatásról szóló részébe, de már csak rászorultságra tekintettel. Az 1997-es költségvetési törvény normatív állami hozzájárulás címen a helyi önkormányzatok szociális feladatai közé sorolja a HTO-fűtési és -átállási hozzájárulást. Az önkormányzat azzal, hogy a panaszos kérelmét nem az együttes rendelet szerint bírálta el, megsértette az Alkotmány 2. § (2) bekezdésben deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felhívta az önkormányzat figyelmét arra, hogy döntését módosítsa, a tüzelőolaj-felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó támogatást az 1996-ban hatályos együttes rendeletben jelzettek szerint állapítsa meg, figyelembe véve a háztartásban élők számát és a lakás alapterületének nagyságát.

Az ajánlást az önkormányzat elfogadta és intézkedett korábbi döntése módosításáról. A támogatást az együttes rendelet szerint állapították meg. A panaszos jelezte, hogy a kiegészítést kézhez kapta.

OBH 8519/1996.

A panaszos, saját és lakótársai nevében sérelmezte, hogy egy rt. a tulajdonában levő lakótelepet — az ott lakók érdekeit sértve — kívülállónak kívánja eladni. Kifogásolták, hogy a földhivatalnál nem fejeződött be az ingatlanrendezési eljárás.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, amely a tények felderítésére, és az ingatlan-nyilvántartási eljárás ellenőrzésére irányult.

Egy budapesti 8995 m^2 (42 ha) területű ingatlannak az rt. mellett a Bp. X. Ker. Önkormányzat is résztulajdonosa. Az ingatlanon egy lakótelep is van 137 lakással. Az rt. a tulajdoni részét egy kívülálló kft.-nek kívánta eladni, de arra az önkormányzatnak, mint résztulajdonosnak elővásárlási joga volt. Az önkormányzat élt elővásárlási jogával, és az ingatlanrészt megvette, és a lakókkal az önkormányzati bérlakásokra vonatkozó szabályok keretei között új lakásbérleti szerződéseket kötött.

A rendelkezésre álló iratok alapján nem volt egyértelmű, hogy a Magnezitipar Rt. tulajdonában levő lakások a gyár privatizációja előtt milyen — tanácsi, vállalati vagy szolgálati — lakásnak minősültek. Az rt. jogelődjének, mint állami tulajdonú vállalatnak a 9/1969. (II. 9.) Korm. rendelet értelmében, meghatározott esetekben, a lakások kezelői jogát át kellett adni az akkori tanácsok ingatlankezelő szerveinek. A rendelkezésre álló adatok alapján már nem dönthető el, hogy a kormány rendeletét betartották-e.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az 1/1971. (II. 8.) Korm. rendelet az állami és nem állami tulajdonú lakásokra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket nem szabályozta eltérően, ezért a bérlő számára nem volt lényeges, hogy tanácsi vagy vállalati bérlakás bérlője-e. A lakásbérlők helyzete akkor változott meg, amikor a vállalat magántulajdonba került. Az országgyűlési biztos azt állapította meg, hogy a lakókkal eltérő tartalmú bérleti szerződést kötöttek, mivel az 1993. évi LXXVIII. tv. értelmében a bérleti szerződés tartalmára a felek megállapodása az irányadó, és vita esetén a felek a bírósághoz fordulhatnak.

Azt a hátrányt, hogy a bérlők nem állami tulajdonú, hanem magántulajdonban levő ingatlan bérlői lesznek, a privatizáció során nem vették figyelembe. A jogbiztonság azonban megköveteli, hogy a befejezett, teljesedésbe ment jogviszony utólag ne legyen megváltoztatható, ezért az rt. privatizációjakor hatályos jogszabályokat az országgyűlési biztos nem vizsgálta.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felkérte a privatizációs minisztert, hogy kezdeményezze a privatizációval kapcsolatos jogszabályok olyan irányú módosítását, amely lehetővé teszi, hogy privatizáció során a privatizálandó vagyonhoz tartozó, de nem a tevékenységhez szükséges, egyéb vagyont (sporttelep, lakás, szociális intézmény,) a privatizáció során külön kezelhessenek. A miniszter álláspontja szerint az ÁPV Rt. Versenyeztetési Szabályzatának módosítása az ajánlásban foglaltak teljesítésére kevés, ahhoz a privatizációs törvény, és a kapcsolódó jogszabályok átgondolt módosítása is szükséges lenne. Ez azonban már nem célszerű, mert az ideiglenesen állami tulajdonban levő ingatlanok döntő többsége magántulajdonba került, jelenleg a tartósan állami tulajdonban maradó vagyon kezelésére vonatkozó jogszabályok kidolgozása az elsődleges. A privatizációs miniszter az ajánlás második részét elfogadva jelezte, hogy a lakótelep elidegenítése során jogsértés nem történt. Az országgyűlési biztos ajánlását fenntartva a kormányhoz mint felügyeleti szervhez fordult.

A kormány a privatizációs miniszter előterjesztését megtárgyalva megállapította, hogy a hatályos privatizációs törvény alapján is lehetőség van az ajánlásban felvetett igény figyelembevételére, ezért a jogszabály kiegészítését nem tartotta indokoltnak. A biztos a választ tudomásul vette.

Kapcsolódó irat: OBH 8640/1996.

OBH 8526/1997.

A panaszos — Magyarország NATO-hoz történő csatlakozása és a földtörvény módosítása ügyében népszavazást kezdeményező egyik szervezet képviseletében — beadvánnyal fordult az országgyűlési biztoshoz. Azt kifogásolta, hogy az érintettek az összegyűjtött, a beadvány szerint több mint 300 ezer aláírást tartalmazó íveket benyújtották az Országgyűlés elnökének, aki azokat hitelesítésre megküldte az Országos Választási Bizottságnak. Időközben, 1997. augusztus 30-án, a kormány azonos tárgykörben, ám másként megfogalmazott kérdéssel szintén népszavazást kezdeményezett az Országgyűlés elnökénél. A panaszos szerint a kormány — amely az alkotmányos jog gyakorlását visszaélésszerű joggyakorlással nem gátolhatná — eljárásával sérti a népszavazáshoz való alkotmányos jogot, az eltérő kérdés feltevésével kinyilvánította ugyanis, hogy az alkotmányos jog gyakorlását nem tartja tiszteletben, és arra törekszik, hogy ne az aláírásgyűjtésekkel alátámasztott kérdés kerüljön a szavazólapokra. Az Országgyűlés a kormány által javasolt népszavazási kérdések módosított változatát fogadta el, a választópolgárok által kezdeményezett népszavazás ügyében azonban nem döntött, mivel az Országos Választási Bizottság nem fejezte be az összegyűjtött aláírások hitelesítését.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a beadvány a kormányt jelöli meg olyan hatóságként, amelynek eljárása — népszavazási kezdeményezése — következtében a panaszost sérelem érte, illetve amely a sérelem közvetlen veszélyét hordozza. A törvény szerint azonban a kormány nem hoz a népszavazással kapcsolatos kötelező döntéseket, tehát nem hatóságként, hanem a népszavazás egyik kezdeményezőjeként jár el. Ezért az országgyűlési biztos a beadványban megfogalmazott eljárást nem vizsgálhatja, helyette a kezdeményezésről döntést hozó Országgyűlés eljárását vizsgálta, és megállapította, hogy két döntésére alkalmas kezdeményezés esetén az Országgyűlésnek kötelező népszavazást kell elrendelnie. A beadványban megjelölt esetben a kormány — mérlegelhető — kezdeményezése alkalmas arra, hogy az Országgyűlés döntést hozzon, a választópolgároktól származó kezdeményezés aláírásainak hitelesítése azonban nem történt meg. Ezért ez a kezdeményezés — annak ellenére, hogy arról az Országgyűlésnek hivatalos tudomása volt — az adott pillanatban még nem volt alkalmas a döntéshozatalra. Arra vonatkozóan, hogy ebben az esetben az Országgyűlés dönthet-e a mérlegelésére bízott kérdésben, vagy köteles megvárni az aláírások hitelesítésének eredményét, az Alkotmány nem tartalmaz közvetlen szabályozást, ez a kérdés tehát az Alkotmány értelmezése útján dönthető el.

Az országgyűlési biztos — figyelemmel a jogbiztonság követelményére — indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a szóban forgó kérdésben értelmezze — mindenkire nézve kötelező hatállyal — az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság az országgyűlési biztos kérelmét elfogadta, és annak eleget tett.

OBH 8528/1997.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a Fővárosi Bíróság Katonai Tanácsa a „Nyírfa” néven ismertté vált ügyben az I. rendű vádlott védelmének ellátásával kapcsolatban nem járult hozzá, hogy a kb. 1700 oldalt kitevő nyomozati iratokból a védelem részére fénymásolat készüljön. A panasz alapján a jogállamisághoz és a jogbiztonsághoz való jog, illetve a védelemhez való jog, sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos vizsgálatot rendelt el.

A panaszos a Fővárosi Bíróság Katonai Tanácsához intézett kérelmében előadta, hogy a terjedelmes aktát nem lehet fejben tartani, ezért az iratok nem ismerése miatt a védői jogok csorbát szenvedhetnek. Kérelme szerint az ügy iratairól részére készített titkos minősítésű iratpéldányt a bíróság TÜK-irodáján kezeltetné. A tárgyalási napon az iratmásolatokat kiadnák neki, majd a tárgyalás berekesztésekor azt a TÜK-irodára megőrzésre visszaadná. A tanács elnöke a kérelmet — mivel az iratok államtitkot képező adatokat tartalmaznak — elutasította.

Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló törvény e tekintetben nem tartalmaz rendelkezéseket. A büntetőeljárásról szóló törvény az államtitok és a szolgálati titok védelme érdekében csupán a tárgyalás nyilvánosságának alapelve alól enged kivételt, azzal a megszorítással, hogy a bíróság a tárgyaláson hozott határozatát akkor is nyilvánosan köteles kihirdetni, ha a tárgyalásról a nyilvánosságot kizárta. A Be. 404. § (1) bekezdésének *m)* pontjában foglalt felhatalmazás végrehajtásaként a büntetőeljárás során keletkezett iratokból másolat adásáról szóló 4/1991. (III. 14.) IM—BM együttes rendelet kizárja a másolat adását az államtitkot, illetőleg szolgálati titkot tartalmazó iratokról [4. § *a)* pont].

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése előírja, hogy a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonat-

kozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

A büntetőeljáráson belül az államtitok és a szolgálati titok védelmét célzó olyan rendelkezéseket — amelyek az eljárás alanyainak jogait érintik, korlátozzák vagy azok gyakorlását megnehezítik — törvényi szinten és magában a büntetőeljárásról szóló törvényben kell elhelyezni. A szabályozás során azonban az alapvető jogoknak csak az elkerülhetetlenül szükséges, arányos és a lényeges tartalmat nem érintő korlátozása felel meg az alkotmányosság követelményeinek. Itt is irányadó az Alkotmánybíróság 20/1990. (X. 4.) AB határozatában kifejtett azon álláspont, amely szerint az alapjogok korlátozása esetén elengedhetetlen, „hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya összhangban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani".

A Fővárosi Bíróság Katonai Tanácsa elnökének azon korlátozó intézkedése, amely a védőnek engedélyezett jegyzetkészítésre és a jegyzetek kezelésére vonatkozik, a katonai bíróságok ügyviteli szabályzatáról szóló — az Alkotmánybíróság által megsemmisített és a katonai bíróságok megszűnése után teljes egészében hatályon kívül helyezett — rendelkezésein alapul. A bírósági ügyvitel szabályairól szóló hatályos IM utasítás ilyen rendelkezést nem tartalmaz. Az Alkotmánybíróság határozatának figyelmen kívül hagyása sérti a jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos alapelvét.

Mindezek alapján megállapítható volt, hogy a büntetőeljárás során keletkezett iratokból másolat adásáról szóló 4/1991. (III. 14.) IM—BM együttes rendelet 4. §-ában a védőre is vonatkozó korlátozás sérti a védelemhez való jog alkotmányos büntetőeljárási alapelvét, ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosa ajánlotta az igazságügy-miniszternek a 4/1991. (III. 14.) IM—BM együttes rendelet olyan módosítását, amely biztosítja a védői jogok teljes körű érvényesülését.

Az igazságügy-miniszter az ajánlást elfogadta.

OBH 8560/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz fordult sérelmezve, hogy vagyoni kárpótlás útján kapott 50 000 Ft címletértékű kárpótlási jegyének életjáradékra váltására vonatkozó kérelmét a Baranya Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság nem teljesítette.

Mivel a rendelkezésre álló információk alapján a jogbiztonság megsértésére lehetett következtetni, az országgyűlési biztos általános helyettese az ügyben vizsgálatot rendelt el.

A vizsgálat feltárta, hogy a panaszosnak a Baranya Megyei Kárrendezési Hivatal 1996. július 2-án vagyoni sérelem elszenvedése miatt 50 000 Ft névértékű kárpótlási jegyet állapított meg. A határozatot, amely 1996. július 19. napján jogerőre emelkedett, 1996. július 3-án kézbesítették. A panaszos életjáradékára vonatkozó igényét 1996. október 9. napján jelentette be. Az igazgatóság azonban ezt nem határozattal bírálta el, hanem levelet küldött, amelyben tájékoztatta a panaszost, hogy az igény bejelentésének határideje az 1995. évi XIV. tv. szerint 1995. XII. 31-én lejárt, ezért már nincs mód a kárpótlási jegyek életjáradékra váltására.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata megállapította, hogy a panaszos az életjáradék folyósítására irányuló kérelmét 1992. évi XXXI. tv. 3. §-ban foglaltaknak megfelelő határidőben nyújtotta be. Az igazgatóság, a törvény 4. § szerint a kérelmet nem utasíthatta vissza, azt határozattal kellett volna elbírálni, az igazgatóság azonban ezt elmulasztotta.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogbiztonság elvét az igazgatóság azzal sértette meg, hogy eljárása során elmulasztotta alkalmazni mind az anyagi, mind az előírt eljárási szabályokat, s ezáltal alkotmányos visszásságot idézett elő. A vizsgálat befejezésének időpontját megelőzően az alkotmányos visszásságot az igazgatóság saját hatáskörében megszüntette úgy, hogy a panaszosnak — kérésének megfelelően — életjáradékot állapított meg 1996. október 1. napjától.

Mivel az igazgatóság az előidézett alkotmányos visszásságot saját hatáskörében a vizsgálat befejezését megelőzően megszüntette, ezért az országgyűlési biztos általános helyettese az ügyben ajánlást nem tett. A vizsgálat eredményéről a panaszost tájékoztatta.

OBH 8619/1996.

Az egyik fővárosi kórház osztályvezető főorvosa az országgyűlési biztostól kért választ a következő kérdésekre:

Az általa vezetett Szülészet-nőgyógyászati és Nőgyógyászat-onkológiai osztályon gyógykezelt Jehova Tanúi felekezet tagjai a vérátömlesztést, vérkészítményekkel való kezelést elutasítják, jóllehet adott esetekben a vérátömlesztésnek életmentő funkciója lehet, s ennek elmulasztása a beteg életére nézve végzetes, az orvosi esküvel pedig ellentétes lenne. Minthogy a felvetett probléma lényege az Alkotmány 60. §-a (1) és (2) bekezdésben deklarált vallásszabadsághoz fűződő, és az 59. § (1) bekezdésében, illetve a 70/D. § (1) bekezdésében biztosított élethez, illetve az egészséghez való jogok összeütközése, az országgyűlési biztos vizsgálatot rendelt el.

A vizsgálat megállapításai szerint a Jehova Tanúi vallási közösség tagjai a Bibliára hivatkozva — amely az emberi vér felhasználását tiltja — elfogadhatatlannak tartják emberi vérkészítmények gyógyításra való alkalmazását.

Felvetődik, hogy a beteg alkotmányos személyiségi joga sérül-e, ha orvosi javaslat alapján, a közvetlen életveszélyre való tekintettel, hozzájárulása nélkül kap vérátömlesztést, illetve felelősségre vonható-e a kezelőorvos, amennyiben — a beteg egyértelmű kívánságának megfelelően — a vérátömlesztés elmaradása életveszélyt vagy a beteg halálát okozza.

Az egészségügyről szóló 1972. évi II. tv. 49. §-ának (3) bekezdésében, illetve az 52. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezéseiből következően a vérvételhez, illetve vérátömlesztéshez csupán a közvetlen életveszélyben nem lévő, cselekvőképes, felnőtt korú beteg esetében van szükség hozzájárulásra, kivéve, ha a szóban forgó gyógykezelést jogszabály alapján, kötelezően kell elvégezni.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat keretében felvilágosítást kért a népjóléti minisztertől arra nézve, hogy a készülő egészségügyi törvényben az itt felvetett kérdéssel kapcsolatban sor kerül-e, és milyen koncepció keretei között a jelenlegi rendelkezések esetleges megváltoztatására. A népjóléti miniszter tájékoztatása szerint a készülő új egészségügyi törvény kiemelt fontosságot tulajdonít a betegek jogainak, és külön alcímben foglalkozik a beteg önrendelkezési jogával. Ezen utóbb említett jog gyakorlása keretében a beteg szabadon döntheti el, hogy mely egészségügyi beavatkozások elvégzéséhez járul hozzá, illetve melyeket utasít vissza. Ezen rendelkezések jövőbeli — törvény szabta keretek közötti — érvényesülése folytán pedig végső soron megoldást — és ekként orvoslást — nyerhet a vallásszabadsághoz fűződő jog, és az élethez, illetve egészséghez való jog ez idő szerinti ellentmondásából adódó alkotmányos visszásság.

Az országgyűlési biztos az adott helyzet tükrében nem látott indokot ajánlás, illetve egyéb további intézkedés megtételére.

Az Országgyűlés a vizsgálat befejezése után 1997. december 15. napján fogadta el az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt, amelynek az 1998. évi július 1. napján hatályba lépő 15—19. §-ai részletesen meghatározzák a beteg önrendelkezési jogát, míg a törvény 20—23. §-ai szabják meg cselekvőképes, cselekvőképtelen, illetve korlátozottan cselekvőképes beteg esetében az egészségügyi ellátás visszautasítási jog kereteit.

OBH 8680/1996.

A panaszos a vele szemben ittas járművezetés miatt foganatosított rendőri intézkedés megalapozatlanságát sérelmezte, az általa — ismert elkövetővel szemben, könnyű testi sértés miatt — tett feljelentés alapját képező cselekménnyel összefüggésben.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben a 8. § (1) bekezdése szerinti alapjog sérelme miatt vizsgálatot rendelt el.

A Bp. II. Kerületi Rendőrkapitányság a panaszos ellen magánlaksértés és más bűncselekmény miatt indított nyomozást magánindítvány hiányában megszüntette. A panaszosnak az intézkedő rendőrök ellen tett feljelentése folytán eljáró Fővárosi Ügyészségi Nyomozó Hivatal az 1996. február 12. napján kelt határozatával a nyomozást bűncselekmény hiányában szüntette meg.

A vizsgálat megállapította, hogy jelen esetben fentebb részletezett eljárásokat illetően a Fővárosi Ügyészségi Nyomozó Hivatal az eljárást a törvényesség sérelme nélkül folytatta le. Ugyanakkor azonban a panaszos által könnyű testi sértés miatt tett feljelentés kapcsán a Bp. II. Kerületi Rendőrkapitányság tévesen állapította meg saját hatáskörében a magánindítvány elkésettségét, mivel a Be. 314. § (2) bekezdésében írt rendelkezés szerint a feljelentést át kellett volna küldenie az illetékes bíróságnak.

Az ennek elmulasztásával okozott sérelem azonban az adott tények tükrében az országgyűlési biztos további vizsgálatát szükségtelenné teszi. Nem kétséges ugyanis, hogy a panaszos az általa sérelmezett cselekmény miatti feljelentést a Be. 123. § (3) bekezdésében előírt 30 napos határidőn túl terjesztette elő. Ilyen körülmények között pedig egyértelműen megállapítható, hogy az említett mulasztással megvalósított sérelem a szóban forgó eljárás kimenetelét, a panaszos további helyzetét nem befolyásolta. Az ekként formális jogsértés nem okozott alkotmányos visszásságot eredményező jogsérelmet, ezért a vizsgálat befejezésére ajánlás kibocsátása nélkül került sor.

OBH 8684/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz 1996. XI. 29-én benyújtott beadványában azt sérelmezte, hogy a Budaörsi Rendőrkapitányságon P. J. és társai ellen 1995. VII. 24-én tett feljelentésére az eljáró szabálysértési hatóságtól semmiféle választ nem kapott.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság tartalmi elemét képező jogbiztonság sérelmével összefüggésben az Alkotmány 8. §-a (1) bekezdésében előírt alapjog sérelme miatt vizsgálatot rendelt el. Ennek keretében felkérte a Pest Megyei Főügyészséget az érintett szabálysértési hatóság mulasztásával kapcsolatos vizsgálat lefolytatására.

A kezdeményezés alapján a főügyész által elrendelt — ügyészi törvényességi felügyeleti jogkörben lefolytatott — vizsgálat megállapítása szerint a bűncselekmény alapos gyanúját keltő tényállásrész elbírálását is a szabálysértési eljárás tárgyává tették, ezért a szabálysértési hatóság a hatáskörét túllépve járt el az ügyben. Mindezen túlmenően az ügyészségi vizsgálat a jelen eljárással kapcsolatban ügyészi intézkedésre okot adó egyéb jogszabálysértéseket és annak nem minősülő más hiányosságokat is megállapított. Ezért a Pest megyei főügyész az ügyészi intézkedésre illetékes Budaörsi Városi Ügyészséget a szabálysértési határozat elleni óvás benyújtására és a feljelentésnek a Be. szabályai szerinti elbírálására utasította, az eljárási szabályokat sértő egyéb mulasztásokra való figyelemmel pedig utasítást adott az óvás benyújtása mellett felszólalás és szignalizáció benyújtására is.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az adott ügy alapján helytállónak tartotta azt az — összegzően értékelő — ügyészi megállapítást, amely szerint a P. J. és társai ellen veszélyes fenyegetés miatt folyt szabálysértési eljárást a szakszerűtlenség, az indokolatlan késedelem jellemezte. Ennélfogva a jogbiztonság követelményének sérelme folytán alkotmányos visszásság keletkezett. A visszásság orvoslására hivatott ajánlástól azonban eltekintett, mivel az ügyben eljáró ügyészség az orvoslás érdekében már intézkedett. A személyi felelősségnek fegyelmi eljárás keretében történő tisztázására irányuló kezdeményezésre azért nem látott alapot, mert az ügyben érintett rendőrkapitányság vezetője — mint a fegyelmi jogkört gyakorló munkáltató — a fegyelmi vétségként értékelhető mulasztásokról három hónapnál régebben tudomást szerzett, s ezért — a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. tv. 122. § *b)* pontjában foglaltak alapján — fegyelmi eljárás már nem indítható.

OBH 8687/1996.

A panaszos beadvánnyal fordult az országgyűlési biztoshoz, mert a Bp. XIV. Kerületi Önkormányzat nem részesítette átmeneti segélyben, és megélhetését veszélyben érzi.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogállamiság és a szociális biztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A vizsgálat során megkeresett polgármesteri hivatal tájékoztatása szerint a panaszos átmeneti segély iránti kérelmét — arra hivatkozással, hogy lakóhelye nem a kerületben van — egy tájékoztató levélben elutasították.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. tv. szerint, ha a közigazgatási szerv azt állapítja meg, hogy az ügyben nincs hatásköre, vagy nem illetékes, az ügyet haladéktalanul átteszi a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási szervhez, és erről az ügyfelet egyidejűleg értesíti. A panaszos esetében a polgármesteri hivatal e kötelezettségének nem tett eleget.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az önkormányzat eljárása sértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogbiztonság elvét, és a 70/E. §-ban biztosított szociális biztonsághoz való jogot, ezért ajánlásban szólította fel az önkormányzatot az alkotmányos visszásság rendezésére.

Az önkormányzat az ajánlást elfogadta, és ígéretet tett az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseinek betartására.

OBH 8706/l996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz fordult. Sérelmezte a Bp. XXI. Kerületi Önkormányzat gyakorlatát a tüzelőolaj-felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó támogatással kapcsolatban.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A panaszos kérelmet nyújtott be az önkormányzathoz háztartási tüzelőolaj támogatás iránt, melyet a polgármester azzal utasított el, hogy a panaszos háztartásában az egy főre jutó jövedelem meghaladja a helyi rendeletben előírt jövedelemhatárt. A képviselő-testület a panaszos fellebbezését elutasította, a határozatot helybenhagyta.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos megállapította, hogy az önkormányzat nem az 1996-ban hatályos együttes rendeletben foglaltak szerint járt el, döntését a helyi rendeletben foglaltak szerint hozta meg. Megállapította, hogy 1996-ban az önkormányzat 580 háztartást figyelembe véve 20 millió Ft támogatást kapott; ez átlagosan háztartásonként közel 35 ezer Ft támogatást, illetve átállási hozzájárulást jelent. A szabályozás az önkormányzatok által szolgáltatott adatok alapján rászorultságtól függetlenül határozta meg a HTO-fűtéshez kapcsolódó, valamint más fűtési módra való átálláshoz szükséges hozzájárulások mértékét. Ez a hozzájárulás nem fedezi fűtés és az átállás teljes költségét. Helytelen az az önkormányzati gyakorlat, amely az együttes rendeletben meghatározottaktól lefelé tért el, illetve a szociális rászorultságtól függően folyósította a támogatást. 1997-től a fűtési hozzájárulásról szóló rendelet integrálódott a szociális törvénynek a lakásfenntartási támogatásról szóló részébe, de már csak a rászorultságot veszi figyelembe. Az 1997-es költségvetési törvény a helyi önkormányzatok szociális feladatai közé sorolja a HTO-fűtési és -átállási hozzájárulást, normatív állami hozzájárulás jogcímen. Az önkormányzat azzal, hogy a panaszos kérelmét nem az együttes rendelet szerint bírálta el, megsértette az Alkotmány 2. § (2) bekezdésben deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felhívta az önkormányzat figyelmét, hogy a döntését módosítsa, a tüzelőolaj-felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó támogatást az 1996-ban hatályos együttes rendeletben jelzettek szerint állapítsa meg, figyelembe véve a háztartásban élők számát és a lakás alapterületének nagyságát.

Az ajánlást az önkormányzat nem fogadta el. Az ismételt ajánlást a képviselő-testület is megtárgyalta, de az ajánlást ugyancsak nem fogadta el, mert álláspontjuk szerint az önkormányzat 1996-ban is a rászorultsági elv alapján döntött. Az ügyet az országgyűlési biztos véleményével együtt továbbította a közigazgatási hivatalhoz, de az jelezte, hogy önkormányzati hatósági ügyben a hivatalnak nincs módja törvényességi felhívást tenni.

OBH 8712/1996.

A panaszos azért fordult az országgyűlési biztoshoz, mert török állampolgárságú férjét az idegenrendészeti hatóság embercsempészés vétsége miatt kiutasította az országból, és négy év időtartamra beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el. A panaszos a jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette. Beadványában arra hivatkozott, hogy megkísérelte férjét követve Törökországban letelepedni, de az — nyelvi, vallási és családi okok miatt — lehetetlenné vált, ezért gyermekükkel együtt hazautazott.

Az országgyűlési biztos vizsgálta, amelyet a szabad tartózkodás, a házasság és család intézményének védelméhez fűződő alkotmányos jog megsértésének gyanúja miatt rendelt el, megállapította, hogy a panaszos férjét a bíróság, társtettességben elkövetett 9 rendbeli embercsempészés vétségében és 5 rendbeli közokirattal visszaélés vétségében bűnösnek találta, és halmazati büntetésként 4 hónapi fogházbüntetésre ítélte. Ezért a szabadságvesztés letöltését követően az eljáró Mosonmagyaróvári Rendőrkapitányság Idegenrendészeti Osztálya (a továbbiakban: idegenrendészeti hatóság) jogszerűen utasította ki, és rendelt el beutazási tilalmat, illetve rendelkezett egyidejűleg annak előzetes végrehajtásáról. Az ügyfél fellebbezésekor folytán jogszerűen járt el a Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányság Igazgatásrendészeti Főosztálya (a továbbiakban: II. fokú hatóság), amikor a fellebbezést elutasította. Indokolásában helyesen szerepel az is, hogy magyar állampolgárságú családtagjai élhetnek az ügyfél hazájában. A panaszos beadványából az is megállapítható, hogy a család kinti élete, nyelvi, vallási, elhelyezési nehézségek, valamint a rendelkezésükre álló lakás szűkössége miatt, lehetetlenné vált. A panaszos időközben újra terhes lett, és leendő gyermekét Magyarországon kívánta megszülni. Férje felül-

vizsgálati kérelmét az ORFK Igazgatásrendészeti Főosztálya a korábbi elutasító döntésre hivatkozva indokolás nélkül elutasította. A fentiek alapján megállapítható, hogy az ügyben eljáró idegenrendészeti hatóságok nem vették kellő súllyal figyelembe azt, hogy a panaszos férje házasságban él, és még a házasság megkötése előtt a panaszossal közös gyermekük született. Családja mindent megtett annak érdekében, hogy együtt maradjanak. Felesége és lánya Törökországba is követte. Az ottani körülmények miatt azonban nem volt elvárható, hogy ott szülje meg gyermekét. A férj kiutasítása és a beutazási tilalom elrendelése, feleségére és gyermekére nézve is hátrányos következményekkel járt.

Tekintettel arra, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez Magyarország is csatlakozott, a családi élethez való jog sérelme miatt, az országgyűlési biztos az adott ügyben alkotmányos visszásságot állapított meg. A belügyminiszternek és az igazságügy-miniszternek tett ajánlásában rámutatott arra, hogy az alkotmányos visszásság megszüntetése a hatályos jogszabályok olyan módosításával valósítható meg, amely figyelembe veszi a házasfelek jogát az együttélésre, gyermekük nevelésére, továbbá a gyermek jogát, hogy a családban éljen. Mindezekre tekintettel a külföldi házastárs ellen — ha az életközösség fennáll és az érintett szülő kötelességeit teljesíti — csak olyan szankciók alkalmazását teszi lehetővé, amely nem jár a családi élet ellehetetlenülésével, és nem sújtja egyúttal a vétlen házastársat és a közös gyermeket is. Az ajánlásra adott válaszukban az érintettek hivatkoztak arra, hogy a kormány jogalkotási programjában szerepel a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény módosítása. Az előkészítés során figyelembe veszik az ajánlásban foglaltakat. A törvényjavaslat előterjesztésére még nem került sor.

OBH 8820/1997.

A tiszanánai óvoda túlzsúfoltsága következtében alkalmatlanná vált a kisdedek nappali foglalkoztatására, az óvónők csupán a gondozási alapfeladatokat képesek ellátni. A gyermekek alkotmányos jogai sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja miatt az országgyűlési biztos hivatalból indított vizsgálatot.

A vizsgálat során fény derült arra, hogy az önkormányzat alapfeladatának ellátását szolgáló községi óvoda túlzsúfoltsága miatt veszélybe került az óvodások napi gondozása, nevelése, tanítása. A rendelkezésre álló tárgyi feltételek — a képviselő-testület ülésén készült jegyzőkönyv tanúsága szerint — is elégtelenek. A korábbi évek alacsony létszáma miatt 11-ről 5-re csökkentették az óvónői, illetve a dajka állások számát, mely döntést azzal is indokolták, hogy csökkenthető a gyereklétszám, ha ebéd után hazaviszik azokat a gyerekeket, akiknek szülei a további ellátásról és felügyeletről gondoskodni tudnak. Ekkor változott a csoportszám 3-ról 2-re. A délelőtti foglalkozásokon jelenlévő gyermekek száma, valamint a lakónyilvántartás adatai alapján indokolttá és ismét szükségessé vált a dolgozók létszámának emelése, sőt elengedhetetlenné az óvodai férőhelyek számának bővítése. A szülők és az intézmény dolgozói levélben fordultak a képviselő-testülethez annak érdekében, hogy a túlzsúfoltság miatt keletkezett áldatlan állapot rendeződjék, és megnyugtató megoldás szülessen.

Mindezekre tekintettel a képviselő-testület megtárgyalta a óvoda helyzetét, és utasította a vezető óvónőt, az Általános Művelődési Központ igazgatóját és a községi jegyzőt, hogy az udvari óvodaépület statikai vizsgálatának eredményétől függően kezdeményezzék a rekonstrukciós munkálatokat, és 1 óvónő és 1 dajka azonnali felvételét. A képviselő-testület tervei szerint a következő költségvetési évben — amennyiben az óvodai létszám nem csökken — megvásárolják az óvodával szomszédos épületet, és abból egy minden szempontból megfelelő egységes óvodaépületet hoznak létre.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény a települési önkormányzat kötelező feladatává tette az óvodai nevelés biztosítását. Ez egyrészt a település felnőtt lakossága számára jelent garanciát és bizonyosságot gyermekeik napközbeni biztonságos elhelyezése, illetve nevelése szempontjából. Másrészt a kisgyermekek számára biztonságos napi ellátást, koruknak megfelelő foglalkoztatást, személyiségük fejlesztéséhez nyugodt, szakszerű figyelmet jelent. Mindezt a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény is megerősíti.

Az Alkotmány különös hangsúllyal emeli ki a gyermekek jogait. A megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükről való gondoskodás nem csupán a szülők, hanem az állam és a társadalom feladata is. E különös jelentőségű feladat végrehajtása a közösségek, a helyi, települési önkormányzatok hatékony közreműködésével valósulhat meg. Jelen esetben azonban nem az óvoda léte vált veszélyeztetetté, hanem a neveléshez elengedhetetlen körülmények változtak, romlottak meg. A kisgyermekek mozgásához, pihenéséhez, tisztálkodásához, megfelelő étkeztetéséhez szükséges helyiségek száma, tárgyi felszereltsége, az ellátó alkalmazottak száma, a feladat, a nevelés jelentőségére figyelemmel nem elegendő.

A képviselő-testület határozatában kijelölte a végrehajtás felelőseit, és utasította őket az óvodarekonstrukció haladéktalan elvégeztetésére. Kimondta továbbá, hogy gondoskodni kell a szükséges személyi feltételekről is. Meghatározta az óvoda jövőbeli létszámkeretét, valamint felhívta az illetékeseket az óvoda gyermeklétszám-változásának folyamatos figyelemmel kísérésére. A határozatban foglaltak végrehajtására — jellegüktől függően — rövid határidőket szabott.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a települési önkormányzat által fenntartott községi óvoda működési feltételei nem felelnek meg a feladatából fakadó előírásoknak, ezzel sérül az Alkotmány 67. §-ában deklarált a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésének biztosítását szolgáló állami gondoskodásra és védelemre való alapjoga, mellyel alkotmányos visszásságot keletkeztet.

Megállapította továbbá, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete felismerve a helyzet jelentőségét, haladéktalanul intézkedett a sürgős, majd pedig a hosszabb távú megoldást jelentő beruházás végrehajtása érdekében.

Ajánlásában felkérte Tiszanána község polgármesterét, hogy az alkotmányos visszásság végleges orvoslása érdekében kísérje különös figyelemmel a községi óvoda rekonstrukciós beruházásának folyamatát, és segítse elő a munkálatok

mielőbbi befejezését, valamint az elkészült új községi óvoda műszaki átadásáról, illetve a kisgyermekek beköltözéséről haladéktalanul értesítse az országgyűlési biztost. A munkálatok befejezése a tervek szerint 1998 január végére várható.

OBH 8878/1996.

A magát algériai állampolgárnak valló személy beadványában kifogásolta, hogy 1996. VI. 26-a óta illegálisan tartják idegenrendészeti őrizetben a Szeged-Nagyfai BV. Intézetben.

Az országgyűlési biztos az ügyben a jogállamiság alkotmányos elvével összefüggésben a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog érintettsége alapján indított vizsgálatot.

A panaszos útlevél és vízum nélkül 1996 májusában a szlovén határon embercsempész segítségével érkezett Magyarországra. A BRFK Igazgatásrendészeti Osztálya határozatával a ki- és beutazás szabályainak megsértése miatt, kiutasította a Magyar Köztársaság területéről. Az országot 1998. V. 25-ig el kell hagynia. Mivel a kiutazáshoz szükséges úti okmánnyal és anyagi fedezettel nem rendelkezett, az 1993. évi LXXXVI. tv. 43. § (1) bek. *c)* pontja alapján kijelölt helyen való tartózkodását rendelték el, és a Balassagyarmati Határőr Igazgatóság közösségi szállásán helyezték el.

A panaszos a közösségi szállásra — engedélyezett kimaradásáról — nem érkezett vissza, ezért elrendelték körözését. Visszatértekor, két héttel később rendelték el idegenrendészeti őrizetét. Az őrizetet a Csongrád Megyei Bíróság 1996. XII. 11-én, végzésével megszüntette, és a panaszost a Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság közösségi szállásán helyezték el. A szállásra 1996 decemberének végén, engedélyezett kimaradásáról ismételten nem tért vissza. A rendőri előállításkor az eljáró hatóságnak hamis személyi adatokat adott meg, ezért a Fővárosi Főügyészség 1997. I. 11-én közokirat-hamisítás bűntette miatt megrovásban részesítette.

Mivel a panaszos a kiutazáshoz szükséges úti okmánnyal és fedezettel továbbra sem rendelkezett, a számára kijelölt tartózkodási helyen nem jelent meg a megadott határidőben. E magatartásával megkísérelte késleltetni, illetőleg megakadályozni a kiutasítás végrehajtását, és a kiutasítás hatálya alatt újabb bűncselekményt követett el, ezért a BRFK Igazgatásrendészeti Főosztálya — feltételezve, hogy a panaszos eddigi viselkedése alapján a megadott határidőig nem hagyja el az ország területét — elrendelte, a PKKB pedig 1997. VII. 14-ig meghosszabbította a panaszos újabb idegenrendészeti őrizetét, egyben a bíróság intézkedett a panaszos úti okmányának soron kívüli beszerzéséről.

Az országgyűlési biztos az idegenrendészeti hatóság eljárásával kapcsolatban alkotmányos jogot vagy jogszabályt sértő döntést, gyakorlatot nem állapított meg. Alkotmányos visszásság hiányában ajánlással nem élt.

OBH 8904/1996.

A panaszos az országgyűlési biztoshoz fordult, sérelmezve a Tiszaörsi Önkormányzat a tüzelőolaj-felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó támogatással kapcsolatos eljárását.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A panaszos kérelmet nyújtott be az önkormányzathoz háztartási tüzelőolaj-támogatás iránt, melynek eredményeként — a többi kérelmezőhöz hasonlóan egységesen — 2500 Ft támogatásban részesült. Ez minimális segítséget jelent, hiszen 2 olajkályhát üzemeltetnek, melyhez 1400 liter olajra van szükségük. A panaszos nyugdíjas, felesége csak házastársi pótlékot kap, jövedelmük alacsony. Az önkormányzat úgy tájékoztatott, hogy az 1996-ban hatályos rendelet mellékletében meghatározott 116 háztartással szemben 612 háztartással számoltak, mivel a tüzelőolaj-felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó hozzájárulás felosztásánál a képviselő-testület figyelembe vette mindazokat a háztartásokat, amelyek 1993-tól fokozatosan tértek át az olajfűtésről más fűtési módra. A pénzfelhasználásról a gazdasági, pénzügyi bizottság döntött. A kétfős háztartás részére 2 részletben 4500 Ft támogatást tudtak biztosítani, és ezt az elosztást a község lakói igazságosnak tartották. Az önkormányzat tájékoztatása szerint a panaszosok nagyrészt nem tüzelőolajjal fűtenek. A TÜZÉP-telepről beszerzett adatok alapján az 1996/97-es fűtési szezonra tüzelőolajat nem vásároltak. Háztartásukat cserépkályhával fűtik.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos beadványában az 1996-os évre vonatkozó eljárást sérelmezte, és nem az 1996/97-es fűtési szezonra vonatkozó elosztást, különösen mivel a rendelet alapján a támogatás 1996. XII. 31-ig állapítható meg, és fizethető ki. E megközelítésből közömbös, hogy a panaszos az 1996/97. évre nem vásárolt tüzelőolajat. Nem fogadható el az önkormányzat azon álláspontja, hogy a rendeletben meghatározott 116 háztartással ellentétben 612 háztartással számoltak, mivel a jogszabály szerint az önkormányzatokat megillető központi támogatás a háztartás nagyságának és a lakás alapterületének figyelembevételével számított támogatás és a fűtéskialakításhoz kapcsolódó támogatás összege. Ennek figyelembevételével kell a támogatásokat folyósítani. A szabályozás rászorultságtól függetlenül az önkormányzatok által szolgáltatott adatok alapján határozta meg a HTO-fűtéshez kapcsolódó, valamint más fűtési módra való átálláshoz szükséges hozzájárulások mértékét. Természetesen ez csupán hozzájárulás, nem fedezi a fűtés, és az átállás teljes költségét. Helytelen az az önkormányzati gyakorlat, amely az együttes rendeletben meghatározottaktól lefelé tért el, illetve a szociális rászorultságtól függően folyósította a támogatást. A rendeletben szereplő 116 háztartást figyelembe véve átlagosan 34 ezer forint a támogatás összege; a panaszos 2500 forint támogatást kapott. Ebből 2000 Ft-ot felvett, de a következő 2500 Ft részletösszeget visszautasította. Az önkormányzat, ha az adatszolgáltatás pontatlan volt, pótigénylést nyújthatott be, amennyiben az 1996. január és 1996. április 30. között támogatásban részesített háztartások száma meghaladta a korábbi adatszolgáltatásban szereplő háztartásokét. Az önkormányzat ezzel a lehetőséggel nem élt.

1997-től a fűtési hozzájárulásról a szociális törvénynek a lakásfenntartási támogatásról szóló része rendelkezik, de csak a rászorultságot veszi figyelembe. Az 1997-es költségvetési törvény a helyi önkormányzatok szociális feladatai közé sorolja a HTO-fűtési és átállási hozzájárulást, normatív állami hozzájárulás jogcímen. Az önkormányzat azzal, hogy a pana-

szos kérelmét nem az együttes rendelet szerint bírálta el, megsértette az Alkotmány 2. § (2) bekezdésben deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvét.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felhívta az önkormányzat figyelmét, hogy döntését módosítsa, a tüzelőolaj-felhasználás kiadásaihoz kapcsolódó támogatást az 1996-ban hatályos együttes rendeletben jelzettek szerint állapítsa meg, figyelembe véve a háztartásban élők számát és a lakás alapterületének nagyságát.

Az ajánlást az önkormányzat elfogadta, és intézkedett korábbi döntésének módosításáról. A támogatást részben az együttes rendelet szerint állapította meg, majd jelezte, hogy panaszos a meghatározott összeget átvette.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzat nem az ajánlásnak megfelelően intézkedett, az országgyűlési biztos válaszában az ajánlást változatlanul fenntartotta, megismételve korábbi érveit, és kérve, hogy az ügyet terjesszék a képviselő-testület, illetve egyet nem értés esetén a közigazgatási hivatal elé.

Az ajánlás fenntartására nyitva álló válaszadási határidő még nem telt le.

OBH 8957/1996.

A panaszos az országgyűlési biztos segítségét kérte a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei gyermek-egészségügyi ellátást érintő intézkedések felülvizsgálatához.

A beadvány vizsgálata során felmerült a lehető legmagasabb szintű testi-lelki egészséghez és a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjog sérelmének gyanúja.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a megyei önkormányzat a megye lakosságának egészségügyi ellátásában jelenleg öt kórház fenntartásával vesz részt. A többi járó- és fekvőbeteg-szakellátást biztosító intézmény fenntartása, valamint a teljes egészségügyi alapellátás (a háziorvosi felnőtt- és gyermekellátás, beleértve a védőnői hálózatot is) a települési önkormányzatok hatáskörébe tartozik. A panaszos által is sérelmezett első fokú MEP-döntés ellen a megyei önkormányzat fellebbezéssel élt, majd az OEP által hozott jogerős másodfokú döntés ellen — elsődlegesen a gyermekgyógyászati ellátást érintő tarthatatlan kapacitásszűkítés miatt — bírósághoz fordult. A kialakult feszült helyzet mielőbbi rendezése érdekében keresték a peren kívüli megegyezés lehetőségét a keresetet benyújtó két város, Miskolc és Mezőkövesd polgármestereivel. Megyei szinten az érintett önkormányzatok és intézményvezetők, az ÁNTSZ és az Egészségbiztosítási Pénztár részvételével a vitatott kérdésekben egyezségre jutottak az egészségügyi ellátások megfelelő biztosítása tekintetében.

Az egyezségnek részét képezte, hogy a Gyermek-egészségügyi Központ kapacitását az OEP-döntéshez képest 60 ággyal megemelték. Mindezek alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy fellépését igénylő alkotmányos jogsértés nem történt.

OBH 8961/1996.

A rádió több műsora foglalkozott a hivatásos nevelőszülői munkaviszony Bács-Kiskun megyei megszüntetésével. A Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat hivatásos nevelőszülői munkaviszonyt megszüntető döntése, az ezzel összefüggő helyzet megváltoztatása, az állami nevelt gyermekeknek és a volt hivatásos nevelőszülőknek a jogbiztonságát, illetve a gyermekek védelmét garantáló alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos hivatalból indított vizsgálatot.

A rádióriportokban (pl. Magyarországról jövök) megszólaltak a volt hivatásos nevelőszülők, akik már 1978, illetve 1990 óta foglalkoznak állami gondozott gyermekek nevelésével. Ez idő alatt családonként 14—15 gyermek nőtt fel családi körülmények között, és a döntés jelenleg is családonként 4—5 gyermeket érint.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a hivatásos nevelőszülői munkaviszonyról szóló rendeletet, valamint a munkaügyi szabályokat a munkaviszony megszüntetésekor nem sértették meg, a volt hivatásos nevelőszülőkkel az elszámolás megtörtént, a végkielégítést megkapták. A közgyűlés a 82/1996. sz. határozatában döntött a kiadások csökkentéséről, az intézményeknél végre kellett hajtani a létszámleépítéseket. Ez a döntés érintette a hivatásos nevelőszülői hálózatot is. E döntés indokoltságának ellentmond azonban az a körülmény, hogy a hivatásos nevelőszülői jogviszony megszüntetése következtében az ismételten intézeti nevelésbe kerülő gyermekek ellátása többletköltséget jelent, mivel az intézet keretein belüli ellátás nagyobb kiadást jelent, mint a nevelőszülői kihelyezésé. Nem fogadható el az a hivatkozás, hogy a volt hivatásos nevelőszülők munkaviszonyának megszüntetése nem jelentette azt, hogy a gyermekek újra intézetbe kerültek. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a volt hivatásos nevelőszülők ilyen lépésre nem is lesznek kénytelenek, hosszú távon ugyanis nem lehet építeni a gyermekszerető emberek érzelmeire. A volt hivatásos nevelőszülők között volt olyan család is, amelyeknél a GYIVI kezdeményezte a hivatásos nevelőszülői munkaviszony létesítését, akik 6 évre vettek először magukhoz állami nevelt gyermeket. A Megyei Közgyűlés elnöke úgy nyilatkozott, hogy ez az intézkedés pár millió forintos megtakarítást eredményezett, mely a vizsgálat megállapítása szerint nem áll arányban azzal a hátránnyal, amelyet az eddig családban nevelkedő gyermekek szenvedhetnek el, ha a volt hivatásos nevelőszülők a gondozási díj fejében már nem tudják vállalni nevelésüket, és így a családból kiszakadnak. A volt hivatásos nevelőszülők hosszú távon építettek empátiás beállítottságuknak megfelelő munkalehetőségre, a családok ezzel a körülménnyel számolva alakították ki életkörülményeiket, lehetővé téve, hogy a gyermekek családi körülmények között nevelődjenek. A sérelmezett döntés nem felel meg a jogbiztonság követelményének, így alkotmányos visszásság áll fenn a hivatásos nevelőszülői munkaviszony, gyakorlatilag előzmény nélküli, mintegy rajtaütésszerű megszüntetésével. Az Alkotmány 67. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családja, az állam és a társadalom részéről, arra a védelemre és gondoskodásra, amely megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Ezt az állami nevelt gyermekek esetében optimálisan a nevelőszülői kapcsolat biztosítja. A jogalkotó a nevelőszülői jogviszony rendezésére a munkaviszonyt találta a

legcélravezetőbbnek, ezért a hivatásos nevelőszülői munkaviszony megszüntetése a gyermekek alkotmányos jogát is sérti, mert bekövetkezhet, hogy a munkabérben nem részesülő nevelőszülők a gyermekeket nem tudják nevelni, akik így visszakerülnek az intézetbe.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felhívta a népjóléti minisztert, hogy ágazati irányító jogkörében vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy az egy megyét érintő kedvezőtlen döntés milyen módon orvosolható addig is, amíg a törvényi szabályozás e területnek intézményrendszerét, működésének személyi és tárgyi feltételeit biztosítja.

Felhívta Bács-Kiskun megyei közgyűlés elnökét, hogy a kérdést ismételten tűzze napirendre, és gondoskodjon a korábbi döntés felülvizsgálatáról, annak érdekében, hogy a hivatásos nevelőszülői munkaviszony — a költségvetés lehetőségeit figyelembe véve — a gyermekvédelmi törvény hatálybalépéséig visszaállítható legyen.

A miniszter közölte, hogy 1996-ban az érintett megye pályázat útján 28 millió forintot nyert család-, gyermek-, és ifjúságvédelmi célok megvalósítására. A közgyűlés az ajánlást nem fogadta el, a hivatásos nevelőszülői jogviszony visszaállítására nem látott lehetőséget. Az országgyűlési biztos ismételt ajánlásában — különös figyelemmel a minisztertől kapott információra — korábbi ajánlását fenntartva, kérte a közgyűlés intézkedését. A közgyűlés arra való hivatkozással, hogy a kapott támogatást a korszerűtlen, nagy létszámú gyermekotthonok helyett, családotthonok kialakítására kapták és használták fel, az ajánlásnak nem tett eleget. Az országgyűlési biztos az ajánlás fenntartása mellett jelezte, hogy az ügyet az Országgyűlés elé kívánja terjeszteni.

OBH 8970/1996.

A panaszos családja megélhetési gondjai és a Pest megyei TÁKISZ-szal való elszámolási vitája miatt fordult az országgyűlési biztoshoz. Panaszolta, hogy az Újszilvási Önkormányzat nem vette figyelembe a 40%-os munkaképesség csökkenését megállapító orvosi igazolást, amikor közmunkán foglalkoztatta, és nem állította ki a jövedelempótló támogatás továbbfolyósításához szükséges igazolást. Sérelmezte azt is hogy, bár három kiskorú gyermeket nevel, a szociális támogatás iránti kérelmét az önkormányzat elutasította.

Az országgyűlési biztos a szociális biztonsághoz való jog és a gyermekek megfelelő testi és szellemi fejlődéséhez való jog feltételezett sérelme miatt indított vizsgálatot.

A csatolt iratok alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszos munkanélküliként először munkanélküli segélyben, majd jövedelempótló támogatásban részesült 1995. VII. 29-ig. Mivel gerinc-rendellenességből származó mozgáskorlátozottsága miatt 40%-os rokkant, csak 6 napig tudta ellátni a polgármesteri hivatal által felajánlott közmunkát, ami kapálásból és bálás szalma emelgetéséből állt. Könnyebb munkát kért, de nem tudtak számára biztosítani. Munkaszerződésének idejét 6 nap kivételével betegállományban töltötte, és gyógyszeres kezelés alatt állt. A közmunkára orvosa tanácsa ellenére azért jelentkezett, mert 3 kiskorú gyermek neveléséről és ellátásáról kell gondoskodnia, és mert attól tartott, hogy elveszti további jogosultságát a jövedelempótló támogatásra. Munkaviszonyának megszűnését követően elszámolási vitája keletkezett a Pest megyei TÁKISZ-szal, amely a betegállomány utólagos elszámolása miatt több bért fizetett a panaszosnak, mint ami megillette volna. A jogosulatlanul felvett 6871 Ft munkabért a TÁKISZ visszakövetelte, de a panaszos azt vagyoni helyzete miatt nem tudta visszafizetni, és a követelés összegszerűségét is vitatta. A TÁKISZ értesítése a panaszos által csatolt iratok szerint is jogszerű volt, mert csak arra az időre jár táppénz, melyet a jogosult a jövedelempótló támogatást követően munkaviszonyban töltött. Számszaki ellenőrzésbe a vizsgálat azért nem bocsátkozott, mert a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXXIII. tv. szerint a jogalap nélkül kifizetett munkabér visszaköveteléséről szóló felszólítás ellen a munkavállaló 15 napon belül a munkaügyi bírósághoz keresetet terjeszthet elő. Munkaügyi vitában az országgyűlési biztosnak az 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdése alapján nincs hatásköre eljárni. Erről az országgyűlési biztos a panaszost tájékoztatta, és felhívta figyelmét, hogy a családja tartós megélhetési gondjai miatt forduljon lakásfenntartási támogatásért és átmeneti segélyért az önkormányzathoz.

A panaszos ezt követően jelezte, hogy az ingatlanát felajánlotta a Vöröskeresztnek üzlet létesítésére, ahol mint szociális közmunkást havi 12 972 Ft-ért foglalkoztatják. Ezzel egy időben kérte jövedelempótló támogatásának megszüntetését is. A gyermeknevelési támogatással és a családi pótlékkal együtt a család jövedelme 37 274 Ft volt. A családnak továbbra is megélhetési gondjai voltak, ezért a panaszos felesége 1997. január 1-jén ismételten támogatás iránti kérelmet nyújtott be az önkormányzathoz, de azt is elutasították.

Az önkormányzat polgármestere által megküldött iratok és tájékoztatás szerint megállapítható, hogy a panaszos lakásfenntartási kérelmét azzal utasították el, hogy a család indokolt kiadásai nem érik el az összjövedelem 35%-t. Lakásfenntartási kiadásként csupán 6000 Ft fűtési költséget ismertek el, figyelmen kívül hagyták az önkormányzat rendelete szerint is számba vehető villanyáram-fogyasztás költségeit és a gázpalack árát. Nem vizsgálták a fűtés tényleges költségét, és azt sem, hogy a kalkulált 6000 Ft-os elegendő-e a lakás egész napos megfelelő hőmérsékletű fűtésére. A környezettanulmányban nincs feljegyzés arról, hogy az apa 40%-os mozgáskorlátozott, és hogy a nagyobbik fiúgyermek hallássérült, ezért rendszeres orvosi ellenőrzése és kezelése indokolt. Figyelmen kívül hagyták, hogy a család csak hűtőládája eladásából tudta fedezni a fűtési költségét és gyógyszerkiadásait. Nem vették figyelembe, hogy a gépkocsi használatát a családtagok betegsége mennyiben indokolja.

Az országgyűlési biztos szerint nem volt kellően alátámasztva az a megállapítás, hogy a lakás berendezése, a család ruházatának állapota, élelmezésük minősége megfelelő. Nem készült kalkuláció arra nézve, hogy a fentiek szerint számba vett költségek után fennmaradó jövedelem elegendő-e a család, különösen a gyermekek megfelelő élelmezésére, az évszaknak megfelelő ruházkodására, gyógyítására, és életszín-

vonaluk olyan mértékű megőrzésére, mely eléri az Alkotmány 70/E. §-a szerint megkövetelhető minimális szintet.

Az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8.) AB határozata szerint a gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy e jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához. Ezért az Alkotmány a család (a szülők) tartási kötelezettségén túl, az állam és a társadalom számára is alapvető kötelezettségeket állapít meg. Ezt biztosítják az 1991. évi XX. tv. 129—135. §-ának rendelkezései, melyek a kiskorú veszélyeztetettségének megelőzését szolgálják, és melyek végrehajtására az önkormányzat rendelete nem tartalmaz szabályokat. Ezt a hiányosságot nem oldják fel az egyéb támogatásokra vonatkozó szabályok sem, mert nem teszik lehetővé, hogy az önkormányzat a kérelmek elbírálásánál az eltérő adottságokat (pl. kiskorú gyermekek száma, a család egészségi állapota, egyéb időszakosan jelentkező szükségletek) figyelembe vegyék. Egyedül aszerint minősítenek, hogy a lakásfenntartási költségek elérik, vagy meghaladják-e a jövedelem 35%-át. Nem lényegtelen pedig, hogy az ezen felüli jövedelemből hány személy tartásáról kell gondoskodni.

A fentiek alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy alkotmányos visszásságot keletkeztetett az, hogy Újszilvás Önkormányzata a rendeletalkotási kötelezettségének csak részben tett eleget. Nem alkotott rendeletet ugyanis az 1991. évi XX. tv. 129. és 135. §-ban megfogalmazott feladatok végrehajtására. Így olyan esetekben, amikor a rászorult család több kiskorút nevel, és a lakásfenntartási támogatás feltételeinek nem felelnek meg, nincs lehetőség arra, hogy a gyermekek neveléséhez rendkívüli, vagy rendszeres nevelési segélyt folyósítson, amely nem azonos az Sztv. 27. §-a szerinti gyermeknevelési támogatással. A konkrét kérelem elbírálásakor pedig figyelmen kívül hagyott olyan lényeges körülményeket, melyekre tekintettel a panaszos az önkormányzat rendelete szerint átmeneti segélyben, illetve a természetben nyújtható szociális ellátások közül a 46. és a 47. §-ok szerinti támogatásban — tüzelőutalvány, gyógyszertámogatás — részesülhetett volna.

Az országgyűlési biztos ajánlásban kezdeményezte, hogy az önkormányzat az 1991. évi XX. tv. 129. és 135. §-ában foglalt feladatok végrehajtására alkosson rendeletet a rendkívüli és rendszeres nevelési segély tárgyában. Továbbá, vizsgálja felül azt a korábbi döntését, mely szerint a panaszos és családja az önkormányzat rendeletének 42. és 46—47. §-ában foglalt feltételeknek nem felelt meg, és még átmeneti segélyezésük sem indokolt.

A polgármester az ajánlást elfogadta. Az önkormányzat a rendeletmódosítást elvégezte. A rendszeres és rendkívüli gyermekvédelmi támogatásban a panaszos is részesülhet, és az első havi kifizetés meg is történt részükre. Ezenkívül rendkívüli gyermeknevelési támogatásként — 8070 Ft értékben — térítésmentesen biztosítottak tankönyveket a gyermekek részére.

Az intézkedést az országgyűlési biztos elfogadta.

OBH 9003/1996.

Kecskeméti lakos fordult az országgyűlési biztoshoz, mert 1994-ben, a szabadpiacon vásárolt személygépkocsiját — amelyet szabályosan a nevére íratott és levizsgáztatott — 1995 decemberében a Siófoki Rendőrkapitányság lopás miatt elrendelt körözése alapján lefoglalták, és az eredeti tulajdonosnak visszaadták. Az átíratás időpontjában az ellopott gépkocsira érvényes körözés volt kiadva, a gépkocsi rendszáma az országos nyilvántartásban nem szerepelt, forgalmi engedélyét és a korábbi műszaki vizsgáztatás igazolását meghamisították, a biztosítási nyilvántartásokban azonos rendszámmal két azonos típusú és hengerűrtartalmú gépkocsit tartottak nyilván. Mindezek alapján lopás, csalás, orgazdaság és okirat-hamisítás bűntettének gyanúja miatt feljelentést tett a gépkocsi ismeretlen eladója ellen, de a nyomozást a rendőrség egy hét után megszüntette.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el.

A Somogy megyei főügyész tájékoztatása szerint a panaszos feljelentése ügyében a nyomozás azért volt egy hét után megszüntethető, mert a gépkocsilopás tettesének felderítése érdekében hónapokon keresztül folytattak eredménytelen nyomozást. A megszüntetés a főügyész álláspontja szerint törvényességi okból nem kifogásolható, ügyészi intézkedésre alapot nem szolgáltat.

A BM Adatfeldolgozó Hivatal megállapította, hogy a lopott gépkocsi alváz- és motorszáma, az eredeti rendszámmal együtt az átírás időpontjában érvényes körözés alatt állt, de a panaszos károsodását nem zárta volna ki az sem, ha a megvásárolt gépkocsi lopott volta az átírás időpontjában kiderül, mivel az ismeretlen elkövetővel szemben ekkor sem tudta volna kárigényét érvényesíteni. Az Országos Járműnyilvántartás, technikai tökéletesítése ellenére sem szünteti meg a szabad piacokon történő gépkocsivásárlások kockázati elemeit.

A panaszos beadványai alapján számos ügyészi és rendőri szerv vizsgálta, hogy az eljáró kapitányságon megtettek-e mindent az elkövetők felderítése érdekében. Megállapítható, hogy a panaszosnak nem volt lehetősége arra, hogy a más rendőri szervek által leleplezett elkövetők fotóit megnézhesse, és esetlegesen felismerje az őt megkárosító személyt. Erre irányuló kérését a rendőrség válasz nélkül hagyta. A hatóság — mérlegelési jogkörében — megfelelő indokolással elutasíthatta volna az indítványt, de annak válasz nélkül hagyásával megsértette a panaszos jogát a méltányos eljáráshoz, és nem tette lehetővé azt sem, hogy a hatóság intézkedésének elmulasztása miatt jogorvoslati jogával éljen. A Siófoki Rendőrkapitányság mulasztása az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság és jogbiztonság elvének megsértése miatt alkotmányos visszásságot okozott. Az alkotmányos visszásság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy milyen eredménnyel járt volna az eljárási szabályok betartásával, mulasztások nélkül lefolytatott eljárás.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a Somogy megyei rendőrfőkapitánynak ajánlotta, hogy vizsgáltassa meg

a nyomozás szakszerűségét, állapítsa meg az elkövetett eljárási szabálysértés okát, továbbá — amennyiben ez az eltelt idő ellenére tisztázható — az eljáró rendőrök felelősségének mértékét. A megállapítások alapján hatáskörében intézkedjék, hogy a kiadmányozási joggal felruházott vezetők az eljárási szabályok betartatása terén, az eredménytelen ügyekben is kellő alapossággal járjanak el, különösen az ügyféli jogok biztosítása kérdésében.

A főkapitány válaszában közölte, hogy a panaszos indítványa a segédhivatal tévedése miatt maradt válasz nélkül. Az ajánlásnak megfelelően intézkedésben hívta fel az érintett parancsnokok figyelmét arra, hogy a Be. vonatkozó szakaszait fokozottan tartsák szem előtt.

OBH 9019/1996.

1995 óta több mint száz panaszos sérelmezte az országgyűlési biztosnál, hogy az eredeti szerződés megkötése óta egyoldalúan megváltoztatott fizetési és kamatfeltételek miatt nem képes fizetni az OTP-nél, illetve a takarékszövetkezetnél lévő lakáshitele törlesztőrészleteit. A panaszosok a kialakult helyzetet igazságtalannak és jogtalannak érzik, mert önhibájukon kívül kerültek olyan szociális helyzetbe, amely miatt az időközben hátrányosan megváltozott kötelezettségük teljesítése lehetetlenné vált; a hitelező minden esetben végrehajtási eljárást indít ellenük, amelynek során a panaszosok lakását, házát sokszor a lakás értékéhez képest jelentéktelen kölcsöntartozás miatt, többnyire jóval a piaci értéke alatti áron elárverezi; a végrehajtás eredményeként volt tulajdonukban, a mindenkori piaci áron bérlőkké válhatnak, vagy igen rossz adottságú másik lakásban kénytelenek élni, a legrosszabb esetben pedig hajléktalanná válnak; a szerződéskötés idején nem feltételezhették a társadalmi, gazdasági viszonyok olyan mértékű változását, amelynek eredményeként a jelenlegi helyzetbe kerültek.

Az Alkotmányban rögzített tulajdonhoz való jog, valamint a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja miatt az országgyűlési biztos vizsgálatot indított. Elemezte az eredeti hitelszerződések létrejöttekor — azaz a rendszerváltás előtt — nyújtott lakáskölcsönöket érintő jogszabályi hátteret.

A lakáskölcsönöket az állam nyújtotta erre felhatalmazott pénzintézete, az OTP útján. A lakáskölcsön-szerződések az OTP által kidolgozott típusszerződések alkalmazásával jöttek létre. A kölcsönök szociálpolitikai célja a lakosság tömeges lakáshoz juttatása és az építőipari nagyvállalatok fenntartása volt. Az OTP a kedvezményes állami lakáskölcsönöket az állam által jogszabályokban meghatározott feltételekkel folyósította, nem volt lehetőség szabad megállapodásra. A feltételek fennállása esetén az OTP a szerződés megkötését nem tagadhatta meg. Megállapítható tehát, hogy az akkori pénzügyi jogi szabályozás miatt sem az állam és bankja, sem az állami kölcsön és a bankkölcsön nem különült el egymástól. A rendszerváltás előtti pénzgazdálkodásban a pénz — az állam és bankja kapcsolatában — adminisztratív kategória volt, a pénzeszközök átcsoportosításához pusztán politikai (államigazgatási) döntésre volt szükség. Ez azt jelentette, hogy az állami költségvetés forrásai nem különültek el az állam pénzintézetének forrásaitól (pl. alapítói vagyon, betétek). Ezt támasztja alá az 1979-ben gazdasági alkotmánynak számító, az állami pénzügyekről szóló törvény is, amely egyértelműen kifejezte, hogy a bankok és az állampolgárok között létrejött pénzügyi viszonyok, és az ezek irányítására, működtetésére létrehozott intézmények az állami pénzügyek rendszerébe tartoznak. Az állam az állami pénzügyek körébe tartozó feladatokat a bank- és hitelrendszer útján oldotta meg.

A személyi tulajdonú lakások finanszírozásának technikai szabályait minisztertanácsi rendeletek tartalmazták. Az 1982-ben kiadott MT rendeletből megállapítható, hogy a kedvezményes kamatozású, hosszú lejáratú kölcsönt az OTP útján az állam nyújtotta. Ezeket a kölcsönöket azok vehették igénybe, akik nem estek a szociálpolitikai megfontolásokból támogatni kívánt körön kívül, nem rendelkeztek már lakással. A kedvezményes kölcsön felhasználásával történő vásárlás esetén a megszerezhető lakás nagysága is korlátozott volt.

A lakásfinanszírozás rendszerében az 1991. évi költségvetési törvény hozott változásokat, mert megváltoztatta az alapkoncepciót, és magát a rendszert is. Megemelte a kölcsönök kamatát, illetve a rendelkezéseiben az szerepel, hogy a kölcsön egy részét a pénzintézet nyújtotta, s ezzel megváltoztatta a régi jogviszonyok tartalmát. Ez ellentétes a jogállamiság eszméjével. A költségvetési törvény az állam és bankja, általánosabb értelemben az államháztartás és a monetáris rendszer elválasztásának jegyében született. Az OTP-t is le akarta választani az államról, nemcsak a tulajdonosi konstrukció megváltoztatásával, hanem a nem üzleti szempontok szerint működő finanszírozás tekintetében is.

Felmerült a kérdés, hogy milyen szempontok szerint célszerű az államháztartás helyzetének javítása érdekében a társadalomban és a gazdaságban elosztani a terheket. A lakáskölcsönök adósai nem voltak alkupozícióban. A terhek elosztása során a lakáskölcsönök finanszírozási rendszerének megváltoztatása ezzel szemben viszonylag könnyű feladat volt. Akik tehették, visszafizették a kölcsönt. Akik nem fizették vissza, azok vagy nem tudták ezt megtenni, vagy a kölcsön egy részének elengedésére vonatkozó megoldást választották. Az eladósodottak azonban többségükben olyan társadalmi réteghez tartoztak, illetve tartoznak, amelynek nem állt módjába a kedvezmények egyik formájának „elfogadása” sem.

A kamatfizetés és a kamat fogalma is más jelentéssel bírt a rendszerváltás előtt, hiszen nem volt üzleti kategória. Az új szabályozásban az érintett állampolgárok helyzete lényegesen hátrányosabbá vált. A megemelt fix kamat egyfelől az eredeti fizetési kötelezettség négyszeresét jelentette, másfelől pedig veszélyeztette az adósok egzisztenciális biztonságérzetét.

Az adósok szociális helyzetét nehezítette, hogy a fizetések korántsem emelkedtek olyan mértékben, mint az árak, köztük a kölcsönadott pénz ára, a kamat. Meg kellett küzdeniük személyes életfeltételeik romlásával és az emelkedő kamatokkal. Amennyiben — körülményeik romlása miatt — nem voltak képesek fizetni a törlesztőrészleteket és a kamatokat, a bank követelése — 30% feletti kamat és a 6% késedelmi kamat mellett — nem egészen három év alatt megduplázódott.

Megállapítható tehát, hogy az 1989 előtt nyújtott kedvezményes kamatozású állami kölcsön teljesen mást jelentett a hetvenes—nyolcvanas években, mint a kilencvenes évek elején. A hetvenes—nyolcvanas években a szerződés formájában létrejött jogviszony lényegét tekintve nem szerződés — legalábbis nem a piacgazdaság viszonyai között értelmezhető szerződés — volt, hanem a közjog körébe tartozó jogviszony, amivel az állam szociálpolitikai szempontokat figyelembe véve nyújtott állami támogatást. A költségvetési törvény, amíg a rendszerváltás gyakorlati problémáit próbálta megoldani, nem adott megoldást azok számára, akik képtelenek voltak a rendszerváltással együttjáró terheket saját erőből viselni. A piaci mechanizmus rendszerében a legrosszabb szociális helyzetű rétegekbe kerültek többsége nyugdíjas, rokkantnyugdíjas, munkanélküli, kis fizetésű vagy sokgyermekes család tagja.

A panaszosoknak a legnagyobb sérelmet a tulajdonukban álló ingatlan elárverezése jelenti. Ezért a vizsgálat kiterjedt a hatályos ingatlanvégrehajtás szabályainak elemzésére is. A végrehajtási törvény alapján az árverésre kerülő lakás vagy családi ház a piaci ár feléért is értékesíthető. Ez azért fordulhat elő, mert az értékesítési ajánlat egy időpontra korlátozódik és a valódi „piac" feltételei létrejöttének kicsi a valószínűsége. Az árverés ugyanis kényszerértékesítést jelent, az árverésre kerülő lakást, családi házat el kell adni. A kikiáltási ár megegyezik a becsértékkel, ami — elvileg — a piaci ár, de ha a lakás ezen az áron nem értékesíthető, az árverés során akár a felére is csökkenhet. Az árverési vevők a vételár lehető legalacsonyabb megállapításában érdekeltek. Az árverés során a szereplők többsége abban érdekelt, hogy az értékesítés mielőbb megtörténjen. A jelzálog jogosult hitelező azért, mert így legalább részben hozzájuthat követeléséhez. A végrehajtó azért, mert sikeresen befejezheti az ügyet, és díjazása is ettől függ. Az árverési vevő azért, mert általában a piaci árnál olcsóbban juthat lakáshoz vagy családi házhoz. Megállapítható tehát, hogy a végrehajtási törvény konstrukciójában az idő és az ár konfliktusa az ár rovására oldódik meg.

A végrehajtás során speciális problémát jelent az, hogy a lakást lakottan árverezik. Ez a tény egyrészt a becsérték megállapításánál, másrészt az adós jogi helyzete miatt okoz gondot. A gyakorlat szerint a lakott lakás becsértékét a piaci ár 50—75%-ában állapítják meg. Vételi ajánlat hiányában a kikiáltási árat a feléig le lehet szállítani, így lakott lakás vételára a piaci ár negyede is lehet. A lakott lakás árverési értékesítésére kifejezett rendelkezéseket tartalmazó jogszabály nem létezik, ezért nincs közvetlenül szabályozva a volt tulajdonos „jogállása". A Ptk. szerint a tulajdonos jóhiszemű birtokosnak tekinthető. A helyzet megoldása két módon lehetséges; vagy cserelakásba költözik, vagy bérleti szerződést köt a tulajdonossal. Mindkét esetben a két fél megállapodására van szükség, ennek hiányában a bíróság dönthet.

A lakásokkal kapcsolatos végrehajtási szabályok megváltoztatására nemcsak a rendszerváltás előtt nyújtott lakáskölcsönökkel kapcsolatos problémák miatt van szükség. Az otthon, mint a privát szféra bázisa állami beavatkozással védendő érték. Biztosítani kell, hogy a szociális szükségletet meg nem haladó lakásépítés és vásárlás céljaira kölcsönt igénybe vevők veszteségei a lehető legkisebbek legyenek.

A vizsgálat megállapította, hogy a jelenlegi helyzet alkotmányos visszásságot okoz, sérti az Alkotmányban rögzített tulajdonjog védelmét, mivel a hatályos végrehajtási szabályok az adósok tulajdonjogának védelmére nem biztosítanak megfelelő garanciákat. Ezért ezekre a lakóingatlanokra speciális végrehajtási szabályokra lenne szükség, olyanokra, amelyek nem teszik lehetővé az ingatlan forgalmi értékénél lényegesen alacsonyabb áron történő árverési értékesítését. Az a tény, hogy a volt tulajdonosok jogállása az árverést követően nincs szabályozva, az Alkotmányban deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonságukat sérti.

A vizsgálat megállapításai alapján az országgyűlési biztos ajánlásában felkérte a kormány elnökét, hogy új kormánykoncepció alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket a bírósági végrehajtásról szóló törvény ingatlanvégrehajtásra vonatkozó részeinek módosítására, illetve kiegészítésére.

A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt el.

Kapcsolódó ügyek: OBH 4903, 5003, 5233, 5957, 6148, 6290, 6923, 7031, 7032, 7034, 7200, 7447, 7481, 7699, 7737, 7809, 7918, 8435, 8666, 8773, 8817, 9078, 9174/1997.

OBH 9032/1996.

A Mai Nap 1996. XII. 4-i számában „Cserbenhagyott öngyilkos" címen megjelent cikk nyomán az országgyűlési biztos hivatalból indított eljárást. A cikk szerint — a panaszos — 19 éves fiatalember a társadalombiztosítás és a szociális rendszer számkivetettje, mert 67%-os rokkant, de nem jár neki segítség.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat során megállapította, hogy a panaszos 1996. X. 16-án rokkantsági járadék megállapítását kérte a Fővárosi és Pest Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságtól. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár I. fokú Orvosi Bizottsága 1996. XI. 11-i szakvéleménye megállapította, hogy az igénylő munkaképesség-csökkenése 67%, III. csoportú rokkant, rokkantságijáradék-igényét az igazgatóság jogalap hiányában jogszerűen elutasították.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat során megállapította, hogy az elutasítás jogszerű volt. Megállapította azonban azt is, hogy az igénybejelentés — Állapítottak-e meg részére rendszeres járadékot, kivételes ellátást, illetve egyéb rendszeres pénzellátásban részesül-e? — kérdésre, nemleges választ adott az igénylő. Az Országos Orvosszakértői Intézet I. fokú Orvosi Bizottsága 1996. XI. 11-én kelt szakvéleménye szerint a kórelőzmény 1995 októberében kezdődött még az igénylő 18. életéve betöltése előtt, és a munkaképesség csökkenése még a vizsgálat időpontjában is 67%-os volt. Ennek ellenére nincs arra utalás, hogy az igénylő a T. 8. §-ának megfelelően tájékoztatást kapott a magasabb összegű családi pótlékra való jogosultságról, vagy hogy megkérdezték tőle, hogy miért nem részesül családi pótlékban, vagy hogy ezen igényének érvényesüléséhez bármilyen segítséget kapott.

Az országgyűlési biztos a rendelkezésre álló orvosi vélemény alapján felhívta a panaszos nevelőanyja figyelmét a jogosultságra és az igény benyújtásának lehetőségére. Ezt

követően rövid úton megkereste az Egészségbiztosítási Pénztár ceglédi kirendeltségét, és kérte a panaszos családipótlék-jogosultságának vizsgálatát, és folyamatosan közreműködött abban, hogy a szükséges adatok eljussanak az ügyféltől a kirendeltséghez.

A kirendeltség az országgyűlési biztos által 1997. V. 8-án átküldött iratanyag alapján e napot tekintette az igénybejelentés napjának. Az igény elbírálása további késedelmet szenvedett, míg végül a családi pótlék összegét 6 hónapra visszamenőleg — 50 400 Ft összegben — állapították meg. 1997. VIII. 18-án a kiutalás megtörtént, a 6 hónapot meghaladó családi pótlék igénylést elévülés miatt elutasították.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a tb szervei, mind a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság, mind az Egészségbiztosítási Pénztár ceglédi kirendeltsége jogszerűen járt el, amikor a rokkantságijáradék-igényt jogosultság hiányában elutasította, illetőleg a családi pótlékot az igénybejelentést megelőző 6 hónapra visszamenőleg állapította meg. Mégis súlyosan sérült a panaszos szociális biztonsághoz való joga azzal, hogy a nevelőszülő nem tudta, hogy gyermeke után 67%-os rokkantsága miatt a 18. életéve betöltését követően is jogosult családi pótlékra. A fentiekről a rokkantsági járadék igényét elutasító Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság sem adott tájékoztatást, ezzel elmulasztotta a T. 8. §-ában, valamint az Áe. 16. § (3) bekezdésben előírt kötelezettségét. Az országgyűlési biztos a vizsgált ügy kapcsán felkérte a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság vezetőjét, hogy gondoskodjék annak megszervezéséről, hogy az ügyfél kellő segítséget, felvilágosítást kapjon. Az igazgatóság vezetője az ajánlást elfogadta, a jövőben a rokkantságijáradék-igény megállapításáról vagy elutasításáról szóló határozat indokolási részében tájékoztatást adnak a családi pótlék igénylésének lehetőségéről is, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság a központilag rendszeresített nyomtatványok folyamatban lévő felülvizsgálata és korszerűsítése során az ajánlásban foglaltakra figyelemmel lesz.

OBH 9100/1996.

A panaszos és felesége házasságuk megromlása miatt a városi bíróságtól kérte a házasság felbontását és a gyermek elhelyezését. A bíróság végzésében úgy határozott, hogy a panaszos jogosult minden hét vasárnapján 9.00—11.00 óráig a gyermekkel találkozni az anya mindenkori lakásán. A végzést a bíróság előzetesen végrehajthatóvá nyilvánította. Az illetékes gyámhatóságon az apa többször bejelentette, hogy a kapcsolattartás elmaradt, és intézkedést kért. A gyámhatóság a panaszos kérelmét elutasította. A panaszos a fellebbezése során a másodfokú hatóság az elsőfokú döntést megsemmisítette, és utasította az elsőfokú hatóságot a panaszos által előterjesztett, végrehajtási intézkedésre irányuló kérelem elbírálására. Az elsőfokú gyámhatóság a döntést nem hozta meg.

Az országgyűlési biztos a jogállamiság sérelmének gyanúja miatt az ügyben vizsgálatot indított.

Az Alkotmány 2. §-a deklarálja a jogállamiságot. A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak a fair eljáráshoz szükséges eljárási garanciák. A jogállamiság keretébe tartozó alkotmányos követelmény a jogerő intézménye is. A jogerő tiszteletben tartása a jogrend egészének biztonságát szolgálja. Az elsőfokú gyámhatóság tehát, amikor a másodfokú hatóság határozatának nem tett eleget — nem folytatott le újabb eljárást és az ügyben nem hozott határozatot — megsértette a jogállamiság elvét, és alkotmányos visszásságot okozott. Súlyosbító körülmény, hogy az Alkotmány a 15. § és 16. §-ában kifejezetten az állami szervek feladatává teszi a házasság, a család intézményének és az ifjúság érdekeinek védelmét. A gyermeknek egészséges fejlődéséhez nemcsak az anyai gondoskodásra, hanem az apa nevelésére is szüksége van. A külön élő szülőnek, jelen esetben az apának joga van ahhoz, hogy gyermekével kapcsolatot tartson fenn. A másik szülőnek pedig kötelessége, hogy a kapcsolattartás lehetőségét biztosítsa. Ha ez nem történik meg, a gyámhatóság feladata, hogy intézkedjen a kapcsolattartás megvalósulása érdekében. Így a gyámhatóság a jogállamiság elvén kívül a család intézményét és az ifjúság érdekeit védő alkotmányos rendelkezéseket is megsértette.

Az alkotmányos visszásságok orvoslására az országgyűlési biztos felkérte a jegyzőt, hogy az elmulasztott határozat pótlásával kötelezze az anyát a bíróság ítéletének végrehajtására, továbbá felkérte a polgármestert, hogy tegyen intézkedéseket a hasonló mulasztások jövőbeni elkerülése érdekében.

Az országgyűlési biztos ajánlását az érintett hatóságok elfogadták.

OBH 9143/1997.

Egy parlamenten kívüli párt több megyei szervezete fordult beadvánnyal az országgyűlési biztoshoz, melyekben azt sérelmezték, hogy az Országgyűlés határozatának rendelkezései szerint az 1997. XI. 16-ára tervezett Magyarország NATO-csatlakozásával kapcsolatos népszavazáson a különböző választási szervekbe tagokat, illetve megfigyelőket csak a parlamenti képviselettel rendelkező pártok küldhetnek. Ez sérti a demokráciát, az ország lakosságának, valamint a parlamenten kívüli pártoknak, civil szervezeteknek, és az őket támogató választópolgároknak az érdekeit.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye, illetve a diszkrimináció tilalma sérelmének veszélye miatt vizsgálatott indított. Az országgyűlési biztosok állandó gyakorlata, hogy az alkotmányos jogokkal egyenértékűnek kezelik a nem alanyi jogként megfogalmazott alkotmányos elveket, illetve az alkotmányos tilalmakat, így a jogbiztonság követelményének sérelmét, vagy a megkülönböztetést, de nem tekintik alkotmányos visszásság okozására alkalmasnak, ha ezzel együtt a panaszos alanyi joga, vagy az Alkotmány által védett egyéb érdeke nem sérült.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a népszavazás lebonyolításakor a választási szervek — az Országos Választási Bizottság kivételével — nem rendelkeznek megbízott tagokkal. Az Országgyűlés ebben a rendezetlen jogi helyzetben hozta meg határozatát. A joghézag alkalmas volt a jogbiztonság megsértésére, ám az Alkotmánybíróság a népszavazási törvényt, mint alkotmányellenest

1997. december 31-i hatállyal megsemmisítette, egyidejűleg felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának tegyen eleget. A jogbiztonság absztrakt sérelmének orvoslása tehát folyamatban van.

A választási szervek működése és tevékenysége nyilvános, a rendelkezésükre álló adatok, tények nem titkosíthatók, munkájuknál a sajtó képviselői külön engedély nélkül jelen lehetnek. A választási szervek választott tagjai hivatalban maradtak, vagyis nem kizárólag a parlamenti pártok megbízottai végzik a szavazatok számlálását és a népszavazás eredményének megállapítását. Az esetleges választási csalás alkotmányos alanyi jogot akkor érintene, ha a választások tisztaságát ellenőrizni hivatott hatóságok törvényben előírt kötelezettségeiknek nem tennének eleget. Az egyes választási szerveknek a beadványt tevők által kifogásolt összetétele és az alkotmányos jogok közti összefüggést a fentiek szerint megalapozó adat nem merült fel. Az országgyűlési biztos általános helyettese azt is megállapította, hogy a pártok megbízottai közfeladatot látnak el a választási szervekben, és nem az a feladatuk, hogy nézeteiket népszerűsítsék. Ennek megfelelően a panaszosok választási esélyeit a választási szervekben való részvételük, vagy annak kizártsága nem befolyásolja. A pártnak az a megítélése pedig, hogy a „mostani hatalom számára nem kívánatos" nem kapcsolható hatósági intézkedésekhez, az alanyi jogokkal, illetve az Alkotmányban védett érdekekkel nem hozható összefüggésbe.

A parlamenti képviselettel nem rendelkező pártok, illetve a civil szervezetek kizárása a választási szervekben való részvételből nem érinti szabad működésüket és a népszavazással kapcsolatos nézeteik szabad kifejtését. A választópolgárok érdekeit ez a kizárás szintén nem érinti, mivel éppen a népszavazás ad lehetőséget az érdekeiknek megfelelőnek tartott döntéshez való hozzájárulásra, amit nem befolyásol a választási szervek összetétele.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a vizsgálat megállapításai alapján a beadványt nyilvánvalóan alaptalannak minősítette, és elutasította.

OBH 9167/1996.

Önkormányzati bérlakásukat megvásároló volt bérlők fordultak kérelemmel az országgyűlési biztoshoz, az önkormányzati tulajdonú lakásaik elidegenítése során kikötött 5 éves elidegenítési tilalom miatt.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a szociális biztonság sérelmének veszélye miatt indított vizsgálatot.

Az önkormányzat a panaszosok lakóépületét, 1994-ben elidegenítésre jelölte ki, és a bérlők bejelentették vásárlási szándékukat. Az önkormányzati rendelet szerint a bérlakások vételára a beköltözhető forgalmi érték 50%-a, és aki a vételár egyösszegű megfizetését vállalja, azt a vételárból további kedvezmény illeti meg. A bérlők egyike 1994-ben befizette a kedvezménnyel csökkentett vételárat, és csak a szerződés 1995. februári aláírásakor értesült arról, hogy a lakásokra vonatkozóan az eladó 5 évig szóló elidegenítési tilalmat jegyeztet be, és ehhez a szerződésben a vevőnek hozzájárulást kell adnia. A szerződést aláírta, abban a reményben, hogy az elidegenítési tilalom csak azokra vonatkozik, akik a lakásukat részletfizetési kedvezmény igénybevételével vásárolták meg. A földhivatal a tulajdoni lapokra az elidegenítési és terhelési tilalmat nem jegyezte be, mert ahhoz a vevők külön nyilatkozatban nem járultak hozzá. Az önkormányzat azonban a szerződésben vállalt kötelezettségnek az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés hiánya ellenére is érvényt kívánt szerezni. A panaszosok azt kifogásolták, hogy lakásukkal a teljes vételár kifizetését követően sem rendelkezhetnek szabadon, és ezzel jelentős kárt szenvedtek, mert egyesek a vételárat kölcsönökből fizették ki, és a lakás értékesítése nélkül azt nem tudják visszafizetni, vagy számukra megfelelő méretű kisebb, alacsonyabb költséggel fenntartható lakást vásárolni.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének álláspontja szerint nem minősíthető jogellenesnek az önkormányzati rendelet előírása, mert a lakástörvény felhatalmazása alapján szabályozza rendeletben a vételárra adott kedvezmények mértékét és annak feltételeit. E támogatás feltétele, hogy az önkormányzati lakás bérlője az önkormányzati támogatást a vásárlást követően ne anyagi haszonszerzés céljára használja fel. Nem önkényes az önkormányzat azon döntése, amely a készpénzes fizetésre adott — országos átlagban is magasnak számító — kedvezmény visszatérítéséről rendelkezik arra az esetre, ha azt a vevő további anyagi előny szerzésére akarja felhasználni. Az önkormányzat azt a nemkívánatos folyamatot kívánja korlátozni, hogy az önkormányzati kedvezményekkel vásárolt lakást már az adásvételi szerződést megelőzően, előszerződéssel — vagy közvetlenül azt követően szerződéssel — piaci forgalmi értéken elidegenítik, különösen, ha az árbevételt nem lakásszerzésre használják fel. A rendelet egyes esetekben azonban a tulajdonosi jogok olyan korlátozását jelentheti, amely veszélyeztetheti a vevők megélhetését. Az állami, és önkormányzati lakásvásárlási támogatási formák közös jellemzője, hogy méltányossági körben az arra jogosult szerv elengedheti a visszafizetési kötelezettséget. Így nem kizárt az elidegenítési és terhelési tilalom átvitele másik lakásra, ha az a vevő — önkormányzat által elismert — jogos igénye alapján megfelelő, és nem jár az érdekeltek alapvető jogainak veszélyeztetésével, vagy nem vezet illetéktelen előnyökhöz.

Az önkormányzat rendelete azonban nem teszi lehetővé az egyedi elbírálást a lakásukat vételárkedvezménnyel megvásároló volt bérlők esetében, és ezzel az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében deklarált szociális biztonsághoz való joguk sérülhet. Az országgyűlési biztos általános helyettese ezért ajánlotta, hogy az önkormányzat a rendeletét úgy módosítsa, hogy az illetékes önkormányzati bizottság — különösen a lakásban lakók személyi, anyagi körülményeinek változására tekintettel — egyedi elbírálással, méltányossági alapon a fentiek szerint megvásárolt lakás elidegenítéséhez hozzájárulhasson, illetve a vételárkedvezmény visszafizetésének elengedését, vagy másik lakásra való átvitelét engedélyezhesse.

Az ajánlást az önkormányzat elfogadta, a rendeletét módosította.

OBH 9792/1997.

A panaszosok a Miskolci Önkormányzat TELPARK (fizető-) parkolási rendszert szabályozó helyi rendeletét kifogásolták.

Az országgyűlési biztos a diszkrimináció gyanúja miatt vizsgálatot indított.

Az önkormányzat rendelete értelmében a mozgáskorlátozottak csak a részükre kijelölt parkolóhelyeken várakozhatnak díjmentesen. Gyakorlatban az engedéllyel rendelkezők nem mindig tudták igénybe venni a számukra fenntartott parkolóhelyet, mert az már foglalt volt. Így az engedéllyel rendelkező mozgáskorlátozottnak is fizetnie kellett a parkolásért. A gyakorlati tapasztalatok alapján a rendeletet az önkormányzat 1998. január 1-jétől módosítani kívánta, a rendelet tervezetét a biztos kérésére megküldte.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a helyi parkolási rendelet tervezete önkényesen két csoportra osztja a parkolási engedéllyel rendelkező mozgássérülteket azzal, hogy nem biztosítja minden parkolási engedéllyel rendelkező mozgássérültnek a kedvezményes árú bérlet megvételének lehetőségét. Elfogadása esetén a rendelet 3. § (3)—(4) bekezdései sértenék az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített diszkrimináció tilalmának elvét.

A biztos vizsgálta, hogy nem ütközik-e a helyi rendeletnél magasabb rendű jogszabály rendelkezésébe az, hogy az engedéllyel rendelkező mozgáskorlátozottak, csak a kiegészítő táblával számukra kijelölt helyen parkolhatnak ingyenesen. Megállapította, hogy nincs olyan jogszabályi rendelkezés, mely meghatározná a fizetőparkolókra vonatkozó mindenkori önkormányzati rendelet keretét. Keretszabály nélkül viszont az önkormányzatok más-más szabályozást alakítottak ki.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felkérte a közlekedési, hírközlési és vízügyi minisztert, hogy a belügyminiszterrel egyetértésben, az egységes szabályozási elvek kialakítása érdekében — a KRESZ új szakaszának beiktatásával — határozza meg, hogy a korlátozott várakozási övezetek szabályai a parkolási engedéllyel rendelkező mozgáskorlátozottak esetén hogyan alkalmazható. Felkérte a polgármestert, hogy kezdeményezze az önkormányzat új fizetőparkolási rendszerről szóló rendeletének olyan módosítását, mely szerint annak tárgyi hatálya nem terjed ki az engedéllyel rendelkező mozgáskorlátozott személyek gépjárműveire.

A válaszadási határidő nem telt le.

Kapcsolódó ügyek: OBH 9663/1997, 9664/1997, 9668/1997, 9669/1997, 9672/1997.

OBH 9885/1997.

A Magyar Alkotóművészek Országos Egyesületének elnöke panaszt nyújtott be a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány előkészületben lévő alapító okiratának módosításával kapcsolatban.

Az országgyűlési biztos az 1993. évi LIX. tv. 16. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás — amely lehetőséget biztosít vizsgálat elrendelésére abban az esetben is, ha az alkotmányos jogokkal összefüggésben sérelem bekövetkeztének közvetlen veszélye áll fenn — alapján a szociális biztonsághoz való jog sérelmének veszélyére való tekintettel vizsgálatot indított.

A kormány 117/1992. (VII. 29.) Korm. rendeletével megszüntette a Magyar Köztársaság Művészeti Alapját és annak jogutódjaként létrehozta a Magyar Alkotóművészeti Alapítványt. Az Alapítvány a Ptk. módosítása alapján 1994. január 1. óta közalapítványnak minősül.

A 117/1992. (VII. 29.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezte a Művészeti Alap egységes segélyezési rendszeréről szóló 26/1967. (VII. 26.) Korm. rendeletet. A 117/1992. (VII. 29.) Korm. rendelet 1. § (4) és (5) bekezdésében a kormány úgy rendelkezett, hogy az Alap tagjai és családtagjaik részére 1992. október 1-jéig megállapított nyugdíjsegélyek (saját jogú, özvegyi, szülői nyugdíjsegély) és árvasági segélyek folyósítását az alapítvány veszi át, és a járulékokat a nyugdíjakra vonatkozó rendelkezések szerint rendszeresen emeli. Ezeknek az ellátásoknak a folyósítását 2002. december 31-ig az állami költségvetés fedezi. E rendeletben vállalt kötelezettségének a kormány oly módon tesz eleget, hogy az állam éves költségvetésében a XVIII. fejezet (Művelődési és Közoktatási Minisztérium) 7. alcímszáma (alapítványok támogatása) alatt egy meghatározott összeget biztosít a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány számára.

A Magyar Alkotóművészeti Alapítvány — jogutódként — alapításakor megkapta a Magyar Köztársaság Művészeti Alapjának vagyonát.

1991 novemberében az Alap tagjai létrehozták a Magyar Alkotóművészek Országos Egyesületét (MAOE), amelybe néhány hónap leforgása alatt 5500 tag lépett át. Az egyesület tagjai a Közalapítvány kizárólagos kedvezményezettjei. Az Alapítványnak 1992-ben átadott vagyon ténylegesen 500 millió forinttal kevesebb volt az Alapító okiratban rögzített vagyoni értéknél. A 2015/1993. (HT. 10.) Korm. határozat elismerte a vagyoni hiányt, de a vagyon pótlását az alapítvány vagyonhasznosítási és átalakítási programjától tette függővé. A program elkészült, a kormány azt a 2038/1994. (IV. 25.) Korm. határozatával elfogadta, de a vagyonpótlás — bár e tárgyban több kormányhatározat is született — 2035/1993. (IX. 9.) Korm. határozat, 2062/1993. (XII. 31.) Korm. határozat, 2046/1995. (III. 1.) Korm. határozat — több mint két évig nem történt meg.

A vagyonpótlás elmaradása és a nyugdíjsegélyek késedelmes átutalása miatt OBH 2867/1995. számon az országgyűlési biztos vizsgálatot folytatott. A vizsgálati jelentésben megfogalmazott ajánlás is közrejátszott abban, hogy több részletben ugyan, de megtörtént a vagyonpótlás. Ennek ellenére a MAK az Alapító okiratban rögzített közfeladataiból a nyugdíjak folyósítását csak nagy nehézségek árán tudja teljesíteni. Ez a helyzet az alapítás hibáira, valamint a korábbi kuratórium hanyag gazdálkodására vezethető vissza. Az ÁSZ 1993—1995. XII. 3. közötti időszakra vonatkozó vizsgálata, részletesen foglalkozik ezekkel a problémákkal.

A művelődési és közoktatási miniszter előterjesztést készített a kormánynak a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány működőképességének helyreállításáról, gazdasági helyzetének stabilizálásáról. Ezzel kapcsolatban az or-

sággyűlési biztos megállapította, hogy az 1992. X. 1-je előtt, és 1992 után szerzett jogon nyugdíjba vonulók ellátását — a jelenlegi helyzettel ellentétben — egységesen kell kezelni, és az állami támogatás összegét ennek megfelelően kell megállapítani. A tb-önkormányzat ugyanis most már nem tudja átvállalni a volt Alap tagok nyugdíjfolyósítását. Az alkotóművészek ugyanis évtizedeken át ki voltak rekesztve az állami tb rendszeréből.

A kormány-előterjesztés mellékletét képező Alapító okirat-tervezet igen széles körben kiterjesztette a közalapítvány kedvezményezetteinek körét, és ezzel ellentmondásba került a hátrányos diszkriminációt tagadó álláspontjával. Az állami közfeladatok közül az egyik legfontosabb, nevezetesen a nyugdíjsegélyek folyósítása a kedvezményezettek körének parttalan bővítésével lehetetlenné válik. A jelenlegi 179/1995. (XII. 29.) Korm. rendelet mellékletét képező Alapító okirat úgy rendelkezik, hogy a kedvezményezettek az irodalommal, képző-, ipar-, ipari tervező művészettel, fotóművészettel és zenei alkotó művészettel foglalkozó, a Magyar Köztársaság Művészeti Alapjával 1992. X. 1-jéig tagsági viszonyban álló tagjai, valamint a MAOE alapszabálya szerint belépő új tagokat tömörítő egyesület mindenkori tagjai. Az Alapítvány az ő alkotómunkájuk és szociális biztonságuk anyagi feltételeit igyekszik biztosítani állami közfeladatként. Az Alapító okirat tervezete ezzel szemben az irodalommal, képző-, ipar-, ipari tervező művészettel, fotóművészettel és zenei alkotó művészettel hivatásszerűen foglalkozó alkotóművészeket jelöli meg kedvezményezettként. Nem jelöli meg a tagsági viszonyt, mint a támogatás, érdekérvényesítési lehetőség feltételét.

Megoldatlan annak az eldöntése, hogy ki a művész. Az, aki magát annak tartja, vagy az, akiről mások úgy gondolják, hogy művész. A döntésben csak egy testület lehet illetékes, amely szakmai, művészeti kritériumok alapján határozhat. Ha a döntés pozitív, a jelentkezőt felveszik a testület tagjai sorába, elismerik alkotó művész mivoltát. Ennek értelmében a tagság köre tehát bővíthető maradhat. Ezért nem fogadható el az Alapító okirat tervezet, amely semmilyen kritériumhoz nem köti a művész állami támogatását.

A közalapítvány vagyonának hozama előbbiekben ismertetett okokból még a volt Alap-tagoknak is nehezen nyújt fedezetet a nyugdíjsegélyek biztosítására. A kedvezményezettek körében meghatározatlan módon történő kibővítése tovább súlyosbítaná a jelenleg is bizonytalan helyzetet. Ezáltal a volt Alap-tagok jövedelméből, munkája eredményéből keletkezett vagyon számukra elveszne, hiszen a hozam nem nyújtana elegendő fedezetet a folyamatos és várhatóan növekvő kiadásokra, de az sem kizárt, hogy a vagyon egy részét már most értékesíteni kellene. Ha az Alap vagyonából való részesedés nem kötődik tagsághoz, hanem bárki, aki magát alkotó művésznek tartja, igényt tarthat a támogatásra, a vagyon olyan rövid idő alatt elfogyna, hogy nem jelentene a művészek számára sem alkalmi, sem tartós segítséget. A tervezett Alapító okirat-módosítás létbizonytalanságot eredményez a volt Alap-tagok körében, és egyértelműen sérti megszerzett jogaikat, hiszen a nyugdíjsegélyek kifizetése a már megállapított nyugdíjak esetében is bizonytalanná válhat.

A megállapításokból az országgyűlési biztos azt a következtetést vonta le, hogy a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány Alapító okiratának jelenlegi módosítási tervezete, és egy ilyen tartalmú Alapító okirat elfogadása egyértelműen sértené a MAOE 6000 író-, muzsikus-, képző- és iparművész tagja és családtagja az Alkotmány 74/E. § (1) bekezdésében megfogalmazott szociális biztonsághoz való jogát.

Tekintettel arra, hogy az érintettek jövőbeni helyzetében alkotmányos visszásság közvetlen veszélye áll fenn, az országgyűlési biztos felkérte a kormányt, hogy az előterjesztésnek az új Alapító okirat elfogadására vonatkozó részét ne fogadja el. A kormány az országgyűlési biztos megállapításait is figyelembe véve állapította meg az új Alapító okirat tartalmát.

OBH 10358/1997.

Az országgyűlési biztoshoz több jelzés érkezett arról, hogy a 15/1992. (XI. 12.) MKM rendelet módosításáról szóló 33/1997. (XI. 12.) MKM rendelet nem értelmezhető egyértelműen.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a módosító rendelet szabályozása valóban nem egyértelmű, a központi pótlékra való jogosultság tekintetében bizonyos körben eltérő értelmezést tesz lehetővé. Az egyik lehetséges értelmezés szerint az eltérő szabályozás alá tartozó kiemelt tudományos fokozattal rendelkező vezető oktatók a módosító rendeletben meghatározott oktatási teljesítmény hiányában is részesíthetők a központi pótlékban úgy, hogy az így megállapított központi pótlék összege alacsonyabb legyen, mint az oktatási teljesítmény elérése esetén (szubszidiaritás). A másik lehetséges értelmezés szerint az eltérő szabályozás alá tartozó kiemelt tudományos fokozattal rendelkező vezető oktatók a módosító rendeletben meghatározott oktatási feladatok teljesítése esetén sem részesíthetők a központi pótlék teljes összegében, hanem csak az eltérő szabályozás szerint meghatározott alacsonyabb összegben (specialitás).

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a két eltérő értelmezés lehetősége önmagában sem felel meg a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének. Az eltérő értelmezés további alkotmányos jogot is érint. A szubszidiaritásra épülő értelmezés összhangban áll a tudományos élet Alkotmányban biztosított szabadságával. A specialitásra épülő értelmezésből eredő nyilvánvaló megkülönböztetés nem felel meg annak az alkotmányos szabálynak, mely szerint az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.

A megállapított alkotmányos visszásságok orvoslása érdekében az országgyűlési biztos kérte, hogy a művelődési és közoktatási miniszter módosítsa rendeletét még annak hatálybalépése előtt, és a módosítás során gondoskodjon arról, hogy a rendelet szövege kizárólag az alkotmányos értelmezést tegye lehetővé.

A miniszter az országgyűlési biztos kezdeményezését elfogadta, ám a módosítást még nem adta ki.

1.2. számú melléklet

Tájékoztatás
az állampolgári jogok országgyűlési biztosa
és általános helyettese — 1996-ban ajánlással zárult —
ügyeinek az 1996-os beszámolót követő fejleményeiről

OBH 89/1995.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az állampolgári bejelentésre indított vizsgálatát lezáró 1996-ban tett ajánlásában felhívta a közlekedési, hírközlési és vízügyi minisztert, hogy gondoskodjon az 1/1995. (I. 31.) KHVM rendelet módosításáról. Az állami tulajdonú közüzemi csatornamű használatáért fizetendő díjat határozza meg úgy, hogy a lakossági fogyasztás díja — az év meghatározott időszakára — tükrözze a locsolási kedvezményt is.

A panaszos által csatolt KHVM-levél már 1991. II. 27-én rámutatott, hogy a gyakorlat szerint ugyan az ingatlanon elhasznált összes vízmennyiség szennyvíznek tekintendő, de a miniszter utasítására vizsgálják a jogszabály-módosítás lehetőségét, mely a növénytermesztésre, állattenyésztésre felhasznált vizek miatt bizonyos mértékű korrekciót tenne lehetővé. A levélből az az ígéret volt kiolvasható, hogy a szabályozás 1991. I. félévében megváltoztatják.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének ajánlását a miniszter nem fogadta el. Válaszában kitért arra, hogy a hivatkozott jogszabályok megfelelnek az európai országok többségében kialakult módszereknek, ezért a szabályozás módosítását nem tartja indokoltnak.

Az országgyűlési biztos általános helyettese korábbi érveit megismételve az ajánlást változatlanul fenntartotta, és kérte a megfelelő jogszabály-módosítás mielőbbi megvalósítását. A miniszteri válasz azért is elfogadhatatlan, mivel a minisztérium is felismerte a csatorna használatáért fizetendő díj módosításának szükségességét, és a szabályozás megváltoztatására már 1991-ben ígéretet tett.

A miniszter válaszában közölte, hogy álláspontját nem tudja megváltoztatni, a jogszabály-módosítást nem kezdeményezi.

Időközben országgyűlési képviselő is jelezte, hogy a csatornadíjak tervezett emelésének hírére panaszok érkeztek hozzá, a locsolóvíz díjának kettős számlázása ügyében, és a korábbi interpellációjára adott miniszteri választ nem fogadja el. Az országgyűlési biztos általános helyettese tájékoztatta a képviselőt a miniszter több ízben adott válaszáról, és azt is jelezte, hogy ajánlása eredménytelenségére való tekintettel az ügyet szerepeltetni fogja éves országgyűlési beszámolójában.

OBH 96/1996.

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy a társasházukkal szomszédos ingatlanra tervezett lakóház építési engedélyt megadó határozat ellen önállóan — nem a közös képviselő által — benyújtott fellebbezését a másodfokú építésügyi hatóság nem fogadta el, s ezzel álláspontja szerint a jogorvoslati út igénybevételétől fosztotta meg a hatóság.

A tulajdonhoz fűződő jogok sérülésének lehetősége miatt az országgyűlési biztos vizsgálatot indított.

Debrecen Megyei Jogú Város jegyzője, mint elsőfokú építésügyi hatóság, megismételt eljárás során adta meg az építési engedélyt, az új eljárás alapjául szolgáló fellebbezésben foglaltakat is figyelembe véve. A határozatról a szomszédos ingatlan tulajdonosait a közös képviselő útján értesítette, aki a határozatot a tulajdonosok nevében nem fellebbezte meg. A panaszos önállóan nyújtott be jogorvoslati kérelmet, de azt sem az első, sem a másodfokú hatóság a társasházi törvényben foglaltak miatt nem fogadta el fellebbezésnek.

Az ügyben az első- és másodfokú építésügyi hatóság a jogszabályoknak megfelelően járt el az engedélyt megadó határozat kézbesítésekor, valamint akkor, amikor nem fogadta el a tulajdonostárs önállóan benyújtott jogorvoslati kérelmét. Tekintettel arra, hogy fellebbezés nem érkezett a közös képviselőtől, az engedélyt a hatóság jogerősítette.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a társasházról szóló 1977. évi 11. tvr. 18. §-a megfosztja az egyes tulajdonosokat a jogorvoslati lehetőségtől, holott az államigazgatási eljárásról szóló módosított 1957. évi IV. tv. 3. § (4) bekezdése ügyfélnek tekinti azt, akinek az ügy jogát, jogos érdekét érinti.

Az országgyűlési biztos ajánlásában felhívta az igazságügy-minisztert, hogy kezdeményezze, hogy hozzák összhangba a tvr. rendelkezéseit az államigazgatási eljárási, valamint az építésügyi törvény rendelkezéseivel, és a megváltozott tulajdoni viszonyokra tekintettel a jogszabály teljes felülvizsgálatát.

Az igazságügy-miniszter az ajánlásban foglaltakkal nem értett egyet, mert álláspontja szerint a társasházban lévő külön tulajdonban álló lakások tulajdonosai önállóan képviselhetik tulajdonosi, s így jogorvoslati jogukat is. Az országgyűlési biztos ajánlását fenntartotta. Az igazságügy-miniszter a jogszabályok összhangja érdekében megkereste a környezetvédelmi és területfejlesztési minisztert, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. végrehajtásáról kiadandó rendeletében rögzítse, hogy az építésügyi eljárásban ki tekinthető ügyfélnek.

A társasházakról szóló új törvény tervezete több ponton utalt a hatósági eljárásokban alkalmazandó más jogszabályokra. Az építésügyi végrehajtási jogszabályok kiadásával az észlelt alkotmányos visszásság megszűnt, ezért az országgyűlési biztos elfogadta az igazságügy-miniszter válaszát.

OBH 97/1995.

A panaszos beadványában azt kifogásolta, hogy többszöri bejelentése ellenére a Budapest III. kerületben található Patakvölgyi lejtő elgazosodott, rossz állapotának megszüntetése érdekében a polgármesteri hivatal nem tett intézkedéseket. 1996 folyamán készült jelentésében az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlást tett arra, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a pénzügyi tervezésénél megfelelő helyre rangsorolva vegye figyelembe a Patakvölgyi lejtő állapotának rendezését, és határozatban jelölje meg azt az időpontot, ameddig vállalja, hogy az utat a közúti közlekedésre alkalmas állapotba hozza.

A polgármester válaszában tájékoztatta az országgyűlési biztos általános helyettesét, hogy az 1997. évi költségvetés elfogadása és a közbeszerzési eljárás lefolytatása után 1997 októberében a panaszos ingatlanához vezető Patakvölgyi lejtő út rendezése a Közlekedési, Közmű és Közszolgáltatási Bizottság jóváhagyásával megtörtént.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének eljárása sikerrel zárult.

OBH 159/1995.

Az országgyűlési biztos az egyházi tulajdonba visszaadott lakóépületek bérlőinek panasza alapján folytatott vizsgálatakor — az egyedi ügyek rendezésére az önkormányzatnak, és a Kincstári Vagyoni Igazgatóságnak adott ajánlásán kívül — javaslatot tett az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi, valamint az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságának is, hogy — az egyházi ingatlanok rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény nem kellően részletes szabályai által a jogbiztonság megsértésével előidézett alkotmányos visszásságra való tekintettel — kezdeményezzék a törvény módosítását. A törvény ugyanis nem rendelkezett az egyházak által visszaigényelt lakott ingatlanok bérlőinek jogi helyzetéről, ezért több volt tanácsi bérlakást lakottan adtak az egyház tulajdonába. Az átadást követően a lakókra már a nem önkormányzati tulajdonú lakások bérlőire vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni. Ezzel jogbiztonságuk súlyosan sérült.

A törvény módosítására tett ajánlással az Országgyűlési Bizottságok egyetértettek, és azt a Miniszterelnöki Hivatalnak támogató javaslattal megküldték. A törvény módosítására 1997-ben került sor, de az országgyűlési biztos vizsgálatának eredményeképpen 1996-tól az ingatlanok egyház részére történt átadásakor az érintettek már kivétel nélkül figyelembe vették a bérlők helyzetét.

Az országgyűlési biztos ajánlása ezzel elérte célját.

Kapcsolódó ügy: OBH 1652/95.

OBH 370/1996.

A panaszos sérelmezte, hogy amikor vagyoni kárpótlása ügyében hozott határozat bírósági felülvizsgálatát kérte, a hatóság a keresetét csak késlekedve továbbította a bírósághoz.

A vizsgálat a jogorvoslathoz való jog megsértése miatt indult.

A panaszos a kárpótlási határozat ellen törvényes határidőben 1994. IX. 29-én nyújtotta be keresetét a Megyei Kárrendezési Hivatalhoz. A hivatal a kereseti kérelmet 1994 októberében küldte meg az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatalhoz. Az OKKH a kereseti kérelmet az ellenkérelemmel együtt 1995. VI. 23-án továbbította a bírósághoz.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a hivatal alkotmányos visszásságot idézett elő azáltal, hogy a panaszos jogorvoslati jogát korlátozta, mert az ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglaltakkal. Az ügyben az OKKH az alkotmányos visszásságot saját hatáskörében megszüntette, ezért az országgyűlési biztos felkérte az OKKH elnökét, hogy hasonló ügyekben az alkotmányos visszásság elkerülése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, s a panaszolt ügyben vizsgálja meg a fegyelmi felelősségre vonás lehetőségét és indokoltságát.

Az országgyűlési biztos ajánlására az OKKH elnöke ismételten felhívta a megyei hivatalok vezetőinek figyelmét a hasonló ügyek elkerülésére. A mulasztó ügyintézővel szemben fegyelmi felelősségre vonás nem alkalmazható, mert már két éve nem dolgozik a hivatalban. Vitatta azonban, hogy a hivatal alkotmányos visszásságot idézett volna elő az ügyben, mert a kereset határidőn túli továbbítása csak eljárásjogi mulasztás volt.

Az országgyűlési biztos az OKKH elnökének válaszára reagálva kifejtette, hogy az ajánlásra adott válaszát és az intézkedést tudomásul veszi, azonban az eset jogi megítélése tekintetében az alkotmányos visszásság kérdésében kialakított álláspontját változatlanul fenntartja. Az országgyűlési biztos levelére adandó válasz határideje még nem járt le.

Az országgyűlési biztos állásfoglalás céljából a miniszterelnökhöz fordult. A Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára a megkeresésre adott válaszában arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy az ügyben kiadott ajánlással, illetve jelentéssel kapcsolatban az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal feletti felügyeletet, a kormány nevében gyakorló földművelésügyi miniszter a szükséges intézkedéseket megtette. Az országgyűlési biztos a tájékoztatást tudomásul vette.

OBH 554/1995.

Az országgyűlési biztos 1996. XII. 13-án tett ajánlásokat az ipari-kereskedelmi és idegenforgalmi miniszternek a távhőszolgáltatásra vonatkozó törvénytervezet és előterjesztés kiegészítésére. Ajánlotta, hogy a végleges szöveg tartalmazza a távfűtés-szolgáltatással kapcsolatos fogyasztóvédelem részletes szabályait. Annak legyen része az ÁSZ ajánlásának megfelelően a Gazdasági Versenyhivatal feladatkörének meghatározása is. Lakossági fogyasztóként a törvénytervezet a lakás és nem lakás céljára szolgáló helyiség tulajdonosát jelölje meg, ezek közösségét csak akkor, ha a „kollektív elszámolásra" a fogyasztóknak kifejezett igénye van. Az előterjesztés térjen ki a távhőszolgáltatás nonprofit közszolgáltató társasággá alakítására; az egyéni hőmennyiségmérők felszereléséhez szükséges kedvezményes hitelkonstrukcióra; valamint a díjhátralék gyors és hatékony behajtására vonatkozó javaslatra is. Az országgyűlési biztos felkérte a minisztert, hogy ha az ajánlásokkal nem ért egyet, akkor annak indokait is közölje.

Az ajánlást a miniszter elfogadta, és az átdolgozott előterjesztés és törvénytervezet szövegét 1997 áprilisában tájékoztatásul elküldte. Ezzel az országgyűlési biztos néhány észrevétellel egyetértett. A Gazdasági Versenyhivatalra vonatkozóan a tervezet nem tartalmaz szabályokat, de a fogyasztó és a szolgáltató közötti vitás kérdésekben másodfokon a Magyar Energiahivatal fog dönteni. Az önkormányzatok árhatósági feladatkörükben ellenőrzik a távhőszolgáltatók költségeinek indokoltságát, valamint együtt kell működniük a fogyasztók érdekképviseleti és fogyasztóvédelmi szerveivel. Jogvita esetén a Magyar Energiahivatalhoz lehet fordulni.

A megoldást az országgyűlési biztos elfogadta. A törvény tervezetét az országgyűlés programja szerint a tavaszi ülésszakra kell beterjeszteni.

OBH 596/1995.

A panaszos azt kifogásolta, hogy a Budapesti Műszaki Egyetem (BME) indokolás nélkül szüntette meg közalkalmazotti jogviszonyát.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a kizárólag a pótköltségvetésről szóló 1995. évi LXXII. tv.-ben csökkentett személyi juttatásokra fordítható összegre hivatkozó indokolás nem elégíti ki a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. tv. 30. § (1) bekezdésében előírt valós és okszerű indokolási kötelezettséget. Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság 40/1995. (VI. 15.) AB határozata megállapította, hogy az egyetemi autonómiára való tekintettel, a költségvetés sem egyes oktatók, sem meghatározott létszámú oktatói csoport felmentését sem írhatja elő, a felmentés az egyetem saját döntése, így azt indokolni köteles. Az indokolási kötelezettség teljesítésének elmulasztása az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a 70/B. § (1) bekezdésében biztosított munkához való joggal és az 54. § (1) bekezdésében biztosított emberi méltósághoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásában felkérte a művelődési és közoktatási minisztert, hogy a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. tv.-ben ráruházott törvényességi felügyeleti jogkörben eljárva vizsgálja meg a Budapesti Műszaki Egyetemnek — az 1995. évi pótköltségvetésről szóló 1995. évi LXXII. tv. kapcsán — a közalkalmazottak felmentéséről hozott döntéseinek törvényességét, és gondoskodjon a jogszabályi előírások érvényesüléséről.

Az ajánlást követően más felsőoktatási intézmények (ELTE, Janus Pannonius TE, Szent-Györgyi Albert Orvostudományi Egyetem, Gépipari és Automatizálási Műszaki Főiskola, Kertészeti és Élelmiszer-ipari Egyetem) volt közalkalmazottai is hasonló panasszal fordultak az országgyűlési biztos általános helyetteséhez, ezért felkérte a minisztert, hogy vizsgálatát ezekre az intézményekre is terjessze ki. Ugyanakkor a Zsámbéki Katolikus Tanítóképző Főiskolán történt jogviszony-megszüntetéseket nem vizsgálhatta, mivel a nem állami felsőoktatási intézményekre a miniszter felügyeleti jogköre nem terjed ki.

A miniszter írásban tájékoztatott arról, hogy a törvénysértés megállapítása mellett felhívja a felsőoktatási intézményeket a felmentések valós és okszerű indokolásának kötelezettségére. Ígéretet tett továbbá arra, hogy a hasonló ügyek egy részében megindított munkaügyi perek jogerős befejezése után a bírósági döntéseket törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva kiterjeszti azokra az oktatókra is, akik nem fordultak bírósághoz. Erre annak ellenére nem került sor, hogy időközben több jogerős (megyei) bírósági ítélet született. Az ügyet az országgyűlési biztos és általános helyettese az 1995—1996. évekről szóló beszámolójukban az Országgyűlés elé terjesztették. A házelnök tájékoztatása szerint az ügyet az érintett bizottságnak kiadta, ám a bizottság vizsgálatának megindításáról az országgyűlési biztosoknak nincs értesülése.

Kapcsolódó ügyek: OBH 25/96; 264/96; 289/96; 1693/96; 1716/96; 2863/96.

OBH 630/1995.

Jordán állampolgár fordult panasszal az országgyűlési biztoshoz, a Népjóléti Minisztérium (NM) és a Magyar Orvosi Kamara (MOK) eljárását sérelmezve az Orvosok Országos Nyilvántartásába (Nyilvántartás) való felvételi kérelme tárgyában.

A jogbiztonság és hátrányos megkülönböztetés tilalmát garantáló alkotmányos jogok sérelmének gyanúja miatt indult vizsgálat 1995 novemberében ajánlással zárult.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az NM a külföldi állampolgár orvos kérelmére nem hozott határozatot. A MOK Nyilvántartási Bizottság ülésein az egyetértési jog gyakorlásáról nem született jegyzőkönyv. Az egyetértési jog gyakorlása helyett formailag nem alátámasztott elutasító határozatokat hoztak. A vizsgálat megállapította, hogy a panaszost hátrányos megkülönböztetés érte azáltal, hogy bár a jogszabályokban és szabályzatokban meghatározott feltételeknek megfelelt, a Nyilvántartásba vételét megtagadták, míg más külföldi állampolgárt azonos feltételek mellett nyilvántartásba vettek. A vizsgálat megállapította, hogy a jogbiztonság sérült, mert a közigazgatási határozat nem kiszámítható, mivel jogszabály nem rendezi a MOK-ba történő felvétel feltételeit. A MOK-nak, és az NM-nek elvitathatatlan joga a Nyilvántartásba történő felvétel feltételeinek előírása. A feltételeket azonban előre kell meghatározni, és következetesen alkalmazni. Ez nem sérti a mérlegeléshez való jogot, mert a Nyilvántartásba való felvétel még nem jelenti azt, hogy a kérelmezőt orvosi munkakörben alkalmazzák. A feltételek természetesen önmagukban sem lehetnek diszkriminatívak.

Az országgyűlési biztos általános helyettese ajánlásban hívta fel az NM-et, hogy a vizsgált ügyben hozzon határozatot, továbbá jogszabály-módosítást kezdeményezett a kétfokú és megfelelő feltételeket tartalmazó jogszabály kidolgozására.

Az ajánlásokat az érintett szervek elfogadták, de gyakorlati változás nem történt, pozitív eredmény csak abban mutatkozott, hogy a minisztérium a kérelmekre alakszerű, de minden esetben elutasító határozatot hozott. Az eljárás nem lett kétfokú, a jogszabály-módosítás többszöri sürgetésre nem valósult meg.

Tekintettel arra, hogy 1995. IX. 15. napjától folyamatosan érkeztek panaszok külföldi állampolgárságú orvosok részéről a tagfelvétellel, és a Nyilvántartásába vétellel kapcsolatban, az országgyűlési biztos általános helyettese ismételten sürgette a minisztériumot a jogszabályalkotás tárgyában.

Ezt követően jelent meg a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, amely a MOK-ról szóló 1994. évi XXVIII. tv. több szakaszát alkotmányellenesnek minősítette, és azokat 1997. XII. 31-i hatállyal megsemmisítette. A 11/1972. (VI. 30.) EüM rendelet 2. § (1) bek.-ben írott — a magyar állampolgárt — szövegrész, és a 2. § (4) bek.-t is 1997. december 31-i hatállyal megsem-

misítette. Az AB határozat indokolása szerint a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog az Alkotmány szerint nem állampolgári, hanem emberi jog. A MOK-nak a Nyilvántartásába való bejegyzéshez fűződő egyetértési joga, illetve a kamarai tagsági kérelemről való döntésének szabályozása a nem magyar állampolgárságú orvosok munka- és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogát korlátozta. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az alkotmányellenes helyzet megszüntetésének nem egyedüli módja az, hogy megsemmisítik az Alkotmányba ütköző rendelkezéseket úgy, hogy a jogszabályokból a kizárólag a magyar állampolgárokra vonatkozó rendelkezést törlik. Ezáltal a külföldi orvosok helyzete a magyar orvosokéval lesz azonos. Az Alkotmánybíróság, mérlegelve a fennálló alapjogsérelem súlyosságát, úgy döntött, hogy az alkotmányellenes rendelkezéseket 1997. december 31-ig hatályban tartja, ezzel lehetővé tette az alkotmányos követelményeknek megfelelő engedélyezési rendszer kialakítását. E szabályozás híján 1998. I. 1-jétől a külföldi orvosok helyzete az orvosi nyilvántartásba és a kamarai felvételt illetően azonos lesz a magyarokéval.

Az Alkotmánybíróság határozatának megjelenését követően az NM a korábbi ajánlások és megkeresések tárgyában utalt a fent idézett rendelkezésekre.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének korábbi megállapításait és ajánlásait az Alkotmánybírósági határozat megerősítette. Az Alkotmánybíróság határozata által megsemmisített jogszabályok, illetve az NM tervezett jogszabálymódosítása a hátrányos megkülönböztetés megszűnését eredményezheti.

Az ismételt vizsgálati jelentést minden panaszos megkapta, mivel a korábbi jelentések, valamint az Alkotmánybíróság döntése értelmében az ügyek további vizsgálatot nem igényelnek és új ajánlást tenni nem szükséges.

Új szabályozás 1998. január 1. napjával nem lépett életbe. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. tv. sem tartalmaz külön szabályozást a külföldi állampolgárságú, Magyarországon végzett, vagy honosított diplomával rendelkező orvosokra, így remélhetőleg panaszosok esetében a Nyilvántartásba vételnek nem lesz akadálya.

Kapcsolódó ügyek: 2178; 4486; 4987/1995; 5348; 5520; 5680; 6237; 6606; 6759/1996; 3479; 3868; 7153/1997.

OBH 870/1995.

Az országgyűlési biztos általános helyettese 1996. október 16-án tett ajánlást a népjóléti miniszternek az ÁNTSZ megyei intézetének kémiai és virológiai laboratóriumában dolgozó köztisztviselők veszélyességi pótlékára vonatkozó szabályok megalkotására vonatkozóan. Az itt dolgozók részére a köztisztviselői törvény lehetővé teszi az illetménypótlék kifizetését, de nem készült el az a miniszteri rendelet, amely meghatározza az illetménypótlékra jogosító munkaköröket, ezért a munkáltatók elzárkóztak a veszélyességi pótlék megállapításától.

Hasonló munkakörben dolgozók bírói ítélet alapján visszamenőleg, késedelmi kamattal együtt hozzájutottak az őket megillető veszélyességi pótlékhoz. A miniszter válasza alapján azonban nem lehetett eldönteni, hogy az ajánlással egyetért-e vagy sem.

A népjóléti minisztérium államtitkára 1997. XII. 17-én arról tájékoztatott, hogy köztisztviselői területen a minisztériumnak nincs módja a szabályozás direkt eszközével élni. A köztisztviselői törvény (Ktv.) 1997. X. 21-én elfogadott módosítása ugyanis az illetménypótlékra jogosító munkaköröket a hivatali szervezet vezetőjének hatáskörébe utalja. Véleménye szerint a Ktv.-ben foglalt illetménypótlék, melynek kifizetéséhez a minisztérium konkrét támogatást nyújtott az ÁNTSZ-nek, megoldja a problémát a kockázatoknak kitett munkakörökben. Ezért a köztisztviselői kör részére egyéb jogcímen más pótlék megállapítását nem tervezi. A választ az országgyűlési biztos általános helyettese részben elfogadta. Véleménye szerint az, hogy a Ktv. anélkül hatalmazza fel a hivatali szervezet vezetőjét a veszélyes munkakörök meghatározására, hogy ennek határidejét és módját rögzítené, jogbizonytalanságot teremt. Ezért ajánlást tesz a belügyminiszternek a Ktv. fenti tartalmú módosítására. Korábbi ajánlása tartalmát és címzettjét a fentieknek megfelelően módosítja.

OBH 1655/1996.

Az országgyűlési biztos 1996-ban vizsgálatot folytatott, és ajánlást tett a panaszos jogi képviselője útján benyújtott kérelme alapján.

A vizsgálat megállapította, hogy a nyíregyházi önkormányzat jegyzőjének mulasztása sértette a jogbiztonság alkotmányos jogelvét, ezért az országgyűlési biztos ajánlásban kérte fel a közigazgatási hivatal vezetőjét, hogy amennyiben az ügyintézői mulasztás miatt általa kezdeményezett fegyelmi eljárást a nyíregyházi jegyző nem folytatta le, kezdeményezze a jegyző munkajogi felelősségre vonását a helyi önkormányzat képviselő-testületénél.

Az ajánlásra adott válaszból kitűnt, hogy a jegyző nem folytatta le a felettes hatóság által kezdeményezett fegyelmi vizsgálatot, s a közigazgatási hivatal válaszából sem derült ki, hogy elfogadta-e a jegyző válaszát (az abban foglalt indokokat).

Figyelemmel arra, hogy ajánlására nem kapott egyértelmű választ, az országgyűlési biztos ajánlását változatlanul fenntartotta. Az ismételt ajánlásra a közigazgatási hivatal vezetője részletesen ismertette az ügyben tett elsőfokú intézkedéseket. Tájékoztatta az országgyűlési biztost arról, hogy a nyíregyházi jegyző fegyelmi felelősségre vonását nem tartotta indokoltnak, mivel a határozat ellen indított bírói eljárás 1997. június 20-án fejeződött be ítélettel. A közigazgatási hivatal vezetője utalt arra is, hogy a jogerős határozat végrehajtása folyamatban van.

Az országgyűlési biztos ismételten megkereste a közigazgatási hivatal vezetőjét, és megkérdezte, hogy az építésügyi hatósági kötelezés végrehajtása megtörtént-e. A válaszból kitűnt, hogy a kötelezettség teljesedésbe ment. Ugyanakkor nem kapott érdemi választ az országgyűlési biztos a közigazgatási hivatal vezetőjétől arra vonatkozóan, hogy a fegyelmi felelősségre vonást miért nem tartotta szükségesnek.

A válaszadásra nyitva álló határidő még nem telt le.

OBH 1728/1995.

Az országgyűlési biztos 1996-ban kezdeményezte a Szolnok Megyei Jogú Város képviselő-testület törvénysértő határozatának visszavonását és a panaszos korlátozási kártalanítás megállapítása iránti kérelmének elbírálását.

Figyelemmel arra, hogy az ajánlásnak a megkeresett szerv csak részben tett eleget, az országgyűlési biztos megismételte ajánlását; ezt a képviselő-testület elfogadta, és törvénysértő határozatát visszavonta. Utasította a polgármestert, a korlátozási kártalanítás kérdésében kössenek egyezséget.

A panaszos tájékoztatása szerint kérelmét 1997. évben elbírálták, ezzel orvoslást nyert a tulajdonhoz fűződő alkotmányos visszásság.

OBH 1914/1996.

Az országgyűlési biztos általános helyettese 1996-ban ajánlást tett az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága elnökének, melyben felkérte, hogy az Alkotmánybíróság 1/1995. (II. 8.) AB határozat 5. pontjában írt feltételek teljesítésének elmulasztásával előidézett alkotmányos visszásság megszüntetése érdekében a jogi szabályozás céljából tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Az országgyűlési biztos általános helyettese a jogbiztonság megsértésének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el. A panaszos kérelmére, aki azt kifogásolta, hogy a szovjet hadifogságban és munkaszolgálatban töltött idejének csak egy része után kapott kárpótlást.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos kérelmét az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal az 1992. évi XXXII. tv. szerint 1993-ban bírálta el, és a panaszos által a munkaszolgálatban töltött idő azon részére, melyet nem közvetlenül harcoló alakulat kötelékében teljesített, nem állapított meg kárpótlást. A panaszos az Alkotmánybíróság 1/1995. (II. 8.) AB határozatának kihirdetését követően fordult az országgyűlési biztoshoz.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata megállapította, hogy az OKKH 1993. V. 18-án kelt határozatában foglalt döntés jogszerű, de a panaszos az Alkotmánybíróság 1/1995. (II. 8.) AB határozata szerint — nem közvetlenül harcoló alakulat kötelékében teljesített munkaszolgálatban töltött idő után is — jogosult a kárpótlásra. Az OKKH azonban csak akkor jogosult kedvező határozatot hozni, ha az Országgyűlés az alkotmánybírósági határozatban előírt kötelezettségének megfelelően megteremti azokat az eljárási feltételeket, melyek az 1992. évi XXXII. tv. 3. § (1) bek. *c)* pont alkotmányellenes szövegének visszamenőleges hatályú megsemmisítése folytán keletkezett igények jogosultjai számára a követeléseik érvényesítéséhez szükségesek. Az Országgyűlés e feltételeket nem teremtette meg, ez a mulasztás sértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogbiztonság elvét. Az országgyűlési biztos ezért ajánlást tett az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága elnökének.

A Magyar Közlönyben 1997. május 8-án hirdették ki az 1997. évi XXIX. tv. az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény módosításáról.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az ajánlása teljesítését elfogadta.

OBH 2255/1996.

Az országgyűlési biztos 1996-ban hivatalból indított vizsgálattal tárta fel az egészségügyi és szociális szféra perifériáján működő pszichiátriai otthonokban élő betegek emberi és állampolgári jogainak érvényesülését. Az öt intézményben folytatott vizsgálat több alkotmányos visszásságot észlelt, melyek orvoslására az országgyűlési biztos számos ajánlást fogalmazott meg. Ezek fogadtatásáról és időarányos végrehajtásáról az előző évi beszámolóban már beszámolt.

Az eltelt időben az ajánlások sorsa a következőképpen alakult.

A beszámoló idején konszenzus jött létre a népjóléti miniszter és a pénzügyminiszter között az intézményi normatív finanszírozással kapcsolatos ajánlás tekintetében. A népjóléti miniszter már első válaszában az intézményi normatív finanszírozás megváltoztatását intézménytípusonkénti részletes költségelemzés alapján tartotta indokoltnak. A pénzügyminiszter csak 1997 februárjában tájékoztatta arról az országgyűlési biztost, hogy a PM az 1998. évi költségvetés előkészületi munkái során már 1997 első felében a Népjóléti Minisztériummal közösen megkezdi a költségvetési prioritások meghatározását szolgáló vizsgálatokat. Ennek keretében reprezentatív minta alapján az egyes intézménytípusok működésére vonatkozóan is költségelemzést kívánnak készíteni. A PM álláspontja szerint, a vizsgálat eredménye alapján lesz átgondolható az 1998. évi költségvetés tervezése során az a kérdés, hogy indokolt-e a bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó intézményi ellátás normatívájának differenciálása. Az országgyűlési biztos mind a népjóléti miniszter, mind a pénzügyminiszter említett válaszát elfogadta. Az 1998. évi költségvetés előkészítéséről egyik miniszter sem adott további tájékoztatást, azonban az 1998. évi költségvetéséről szóló 1997. évi CXLVI. tv. a helyi önkormányzatok normatív hozzájárulásai között külön jogcímként tartalmazza a pszichiátriai és szenvedélybetegek, valamint fogyatékosok bentlakásos intézményi ellátását 391 000 Ft/ellátott összeggel. Ez az előző évihez képest az érintett intézmények vonatkozásában közel 60%-os emelkedést jelent, míg a bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó intézményi ellátás normatívájának emelkedése 18%.

A gondnoksággal és a gyámhatósági eljárásokkal kapcsolatos ajánlásra az igazságügy-miniszter közigazgatási államtitkára és a népjóléti miniszter válaszában úgy tájékoztatott, hogy az érintett jogszabályok revíziója és a témakör újraszabályozása részben már folyamatban van, például a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvénytervezethez kapcsolódóan. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv., mely felhatalmazta a kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg — többek között — a gyámhatóság részletes feladat- és hatáskörét, valamint eljárása részletes szabályait, 1997. XI. 1-jén lépett hatályba. Az igazságügy-minisztert felhatalmazta, hogy a törvény rendelkezéseinek megfelelően gondoskodjon a Csjt. végrehajtási

rendeleteinek módosításáról. 1997 év végén megalkották a gyámhatósági eljárást szabályozó végrehajtási rendeleteket.

Az intézményfenntartók részletes feladatterveket dolgoztak ki a visszásságot okozó gyakorlat megszüntetésére: ezek végrehajtása folyamatosan történik, és a legtöbb helyen már teljesült is. A Heves Megyei Önkormányzat döntött a visontai otthon bezárásáról, 1997. VI. 29-én át is adták a pszichiátria és szenvedélybetegek füzesabonyi új otthonát. A visontai otthon korábbi vezetőjének fegyelmi felelősségét, az otthonban kialakult helyzetért, a fenntartó nem állapította meg, de az új intézmény vezetésére — pályázat alapján — más igazgatót neveztek ki.

OBH 2612/1995.

Az országgyűlési biztos 1996-ban folytatott vizsgálatot, és tett ajánlást, mert a debreceni önkormányzat jegyzője nem bírálta el a panaszos korlátozási kártalanítási kérelmét, és azzal sértette a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jogát.

A jegyző határidőben adott válaszában arról tájékoztatott, hogy hivatala vizsgálja a kérelmező személyi jogosultságát, s megkísérli az ingatlan felértékelését követően az egyezség megkötését a panaszossal.

Az országgyűlési biztos a választ csak részben fogadta el, ezért ajánlását fenntartotta, de azt is megállapította, hogy a korlátozási kártalanítás kérelmek elbírálásának hiánya az építésügyről szóló 1964. évi III. törvényben foglaltakból adódik, ezért külön vizsgálatot folytatott a törvény felülvizsgálata tárgyában. Az eljárás ideje alatt tárgyalta az Országgyűlés az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvénytervezetet, melyhez az országgyűlési biztos észrevételeket tett.

Az időközben hatályba lépett új törvény előírásai következtében, a megismételt ajánlás okafogyottá vált, ezért további intézkedésre nem volt szükség.

OBH 2798/1996.

Az országgyűlési biztos 1996-ban tett ajánlást a Dunaharaszti Önkormányzat jegyzőjének és polgármesterének, hogy vizsgálják felül azt az eljárásukat, amelyben három önkormányzati tulajdonú lakás bérlőjének lakásbérleti szerződését — elhelyezési kötelezettség vállalása nélkül — felmondták, mert az ingatlant visszaadták a korábbi tulajdonosnak.

Az ajánlásra az önkormányzat érdemben nem nyilatkozott, mert a bérlők követelésüket peres úton is érvényesítették, és a képviselő-testület úgy döntött, hogy a kérdésben a bíróság ítéletéig nem foglal állást. A lakásbérleti szerződések felmondását azonban visszavonta.

Az országgyűlési biztos ajánlása elérte célját, mert a panaszosok alkotmányos jogai nem sérültek.

Kapcsolódó ügyek: 2758/96; és 1708/96.

OBH 2849/1995.

Az országgyűlési biztos az alkotmányos visszásságok orvoslására 1996-ban ajánlást tett a Balatonszepezdi Önkormányzatnak, hogy a köz- és zöldterületek védelméről, a köztisztaságról, valamint az állattartásról szóló 4/1994. számú rendeletét módosítsa úgy, hogy — az 1995. évi XLII. törvénynek megfelelően — az tartalmazza a szolgáltató megnevezését és a fizetendő díj mértékét. Felhívta a képviselő-testületet, hogy az üdülőtulajdonosokat terhelő díjfizetési kötelezettséget szabályozzák újra úgy, hogy ne a rendeletben előírt időponttól, hanem a 7 hónapos időtartamtól lehessen megállapodásban eltérni.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a PROBIO Balatonfüredi Településüzemeltetési Rt. a szemétszállításért önkényesen irreális árakat követel és hajt be. Az országgyűlési biztos a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, és megállapította, hogy az önkormányzat 4/1994. számú rendelete törvénysértő, mert nem tartalmazza a szolgáltató megnevezését, valamint a tulajdonost terhelő díj mértékét, megsértve ezzel a jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elvét. Sérti a jogbiztonságot az önkormányzati rendelet azon bekezdése is, amely az üdülőtulajdonosokra vonatkozó díjfizetés időtartamát 7 hónapban szabályozza, és ettől nem enged eltérni.

A módosított önkormányzati rendelet már tartalmazta a szemétszállítás díját, valamint azt, hogy üdülőtulajdonosok esetében a szemétszállítás 6 hónapra vonatkozik. Mivel azonban a módosított rendelet sem tartalmazta a szolgáltató megnevezését, az országgyűlési biztos úgy tekintette, hogy a jegyző a szolgáltató erre vonatkozó ajánlását nem fogadta el, ezért a szolgáltatást végző intézmény megnevezésének rendeletbe foglalására irányuló ajánlását fenntartotta.

A fenntartott ajánlásra a jegyző azt válaszolta, hogy a szemétszállítás ellátására versenytárgyalást írnak ki, ezért maradt el a szolgáltató megnevezése.

OBH 3062/1995.

A Bp. II. Kerületi Önkormányzat a tulajdonában lévő lakások elidegenítésére vonatkozó szerződések utólagos módosítása esetén 5000 Ft szerződésmódosítási díj fizetésére kötelezte a vevőket.

Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az önkormányzat határozata magasabb rendű jogszabállyal ellentétes, ezáltal sérti a jogbiztonság alkotmányos jogát. Ezért az önkormányzat jegyzőjének ajánlást tett, hogy hívja fel a képviselő testületet határozatai felülvizsgálatára, és a jogalap nélkül beszedett összegek visszafizetésére.

Az önkormányzat az ajánlást elfogadta, és tájékoztatása szerint, 1997. október 31-ig 1432 állampolgárnak kamatosan visszafizette a befizetett 5000 Ft-ot, összesen 13 764 042 Ft-ot.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének ajánlása elérte célját, és az állampolgári panaszt megoldotta.

OBH 3262/1995.

A panaszos kifogásolta, hogy a közterületen közlekedő gépkocsijában elhelyezett, és közúti ellenőrzés során felfedezett baseballütő miatt a rendőrség szabálysértési eljárást indított, melynek során pénzbírsággal, és a baseballütő elkobzásával sújtották. Az országgyűlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a 124/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet pontosan meghatározza, hogy a közbiztonságra különösen veszélyes eszközök birtoklása tilos közterületen, nyilvános

helyen vagy közforgalmú közlekedési eszközön. A közlekedési eszköz belseje nem minősül közterületnek, a panaszos saját tulajdonú gépjárműve pedig nem minősíthető közforgalmú közlekedési eszköznek, ezért a baseballütőnek a gépkocsi hátsó ülésén történt szállítására a rendelet nem vonatkozik. A jogszabály megszegésének hiányában a cselekmény nem alkalmas szabálysértés megállapítására. Álláspontja szerint a megindított szabálysértési eljárás és az alkalmazott szabálysértési szankció sértette az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogbiztonság követelményét, ezáltal alkotmányos visszásságot okozott. A határozatok indokolása nem tér ki a kiszabott pénzbírság mértékének indokaira, illetve nem szól a kiszabás során felmerült körülményekről, így a határozatok még abban az esetben is jogszabályba ütközően hiányosnak minősülnének, ha a szabálysértési eljárás lefolytatása, és a szabálysértés elkövetésének megállapítása egyébként törvényes lett volna. A feltárt alkotmányos visszásság orvoslása érdekében az országgyűlési biztos általános helyettese kezdeményezte, hogy az ügyészség nyújtson be óvást az eljáró szabálysértési hatóságoknál.

A legfőbb ügyész az országgyűlési biztos általános helyettesének ajánlását nem fogadta el, mivel a panaszossal szemben kiszabott és meg nem fizetett pénzbírságot időközben elzárásra változtatták át. A felülvizsgálati kérelmet a bíróság elutasította, mert nem tartotta aggályosnak a szabálysértési határozatok törvényességét. A legfőbb ügyész szerint a személygépkocsi éppúgy, mint az elkövető által viselt ruházat vagy táska a bennük elhelyezett tárgyakkal együtt van közterületen. Nem zárja ki tehát a jogellenes birtoklás megállapítását, ha a birtokos a gépkocsijával együtt tartózkodik a közterületen. Ezt az álláspontot tartalmazza a legfőbb ügyészség iránymutatása is.

Az ügyben született bírósági döntésre tekintettel, az ügyészi óvásra vonatkozó kezdeményezést az országgyűlési biztos általános helyettese visszavonta. Tájékoztatta azonban a legfőbb ügyészt, hogy a nem nyilvános jogszabályként közzétett értelmezés kiterjeszti a szóban forgó rendelet hatályát, ezáltal alkotmányos visszásságot okoz az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogbiztonsággal, valamint az 59. §-ában biztosított magánlakás sérthetetlenségével összefüggésben. Ezért megfontolja annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a legfőbb ügyészség iránymutatását, illetve a többféle értelmezésre okot adó és ezáltal bizonytalanságot teremtő kormányrendelet erre vonatkozó részét.

Az országgyűlési biztos általános helyettese 1997-ben kérelemmel fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben indítványozta, hogy a legfőbb ügyészség hivatkozott iránymutatását, valamint a kormányrendelet 1. § (1) bekezdését, mint alkotmányelleneseket és az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló nemzetközi egyezménybe ütközőket semmisítse meg.

Az Alkotmánybíróság az indítványt még nem bírálta el.

OBH 3313/1996.

Az országgyűlési biztos a beérkezett beadványok vizsgálatakor több esetben észlelte, hogy a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. tv. és a végrehajtással kapcsolatos egyéb jogszabályok alkalmazása során alkotmányossági problémák merültek fel. Megállapította, hogy a bírósági végrehajtási díjszabásról szóló 14/1994 (IX. 8.) IM rendelet megfogalmazásában nem egyértelmű, hogy végrehajtási előleg összege ellen lehet-e jogorvoslattal élni a végrehajtás megkezdése előtt. Ezért ajánlást tett 1996-ban a 14/1994 (IX. 8.) IM rendelet kiegészítésére.

Az Igazságügyi Minisztérium a Vht. 217. §-ára utalva, a kiegészítést szükségtelennek tartotta.

Az országgyűlési biztos ajánlása második részében kifogásolta, hogy bár a sértett igénye a bűncselekménnyel okozott kár megtérítésére irányul, a követelés behajtása nem azonos a büntetőeljárás, illetve büntetés-végrehajtás során felmerült — államot, vagy valamely szervét megillető — költségek behajtásával. A magánfélnek megítélt kártérítés végrehajtása az önálló bírósági végrehajtó feladata. Az önálló bírósági végrehajtó munkadíja, készkiadása, számítási módjában, összegében, jelentősen eltér a szolgálati viszonyban álló megyei bírósági végrehajtók költségtérítéseként felszámított végrehajtási költségtől.

Az országgyűlési biztos az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságok orvoslására alternatív megoldást javasolt. Az I. változat szerint a Vht. 255. § további *f)* pontjaként, a megyei bírósági végrehajtók hatásköre terjedjen ki a büntetőeljárásban a magánfélnek megítélt polgári jogi igény, illetve a polgári peres és nemperes eljárásban bűncselekménnyel okozott kár megtérítése címén megítélt kártérítési összeg behajtására. A II. változat szerint a végrehajtás továbbra is az önálló bírósági végrehajtó hatáskörébe tartozzon, de a végrehajtás költségét fedezze az állam. Ennek módja, hogy a költségmentesség alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 2. § (1) bek.-t további alponttal kiegészítve a sértettet kártérítési igénye érvényesítése során tárgyi költségmentesség illesse meg.

Az Igazságügyi Minisztérium az I. változatot nem tartotta elfogadhatónak, mert az a polgári jogi követelések behajtásának egy részét elkülönítetten szabályozná. Álláspontjuk szerint a II. változat elfogadása, a tárgyi költségmentesség körének kiterjesztése, olyan költségvetési terhekkel jár, ami az ajánlásban foglaltak teljesítését nem teszi lehetővé.

Az országgyűlési biztos 1997-ben első ajánlását és második ajánlásának II. változatát fenntartotta. Hosszas, több lépcsős egyeztetés után a minisztérium elfogadta a 14/1994. (IX. 8.) IM rendelet módosítására vonatkozó első ajánlást.

A második ajánlással kapcsolatos egyeztetésbe az IM a PM-et is bevonta, mivel a költségmentesség kiterjesztésével kapcsolatos ajánlás a költségvetés kiadásait növeli. Ennek eredményeként megegyezés született az illetéktörvény és az IM rendelet módosítására. Az egyeztetés értelmében a bűncselekménnyel okozott kár megtérítésére irányuló követelések behajtásának költségmentességével kapcsolatban elfogadták az 1997. évi CIX. tv.-t. Így az illetékekről szóló 1990. év XCIII. tv. 62. § (1) bek. *c)* pontja úgy módosult, hogy a feleket jövedelmi és vagyoni viszonyaikra való tekintet nélkül illetékfeljegyzési jog illeti meg a bűncselekményből — ide nem értve a személy életében, testi épségében vagy egészségében

okozott kárt —, valamint a szabálysértésből származó kár megtérítése iránti igény esetén is. Elkészült a költségmentességnek a bírósági eljárásban történő alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI. 26.) IM rendeletet módosító rendelettervezete. A tervezet szerint a feleket jövedelmi és vagyoni viszonyaikra való tekintet nélkül költségmentesség illeti meg a bűncselekményből származó, a személy életében, testi épségében vagy egészségében okozott kár megtérítése iránti igény érvényesítése során.

Az országgyűlési biztos ajánlásait az érintettek nagyrészt elfogadták.

OBH 4945/1996.

Az országgyűlési biztos 1996-ban ajánlásban kérte az ELTE rektorát, hogy gondoskodjon a nyugellátási jogosultságot szerzett, ám a férfi nyugdíjkorhatárt el nem ért oktató nők — köztük a panaszos — még hatályba nem lépett felmentésének visszavonásáról, gondoskodjon továbbá arról, hogy a Természettudományi Kar nyugdíjazási irányelvei a diszkrimináció tilalmával összhangba kerüljenek. A művelődési és közoktatási miniszternek ajánlotta, hogy az ajánlás teljesítését kísérje figyelemmel, és gondoskodjon arról, hogy a felsőoktatási intézmények hozzák összhangba szabályzataikat a diszkrimináció alkotmányos tilalmával, illetve vonják vissza a még hatályba nem lépett egyoldalú felmentéseket.

Felhívta továbbá arra, hogy kezdeményezze a felsőoktatásról szóló törvény (Fot.) módosítását, és érje el, hogy a törvény egyértelmű rendelkezést tartalmazzon a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról. A jelentésben írt indokok, valamint az ajánlások címzettjeinek elutasító válaszára tekintettel kiegészített állásfoglalása alapján az országgyűlési biztos az ajánlásokat változatlan formában fenntartotta, majd az ügyet az országgyűlési biztos és általános helyettese az 1995—1996. évekről szóló beszámolójukban az országgyűlés elé terjesztették. A házelnök tájékoztatása szerint az ügyet az érintett bizottságnak adta ki, ám a bizottság vizsgálatának megindításáról az országgyűlési biztosoknak nincs értesülésük.

OBH 5480/1996.

Az országgyűlési biztos még 1996-ban fordult ajánlással a gárdonyi önkormányzat képviselő-testületéhez, mivel diszkriminatívnak találta a helyi üdülőtulajdonosokra megállapított szemétszállítási díjat.

A rendelet nem tett értékelhető különbséget az állandó lakosokat és az üdülőtulajdonosokat terhelő díj között. Az ajánlásra a képviselő-testület módosította a jogszabályt.

Az országgyűlési biztos az új szabályozásban még mindig nem találta elfogadhatónak a differenciáltságot, ezért újabb ajánlással fog élni.

OBH 6158/1996.

Az országgyűlési biztos és általános helyettese 1995—1996. évi beszámolójában szerepelt már az az ügy, melyben a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság részben nem fogadta el a neki címzett ajánlást. A panaszos azt sérelmezte, hogy az 1979. IX. 16-tól megállapított rendszeres szociális járadékát és két gyermeke után járó családi pótlékát a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság 1988. februártól nem folyósította.

Az igazgatóság az ellátások folyósítását azért állította le, mert a panaszos külföldi útjára hivatkozva kérte annak egyévi szüneteltetését. A panaszos 1991-től többször kérelmezte az újrafolyósítást, de azt az igazgatóság megtagadta, mert nem tudta közölni az útlevele számát.

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság jogszerűen szüneteltette az ellátás folyósítását, de mulasztott akkor, amikor 1991. szeptembertől nem kezdte meg a rendszeres szociális járadék újrafolyósítását. A rendszeres szociális járadék újrafolyósítása, valamint a fel nem vett ellátás utólagos elszámolása és folyósítása során a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság ügyintézése miatt többször sérült a panaszos szociális biztonsághoz való joga.

Az országgyűlési biztos általános helyettese az alkotmányos visszásságra való tekintettel ajánlást tett az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság vezetőjének, hogy intézkedjék a panaszos rendszeres szociális járadékának visszamenőleges, illetőleg folyamatos folyósításáról. Ennek során a kamatra vonatkozó rendelkezéseket is vegyék figyelembe és küldjenek részletes kimutatást is a panaszosnak. Kérte továbbá annak felülvizsgálatát, hogy az elmaradt családi pótlék miatt a családot ért anyagi veszteség milyen módon kompenzálható.

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság a rendszeres szociális járadékot 1997. február 1-jétől újra folyósítja, megtörtént a járadék elszámolása 1995. október 1-ig visszamenőleg is. Bár az igazgatóság kezdetben vitatta az 1995. október 1-je előtti ellátás visszamenőleges rendezését és a kamat jogosultságát, de végül a vita megoldódott, és az elmaradt szociális járadék és kamatai, az elmaradt családi pótlék és kamatai fejében két részletben 1997. október 17-ig összesen 1 757 048 Ft-ot utaltak ki a panaszosnak.

Az országgyűlési biztos általános helyettesének vizsgálata eredményesen lezárult.

OBH 6564/1996.

Az országgyűlési biztos 1996 őszén, hivatalból indult eljárás keretében átfogóan vizsgálta a rendőri nyomozó hatóságok eljárásában a védelemhez való alkotmányos alapjog érvényesülését. A vizsgálat a rendőrségi fogdákban és a büntetés-végrehajtási intézetekben azokra az előzetes letartóztatásban lévő fogvatartottakra terjedt ki, akiknek kirendelt védője volt. A vizsgálók áttanulmányozták a nyomozások iratait, megismerték a fogvatartottak, a nyomozó hatóságok (rendőrség, főügyészség) és a bv. intézetek képviselőinek véleményét, továbbá beszélgetést folytattak az ügyvédi kamarák elnökeivel és tagjaival. Összességében, mintegy száz gyanúsított ügyét tekintették át. A tapasztalatok értékelése és az ajánlások megtétele az elmúlt év elején történt, így azokról most számolunk be.

A vizsgálat tapasztalatai alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a nyomozó hatóságok rendszerint az alapos gyanú közlése után rendeltek ki védőt. Az esetek többségében az őrizetbe vétel ideje alatt gyűjtötték össze azokat bizonyítékokat, amelyek alapján indítványozták a fogvatartot-

tak előzetes letartóztatását. Ezzel megfosztották a gyanúsítottakat attól a lehetőségtől, hogy a hatóság által ellenük felhozott terhelő adatokkal szemben már az első kihallgatáson szakértelemmel rendelkező személy közreműködésével védekezhessenek. A vizsgált hatóságok védőként általában egyéni ügyvédet vagy ügyvédi irodát rendeltek ki. Ez utóbbi esetben gyakran előfordult, hogy a védő személyéről nem kaptak időben visszaigazolást, ezért nem értesítették a nyomozási cselekmények helyéről és időpontjáról. A kirendelt védő ritkán vett részt védence bírói meghallgatásán, így előfordult, hogy a gyanúsítottat úgy fosztották meg szabadságától, hogy előzetesen védőjével nem is konzultálhatott. Általánosítható az a tapasztalat is, hogy a nyomozó hatóság csak a védő kirendelése után keletkezett iratokat adta át tanulmányozásra, holott a törvény az ez irányú jogot nem korlátozza. A védő ritkán találkozik védencével.

Kapcsolattartásukat jelentősen befolyásolja, hogy a hatályos szabályozás szerint a gyanúsítottal folytatott beszélő idejére a védő nem kap díjazást. A kirendelt védő tevékenysége még rászorultság esetén sem ingyenes. A bűnügyi költségeket az állam csupán megelőlegezi, és a jogerős ítéletet követően bűnügyi költségként behajtja az állampolgártól. Megállapítható volt az is, hogy a rendőrségi fogdában elhelyezett fogvatartottak jogai nem érvényesültek maradéktalanul. A fogda személyzete nem is értesül a kirendelt védőről, így a korlátozás nélküli kapcsolattartásnak még a lehetősége sem biztosított. A rendőrség szervei belső utasítás alapján végzik a nyomozást, de az abban szabályozott fogvatartotti jogosultságokról nem tájékoztatták az érintetteket. A kirendelt védők nem teljesítették az Országos Ügyvédi Kamara által előírt azon kötelezettségüket sem, hogy nekik kell kezdeményezni a kapcsolatot az előzetes letartóztatásban lévő védenccel. E mulasztás miatt, jelenleg nincs szankcionálási lehetőség.

A tapasztalatok összegezése alapján az országgyűlési biztos megállapította, hogy a büntetőeljárások nyomozási szakaszában több vonatkozásban sérelmet szenvedett a diszkrimináció tilalmához, a védelemhez, a jogállamisághoz és annak alapvető elemét képező jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos jog. Az igazságszolgáltatás rendszerében a kirendelt védő tevékenységével kapcsolatos jogi szabályozás és annak gyakorlati érvényesülése jelenleg nem biztosít megfelelő védelmet a hatósági túlkapásokkal szemben. Szükség van egy olyan állami garanciarendszer kialakítására, mely lehetőséget biztosít a fogvatartott hatékony védelmére akkor is, ha annak védő meghatalmazására nincs módja, vagy anyagi lehetősége. E jog hatékonyabb érvényesülése érdekében ezért az országgyűlési biztos indokoltnak tartja és támogatja a nyugati demokráciákban jól működő közvédő intézményének bevezetését.

Az országgyűlési biztos a vizsgálat során feltárt alkotmányos visszásságok orvosolására ajánlást tett az igazságügyminiszternek, hogy gyorsítsa a Be. törvény kodifikációját. Ennek során vizsgálja meg a közvédői intézmény bevezetésének lehetőségét; gondoskodjon annak szabályozásáról, hogy az előzetes letartóztatást megelőző bírói meghallgatást védő jelenléte nélkül ne lehessen foganatosítani. Biztosítsa, hogy a védő kiválasztásánál a gyanúsított akarata is érvényre jusson, nevezetesen abban, hogy mennyi időn belül rendeljék ki, abban, hogy a nyomozás teljes iratanyagát megismerhesse, és biztosított legyen a tájékoztatása; korlátozzák a nyomozó hatóság mérlegelési lehetőségét a védő távollétében megtartható nyomozati cselekményeknél. Vizsgálja felül a büntetőeljárás során kirendelt védő díjáról és költségeiről szóló 1/1974. (II. 15.) IM rendeletet és a bűnügyi költségek előlegezéséről, az államot illető bűnügyi költségek behajtásáról és elszámolásáról szóló 120/1973. IM utasítást, és módosítsa úgy, hogy a jogszabály biztosítson költségmentességet annak a fogvatartottnak, akinek a jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj legkisebb összegét, illetve annak, aki rendszeres szociális segélyt kap. A kirendelt védő a gyanúsítottal történő kapcsolattartásért is kapjon díjazást, az iratmásolatért fizetett illetéket pedig bűnügyi költségként elszámolhassa. A készülő ügyvédi törvény kodifikációja során vizsgálja meg, hogy az állam milyen formában biztosíthatja a védelemhez való jog és az ártatlanság vélelme garanciális jelentőségű szabályai végrehajtásának ellenőrzését az ügyvédi tevékenységben, határozzon meg olyan követelményrendszert, melynek a kirendelt védő tevékenységének ellátása során köteles eleget tenni, elmulasztása esetére pedig a szankcionálás rendjét.

A belügyminiszternek tett ajánlást, hogy gyorsítsa meg a bűnügyek rendőrségi nyomozásának szabályaira vonatkozó jogalkotási folyamatot, vizsgálja felül a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendeletet, és módosítsa úgy, hogy a fogdába történő befogadáshoz szükséges rendelvény — a meghatározott adatokon kívül — tartalmazza a fogvatartott védőjének nevét is.

Az Országos Ügyvédi Kamara elnökének ajánlotta, hogy rendszeresen szervezzen az ügyvédjelöltek (új ügyvédek) számára oktatást és számonkérést az ügyvédi hivatás etikai, magatartási szabályairól és a kirendelt védő feladatairól; vizsgálja meg az Országos Ügyvédi Kamarának Az ügyvédi hivatás magatartási szabályairól szóló határozatát, gondoskodjon annak kiegészítéséről, módosításáról.

Az Országos Rendőr-főkapitányság vezetője — az országgyűlési biztos által nem vizsgált megyékben — célvizsgálat formájában ellenőrizze, hogy a rendőrségi nyomozó hatóságok miként tesznek eleget a védelem jogáról szóló rendelkezések előírásainak. Vizsgálata eredményéről 1997. április 30-ig adjon tájékoztatást. Gondoskodjon a rendőrségi fogdákban fogvatartottak telefonálási lehetőségének biztosításáról.

A vizsgált rendőrkapitányságok vezetői gondoskodjanak az illetékességük alá tartozó rendőri szervek eljárásaiban feltárt alkotmányos visszásságok megszüntetéséről, tegyék meg a szükséges intézkedéseket, illetve hívják fel a felügyeletük alá tartozó nyomozó hatóságokat a Be. rendelkezéseinek maradéktalan betartására.

A Megyei Ügyvédi Kamarák elnökeit felkérte, hogy kezdeményezzenek fegyelmi vizsgálatot a kirendelt védőkkel

kapcsolatos panaszok esetében, illetve szervezzék meg megyéikben az ügyvédi ügyeletet.

A Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnoka a jövőben ne fogadjon be az intézetbe olyan személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés alatt álló személyt, akinek ügyészi rendelvénye a védője nevét nem tartalmazza.

Az igazságügy-miniszter válaszában megígérte, hogy a büntetőeljárási törvényjavaslat előkészítése során figyelembe veszi az ajánlásban foglaltakat. A tervezetben egyértelműen csak a védő kiválasztásának és kirendelésének időpontjára, továbbá a bírói meghallgatáson való jelenlétére és tájékoztatására vonatkozó ajánlások szerepelnek. A törvényt érintő további javaslattal, így a közvédői intézménnyel a tervezet nem foglalkozik. A kirendelt védő díjazásával, költségeivel és a bűnügyi költségekkel kapcsolatos javaslatokkal alapvetően egyetért, de azokat csak a törvényi szabályozást követően lehet módosítani.

A belügyminiszter válaszában tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy döntés született arról, hogy a bűnügyek rendőrségi nyomozásáról szóló BM utasítást a jövőben BM rendelet váltsa fel. Ennek előkészítése megkezdődött. A végleges szövegtervezetet azonban az új Be. tervezetében foglaltak szerint fogják összeállítani. Egyetértett a védő nevének a fogdarendelvényen való feltüntetésére irányuló ajánlással, és intézkedett az ORFK felé, hogy a jogszabály-módosítás érdekében kezdjenek egyeztetést az Országos Ügyvédi Kamarával. Egyetértett továbbá azzal is, hogy az ORFK folytassa le az országgyűlési biztos ajánlásában szereplő célvizsgálatot. Az országgyűlési biztos a belügyminiszter válaszát elfogadta.

Az országos rendőrfőkapitány válaszának azon részét, hogy a rendőrségi fogdában fogva tartott személy számára a távbeszélő használatát anyagi lehetőségeik szerint teljesítik, az országgyűlési biztos elfogadta. Fenntartotta azonban ajánlását a célvizsgálat lefolytatására vonatkozóan. A főkapitány ugyanis az ajánlásban szereplő vizsgálatot 1997 második felében kívánta foganatosítani, de az országgyűlési biztos szerint az akkorra elveszti aktualitását. Ezért kérte a főkapitányt, hogy a célvizsgálatot úgy folytassa le, hogy annak eredményéről 1997. IV. 30-ig tájékoztatást tudjon adni. A főkapitány az ajánlást teljesítette, ezért azt az országgyűlési biztos elfogadta.

Az ajánlásokban érintett megyei rendőr-főkapitányságok vezetői a vizsgálat megállapításait és az ajánlásokban foglaltakat elfogadták. Válaszaikban a feltárt hiányosságok megszüntetésére tett intézkedéseikről tájékoztattak. A válaszokat és a tett intézkedésekről szóló tájékoztatókat az országgyűlési biztos elfogadta.

A Fővárosi Bv. Intézet parancsnoka is elfogadta az ajánlást, egyetértett azzal, hogy a védelemhez való jog érvényesülését elősegítené, ha a befogadás egységesen olyan ügyészi rendelvénnyel történne, ami a kirendelt védő nevét is tartalmazza. Az intézet parancsnoka ennek érdekében felettes szervéhez, a Bv. Országos Parancsnokságához fordult, és javasolta, hogy az országos parancsnok intézkedjen az intézetekbe való befogadás alapjául szolgáló iratok tartalmának egységesítéséről, illetve arról, hogy ezek az iratok tartalmazzák a kirendelt védő nevét is. A kezdeményezéssel az országgyűlési biztos egyetértett. A Bv. országos parancsnoka a kezdeményezés alapján intézkedett az iratok tartalmának egységesítéséről és a védő nevének feltüntetéséről.

Az Országos Ügyvédi Kamara és az érintett megyei ügyvédi kamarák elnökei válaszaikban elfogadták az országgyűlési biztos ajánlásait, és az azokban foglaltak megvalósítása érdekében megtették a szükséges intézkedéseket.

OBH 6714/1996.

Az országgyűlési biztos 1996-ban ajánlásban javasolta, hogy az Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottsága az Európai Áldozatvédő Fórum ajánlásainak figyelembevételével kezdeményezze a sértettek kárenyhítését szabályozó törvény megalkotását. Az ajánlást a bizottság elfogadta, az Igazságügyi Minisztérium elkészítette a törvény tervezetét, az Országgyűlés azonban még nem fogadta el a törvényt.

OBH 8342/1996.

Az országgyűlési biztos 1996. november 15-én hivatalból folytatott vizsgálat eredményeként készített jelentésében a kényszerbérletek felszámolásának elhúzódása, és a kérdés jogi rendezetlensége miatt ajánlást tett három törvény módosítására.

Javasolta, hogy töröljék az ártörvényből a magántulajdonú bérlakások bérleti díjára vonatkozó önkormányzati rendeletalkotási jogot. A szociális törvény kötelezze a települési önkormányzatokat a kényszerbérlőknek adható lakásfenntartási támogatás rendeleti szabályozására. A lakástörvény egészüljön ki olyan részletszabályokkal, amelyek lehetővé teszik a nehéz gazdasági helyzetben lévő önkormányzatok számára is a bérbeadási célú lakásvásárlást. Rendezze a határidőre meg nem oldott kényszerbérletekre vonatkozó további eljárást, és azoknak az önkormányzatoknak az eljárását, amelyek nem kötelesek rendeletet alkotni.

Egyidejűleg felkérte a belügyminisztert, hogy az ajánlással kapcsolatban közölje álláspontját, és tájékoztassa az önkormányzatokat a szociális törvény alapján lehetővé tett rendelet megalkotásának szükségességéről.

Az ajánlásnak a BM úgy tett eleget, hogy 1997. márciusban átfogó vizsgálatot készíttetett a kényszerbérletek számáról.

Az Országgyűlés egy ad hoc bizottságot hozott létre a törvénymódosítási koncepció kidolgozására. A bizottság üléseinek állandó meghívottjai voltak: a Lakásbérlők Egyesülete, a lakástulajdonosok érdekvédelmi szervezete, az országgyűlési biztos, valamint az érintett minisztériumok képviselői.

A módosítást az országgyűlés 1997. június 30-án az 1997. évi LVII. törvénnyel fogadta el. A törvény az érdekegyeztetések során kialakult kompromisszum eredményeként született, ezért az országgyűlési biztos az ajánlását annak ellenére elfogadottnak tekinti, hogy a törvény nem oldja meg az ajánlásában érintett valamennyi problémát.

OBH 9329/1996.

Az országgyűlési biztos a pszichiátriai fekvőbeteg-intézetekben és a pszichiátriai otthonokban gondozott betegek emberi és állampolgári jogai helyzetét feltáró vizsgálatát köve-

tően több névtelen bejelentés alapján átfogó vizsgálatot tartott három, elsősorban gyermekkorú fogyatékosokat ápoló otthonban. A feltárt alkotmányos visszásságok orvoslására több ajánlást tett. Ezek fogadtatásáról és időarányos végrehajtásáról már az előző évi beszámolóban számot adott.

Az eltelt időben az ajánlások sorsa a következőképpen alakult:

Az ajánlásokat az illetékesek többsége elfogadta. A népjóléti miniszter egyetértett azzal, hogy a szociális intézményekben élő fogyatékos személyek állapotának szakmai felülvizsgálati rendszere nem kellően szabályozott. Ezért a Művelődési és Közoktatási Minisztériummal együtt szakértői munkacsoportot kíván létrehozni a szabályozás tartalmi követelményeinek kidolgozására. A közoktatási intézménynek nem minősülő gyermekintézmények működésének engedélyezésére vonatkozó ajánlással ugyancsak egyetértett azzal, hogy azt a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. megalkotása után indokolt szabályozni. (A törvény időközben már hatályba is lépett.) Véleménye szerint a szociális törvény hatálya alá tartozó, fogyatékosokat ápoló, gondozó intézményekre kiterjed a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény működési engedélyezését szabályozó kormányrendelet hatálya. Így ebben a kérdésben jogi szabályozást nem tart indokoltnak. Ugyancsak nem tartja szükségesnek a civil kontroll jogi szabályozását sem, tekintettel arra, hogy a jogi keretek egyben korlátozást jelentenének a működésben. A népjóléti miniszter elfogadta azt az ajánlást, hogy felül kell vizsgálni az ÁNTSZ BAZ megyei intézetének — a Tokaji Önkormányzat Egyesített Népjóléti Intézménye gyermekotthonával kapcsolatos — tevékenységét. Az országgyűlési biztos a népjóléti miniszter válaszát a civil kontrollra vonatkozó ajánlás változatlan formában való fenntartása mellett elfogadta. A civil kontroll szabályozása a nonprofit szervezetek működését rendező törvény megalkotása után 1998-ban válik aktuálissá.

A művelődési és közoktatási miniszter egyetértett a szakértői munkacsoport létrehozásával, melynek feladata, hogy kidolgozza a szociális intézményekben élő fogyatékos személyek állapotának szakmai felülvizsgálatára vonatkozó szabályozást. Tájékoztatott arról is, hogy a tárca a kormány elé kívánja terjeszteni az „Esély a Fogyatékos Gyermekek, Tanulók Felzárkóztatásához Országos Közalapítvány" létrehozására vonatkozó javaslatot. Időközben az alapítványt a kormány 164/1997. (IX. 30.) Korm. rendelettel létrehozta.

Az országos tiszti főorvos a tokaji gyermekotthonnal kapcsolatos elmúlt ötévi ÁNTSZ-tevékenység felülvizsgálatára vonatkozó ajánlásra intézkedett, annak eredményéről a vizsgálat után részletes tájékoztatást adott, melyet az országgyűlési biztos elfogadott.

Az ÁNTSZ BAZ megyei intézetének vezetője a kért vizsgálatot lefolytatta, és megállapította, hogy a jelentésben említett főorvos — aki neurológus szakorvos, pszichiátriai szakképesítése nincs — helyettesítői minőségben adott szakvéleményt. A szakvélemények nem a valóságot tartalmazták; ezt azzal magyarázták, hogy az érintettek intézeti gondozását akarták biztosítani. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a valótlan szakvélemények kiadásával a főorvos munkaköri kötelezettségét vétkesen megszegte. Az elévülési idő elteltére való tekintettel a fegyelmi felelősség megállapítását nem kezdeményezte, de új ajánlásában a szakmai felügyeletet ellátó megyei pszichiáter szakfőorvos ellen a MOK helyi kamarájánál etikai eljárás lefolytatását kérte. A MOK az etikai eljárást lefolytatta, megállapította, hogy a neurológus szakfőorvos etikai vétséget követett el, és ezért megrovásban részesítette. A választ az országgyűlési biztos elfogadta.

Az ÁNTSZ által ideiglenesen bezáratott tokaji gyermekotthon felújítása megtörtént, és az intézmény ismét a régi helyén működik. A fenntartó a javasolt intézkedéseket megtette, a korábbi igazgató munkaviszonyát elbocsátás fegyelmi büntetéssel megszüntette. Az országgyűlési biztos az intézkedéseket elfogadta.

A Fejér Megyei Önkormányzat egy komplex vizsgálat keretében átfogóan megvizsgálta a polgárdi otthon működését. A feltárt hiányosságok megszüntetésére intézkedési tervet fogadott el, melynek végrehajtásáról folyamatos tájékoztatást ígért. Az otthonban kialakult helyzetért az igazgató fegyelmi felelősségét nem állapította meg, azonban az igazgató közalkalmazotti jogviszonyát közös megegyezéssel 1998. I. 31-ével megszüntették.

1.3. számú melléklet

Válogatás
az állampolgári jogok országgyűlési biztosa
és általános helyettese által elutasított panaszokból

Ügyszám: OBH 1086/1997.

Tisztelt Uraim!

Az 1996. augusztus 21-én érkezett, majd kiegészített közös panaszukat és mellékleteit, valamint az ORFK Repülőtéri Biztonsági Főigazgatóság Bűnüldözési Osztályától megkért felvilágosítást megvizsgáltam, és arról az alábbiakban tájékoztatom Önöket.

A panaszirodán felvett jegyzőkönyvben kifogásolták, hogy a rendőrség a 15/1995. Bü. szám alatt indított bűnügyben törvénysértően járt el. Egyikük azt is panaszolta, hogy a rendőrség a büntetőeljárásról írásban értesítette a BM Rendőrtiszti Főiskolát — ahol hallgató —, ezért tanulmányai folytatását felfüggesztették. Panaszolták, hogy a rendőrség átiratára munkahelyükről Önöket elbocsátották. A döntés ellen Munkaügyi Bírósághoz fordultak, és pert nyertek. Az egyik ítélet már jogerős, a felperest a bíróság visszahelyezte munkahelyére. Kérik segítségemet.

Tájékoztatom Önöket, hogy az 1993. évi LIX. tv. 16. § (1) bek. szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek

közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette.

A nyomozást bűncselekmény elkövetése alapos gyanúja miatt rendelték el. Önök, és további 5 személy esetében a nyomozás bűncselekmény elkövetését nem bizonyította, ezért azt 1995. XI. 20-án megszüntették. Megjegyzem, hogy a MALÉV Rt. panasza alapján a Fővárosi Főügyészség 1996. IX. 24-én az iratokat felülvizsgálta. A keletkezett határozatokat hatályon kívül helyezte és a Bp. XVIII. Kerületi Ügyészséget pótnyomozás elrendelésére utasította. A pótnyomozás teljesítésének határideje még nem járt le.

Panaszuk és a megvizsgált iratok szerint a rendőrség eljárásában törvénysértést, mulasztást nem tapasztaltam. Az 1993. évi LIX. tv. 29. § (1) bekezdés *f)* pontja szerint nem tartozik az országgyűlési biztos hatáskörébe a folyamatban lévő bírósági eljárás, és a bírósági ítélet vizsgálata, ezért az eljárást megszüntetem.

Kérem a leírtakra figyelemmel tájékoztatásom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 1676/4/1997.

Tisztelt Asszonyom!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához intézett beadványában sérelmezi a Főpolgármesteri Hivatalnak a 154-es autóbuszjárat hétvégi szüneteltetésével kapcsolatos intézkedését.

Az 1993. évi LIX. tv. 16. § (1) bekezdése értelmében 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 már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A szóban forgó járat hétvégi megszüntetése következtében három megállóhely marad ellátatlanul, de ezek esetén az egyéb tömegközlekedési alapellátást biztosító eszközök elérhetők. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. 8. § (2) bekezdése értelmében a lakossági igények alapján, az anyagi lehetőségek függvényében a helyi önkormányzat maga határozza meg a feladat ellátásának módját. A Főpolgármesteri Hivatal közlekedési ügyosztályának vezetője a levelében hangsúlyozta, hogy az önkormányzat, illetve a BKV Rt. nem érdekelt kis forgalmú, alacsony kihasználtságú járatok közlekedtetésében, így a jelenlegi gazdasági körülmények között ésszerű intézkedés, mert a főváros egészében kell biztosítani a tömegközlekedési alapellátást.

Panaszát és javaslatait a helyi polgármesteri hivatal és a BKV illetékesei megvizsgálták, és ezek eredményeiről megfelelően tájékoztatták. Így többek között felvilágosították arról is, hogy a 154-es járat hétvégi közlekedtetése többletköltség ráfordítása nélkül nem valósítható meg.

A polgármesteri hivatal intézkedése alkotmányos jogsérelmet nem okozott. Egyúttal tájékoztatom, hogy az önkormányzat gazdálkodásának ellenőrzésére — az 1990. évi LXV. törvény 92. § (1) bekezdése alapján — kizárólag az Állami Számvevőszék jogosult, ezért ügyét e szempontból vizsgálni nem áll módomban.

Kérem válaszom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 1826/4/1997.

Tisztelt Asszonyom!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalától egy lakásügyi vitában kért segítséget vételárelőleg, szerződésszegés és az eljárásban megbízott ügyvéd kellő gondosságának hiánya miatt meghiúsult adásvételi szerződés ügyében.

1997. március 24-én kelt levelemben arról tájékoztattam, hogy a polgári jogi jogviszony vitában nem járhatok el hatáskör hiányában, de felhívtam szíves figyelmét arra, hogy pénzügyi követelését bírói úton érvényesítheti. Mint újabb beadványából megállapítottam — keresete alapján — az illetékes bíróság jogerős fizetési meghagyást bocsátott ki az adóssal szemben, majd azt követően Ön 1997. szeptember 30-án végrehajtási lap kiadását kezdeményezte. Sérelmezte, hogy a bíróság a fennálló 321 000 Ft követelésére csupán 20% kamatot állapított meg, és nem vette figyelembe a hivatalos inflációt, ezért Önt anyagi hátrány érte.

Tájékoztatom arról, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdés *f)* pontja nem ad lehetőséget bírósági eljárás, illetve döntés felülvizsgálatára.

Kérem engedje meg, hogy negyedik beadványára is tájékoztató levéllel válaszoljak.

Leánya, aki Önnel közös lakásban lakik — bérleti jogviszony folytatása ellenében — tartási szerződést kívánt kötni egy önkormányzati lakás bérlőjével. Ön sérelmezi, hogy az önkormányzat megtagadta a tartási szerződéshez való hozzájárulást, illetve azt megelőzően a bérlő, lakásvásárlási szándéknyilatkozatát elutasította.

Az ügy irataiból megállapítottam, hogy Önt sem a leánya, sem a bérlő nem jogosította fel arra, hogy ügyükben eljárást kezdeményezzen, vélt vagy valós sérelmüket előterjessze, ezért kérelmét a hivatkozott törvény 19. §-ban foglaltak szerint, mint nem jogosult által előterjesztett panaszt elutasítom.

Kérem tájékoztató válaszom szíves megértését és elfogadását.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 1842/2/1997.

Tisztelt Uram!

Az országgyűlési biztoshoz írt levelében a deviza szabálysértési ügyével összefüggésben tett panaszt.

A leveléhez mellékelt iratokból megállapítható, hogy ügye a Vám- és Pénzügyőrség Fővárosi Parancsnokságán indult, és

a Vám- és Pénzügyőrség fellebbezést elbíráló határozata fejezte be a rendes közigazgatási eljárását.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 17. § (4) bekezdése szerint, ha az ügyben jogerős határozat született, az országgyűlési biztoshoz annak közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

A jogerős másodfokú határozat Önnek szóló példányát jogi képviselője 1995. november 8-án vette át, az Ön által hivatalunkhoz küldött kérelme 1997. január 19-én kelt, így a két időpont között több mint egy év telt el, ezért sajnálom, de ügyét kivizsgálni nincs hatásköröm.

Kérem válaszom elfogadását.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 1865/4/1997.

Tisztelt Uram!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához intézett földkiadási ügyével összefüggő beadványát az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 17. §-ban foglalt rendelkezések alapján elutasítom.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 16. § (1) bek. szerint, az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A tv. 17. § (3) bek.-ben foglalt rendelkezések szerint az országgyűlési biztos vizsgálati lehetősége az 1989. évi XXXI. tv. hatálybalépését követően indult eljárásokra terjed ki. A (4) bekezdésében foglalt rendelkezések szerint, ha az ügyben jogerős határozat született, az országgyűlési biztoshoz ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

Ügyében az FM Veszprém Megyei Földművelésügyi Hivatala 1994. IX. 8-án hozta meg a jogerős határozatot, tehát az egy éven túli, ezért annak vizsgálatára nincs törvényes lehetőségem.

Kérem tájékoztatásom szíves tudomásulvételét. A beadványához csatolt iratokat mellékletként visszaküldöm.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 2073/1997.

Tisztelt Asszonyom!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához írt levelében azért kért segítséget, mert mint szövetkezeti tag, üzletrész-tulajdonos 1996 júniusában bejelentette sérelmét a Cégbírósághoz, de nem kapott választ. Emiatt a Fővárosi Bíróság elnökéhez fordult, de három hónap elteltével onnan sem kapott választ.

Sajnos nem lehetek a segítségére, mert az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 29. § (1) bek. *f)* pontja kizárja az országgyűlési biztosok vizsgálati lehetőségét a bírósági eljárás, illetve döntés felülvizsgálatában. A bíróságokkal kapcsolatban intézkedésre nincs jogosultságom.

Megértem sérelmét, ahogy az ügyek késedelmes intézése miatti sok hasonló panaszt is. Remélem, hogy a Cégbíróságok túlterheltsége hamarosan megszűnik, s ezzel csökken az ügyintézés ideje.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 2542/4/1997.

Tisztelt Uram!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához írt újabb beadványára ismételten arról tájékoztatom, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdés *f)* pontja nem ad lehetőséget bírósági eljárás, illetve döntés felülvizsgálatára, így hatáskör hiányában nem áll módomban segíteni problémáján.

Kérésének eleget téve tájékoztatom arról is, hogy a polgári perrendtartásról szóló többszörösen módosított 1952. évi III. törvény 260. §-a tartalmazza a perújítás eseteit.

A jogerős ítélet ellen akkor van helye perújításnak, ha a fél oly tényre és bizonyítékra, illetőleg olyan jogerős bírói vagy más hatósági határozatra hivatkozik, amelyet a bíróság a perben nem bírált el feltéve, hogy az — elbírálás esetén — reá kedvezőbb határozatot eredményezett volna.

A perújítási kérelem előterjesztésének határideje 6 hónap; ezt a határidőt a megtámadott ítélet jogerőre emelkedésétől; ha pedig a perújítás okáról a fél csak később szerzett tudomást, vagy csak később jutott abba a helyzetbe, hogy perújítással élhessen, ettől az időponttól kell számítani. A tudomásszerzés időpontját elegendő valószínűvé tenni.

Amennyiben a perújítás mellett döntene, feltétlenül javaslom ügyvéd képviseletét igénybe venni.

Közlöm továbbá Önnel az Emberi Jogok Európai Bizottsága címét: Secretariat of the European Comission of Human Rights F—67075 Strasbourg-Cedex, Franciaország.

Csak akkor fordulhat a Bizottsághoz, ha az összes hazai jogorvoslati lehetőséget már kimerítette, és a magyarországi jogerős határozat meghozatalától 6 hónap még nem telt el.

Kérem válaszom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 3153/2/1997.

Tisztelt Uram!

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának küldött levelében azt panaszolta, hogy a helyi önkormányzat által folyósított munkanélküliek jövedelempótló támogatásának visszafizetésére kötelezték arra az időre, amikorra utólag rokkantnyugdíjat kapott.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely ha-

tóság, 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 jogorvoslati lehetőséget már kimerítette.

A munkanélküliek jövedelempótló támogatásáról szóló 1993. évi III. tv. (szociális törvény) 17. §-a szól a jogosulatlanul igénybe vett ellátás megtérítéséről. E szerint a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának visszafizetésére kell kötelezni azt a személyt is, akinek a javára rendszeres pénzbeli ellátást állapítottak meg. Ön részére a rokkantsági nyugdíjat visszamenőlegesen egy összegben fizették ki, így a nyugdíj kezdő időpontja és a jövedelempótló támogatás megszüntetésének időpontja között kettős ellátásban részesült. A szociális törvény szerint a rokkantsági nyugdíj jövedelemnek minősül, és ezért kötelezték a jövedelempótló támogatás visszafizetésére.

A leveléhez mellékelt határozatból is kitűnik, hogy a képviselő-testület méltányolta a kérelmét és a visszafizetésére részletfizetést engedélyezett. Továbbá a határozatokban felhívták a figyelmét a jogorvoslat lehetőségére, de irataiból nem tűnik ki, hogy élt-e jogorvoslati lehetőségével. A jogorvoslati lehetőség kimerítésének hiányában nincs hatásköröm ügyében eljárni.

Tanácsolom, hogy keresse fel a polgármesteri hivatal szociális irodáját, és érdeklődjön, hogy milyen szociális támogatást igényelhet. Javaslom, hogy a szociális ügyintézővel a szociális támogatás érdekében működjön együtt.

Sajnálom, hogy nem segíthetek, kérem válaszom elfogadását.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 3388/5/1997.

Tisztelt Uram!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához intézett beadványában sérelmezte, hogy a helyi önkormányzat a gázhálózat építtetésére vállalt kötelezettségének nem tett eleget, továbbá az ez évben kért érdekeltségi hozzájárulás összege anyagi lehetőségeit meghaladja. Kifogásolta, hogy nem valósult meg a távbeszélő hálózat megépítése sem, így a befizetett pénz szintén holt tőke az Ön számára. Az ügyekkel kapcsolatban jogi felvilágosítást kért.

Az 1993. évi LIX. tv. 16. § (1) bekezdése értelmében: „Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [29. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) eljárása, ennek során hozott határozata (intézkedése), illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

A gáz- és távbeszélő hálózat kiépítésében a helyi önkormányzat, illetve a polgármesteri hivatal nem hatóságként, hanem polgári jogi félként vesz részt. A gázellátást biztosító vezeték létesítésében az érdekeltségi hozzájárulás visszavonásával kapcsolatos pénzügyi feltételeket az önkormányzattal kötött megállapodásának 10. pontja rögzíti. A rendelkezésre álló adatok szerint az érdekeltségi hozzájárulás összege kamatokkal együtt immár 41 000 Ft. A megállapodás 3. pontja értelmében, közműfejlesztési hozzájárulás címén korábban már visszakapott 4350 Ft levonásával 36 650 Ft-ot kaphat kézhez, ha úgy dönt, hogy azt felveszi.

A megállapodás 7. pontja — összhangban a Ptk.-nak a pénztartozást szabályozó 301. § (1) bekezdésével — a késedelmes teljesítésre vonatkozó 8. pontja rendezi a teljesítés lehetetlenülésével kapcsolatos körülményeket. A távközlésről szóló 1992. évi LXXII. tv. 11. § (2) bekezdése értelmében a távbeszélő-állomás meghatározott időben történő létesítésének elmulasztása esetén a távközlési szolgáltató (az Önök régiójában a Bakonytel Kft.) kötbért köteles fizetni, amelynek mértéke naponta a havi előfizetési díj egyharmada.

A fentiek alapján tehát hatáskör hiányában eljárni nem áll módomban. A polgári jogi viták rendezésére — az érintettek megegyezésének hiányában — kizárólag bíróság jogosult.

Kérem válaszom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 3406/1997.

Tisztelt Uram!

A Nemzetközi Bírósághoz fordulás feltételei iránti érdeklődő levelére az alábbiakról tájékoztatom.

Amennyiben úgy véli, hogy panasza az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvényben foglalt jogokkal kapcsolatos, az összes hazai jogorvoslati lehetőséget már kimerítette, és a jogerős határozat meghozatalától 6 hónap még nem telt el, először küldjön egy levelet az alábbi információkkal a Bizottság Titkárságnak. A Bizottság címe: Secretariat of the European Commission of Human Rights F—67075 Strasbourg-Cedex, Franciaország, (vagy France). A levélben röviden vázolja panaszát; jelölje meg, hogy az Egyezményben rögzített, mely jogaiban érzi sértve magát; sorolja fel az Ön által igénybe vett jogorvoslatokat; sorolja fel az ügyével kapcsolatos hivatalos döntéseket, azok meghozatalának időpontjával együtt; jelölje meg, hogy mely bíróság vagy államigazgatási szerv hozta a döntést; és röviden jelölje meg, mi volt a döntés; mellékelje leveléhez ezen döntések eredetijét vagy másolatát.

A Bizottság Titkársága fogja levelét megválaszolni. A Titkárság kérhet Öntől további adatokat, illetve további magyarázatot kérelmével kapcsolatban. A Titkárság informálhatja arról, hogy az Egyezményt hasonló ügyekben korábban már értelmezték, aminek alapján úgy tűnik, kérelmének elfogadhatósága nyilvánvaló akadályokba ütközik és ebben tanácsot

is adhat. A Titkárság azonban nem adhat tanácsot azon ország jogával kapcsolatban, amellyel szemben kérelemmel élt.

Amennyiben a Titkársággal folytatott levelezésből úgy tűnik, hogy panasza kérelemként regisztrálható, és ezzel a lehetőséggel élni kíván, a Titkárság megküldi Önnek a hivatalos kérelem benyújtásához szükséges iratokat. Ezek, kitöltésük és megküldésük után a Bizottság elé kerülnek. A Bizottság Titkársága értesíteni fogja ügye alakulásáról. Az eljárás nem nyilvános és a kezdeti szakban írásbeli. Ha lehetséges, kérelmét ügyvéd közreműködésével terjessze elő. A beadvány illetékmentes, formamentes, nyelvi kötöttség nincs, az magyar nyelven is előterjeszthető. Az eljárás későbbi szakában, ha nem rendelkezik megfelelő anyagiakkal, kérheti ingyenes jogsegély igénybevételét, ez még a kérelem benyújtásakor nem illeti meg. Névtelenül benyújtott kérelmekkel a Bizottság (Bíróság) nem foglalkozik.

További kérdések esetén, javaslom forduljon információért az Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központjához. (Szilvássy Zoltánné igazgató asszony) Címe: 1055 Budapest, Kossuth tér 1—3.

Kérem tájékoztatásom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 3919/1997.

Tisztelt Asszonyom!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához írt levelében nehéz anyagi helyzetére panaszkodik, és arra, hogy az OTP felé fennálló tartozását nem tudta fizetni, ezért a bíróság által is megítélt összeget várhatóan ingatlanára vonatkozóan végrehajtják.

Megértjük nehéz helyzetét, de sajnos nem tudunk a segítségére lenni.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 16. § (1) bek. szerint: „Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [29. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) eljárása, ennek során hozott határozata (intézkedése), illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva."

Az OTP nem hatóság és nem közszolgáltatást végző szerv, így tevékenységét nem vizsgálhatom, még inkább nem szólhatok azért, hogy jogos követelését ne hajtsa be.

A tv. 29. § (1) bek. *f)* pontja pedig kizárja a bírósági (végrehajtási) eljárás, illetve döntés felülvizsgálatát, ezért az esetleg bekövetkező végrehajtást nem befolyásolhatom és nem akadályozhatom meg.

Hivatalunknak nincs lehetősége szociális támogatást nyújtani.

Csak azt tudom tanácsolni, hogy minden önkormányzati támogatást vegyen igénybe, érdeklődjék, hogy gyermekének iskolájában nincs-e alapítványi támogatás, illetve tudnak-e valamilyen tanácsot adni.

Önnek türelmet, kitartást, jó egészséget kívánunk.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 4010/1997.

Tisztelt Uram !

Az Országgyűlési Biztos Hivatalában személyesen előadott panaszában sérelmezte, hogy a közigazgatási hatóságok az egyik tulajdonos érdekében az összes tulajdonost kötelezték az épület egyik lakásának építésügyi szakértővel történő felülvizsgálatára.

A csatolt iratokat, köztük az ügyben hozott másodfokú határozat ellen benyújtott bírósági kereset másolati példányát is áttanulmányoztam.

Tájékoztatom, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdés *f)* pontja nem ad az országgyűlési biztosnak felhatalmazást a bírósági eljárás, illetve döntés felülvizsgálatára.

A kereset alapján a bíróság érdemben fog dönteni hivatalunkhoz benyújtott panaszában is, ezért nincs hatásköröm az ügyben eljárni.

Kérem a tájékoztatás tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 4097/1997.

Tisztelt Uram!

Az országgyűlési biztoshoz a telekalakítási ügyben, és a birtokháborítási ügyében intézett beadványára az alábbiakat válaszolom.

A szomszédjával fennálló birtokháborítási ügyben már bírósághoz fordultak, de annak elhúzódása miatt kérnek segítséget.

Tájékoztatom, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 29. § (1) bek. *f)* pontja nem ad lehetőséget az országgyűlési biztosnak folyamatban lévő bírósági ügyekbe történő beavatkozásra.

További panaszával kapcsolatban megkerestem a Bp. II. Ker. Önkormányzat jegyzőjét és tájékoztatást kértem az ügyről.

A rendezési tervmódosítás az Önök kérésére történt, mely szerint az önkormányzat engedélyezte a hosszú telkek keresztbe történő alakítását. Azonban így is csak egyeztető tárgyalások sora után, az önkormányzat által elkészített szerződéssel érték el az egyezséget. Ebben a megegyezésben az önkormányzat azonban csak mint a két telek tulajdonosa vett részt, így a felek közötti jogvitában hatóságként semmiképpen nem működhet közre. A megállapodás kizárólag a telekalakításra vonatkozik és nem érint semmi egyéb, a tulajdonosok között meglévő vagy kialakult jogvitát.

E tekintetben megoldás az Önök közötti megegyezés vagy ennek híján bírói döntés lehet.

Kérem tájékoztatásom szíves tudomásulvételét, és elnézést a késedelmes válaszért.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 4369/1997.

Tisztelt Asszonyom!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalától az önkormányzati bérlakásának több éve húzódó megvásárlása ügyében kért segítséget. Jelezte, hogy megvásárlás helyett lakáscserét is elfogadna, de az önkormányzat a cseréhez sem járult hozzá.

Tájékoztatom, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 16. § (1) bekezdés szerint: „Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [29. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) eljárása, ennek során hozott határozata (intézkedése), illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva."

Az 1993. LXXVIII. tv. (lakástörvény) megszüntette az önkormányzatok lakásügyi hatósági jogkörét, ezáltal a lakások elidegenítésekor, csere engedélyezése esetén nem hatósági, hanem gazdálkodási jogkörében jár el az önkormányzat. A fent idézett törvény értelmében a hivatal hatáskörének hiányát kell megállapítanom.

A lakástörvény vezette be a vételi jogot a határozatlan időre bérbe adott önkormányzati tulajdonú lakások bérlői részére. E törvény 46. §-a alapján azonban nem áll fenn vételi jog az olyan önkormányzati lakásra, amely az önkormányzat 1994. január 1-jét megelőzően hozott döntése alapján átalakításra, korszerűsítésre, felújításra, bontásra kijelölt épületben van.

Nem alkotmányos alapjog a lakásvásárlás joga, ezért az a körülmény, hogy a bérlők egy része a törvény és az önkormányzat rendelete alapján nem szerezhet tulajdont az önkormányzati tulajdonú lakásbérleményen, nem okoz alkotmányos visszásságot, ezért ügyében nem tudok a segítségére lenni.

Javaslom, hogy tájékozódjon az önkormányzat műszaki osztályán a részletes rendezési tervről, amelyből információt szerezhet az Önt érintő területről.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását, egyben megköszönöm szíves türelmét a késedelmes válaszért.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 4451/2/1997.

Tisztelt Uram!

Az 1997. április 21-én érkezett, írásban tett panaszát megvizsgáltam, és arról az alábbiakban tájékoztatom.

Panaszában előadta, hogy a 2.B.1494/1994/12. számú I. fokú, és a Bf.1.1155/1995. számú II. fokú ítéletek ellen elfogultsági indítványt, majd 1997. március 25-én perújítási indítványt nyújtott be a Legfőbb Ügyészséghez. 1997. április 1-jén a Legfőbb Ügyészség tájékoztatta, hogy beadványát a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészségnek küldte meg. Az áttételt törvénysértőnek tartotta, ezért soron kívül intézkedésemet kérte.

Tájékoztatom, hogy az 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) és a 29. § (1) bekezdés *f)* pontja szerint — ahogy Ön is tudja — bírósági ítélet felülvizsgálata nem tartozik az országgyűlési biztos hatáskörébe, beavatkozásom sértené a bíróság függetlenségének az Alkotmányban megfogalmazott elvét.

A perújrafelvételi indítványával kapcsolatban tájékoztatom, hogy a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. tv. 277. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ügyész mind a terhelt javára, mind a terhére indítványozhat perújítást. A perújítási kérelmet a 278. § (1) bekezdés szerint az alapügyben eljárt I. fokú bíróság területén működő ügyésznél kell írásban benyújtani. Az ügyész a kérelmet 30 napon belül, nyilatkozatával együtt megküldi az I. fokon eljárt bíróságnak.

A Legfőbb Ügyészség azzal, hogy a kérelmét a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyésznek küldte meg, törvényt nem sértett, mulasztást nem követett el.

A beadványában nem találtam olyan tényt vagy körülményt, amely beavatkozást indokolna.

A leírtak alapján kérem tájékoztatásom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 4557/3/1997.

Tisztelt Asszonyom!

A beadványában sérelmezte, hogy bár a lakásában 1994 novemberében elkészült a gázvezeték, azon még jelenleg sem szolgáltatnak gázt. Kifogásolja, hogy az ügyről sem a polgármesteri hivatal, sem egyéb szerv nem ad megfelelő felvilágosítást.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséget már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A beszerzett iratokból megállapítottam, hogy a polgári jogi szerződések értelmében a vezetékes gázszolgáltatás 1995. év végén indulhatott volna meg, azonban a teljesítési határidő csúszását a megnövekedett lakossági igényekből fakadó kivitelezési hiányosságok, illetve a TIGÁZ Rt. vállalkozási díjának emelése okozta. E problémákról a polgármesteri hivatal a Cibaki Hírekben megjelent újságcikkekkel, a helyi kábeltelevízió riportjaival, továbbá falugyűlésen és névre szóló levelekkel tájékoztatta az érintetteket.

A fentiek alapján panaszával érdemben foglalkozni nem áll módomban, mert a polgármesteri hivatal az ügyben nem ha-

tóságként vesz részt, és a polgári jogi viták eldöntésére — az érintettek megegyezésének hiányában — kizárólag a bíróság jogosult. A polgármesteri hivatal tájékoztatási kötelezettségére vonatkozó panasza kapcsán megállapítottam, hogy az nem megalapozott, ezért az eljárást megszüntettem.

Kérem válaszom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 4607/1997.

Tisztelt Uram!

A beadványában sérelmezte, hogy a Fóti 1. számú Postahivatal vezetője, illetve a Pest Megyei Postaigazgatóság illetékese a nyugdíjkézbesítés megváltoztatására irányuló kérelmét — vagyis a hó utolsó napjáról 20-áig való áthelyezését — „indokolatlanul, konkrét tényeket nem közölve” elutasította, és nem kapott felvilágosítást a 20-áig történő kézbesítés jogi vagy egyéb akadályairól.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséget már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A rendelkezésre álló adatokból megállapítottam, hogy a panasza nem érint alkotmányos jogokat, továbbá azt is, hogy a nyugdíjkifizetések rendjéről, azok pénzügyi feltételeiről továbbá arról, hogy a nyugdíjkifizetés rendjét a Posta és a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság közötti megállapodás rendezi — megfelelő felvilágosítást kapott.

A fentiek alapján, az ügyében hatáskör hiányában eljárni nem áll módomban. Kérem válaszom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 6403/2/1997.

Tisztelt Asszonyom!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához öröklési szerződése miatt írt beadványára az alábbi tájékoztatást adom.

Az 1993. évi LIX. törvény tartalmazza az ombudsman eljárását és intézkedési lehetőségeit. A törvény 16. § (1) bekezdése így fogalmaz: 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 jogorvoslati lehetőséget már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Tekintettel arra, hogy problémája nem hatósági, hanem polgári jogi jellegű, arra a Magyar Polgári Törvénykönyv szabályai vonatkoznak, hatáskör hiányában nem lehetek segítségére.

Öröklési szerződés módosítására és megszüntetésére azokat a rendelkezéseket kell alkalmazni, amelyek a tartási (életjáradéki) szerződésre vonatkoznak. Nevezetesen, a bíróság a szerződést — mindkét fél érdekeinek figyelembevételével — módosíthatja. Ha valamelyik fél magatartása vagy körülményei folytán a természetben való tartás lehetetlenné vált, bármelyik fél kérheti a bíróságtól a szerződés megszüntetését. A bíróság a szerződést a felek megfelelő kielégítésével szünteti meg.

Fentiek alapján, problémáján kizárólag bírósági úton változtathat. Amennyiben polgári peres eljárást kezdeményezne, akkor azt csakis ügyvéd igénybevételével tegye.

Kérem válaszom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 6716/1997.

Tisztelt Uram!

Hivatalomhoz intézett beadványában azt állítja, hogy „belföldi és külföldi telefonbeszélgetéseit lehallgatják”, távbeszélő-készülékét „több hónapja nem használja”, ennek ellenére a szolgáltató távbeszélő-díjat számít fel. Kéri ügye kivizsgálását.

Beadványából megállapítható, hogy panaszát egyúttal a Magyar Távközlési Rt.-hez is eljuttatta, amelynek — még feltételezhetően — nem volt lehetősége ügyét kivizsgálni.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 16. § (1) bek. szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséget már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Egyúttal tájékoztatom, hogy a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. tv. 9. § (2) bek. értelmében a szolgáltató a — Hírközlési Főfelügyelet által jóváhagyott — üzletszabályzatát és a szolgáltatásért felszámítható díjait köteles közzétenni. A 12. § (5) bek. alapján a díj vitatása esetén a szolgáltatónak kell bizonyítania, hogy a díj számlázása és megállapítása helyes volt. Ezen túl a szolgáltató az Üzletszabályzatában foglaltak szerint köteles a fogyasztói reklamációkat kivizsgálni.

Az országgyűlési biztoshoz azután fordulhat panaszával, ha a törvényben biztosított jogorvoslati lehetőségét már — eredménytelenül — kimerítette, azaz a szolgáltatót, illetve a Hírközlési Főfelügyeletet már megkereste.

A fentiek alapján tehát ügyében hatáskör hiánya miatt eljárni nem áll módomban. Kérem válaszom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 7202/1997.

Tisztelt Asszonyom!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához írt levelében azt panaszolta, hogy a kft. munkaviszonyát rendes felmondással megszüntette, de sem „felmondást, sem végkielégítést" nem kapott, és a szabadság megváltását sem fizették ki.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 16. § (1) bek. szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A kft. nem hatóság és nem közszolgáltatást végző szerv, így a volt munkáltatójának intézkedéseit nem vizsgálhatjuk, ezért ez ügyben nem lehetünk a segítségére.

Tájékoztatom, hogy a csatolt mellékletek szerint a munkaviszonya a kft.-nél 1997. január 1. napjától 1997. június 30-ig állt fenn, így a fizetést június 30-ig kellett megkapnia, amiből egy hónap a felmondási időre szóló bér. Végkielégítés csak annak jár, aki legalább három évig ugyanannál a munkáltatónál dolgozott. Az „Igazolás"-ból az tűnik ki, hogy Ön valóban az étteremben végzett munkát 1990. május 1-jétől 1995. december 1-ig, de munkáltatója az étterem volt, és 1996. évben nem állt munkaviszonyban. Amennyiben június hónapra nem kapott fizetést, az évi szabadságának felét nem vette ki, illetve azt nem fizették ki, a Munkaügyi Bírósághoz fordulhat. Végkielégítést akkor kérhet — szintén a Munkaügyi Bíróságon —, ha a kft. jogutódja az étteremnek, azaz valóban legalább 3 évet egyfolytában ledolgozott egy helyen, s csak a cég neve változott.

Iratait mellékelten visszaküldöm.

Kelt: Gönczöl Katalin

Ügyszám: OBH 7695/1997.

Tisztelt Asszonyom!

A beadványához mellékelt közalkalmazotti jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetéséről szóló értesítésből megállapítható, hogy az a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény (Kjt.) előírásainak megfelelően történt.

Közalkalmazotti jogviszonyát figyelembe véve maximálisan 8 havi felmentési idő — melyből négy hónapra mentesítették a munkavégzési kötelezettség alól —, és maximálisan 8 havi végkielégítés illette meg Önt. A felmentés okaként a munkáltató létszámleépítést jelölt meg.

A felmentésről szóló értesítés tájékoztatta Önt a jogorvoslati lehetőségről is, mely szerint az értesítés kézhezvételétől számított 15 napon belül egyeztetést kezdeményezhetett volna, és annak sikertelensége esetén a jogvitát kizárólag a bíróság dönthette volna el. Arra más szerv vagy személy, így az országgyűlési biztos sem jogosult.

A munkáltató mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy a törvényes előírások betartásával mikor él a felmentés jogával, függetlenül attól, hogy egy későbbi időpontban történő felmentés Önre nézve kedvezőbb lett volna.

Sajnálattal közlöm, hogy munkajogi vitájába nem avatkozhatom be, mivel az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdés *f)* pontjában foglaltak nem adnak lehetőséget bírósági eljárás, illetve döntés felülvizsgálatára.

Kérem ezért szíves megértését és tájékoztatásom elfogadását.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 7755/2/1997.

Tisztelt Hölgyem!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához írt beadványában sérelmezte, hogy amikor a Párizsi utcában polgári személyek bántalmazták — melynek következtében nyolc napon belül gyógyuló sérüléseket szenvedett —, az eljáró rendőrök az intézkedés során az esetről nem készítettek jegyzőkönyvet.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény határozza meg az országgyűlési biztos eljárási jogosultságát. E törvény 16. § (1) bekezdése így fogalmaz: 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 jogorvoslati lehetőséget már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az ügyben eljárva megkeresésemre a BRFK V. Kerületi Rendőrkapitányság vezetője arról tájékoztatott, hogy a szabályosan lefolytatott rendőri intézkedés következtében az Ön ellen intézett támadás körülményeinek vizsgálata folyamatban van, tehát hatáskör hiányában eljárni nem áll módomban.

Az eljárás befejezése, jogorvoslati lehetőségeinek kimerítése után ismét fordulhat hozzám, amennyiben sérelmeit nem orvosolták.

Kérem válaszom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 7944/1997.

Dr. Nagy Ferenc
címzetes államtitkár úrnak

Országos Kárrendezési és
Kárpótlási Hivatal Elnökének

Budapest
Kecskeméti u. 10—12
1053

Tisztelt Elnök Úr!

A panaszos az Országgyűlési Biztosok Hivatalához fordult beadvánnyal. A segítő közreműködésemet azért kérte, hogy a

korábban beadott kárpótlási kérelme mielőbb elbírálásra kerüljön. A levélből nem derül ki, hogy az időközben — 1997. június 22-én — elhunyt férje mikor, és hova nyújtotta be kérelmét. Ugyanakkor utalt arra, hogy a panaszos ez év nyarán levélben kérte az ügyben az eljárás mielőbbi lefolytatását.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 16—17. §-a alapján megállapítottam, hogy a kérelem elbírálása nem tartozik hatáskörömbe, ezért a beadványt a 19. § (3) bek. alapján átteszem az Ön által vezetett Hivatalhoz.

Az áttételről egyidejűleg az ügyfelet is értesítem.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 7981/1997.

Tisztelt Uram!

Az országgyűlési biztoshoz írt levelében azt panaszolta, hogy vadkárügyben már két éve folyik bírósági eljárás, és a kirendelt szakértők nem adtak elfogulatlan véleményt. Sérelmezi még azt is, hogy a SEFAG Rt. törvénysértő megállapodást erőltet a vadgazdálkodókra.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 16. § (1) bek. szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az rt. nem hatóság és nem közszolgáltatást végző szerv, a szerződés nem határozat. Egy szerződés a felek egybehangzó akaratával jöhet létre. Ha nem tudnak megegyezni, bármelyik fél bírósághoz fordulhat.

A törvény 29. § (1) bek. *f)* pontja kizárja az országgyűlési biztos hatásköréből a bírósági eljárás, illetve döntés felülvizsgálatát.

A fentiek alapján a panaszában foglaltakat hatáskör hiányában nem áll módomban vizsgálni, ezért az eljárást megszüntetem.

Kérem a tájékoztatásom tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 8059/1997.

Tisztelt Asszonyom!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához megküldött levelében segítséget kér abban, hogy az 1993 decemberében megvásárolt és egy összegben kifizetett önkormányzati bérlakásának vételárából — újságcikk alapján tudomására jutott — visszatérítés megillesse.

Tájékoztatom az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX törvény 16. § (1) bekezdés szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Ügyében hatásköröm hiányát állapítom meg, mivel az önkormányzat a bérlakások elidegenítése során nem hatóságként, hanem tulajdonosként, gazdálkodási jogkörét gyakorolva jár el. Hivatalunknak nincs módja e jogkör gyakorlását befolyásolni.

Az önkormányzati bérlakások elidegenítése során, a vételár egy összegben való megfizetése esetén a vevőt árengedmény illeti meg, melynek mértékét a helyi rendelet határozza meg. Beadványából megállapítható, hogy Ön is részesült engedményben, melyet az akkor hatályban lévő jogszabály alapján kellett megállapítani, amennyiben úgy ítéli meg, hogy nem így történt a megállapítás, forduljon az elidegenítési feladatokat ellátó irodához. Esetleges visszamenőleges hatályú engedményről kizárólag az önkormányzat dönt.

Levelében hivatkozik arra, hogy az Országgyűlési Biztos Hivatala hasonló panasz ügyében már eljárt. Tájékoztatom, hogy a korábbi beadvány kapcsán az országgyűlési biztos az 1993. évi LXXVIII. törvény (lakástörvény) alapján megalkotott helyi önkormányzati rendeletet vizsgálta, de az nem kapcsolódik az Ön panaszához.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 8062/2/1997.

Tisztelt Hölgyem!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához intézett beadványában sérelmezte, hogy társasházukban a tulajdonosokat a tulajdoni hányaduk alapján kötelezik a közös költségek viselésére. Ezt nem tudja elfogadni, ezért az e címen kirótt díjaknak csak 90%-át fizette meg. Ily módon tartozása keletkezett, melynek megfizetését a közös képviselő bírósági úton érvényesítette. A peres eljárás menetét is több tekintetben kifogásolja, a bíróság döntését nem fogadja el, ezért kérte az ügy felülvizsgálatát.

Tájékoztatom, hogy a közös költségek mértékéről a közgyűlés határoz. Ha úgy ítéli meg, hogy a közgyűlés határozata jogszabályt vagy az Alapító okirat rendelkezését sérti, illetve a kisebbség jogos érdekeinek lényeges sérelmével jár, úgy a határozat érvénytelenségének megállapítása iránt — a határozat meghozatalától számított 60 napon belül — keresetet nyújthat be a bírósághoz.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdés *f)* pontja nem ad lehetőséget az országgyűlési biztosnak a bírósági eljárás, illetve döntés felülvizsgálatára, ezért panaszát érdemben nem áll módomban megvizsgálni.

Kérem válaszom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 8072/2/1997.

Tisztelt Uram!

A kezességvállalása ügyében hozott jogerős bírósági ítélet és annak végrehajtása tárgyában az országgyűlési biztoshoz írt beadványára az alábbi tájékoztatást adom.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdésének *f)* pontja nem ad lehetőséget bírósági eljárás, illetve döntés felülvizsgálatára. Tekintettel arra, hogy a bírósági végrehajtás is bírósági eljárás részét képezi, ezért hatáskör hiányában nem lehetek segítségére.

Tájékoztatom azonban arról is, hogy a kötelezett és a kezes egymás közti viszonyukat megállapodással rendezhetik. Ilyen megegyezés hiányában érvényesül az az általános szabály, hogy a kezes megtérítést követelhet a kötelezettől, ha helyette fizetett.

A Ptk. 276. §-a megteremti a megtérítési igény biztosítékait is, kimondja ugyanis, hogy amennyiben a kezes a jogosultat kielégíti, annyiban reá száll a követelés, az ezt biztosító és a kezességvállalást megelőzően keletkezett jogok, valamint a végrehajtási jog. A kezes helyzete nem válhat rosszabbá annál, mint amilyen a kezesség elvállalásakor volt.

A kezesnek tehát törvényes érdeke fűződik ahhoz, hogy ha a kötelezett helyett teljesít, a kötelezettel szemben megtérítési igényét sikerrel érvényesítse.

Még egyszer szíves tudomására hozom, hogy hatáskör hiányában fenti tájékoztatásomon túlmenően nem lehetek segítségére.

Kérem szíves megértését és válaszom tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 8101/1997.

Tisztelt Asszonyom!

A jogerős bírósági ítélet végrehajtása tárgyában az országgyűlési biztoshoz írt beadványára az alábbi tájékoztatást adom.

A bírósági végrehajtás szabályait az 1994. évi LIII. törvény rendezi, mely szerint a bíróságok és a jogvitát eldöntő más szervek határozatait, továbbá egyes okiratokon alapuló követeléseket bírósági végrehajtás útján, e törvény szerint kell végrehajtani. A bírósági végrehajtást, végrehajtható okirat kiállításával kell elrendelni. A bíróság a végrehajtható okiratot a végrehajtást kérő kérelmére állítja ki. A végrehajtást kérő közölni köteles a végrehajtási kérelem előterjesztésekor az adós nevét és az azonosításhoz szükséges adatokat, továbbá az ügy körülményeitől függően az adós(ok) lakóhelyét, munkahelyét, illetőleg székhelyét, telephelyét és a végrehajtás alá vonható vagyontárgyának helyét. A felsorolt adatok közül legalább egyet közölni kell.

Végrehajtási kérelmet a kellő példányban, megfelelően kitöltött végrehajtható okirat nyomtatványon kell előterjeszteni. Végrehajtható okiratot akkor lehet kiállítani, ha a végrehajtandó határozat kötelezést (marasztalást) tartalmaz, jogerős vagy előzetesen végrehajtható és a teljesítési határidő letelt.

Végrehajtási lapot az első fokon eljárt bíróság állítja ki. Több végrehajtási lapot kell kiállítani, ha a követelés több adóssal szemben áll fenn. A végrehajtó, az adós részére ügygondnokot rendel, ha az adósnak van lefoglalható vagyontárgya, de az adós lakhelye vagy tartózkodási helye ismeretlen. Ha az adós lakóhelye (tartózkodási helye) vagy munkahelye ismeretlen és az adósnak nincs lefoglalható vagyontárgya, a végrehajtó intézkedésére az adós lakóhelyét (tartózkodási helyét), munkahelyét a rendőrségi, társadalombiztosítási és népesség-nyilvántartási szervek kötelesek a rendelkezésükre álló adatok alapján közölni a végrehajtóval.

Egyúttal tájékoztatom arról is, hogy az 1993. évi LIX. törvény határozza meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, és általános helyettesének eljárását és intézkedési lehetőségeit. E törvény 16. § (1) bekezdése így fogalmaz: 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 jogorvoslati lehetőséget már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Tekintettel arra, hogy problémája nem hatósági jellegű, hanem jogerős bírósági ítéleten alapuló követelés, s mint ilyen, kizárólag bírósági végrehajtás útján, az érintett kérelmére rendezhető.

Nagyon sajnálom, de fenti tájékoztatásomon túlmenően hatáskör hiányában sem lehetek segítségére. Kérem válaszom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 8174/2/1997.

Tisztelt Uram!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához állattartással összefüggő szabálysértési ügyében benyújtott kérelmére az alábbiakról tájékoztatom.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 17. § (4) bekezdése értelmében — az országgyűlési biztoshoz a közigazgatási lehetőségek kimerítése után, a jogerős határozat közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

A megküldött irat szerint — panaszával egyidejűleg — a sérelmezett bírságoló határozattal szemben fellebbezést nyújtott be, így feltehetően a jogorvoslati eljárás még folyamatban van.

Jogerős döntés hiányában ügyében nem rendelkezem hatáskörrel, de tájékoztatom, hogy amennyiben a másodfokú határozatban foglaltak miatt alkotmányos visszásság gyanúja merül fel, úgy ismételten fordulhat hivatalomhoz.

Kérem tájékoztatásom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 8387/6/1997.

Tisztelt Uram!

Az országgyűlési biztoshoz benyújtott panaszait, továbbá a Vám- és Pénzügyőrség Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Nyomozó Hivatal felvilágosítását és mellékleteit megvizsgáltam, és arról az alábbiakban tájékoztatom.

Panaszaiban többek között előadta, hogy 1997. január 2-ától előzetes letartóztatásban van. Védekezési jogában korlátozzák, indítványait nem veszik figyelembe, a mentő körülményeket nem tárják fel. Bűncselekményt nem követett el. Kéri segítségemet.

Tájékoztatom, hogy az 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bek. szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette.

A beszerzett felvilágosítás szerint Ön ellen jelentős értékre elkövetett csempészet bűntette és más bűncselekmények elkövetése alapos gyanúja miatt van eljárás folyamatban. Panaszait a Szolnoki Városi Ügyészség és a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Ügyészség rendszeresen vizsgálja. A Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti Főosztálya 1997. szeptember 19-i keltezéssel küldött Önnek részletes felvilágosítást. Megállapította, hogy az ügyében hozott döntések törvényesek és megalapozottak, az ügyben eljáró hatóságok intézkedés megtételét nem mulasztották el. Felsorolták, hogy a Szolnoki Városi Ügyészség 1997. április és augusztus között panaszaira öt határozatot hozott. Szabadlábra helyezési kérelmét továbbította, kérelmeit a bíróság végzéseivel elbírálta. Az ügyészség 1997. július 28-án az Ön részére részleges iratismertetést engedélyezett, 1997. augusztus 14-én kérésére az ügyészség kihallgatta. 1997. június 19-én panaszát a szembesítéssel kapcsolatban elbírálták. Az iratismertetéssel kapcsolatos panaszára felvilágosították, hogy a Be. 142. §. (1) bekezdése szerint a nyomozás befejezésekor köteles a nyomozóhatóság az iratismertetésre, annak során indítványt terjeszthet elő. Felhívták figyelmét arra is, hogy az eljárás folyamatban van. A rendelkezésre álló bizonyítékok alapján — saját részleges beismerő vallomására is figyelemmel — az eljárás, az előzetes letartóztatás megszüntetésére nincs törvényes alap. A fent írtak szerint indítványait, kérelmeit elbírálták, védekezésében nem korlátozzák.

Tájékoztatom továbbá, hogy a 1993. évi LIX. tv. 16. § (1) és a 29. § (1) bek. *f)* pontja szerint bírósági végzéssel elrendelt előzetes letartóztatás megszüntetése, szabadlábra helyezési kérelme elbírálásában közreműködés nem tartozik az országgyűlési biztos hatáskörébe.

A Szolnoki Városi Bíróság az 1997. október 10-én keltezett végzésében részletesen kifejtette, hogy az előzetes letartóztatás megszüntetése és szabadlábra helyezés iránti kérelmét miért utasította el. Az indokolás megalapozottságának vizsgálata nem tartozik a hatáskörömbe, beavatkozásom sértené a bíróság függetlenségének az Alkotmányban megfogalmazott elvét.

Kérem a leírtakra figyelemmel tájékoztatásom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 8625/1997.

Tisztelt Uram!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához írt panaszában azt állította, hogy az 1950—60-as években történt apaság megállapítása koncepciós per eredménye volt, illetve, hogy apja halála után annak házasságon kívül született gyermeke jogtalanul perel egy ingatlan öröklését illetően. Az ügyben peres eljárás van folyamatban. Azt kérdezi, milyen magasabb fórumhoz fordulhat, ahol jogértelmezést, jogorvoslatot kaphat.

Az első felvetésére azt tudom mondani, hogy a magyar jogban régen és most is létezik az apaság vélelme, ami azt jelenti, hogy bizonyos körülmények esetén vélelmezik az apaságot.

Másik kérdésére csak azt válaszolhatom, hogy öröklési vitájuk éppen azon a fórumon van, ahol lennie kell. Ilyen ügyekben a bíróság jogosult eljárni, és a tényállás felderítése után, a hatályos jog alkalmazásával hoz ítéletet. Az elsőfokú határozat ellen lehet fellebbezni, melyre szóló figyelmeztetést az ítélet tartalmazni fogja.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 29. § (1) bek. *f)* pontja kizárja a bírósági (végrehajtási) eljárás, illetve döntés vizsgálatát. A bíróság előtt folyamatban lévő, vagy folyamatban volt ügyekkel Hivatalunk, de más szerv sem foglalkozhat.

Kérem fentiek tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 8647/2/1997.

Tisztelt Uram!

Beadványában abban kérte segítségemet, hogy közveszélyokozás bűntette és más bűncselekmények során okozott kár megtérítése alól — hacsak részben is — mentesíttessem.

A keletkezett kár egy részének a Colonia Biztosító Rt. által történt kifizetése után kártérítés címén indított perben a Szombathelyi Városi Bíróság határozott az Ön fizetési kötelezettségéről.

Sajnálattal arról tudom tájékoztatni, hogy az 1993. évi LIX. tv. 29. § (1) bek. *f)* pontja nem ad az országgyűlési biztosoknak lehetőséget a bírósági eljárás, illetve döntés felülvizsgálatára.

A tartozás megfizetése alóli mentesülésre csupán a biztosítóval kötött esetleges megállapodással van mód.

Kérem válaszom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 8807/2/1997.

Tisztelt Uram!

A tartási szerződés teljesítésének követelése tárgyában az országgyűlési biztoshoz írt beadványára az alábbi tájékoztatást adom.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséget már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A hivatkozott törvény 29. § (1) bekezdésének *f)* pontja kizárja az országgyűlési biztos eljárási lehetőségét bírósági eljárás, illetve döntés felülvizsgálatára, ezért hatáskör hiányában nem lehetek segítségére.

Beadványában sérelmezte ügyvédje eljárását, ezért — mint írja — panaszt terjesztett elő a Baranya Megyei Ügyvédi Kamaránál, „pénzüket pedig onnan reméli vissza". Ezzel kapcsolatban tájékoztatom arról is, hogy az ügyvédségről szóló, többszörösen módosított 1993. évi 4. törvényerejű rendelet 28. § (1) bekezdése alapján az egyéni ügyvéd az ügyvédi megbízással kapcsolatban az ügyfélnek okozott kárért a Polgári Törvénykönyv szerint felelős.

Amennyiben az Ügyvédi Kamara elutasította beadványát, és még mindig úgy látja, hogy ügyével megbízott ügyvéd nem teljesítette azt, amire vállalkozott, az Ön kárigénye kizárólag bírósági eljárás keretében érvényesíthető.

Mindaddig azonban, amíg a károkozás tényét nem tudja kellően bizonyítani, nem fordulhat bírósághoz sem, hiszen a per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valónak fogadja el [Pp. 164. § (1)]. Ezt mindenképpen vegye figyelembe, ha úgy döntene, hogy a peres utat választja.

Tekintettel arra, hogy nem hatóság által okozott sérelem érte, hatáskör hiányában e problémáján sem segíthetek.

Kérem szíves megértését és válaszom tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 8972/2/1997.

Tisztelt Asszonyom!

A gyermektartásdíj fizetése, illetve végrehajtása tárgyában az országgyűlési biztoshoz írt, tanácsot kérő levelében foglaltakra az alábbi tájékoztatást adom.

Az 1993. évi LIX. törvény tartalmazza az ombudsman eljárását és intézkedési lehetőségeit. E törvény 16. § (1) bekezdése így fogalmaz: 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 jogorvoslati lehetőséget már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Tekintettel arra, hogy problémája nem hatósági, hanem családjogi jellegű, hatáskör hiányában sajnos nem lehetek segítségére.

Fentieken túlmenően, hivatkozott törvény 29. § (1) bekezdésének *f)* pontja sem ad lehetőséget bírósági eljárás, illetve döntés felülvizsgálatára, így bírósági végrehajtására sem.

A házasságról, a családról és a gyámságról szóló többszörösen módosított 1952. évi IV. törvény (Csjt.) végrehajtása kiadott 4/1987. (VI. 14.) IM rendelet 22. § (3) bekezdése azt írja elő, hogy lejárt tartásdíj előlegezésének nincs helye. A folyósítás kezdő időpontja a végzés meghozatalát követő hónap első napja.

Tájékoztatom arról is, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. 22—25. §-a tartalmazza a gyermektartásdíj megelőlegezésének új eljárását, de a törvény e rendelkezése csak 1998. január 1. napjától lép hatályba. A jövőben szükség esetén aszerint kell majd eljárni. (Másolatban mellékelem.)

Kérem fentiek szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 9145/1997.

Tisztelt Uram!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához írt levelében azt panaszolja, hogy az OTP minden hónapban zárlati díjat számol fel, holott a számláján nincs is pénzmozgás. Kéri — a szobi OTP-től függetlenül — e díj törvényességének kivizsgálását.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 16. § (1) bek. szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az OTP nem hatóság és nem közszolgáltatást végző szerv, így OTP-vel kapcsolatos ügyek vizsgálatára nincs hatáskörünk.

Az OTP önálló — nyereségérdekelt — gazdálkodó szervezet, és szolgáltatásainak díját maga állapítja meg. A számlát minden hónapban zárja — megállapítja, hogy van-e rajta forgalom, ha igen milyen. Erről Önt értesíti, tehát szolgáltatást végez. Ha nem akarja, hogy zárlati díj kerüljön felszámolásra — mivel a számlát úgy sem használja — a szerződés szerint mondja azt fel.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 9161/2/1997.

Tisztelt Asszonyom!

A gyermektartásdíj folyósításával kapcsolatban az országgyűlési biztoshoz írt beadványára az alábbi tájékoztatást adom.

Az 1993. évi LIX. törvény tartalmazza az ombudsman eljárását és intézkedési lehetőségeit. E törvény 16. § (1) bekezdése így fogalmaz: 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 jogorvoslati lehetőséget már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Tekintettel arra, hogy az Ön problémáját nem hatóság által okozott sérelem idézte elő, hatáskör hiányában nem lehetek segítségére.

Felhívom azonban figyelmét az 1997. november 28-án hatályba lépett 1997. évi XXXI. törvényre, amely a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szól, és tartalmazza a gyermektartásdíj megelőlegezésének feltételeit is.

Javaslom, hogy forduljon a lakhelye szerint illetékes önkormányzat jegyzőjéhez — kiskorú gyermeke érdekében — az új törvényre való hivatkozással, talán tudnak Önnek segíteni.

Nagyon sajnálom, hogy fentieken túlmenően nem lehetek segítségére.

Kérem szíves megértését, és válaszom tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 9187/2/1997.

Tisztelt Uram!

Az országgyűlési biztoshoz címzett munkanélküli járadékával kapcsolatos beadványára az alábbi tájékoztatást adom.

Az Ön munkanélküli járadék megállapítására irányuló kérelmét a Fővárosi Munkaügyi Központ 02. számú Kirendeltsége (1137 Budapest, Katona József u. 25.) elutasította, mely ellen fellebbezést nem nyújtott be, így a határozat 1996. augusztus 30. napján jogerőre emelkedett.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 17. § (4) bekezdése értelmében az országgyűlési biztoshoz a közigazgatási jogorvoslati lehetőségek kimerítése után a jogerős határozat közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni, aki a hatóság eljárásával összefüggésben keletkezett alkotmányos visszásság gyanúja esetén indíthat vizsgálatot.

Fentiekből következően munkanélküli járadékával kapcsolatos ügyében eljárni és intézkedni nincs jogszabályi felhatalmazásom.

Azt is sérelmezte, hogy a Fővárosi Munkaügyi Központ — azzal hogy a másodfokú határozatában fellebbezési határidő elmulasztása miatt elutasította az 1997. március 17-én kelt igazolási kérelmét — kizárta a további jogorvoslati lehetőséget.

Ezzel kapcsolatosan tájékoztatom, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 72. § (1) bekezdése értelmében csak az ügy érdemében hozott határozat felülvizsgálatát lehet keresettel kérni a bíróságtól.

Az igazolási kérelem elbírálása nem minősül az ügy érdemében hozott döntésnek, ezért nincs törvényi lehetőség a határozat bíróság általi felülvizsgálatára sem.

Megértem nehéz helyzetét, és sajnálom, hogy hatáskörök hiányában nem lehettem segítségére problémája érdemi megoldásában.

Kérem tájékoztatásom szíves tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyiratszám: OBH 9740/3/1997.

Tisztelt Asszonyom!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához írt kettő beadványában és személyes meghallgatása során a miskolci Avas Dél Lakás-, Garázsépítő és Fenntartó Szövetkezet jogi helyzetét, a lakásszövetkezet felszámolásának jogszerűségét, a felszámoló működésének törvényességét, a bíróságok, a bírók eljárását vitatta.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 16. § (1) bek. szerint az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság 29. § (1) bek., illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, ennek során hozott határozata, illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A tv. 29. § (1) bek. *f)* pontja pedig kizárja a bírósági (végrehajtási) eljárás, illetve döntés felülvizsgálatát.

A szövetkezet, a társasház nem hatóság és nem közszolgáltatást végző szerv, ezért Hivatalunk ezen a területen semmilyen vizsgálatot nem folytathat, ennek hiányában pedig még tanácsot sem adhatunk.

A felszámolás a felszámoló bíró felügyelete alatt folyik. Mint Ön is tudja, a felszámoló bíróhoz lehet kifogással élni. A bírói függetlenség az Alkotmányban rögzített alapelv, így sem Hivatalunk, sem más szerv bíróságot, bírói magatartást, határozatot nem vizsgálhat.

Sajnálom, de nem lehetek a segítségére. Kérésére megküldöm a „strasbourgi bíróságról” szóló tájékoztatót.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 10027/2/1997.

Tisztelt Asszonyom!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához, az örökösödési peres ügyében írott beadványára az alábbi tájékoztatást adom.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdésének *f)* pontja nem ad lehetőséget bírósági eljárás, illetve döntés felülvizsgálatára.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv. 45. § (1) bek. értelmében a Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a bíróságok gyakorolják, az 50. § (3) bek. pedig akként rendelkezik, hogy a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve.

Fentiekből következik, hogy az országgyűlési biztosnak az ügyben nincs jogszabályi felhatalmazása segítség nyújtására.

Hagyatéki hitelezői igény érvényesítése iránt indult peres ügyében a megyei bíróság jogerős ítéletét a Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati kérelemmel nem támadott részében nem érintette, felülvizsgálati kérelemmel támadott részeit részben — az ítélet rendelkező részében leírtak szerint — változtatta meg. A végrehajtás során mind a jogerős ítéletben, mind a felülvizsgálati eljárás során hozott ítéletben foglaltakat figyelembe kell vennie az alperesnek és a felperesnek egyaránt.

Azon kérdésére, hogy milyen újabb jogi lehetőségük van jogos követelésük érvényesítésére, mellékelem másolatban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. perújításra vonatkozó szabályait.

Nagyon sajnálom, hogy fenti tájékoztatáson túlmenően hatáskör hiányában nem lehettem segítségére. Kérem szíves megértését, és válaszom tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

Ügyszám: OBH 10584/2/1997.

Tisztelt Uram!

Az Országgyűlési Biztos Hivatalához a polgári bíróság sérelmesnek vélt jogerős ítélete miatt írott panasza ügyében az alábbi tájékoztatást adom.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. 29. § (1) bekezdésének *f)* pontja nem ad lehetőséget a bírósági eljárás, illetve döntés felülvizsgálatára.

Bármely bíróság jogerős döntése csak az eljárási jogszabályokban — az Ön esetében a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben — szabályozott rendkívüli jogorvoslatok felhasználásával változtatható meg.

Peres ügyében született bírósági döntésre irányuló jogorvoslati — felülvizsgálati — kérelme fent kifejtettekre figyelemmel, hatáskör hiányában nem teljesíthető.

Tájékoztatásul mellékelem az 1952. évi III. törvénynek a jogerős ítélet elleni felülvizsgálatra vonatkozó előírásait. Külön felhívom a figyelmét, hogy a felülvizsgálati kérelmet az elsőfokú határozatot hozó bíróságnál a jogerős határozat közlésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani, továbbá arra is, hogy felülvizsgálati eljárásban a kérelem előterjesztője jogi képviselővel köteles eljárni.

Nagyon sajnálom, hogy nem lehettem segítségére.

Kérem szíves megértését, és válaszom tudomásulvételét.

Kelt: Dr. Polt Péter

2. számú melléklet

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese jogszabály-véleményezési tevékenysége 1997-ben

A menedékjogról szóló törvény tervezete

A törvény tervezetét a Belügyminisztérium kérésére az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese 1997. március 18-án véleményezte. Az országgyűlési biztos általános helyettesének észrevételei több területet érintettek. Egyrészt felhívta a figyelmet arra, hogy a törvényjavaslat szövege módosításra szorul, ugyanis a vonatkozó nemzetközi szerződések értelmében az eljáró hatóságok hivatalból kötelesek vizsgálni, hogy a külföldi állampolgár — kiutasítása esetén — hazájában, történő visszatérését követően nem lesz-e kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak, illetőleg büntetésnek kitéve. A törvényjavaslatnak a biztonságos származási, illetve harmadik ország vélelmét felállító rendelkezései kapcsán az országgyűlési biztos általános helyettese jelezte, hogy a törvényjavaslat nem rendelkezik arról, hogy az említett vélelmek esetleges megdöntéséhez a kérelmezőnek mit kell bizonyítania.

Észrevételei második részében az országgyűlési biztos általános helyettese rámutatott arra, hogy a törvényjavaslat nem szabályozta azt sem, hogy az egyfokú menekültügyi szerv által kiadott szakhatósági állásfoglalás ellen benyújtott jogorvoslati kérelem esetén mely szerv jár el. Az Alkotmány 64. §-ában szabályozott kérelem előterjesztéséhez való joggal összefüggő alkotmányos visszásság gyanújára hívta fel a jogszabály-előkészítő figyelmét a javaslat azon rendelkezése kapcsán, amely nyilvánvalóan alaptalannak tekintette a menedékjog iránti kérelmet, ha a kérelmező elmulasztotta közölni, hogy kérelmét korábban már más országban is benyújtotta. Végül az országgyűlési biztos általános helyettese jelezte, hogy a törvényjavaslatnak a „külföldi befogadott” személyek esetében rendelkeznie kellene arról is, hogy amennyiben az érintettek egy ésszerű — a törvényben meghatározott — időtartam elteltét követően sem térhetnek vissza hazájukba, és harmadik országba sem távozhatnak, bevándorolhassanak és magyarországi beilleszkedésükhöz állami segítséget kapjanak. A törvényjavaslat lehetővé kívánta tenni, hogy a befogadott, a befogadástól eltelt egy év eltelte után, a menekültügyi hatóság hozzájárulásával munkát vállaljon. Az országgyűlési biztos általános helyettese rámutatott arra, hogy a törvényjavaslat nem rendelkezett arról, hogy a hozzájárulás megtagadása esetén a kérelmező milyen jogorvoslattal élhet.

A Belügyminisztérium az országgyűlési biztos általános helyettesének észrevételeiben javasolt módosítások túlnyomó többségét elfogadta, azokat a tervezeten átvezette. A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvényt az Országgyűlés 1997. december 9-i ülésnapján elfogadta. A törvény a „külföldi befogadott” személyek esetében a befogadás tartamát nem szabályozza, sem a munkavállalásuk engedélyezéséről, sem annak megtagadásáról nem intézkedik.

A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény végrehajtásáról rendelkező 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet tervezete

A kormányrendelet, valamint a végrehajtásáról szóló 9/1994. (IV. 30.) BM rendelet tervezetét a Belügyminisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosa részére. Válaszában az országgyűlési biztos emlékeztette a tárcát arra, hogy az OBH 2523/1997. számú jelentésében tett ajánlásának elfogadását követően a belügyminiszter 1997. június 30-án ígéretet tett arra, hogy a kormányrendeletnek az országgyűlési biztos által kezdeményezett módosítását a tárca a menedékjogról szóló törvény elfogadását követő jogszabály-revíziók során elvégzi. A jogszabálytervezet véleményezése során az állampolgári jogok országgyűlési biztosa jelezte, hogy a Belügyminisztérium által küldött tervezetben a miniszter által ígért módosítások nem szerepeltek. (OBH 300—1/1998.)

Az észrevételre a Belügyminisztérium nem reagált, a javaslat még nem lépett hatályba.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosítására vonatkozó törvénytervezet

A törvény tervezetét az Igazságügyi Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosa részére. A törvényjavaslat legfontosabb rendelkezése az ítélőtábla felállítására vonatkozott. Ezzel kapcsolatban az országgyűlési biztos felhívta a tárca figyelmét arra, hogy a tervezet szövege az Alkotmány 45. § (2) bekezdésével összefüggésben alkotmányos visszásság gyanúját eredményezi, ugyanis az ítélőtábla nem tekinthető külön bíróságnak, hiszen hatáskörébe nem kizárólag egyetlen meghatározott ügycsoport tartozna. (OBH 700/1997.)

Az észrevételt az Igazságügyi Minisztérium elfogadta. Az Alkotmányt az 1997. évi LIX. tv. úgy módosította, hogy a bíróságok felsorolását tartalmazó 45. § (1) bekezdést az ítélőtáblával kiegészítette.

A társasházakról és a lakásszövetkezetekről szóló törvények koncepciói

A törvények koncepcióit az Igazságügyi Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosa részére. Válaszában az országgyűlési biztos a koncepciókkal alapvetően egyetértett, mindössze a társasházak gazdálkodásának felügyelete kapcsán fejtette ki azt a véleményét, hogy helyesnek tartaná egy olyan köztestület létrehozását, amely működésüket gazdálkodási, pénzügyi szempontból vizsgálná, továbbá egyben olyan döntési fórum is lenne, ami a társasházi vitákat — a rendes bírósági eljárást megelőző fakultatív eljárás keretében — rendezné. (OBH 300/1997.)

Az Igazságügyi Minisztérium az országgyűlési biztos véleményét nem támogatta.

A fogyasztóvédelemről szóló törvény tervezete

A törvénytervezetet az állampolgári jogok országgyűlési biztosának kérésére az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszter küldte meg az Országgyűlési Biztos Hivatala részére. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának észrevételei több területet érintettek.

A törvénytervezet egyes rendelkezései kapcsán az országgyűlési biztos az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamisággal összefüggésben alkotmányos visszásság gyanújára hívta fel a jogalkotó figyelmét akkor, amikor rámutatott arra, hogy a tervezet a hatálya alá tartozó közüzemi szolgáltatások felsorolásában a távfűtés nem szerepelt, továbbá arra, hogy a tervezet több hatályos jogszabályt is módosított, azonban ezeket a zárórendelkezések között nem nevesíti. Észrevételezte, hogy a törvénytervezetnek ún. „békéltető testület” működésére vonatkozó szabályainak elfogadása párhuzamos hatáskört eredményezne a kamarák mellett működő választottbíróságok feladat- és hatáskörét illetően, valamint jelezte, hogy a békéltető testület működésére, kötelező érvényű döntéseire vonatkozó szabályok részletesebb kimunkálást igényeltek volna. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásság gyanújára hívta fel a jogalkotó figyelmét akkor, amikor jelezte, hogy a törvénytervezet nem rendezi a fogyasztóvédelem szervezetében működő minőségvizsgáló laboratóriumok által kiadott szakvélemények ellen nyitva álló jogorvoslati lehetőséget, nem szabályozza azt sem, hogy a békéltető testületek döntése ellen milyen határidőn belül lehet bírósághoz fordulni, végül nem rendelkezik sem arról, hogy mely hatóság szabja ki a fogyasztóvédelmi bírságot, sem arról, hogy a kiszabott bírság ellen milyen jogorvoslattal lehet élni. Alkotmány 70/A. §-ában a diszkriminációmentes elbánáshoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásság gyanújára hívta fel a figyelmet, amikor jelezte, hogy a törvénytervezet hatályát csak a gazdálkodó szervezetekre kívánja kiterjeszteni, az egyéni vállalkozókra nem, másrészt a fogyasztó fogalma a pénzügyi szolgáltatások területén a kezesekre, továbbá a felelősségbiztosítások körében a károsultakra nem terjedne ki.

Észrevételeit az országgyűlési biztos — a miniszteren kívül — az Országgyűlés Alkotmányügyi, valamint az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságainak elnökei részére is megküldte. (OBH 300—15/1997.)

Az országgyűlési biztos észrevételeire az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszter 1997. november 19-én válaszolt. Levelében részletesen reagált az országgyűlési biztos egyes észrevételeire. Ezek között felhívta a figyelmet arra, hogy a törvényjavaslat a távfűtést a „hőszolgáltatás” meghatározás alatt vonja hatálya alá.

Az Országgyűlés 1997. december 15-i ülésén elfogadta a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvényt. A törvény hatálya — a gazdálkodó szervezetek mellett — kiterjed az egyéni vállalkozókra is. A törvény fogyasztóvédelmi bírsággal kapcsolatos eljárást részletesen szabályozza.

Az egészségügyről szóló törvény tervezete

A törvény tervezetét az Népjóléti Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosa részére. Az országgyűlési biztos észrevételei több területet érintettek. Így kifogásolta, hogy miért csak az „elviselhetetlen" szenvedés és fájdalom enyhítésére jogosult a beteg, felhívta a figyelmet arra, hogy a betegeket megillető önrendelkezési joggal ellentétes a törvénytervezetben több helyen is megfogalmazott elv, miszerint a beteg halála után a szerv vagy szövet kivétele és — többek között — átültetése csak akkor nem lehetséges, ha azt még életében megtiltotta. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint orvosi beavatkozások esetén nem csak a gyakori és a súlyos mellékhatásokról, hanem minden ismert mellékhatásról tájékoztatni kellene a beteget. Felhívta a jogszabály-előkészítő figyelmét arra, hogy rendkívül hosszú ideig tarthat, ha a kezelőorvos bírósági keresettel kérheti a beteg életének megmentéséhez stb. szükséges beleegyezés pótlását. A járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálatok kapcsán az országgyűlési biztos emlékeztetett arra, hogy a tüdőszűrő vizsgálattal kapcsolatban korábban már kezdeményezte, hogy annak elmulasztása szankciót vonjon maga után. Ennek hiányában kötelező jellege csupán deklaráció. Emlékeztetett arra is, hogy az országgyűlési biztos általános helyettese kezdeményezte az orvosi nyilvántartásba történő felvétel újraszabályozását. A tervezet 106—107. §-ai a működéshez szükséges nyilvántartásba vételt oly módon rendezik, hogy a részletes szabályokat a népjóléti miniszter rendeletben szabályozza. Az országgyűlési biztos észrevételezte, hogy miután a munkához való jog alapvető állampolgári jog, mind a nyilvántartásba való felvétel feltételeit, mind a nyilvántartás részletes szabályait — beleértve a jogorvoslathoz való jogot is — törvényi szabályozás keretében kellene rendezni. Az országgyűlési biztos álláspontja az volt, hogy az emberen végezhető kutatásokról, valamint az asszisztált humán reprodukcióról külön törvényt kellene alkotni. Elfogadhatatlannak minősítette a génállomány változtatásának lehetőségét például kórismézési célból, mert nem látott garanciát arra, hogy ez a beavatkozás a későbbiekben nem hat ki a leszármazottak genetikai állományára, ami sértheti mind az élethez, mind pedig a legmagasabb testi és lelki egészséghez való alkotmányos jogokat. Kifogásolta, hogy asszisztált humán reprodukció körébe tartozó eljárások során „döntéshozó" szervként egy például társadalmi szervezetek által is delegált tagokból álló bizottság működjön. Álláspontja szerint ez a megoldás összeegyeztethetetlen a jogállamiság és a jogbiztonság elvével. Annak azonban nem látta akadályát, hogy ezt a területet egy ilyen bizottság „civil kontrollként" ellenőrizze. Kifogásolta, hogy a törvényjavaslat értelmében a pszichiátriai betegek otthonában is helye lehet kötelező gyógykezelésnek. A szociális törvény szerint a pszichiátriai otthoni ellátás igénybevétele önkéntes, és elvileg bármikor meg is szüntethető. Emlékeztette a tárcát arra, hogy a pszichiátriai otthonokban végzett átfogó vizsgálat eredményeként már javasolta, hogy a népjóléti miniszter kösse határidőhöz a gyógyszerkísérletek hatósági ellenőrzését. A miniszter az ajánlásra azt válaszolta, hogy ezt a kérdést az egészségügyi törvény lesz hivatott rendezni. Figyelemmel arra, hogy a törvényjavaslat a gyógyszerekkel kapcsolatban két variációt tartalmazott, javasolta, hogy az kerüljön kiegészítésre az ígért szabályozással.

Az országgyűlési biztos észrevételeire a népjóléti miniszter nem válaszolt.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt az Országgyűlés 1997. december 15-i ülésnapján elfogadta. Az országgyűlési biztosnak az elviselhetetlen szenvedés, valamint az orvosi beavatkozások ismert mellékhatásairól szóló tájékoztatásra vonatkozó észrevételeit a jogalkotó elfogadta, továbbá ígéretet tett arra, hogy a gyógyszerekről külön törvény születik.

A fogyatékos emberek jogairól és egyenlő esélyeikről szóló törvény szabályozási koncepciója

A szabályozási koncepció egy-egy változatát — a hosszabb ideje tartó előkészítés során — a Népjóléti Minisztérium két alkalommal küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosának.

Első alkalommal, 1997. szeptember 5-én az országgyűlési biztos előremutatónak minősítette, hogy a koncepció biztosítani kívánja, hogy az érintettek a társadalom teljes jogú tagjaként élhessenek, ennek érdekében valamennyi — a fogyatékkal élő embereket érintő — területre kiterjedő szabályozást tartalmaz. Figyelemre méltónak ítélte, hogy a koncepció mind az oktatás, mind a foglalkoztatás és a rehabilitáció terén az integrációt helyezte előtérbe. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint az általa vizsgált — támogatási rendszerrel, a súlyos mozgáskorlátozottság tényének megállapításával kapcsolatban felmerült — panaszok egy részére megfelelő választ ad koncepció, hiszen a 18 éves kor feletti fogyatékos személyek esetén ezt a feladatot az Állandó Megyei Rehabilitációs Szakmai Bizottságra ruházza. Különböző területek szakembereinek együttműködése eredményeként az elveszett képességek megállapítása során biztosított lenne a szakszerűség, az egységes szakmai követelmények alkalmazása. Figyelemre méltónak ítélte, hogy a bizottság feladata az említetteken kívül a megmaradt képességek feltárására és a személyre szabott rehabilitációs program kidolgozására is kiterjedne. Az országgyűlési biztos jelezte, hogy a fogyatékosság okán járó, jövedelemtől független kompenzációs ellátást a jövedelemtől függő, kiegészítő jellegű közlekedési támogatások egy részét kiváltaná, de a tervezet változatlanul hagyta a szerzési támogatást, amelynek gyakorlati alkalmazása során nagyon sok probléma merült fel. Az országgyűlési biztos véleménye az volt, hogy a hatályos rendelet szabályai ezen a területen mindenképpen változtatásra szorulnak. Megítélése szerint a koncepció tervezete az épített környezet, a közlekedés, az információk elérhetőségének igényével kapcsolatban felmerült problémákat körültekintően rendezte. Az országgyűlési biztos leszögezte, hogy csak a leendő normaszövegről tud majd érdemi véleményt alkotni. Előzetesen csak a következő néhány kérdésre hívta fel jogszabály-előkészítő figyelmét:

— A koncepció deklarálta, hogy a fogyatékossággal élő emberek ellátása állami feladat, a megvalósítást viszont a

helyi önkormányzatokra és a civil szervezetekre bízta. Ez önmagában még nem ellentmondás, de a kellő hatékonysághoz a pénzügyi és szakmai feltételeket államilag kell biztosítani, és a törvényben pontosan szabályozni.

— Egyértelműen kellene meghatározni, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa milyen esetekben járhat el. A koncepció szerint a bírói jogorvoslat lenne az általános, az állampolgári jogok országgyűlési biztosát csak a „közügynek minősülő jelenséget érintő információ"-val kellene ellátni.

— Problémát okozhat a tervezetnek az a rendelkezése, mely szerint az az egészségügyi szerv, amely a fogyatékosság gyanúját észleli, a korai fejlesztés érdekében köteles lenne ezt jelenteni az önkormányzatnak, ahol nyilvántartják a fogyatékkal élő emberek adatait, szükségleteit. Szenzitív adatról lévén szó, az országgyűlési biztos jelezte, hogy az elképzelésnek a leendő törvényben való megjelenését csak garanciák beépítésével tartaná megvalósíthatónak.

— A normatív támogatási forma bevezetésével többszintűvé válna a fogyatékos embereket illető ellátási rendszer. Az országgyűlési biztos jelezte, hogy a második szinthez tartozó — a jövedelemtől függő — ellátási formák esetén előfordulhat, hogy a jövedelemhatárnak a nyugdíjminimum környékén történő megállapítása együtt járna a rászorultság alapján járó ellátásokból való automatikus kiszorulással, mivel a fogyatékos személy normatív kompenzációs támogatásban alanyi jogon részesül.

Második alkalommal, 1997. december 1-jén az országgyűlési biztos a különböző jogszabályok közötti jogharmonizáció, a pozitív diszkrimináció megfogalmazása, a komplex rehabilitáció, valamint a szociális ellátások és intézményhálózat újraszabályozásának fontosságára hívta fel a jogszabály-előkészítő figyelmét. Az Alkotmányban biztosított alapvető emberi és állampolgári jogok érvényesülése szempontjából javasolta annak rögzítését, hogy a törvényjavaslat magas szinten deklarálja a fogyatékos személyek jogait, ezek érvényesülése érdekében olyan kötelezettségeket írjon elő, amelyekhez szankciókat is fűz.

Az országgyűlési biztos a törvényjavaslat szövegét az említett célok érvényre juttatására nem tartotta megfelelőnek. Kifogásolta, hogy a javaslat csupán a fogyatékos személyeket megillető jogokat deklarálta, de nem határozta meg azok érvényesítésének eszközeit. A tervezet mindössze annyit mondott ki, hogy a kormányzati intézkedések megalapozása érdekében Országos Fogyatékosságügyi Programot kell kidolgozni. Szankcióként egyetlen rendelkezést tartalmazott, amely mindössze általánosságban deklarálta, hogy amennyiben valakit fogyatékossága miatt hátrány ér, mindazon jogok megilletik, amelyek a személyhez fűződő jogok sérelme esetén egyébként irányadók. Aggályosnak tartotta a tervezetnek azt a rendelkezését is, amely a területi fogyatékossági központ államigazgatási hatósági eljárásában felettes szervként, egy közalapítvány kuratóriumát nevesítette. Hiányolta, hogy a tervezet nem szabályozta, hogy a kuratórium — esetleg szervének — döntése bíróság előtt megtámadható-e. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint az egyes rendelkezések végrehajtásra nyitva álló határidők hossza — amelyek esetenként több mint tíz évig terjedtek — következtében, a javaslat nem jelentene érdemi változást a fogyatékos emberek esélyegyenlőségének megteremtése érdekében. Az országgyűlési biztos a javaslatot összességében tárgyalásra alkalmatlannak tartotta. (OBH 700—45/1997.)

Az építészeti-műszaki tervezési jogosultság általános szabályairól szóló kormányrendelet tervezete

A kormányrendelet tervezetét a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese részére. Észrevételeiben az országgyűlési biztos általános helyettese rámutatott arra, hogy 6 hónap áll a tervezői névjegyzékben szereplő, közel 4000 fő, középfokú végzettségű tervező rendelkezésére ahhoz, hogy szakvizsga kötelezettségének eleget tegyen. Ezért javasolta, hogy a szabályozás térjen ki arra is, hogy amennyiben a tervezési jogosultsággal rendelkező tervező, a szakvizsga letételére nyitva álló határidőn belül vizsgára jelentkezett, de azt azért nem tette le, mert önhibáján kívül nem került sorra, tervezői jogosultsága a vizsga eredményének megszületéséig fennálljon. Kérte, hogy a jogalkotó a vizsgadíj mértékének meghatározásakor méltányolja azt a körülményt, hogy az érintettek önhibájukon kívül kerültek abba a helyzetbe, hogy szakvizsgát kell tenniük. Az országgyűlési biztos általános helyettese felhívta a jogszabály-előkészítő figyelmét arra, hogy a kamarai törvény értelmében a kamarai névjegyzék nyilvános. Ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállam, illetve az ebből eredő jogbiztonsággal összefüggésben alkotmányos visszásság gyanúját eredményezi a tervezet azon rendelkezése, amely szerint a névjegyzék szolgáltatásáért a felhasználóknak díjat kellene fizetniük. A jogbiztonsággal összefüggésben, alkotmányos visszásság gyanúját eredményezi a tervezet azon rendelkezése is, amely szerint a tervezői névjegyzékből törölni kellene azt a személyt, akinek lakóhelye megváltozik, hiszen ebben az esetben a lakóhely megváltozása megszüntetné a tervezői jogosultságot. (OBH 300/9/1997.)

Az építészeti-műszaki tervezési jogosultság általános szabályairól szóló 157/1997. (IX. 26.) Korm. rendelet szerint az országgyűlési biztos észrevételeit a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter nem támogatta.

Az épített környezet alakításával és védelmével kapcsolatos szakértői tevékenység gyakorlásának általános szabályairól szóló kormányrendelet tervezete

A kormányrendelet tervezetét a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese részére. Észrevételében az országgyűlési biztos általános helyettese jelezte, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállam, illetve az ebből eredő jogbiztonsággal összefüggésben alkotmányos visszásság gyanúját eredményezi, hogy a tervezet a szakértői jogosultság megállapítására hatáskörrel rendelkező szervként mindössze

„szakmai kamarát” említett, amelyből nem derült ki, hogy ez a megjelölés az országos vagy a területi kamarát jelöli-e. Ezért az országgyűlési biztos általános helyettese a tervezet kiegészítését kezdeményezte. (OBH 300/9/1997.)

Az épített környezet alakításával és védelmével kapcsolatos szakértői tevékenység gyakorlásának általános szabályairól szóló 159/1997. (IX. 26.) Korm. rendelet szerint az országgyűlési biztos általános helyettesének észrevételeit a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter nem támogatta.

Az építészeti-műszaki tervezési jogosultság részletes szabályairól szóló környezetvédelmi és területfejlesztési miniszteri rendelet tervezete

A miniszteri rendelet tervezetét — az építészeti-műszaki tervezési jogosultság általános szabályairól szóló kormányrendelet tervezetével egyidejűleg — a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese részére. Észrevételeiben az országgyűlési biztos általános helyettese felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében biztosított diszkriminációmentes elbánáshoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásság gyanúját eredményezi a tervezet azon rendelkezése, amely szerint a tervezői névjegyzékbe történő felvételért a kamarai tagsággal nem rendelkező tervezőnek kétszer akkora díjat kellene fizetniük, mint a kamarai tagoknak. Ezért a névjegyzékbe történő felvételért fizetendő eljárási díjnak, a középfokú végzettséggel rendelkező tervezőkkel kapcsolatos feladatok ellátásából eredő költségektől történő elválasztását, illetve az utóbbiakért külön hozzájárulás megállapítását javasolta. (OBH 300/9/1997.)

Az építészeti-műszaki tervezési jogosultság részletes szabályairól szóló 32/1997. (XI. 19.) KTM rendelet szerint az országgyűlési biztos általános helyettesének észrevételeit a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter nem támogatta.

Az épített környezet alakításával és védelmével kapcsolatos szakértői tevékenység gyakorlásának részletes szabályairól szóló környezetvédelmi és területfejlesztési miniszteri rendelet tervezete

A kormányrendelet tervezetét a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese részére. A tervezet kapcsán az országgyűlési biztos általános helyettese jelezte, hogy a miniszteri rendeletnek tartalmaznia kellene azt a számlaszámot, amelyre a tervezői névjegyzékbe történő felvétel eljárási díját be kell fizetni. (OBH 300/9/1997.)

Az épített környezet alakításával és védelmével kapcsolatos szakértői tevékenység gyakorlásának részletes szabályairól szóló 38/1997. (XII. 18.) KTM—IKIM együttes rendelet szerint az országgyűlési biztos általános helyettesének észrevételeit a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter nem támogatta.

A kiemelt építésügyi igazgatási ügyekben eljáró hatóságok illetékességi területéről, a kijelölési eljárásról, valamint a szakmai feltételekről szóló kormányrendelet tervezete

A kormányrendelet tervezetét a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosa részére. Észrevételeiben az országgyűlési biztos jelezte, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállam, illetve az ebből eredő jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásság gyanúját eredményezi, hogy az építésügyi hatósági jogkör gyakorlására irányuló kijelölési kérelmek kapcsán a tervezet nem rendelkezik arról, hogy a kérelmek ügyében a kormány milyen határidőn belül köteles dönteni. (OBH 300/12/1997.)

Az észrevételt a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter elfogadta. A kiemelt építésügyi igazgatási ügyekben eljáró hatóságok illetékességi területéről, a kijelölési eljárásról, valamint a szakmai feltételekről szóló 220/1997. (XII. 5.) Korm. rendelet értelmében, a kérelmek tárgyában a kormány — minden év — október 30-áig dönt.

Az Országos Településrendezési és Építési Követelményekről (OTÉK) szóló kormányrendelet tervezete

A kormányrendelet tervezetét a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosa részére. Észrevételében az országgyűlési biztos jelezte, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállam, illetve az ebből eredő jogbiztonság elvével összefüggésben alkotmányos visszásság gyanúját eredményezi, hogy az OTÉK egyes előírásaitól számtalan esetben eltérést engedélyez. Az említett rendelkezésekre figyelemmel az OTÉK tervezet szerint alkalmazása jogbizonytalanságot okozhat az építésügyi hatóságok munkájában. Ezért az országgyűlési biztos javasolta, hogy amennyiben a jogalkotó az általános szabályoktól történő eltérést mindenképpen lehetővé kívánja tenni, ez — lehetőleg — az építésügyi hatóságtól független eljárás keretében, a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium ügyintézésével történjen. Az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy — az OTÉK-től való eltérés iránti kérelem esetén — az építési engedély iránti kérelmet csak az előzetesen beszerzett eltérési engedély birtokában lehessen benyújtani. A felújítás, illetve helyreállítás fogalmának meghatározása kapcsán javasolta, hogy a tervezet az említett fogalmi körből zárja ki az épület lebontása útján megvalósítható „felújítást”, illetve „helyreállítást”. (OBH 300/12/1997.)

A 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet szerint az országgyűlési biztos észrevételeit a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter nem támogatta.

A felvonók és a mozgólépcsők építésügyi hatósági engedélyezéséről, üzemeltetéséről és ellenőrzéséről szóló kormányrendelet tervezete

A kormányrendelet tervezetét a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosa részére. Észrevételében az országgyűlési biztos jelezte, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállam, illetve az ebből eredő jogbiztonság elvével összefüggésben alkotmányos visszásság gyanúját eredményezi, hogy a tervezet nem rendelkezik arról, hogy ki jogosult felvonóberendezés és mozgólépcső tervezésére; az építési, használatbavételi és bontási engedélykérelemhez az ügyfélnek milyen okiratokat kell mellékelni, továbbá arról, hogy a határozatról kiket kell értesíteni. Az országgyűlési biztos felhívta a figyelmet arra is, hogy a tervezet nem rendelkezik arról, hogy a „teljesítéshez szükséges cselekmények megtétele" kiterjed-e azokra az esetekre, amikor a tulajdonos a használatra alkalmatlan felvonó helyreállítására nem képes, ezért kötelezettséget vállal arra, hogy a berendezést nem használja. (OBH 300/12/1997.)

A jogszabály még nem lépett hatályba.

A telekalakítási és építési tilalom elrendeléséről, továbbá a cseretelek adásáról szóló környezetvédelmi és területfejlesztési miniszteri rendelet tervezete

A rendelet tervezetét a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosa részére. Észrevételében az országgyűlési biztos jelezte, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállam, illetve az ebből eredő jogbiztonság elvével összefüggésben alkotmányos visszásság gyanúját eredményezi, hogy a tervezet nem rendelkezik arról, hogy a hatóság milyen határidőn belül köteles határozatot hozni az építési tilalom megszűnéséről. Az említett alkotmányos jog érvényesülése érdekében az országgyűlési biztos a tervezet kiegészítését javasolta azzal, hogy az építésügyi műszaki nyilvántartásba az építési tilalom elrendelésén kívül, annak törlése is bejegyzésre kerüljön.

A telekalakítási eljárást illetően az országgyűlési biztos felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállam, illetve az ebből eredő jogbiztonság elvével összefüggésben alkotmányos visszásság gyanúját eredményezi a tervezet azon rendelkezése, amely a jogalkalmazó kizárólagos mérlegelési jogkörébe utalja annak megítélését, hogy kik azok „akiknek a telekalakítás a jogát vagy jogos érdekét érinti". (OBH 300/12/1997.)

A jogszabály még nem lépett hatályba.

Az építésügyi bírságról szóló környezetvédelmi és területfejlesztési miniszteri rendelet tervezete

A rendelet tervezetét a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosa részére. Az országgyűlési biztos az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállam, illetve az ebből eredő jogbiztonság érvényesülése érdekében a tervezet kiegészítését javasolta, amelyben kezdeményezte, hogy a Központi Környezetvédelmi Alap az építésügyi bírság befizetéséről, illetve elmaradásáról a teljesítési határidő lejártát követően 8 napon belül értesítse az elsőfokú építésügyi hatóságot. Az épített környezet védelméről és alakításáról szóló 1997. évi LXXVIII. tv. 1998. január 1-jétől kezdődően ismételten bevezette az építésügyi bírság intézményét. Figyelemmel arra, hogy 1994. július 1. és 1997. december 31. között ilyen szankció nem volt, az országgyűlési biztos a tervezetbe egy „átmeneti rendelkezés" beiktatását javasolta, mely szerint az 1994. július 1. előtt megkezdett építkezések vonatkozásában, azok felfedezésétől számított 1 éven belül lehessen eljárni. (OBH 300/12/1997.)

A környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter az országgyűlési biztos ajánlását részben elfogadta. Az építésügyi bírságról szóló 43/1997. (XII. 19.) KTM rendelet értelmében a fizetési határidő lejártát követően az Alap kezelője a bírság befizetésének elmaradásáról értesíti az építésügyi hatóságot.

Az építményekkel és építési munkákkal kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló környezetvédelmi és területfejlesztési miniszteri rendelet tervezete

A rendelet tervezetét a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosa részére.

Az országgyűlési biztos észrevételezte, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállam, illetve az ebből eredő jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásság gyanúját eredményezi, hogy a tervezet a jogalkalmazó kizárólagos mérlegelési jogkörébe utalja annak megítélését, hogy az építésügyi hatósági engedélyezési eljárás során — a határozat közlését illetően — kik azok, akiknek „jogát vagy jogos érdekét a döntés érinti". Ezért javasolta, hogy a jogalkotó pontosan határozza meg, hogy az építési eljárásban ki tekinthető ügyfélnek. Az országgyűlési biztos észrevételezte, hogy a jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásság gyanúját eredményezi, ha az országos szakmai követelményektől történő eltérés iránti kérelem az építési engedély iránti kérelemmel együtt lenne benyújtható, ugyanis előbbi külön eljárásnak minősül, így az engedélyezés nem az építésügyi hatóság hatáskörébe tartozik. (OBH 300/12/1997.)

A környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter az országgyűlési biztos ajánlását részben elfogadta. Az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet tételesen felsorolja azokat, akikkel az építési engedélyt kézbesítés útján közölni kell.

Az építésügyi hatósági kötelezési eljárásról szóló környezetvédelmi és területfejlesztési miniszteri rendelet tervezete

A rendelet tervezetét a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium küldte meg véleményezés céljából az állampolgári jogok országgyűlési biztosa részére. Az országgyűlési biztos észrevételezte, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállam, illetve az ebből eredő jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásság gyanúját eredményezi, hogy a tervezet korlátlan lehetőséget kíván biztosítani az önkormányzatok részére — közérdekű cél feltüntetésével — olyan ingatlanok megszerzésére, amelyek utólagos hasznosítása az illető önkormányzat hatáskörébe tartozik. Az országgyűlési biztos jelezte, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásság gyanúját eredményezi, hogy a jogalkotó miniszteri rendelettel kívánja a kisajátítási célokat meghatározni, holott ezek szabályozása csak törvényben lehetséges. (OBH 300/12/1997.)

A környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter az országgyűlési biztos ajánlását elfogadta. Az építésügyi hatósági kötelezési eljárásról szóló 40/1997. (XII. 21.) KTM rendelet az országgyűlési biztos által kifogásolt rendelkezéseket nem tartalmazza.

Beszámoló
a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről

1997. január 1.—december 31.

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS

I. Az egyes hatóságok (állami szervek stb.) gyakorlatában fellelhető diszkrimináció konkrét panaszügyek vizsgálati tapasztalatai alapján
1. Az önkormányzati testületek, az önkormányzati bizottságok, illetve az általuk átadott jogkörben eljáró polgármesterek döntései ellen benyújtott panaszok
   1.1. A lakásügyekkel kapcsolatos panaszok általános jellemzői
   1.2. A Budapest Józsefvárosi Önkormányzatnál végzett vizsgálat megállapításai
   1.3. Az önkényes lakásfoglalásokkal kapcsolatos alkotmányos visszásságok
   1.4. Egyéb, a lakhatással kapcsolatos ügyeink
   1.5. A szociális segélyezéssel kapcsolatos panaszok általános jellemzői
   1.6. Az átmeneti segély folyósításával kapcsolatos visszásságok
2. Az önkormányzatoknál lévő — a jegyző hatáskörébe tartozó, illetőleg a jegyző által felügyelt — hatósági ügyekben érkezett panaszok
   2.1. Általános megjegyzések
   2.2. A jegyző mint az elsőfokú építésügyi hatósági jogkör gyakorlójának határozata ellen benyújtott panasz
   2.3. A jegyző felügyelete alá tartozó anyakönyvi hatóság határozatával kapcsolatos panasz
   2.4. A jegyző által szabálysértés miatt első fokon hozott határozat ellen benyújtott panasz
   2.5. Egyéni vállalkozási engedély kiadásának megtagadása miatt benyújtott panasz
   2.6. A jegyző által végzett lakcím-nyilvántartási eljárással kapcsolatos panasz
   2.7. Összegző megállapítások
3. A közoktatási intézményekben lehetséges diszkrimináció egy konkrét eset kapcsán
4. Az igazságszolgáltatással kapcsolatos, egyes nyomozó hatóságokkal és igazságügyi szervekkel szemben benyújtott panaszok
   4.1. Bevezető megjegyzések
   4.2. Kapcsolatunk az ügyészséggel
   4.3. Az egyes, rendőrséggel szemben benyújtott panaszok jellemzői
5. A személyiségi jogokkal összefüggő, illetve az emberi méltóság sérelmével kapcsolatos panaszügyek
   5.1. Általános jellemzők és a jogi értékelés problémái
   5.2. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátai egy konkrét jogeset tükrében
6. A foglalkoztatási diszkrimináció körében benyújtott panaszok tapasztalatai
   6.1. A probléma általános jellemzése és a jogi háttér
   6.2. A közhasznú munka biztosításában rejlő lehetőségek, az ezzel kapcsolatos sajátos problémák
   6.3. Az egyes konkrét panaszügyek jellemzői
   6.4. A foglalkoztatási diszkrimináció megszüntetésének lehetséges módozatai

II. A települési önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok viszonya, a sajátos önkormányzati érdekek és az együttműködésben jelentkező problémák
1. A kisebbségi önkormányzati rendszer sajátosságai, általános jellemzői
2. A kisebbségek országgyűlési képviseletéről
3. Az országos kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatos sajátos problémák
4. A helyi kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatos tapasztalatok
   4.1. Általános jellemzők és a jogi háttér
   4.2. A kisebbségi önkormányzatok működésének tárgyi feltételei
   4.3. A kisebbségi önkormányzatok diszfunkcionális működése, obstrukciós lehetőségei
   4.4. A kisebbségi önkormányzatok megszűnésével kapcsolatos tapasztalatok

III. A kisebbségi intézményekkel kapcsolatos sajátos problémák a kisebbségi kulturális autonómiát biztosító jogok érvényesítésének tükrében
1. A nemzeti és etnikai kisebbségek oktatásának sajátos problémái
   1.1. Általános jellemzők
   1.2. Óvodai nevelés
   1.3. Iskolai oktatás
   1.4. A cigány tanulók felzárkóztató oktatása
   1.5. Finanszírozás
   1.6. Tankönyvellátás
   1.7. Pedagógusképzés, továbbképzés
2. A kisebbségi önkormányzatok érdekkörébe tartozó közművelődési intézményekkel kapcsolatos panaszügyek
   2.1. A Csongrád megyei báziskönyvtár, mint kisebbségi közművelődési intézmény ügye
   2.2. A szekszárdi Német Színház ügyében benyújtott panasz
3. A kisebbségi kultúra és hagyományőrzés témakörével összefüggő problémák egy jogeset tükrében
   3.1. A tényállás, illetve az ügy előzményeinek ismertetése
   3.2. Az önkormányzat felelőssége a kisebbségek kulturális jogainak érvényesüléséért
   3.3. Az „ellenérzések” megítélése a véleménynyilvánítás szabadsága, mint alapjog tükrében
   3.4. Következtetések és jogalkotási javaslat megfogalmazása
4. A közművelődési, közoktatási és egyéb kulturális kisebbségi intézmények fenntartásával, működtetésével kapcsolatos problémák
   4.1. Általános jellemzők
   4.2. A közművelődési, közoktatási intézmények kisebbségi önkormányzatok által történő működtetésének lehetőségei, az ezzel kapcsolatos problémák
   4.3. A média szerepe a kisebbségi jogok biztosításában

IV. A kisebbségeket érintő jogalkotói, jogalkalmazói munka tapasztalatai
1. A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa vizsgálati munkájának alapjául szolgáló jogszabályok rövid bemutatása
   1.1. A jogalkalmazó tevékenység ellenőrzése
   1.2. A kisebbségi biztos és a jogalkotás kapcsolata
2. A kisebbségi jogokat érintő néhány fontosabb jogszabály rövid áttekintése
   2.1. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája
   2.2. Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről
   2.3. A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény
   2.4. A cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagról szóló 1093/1997. (VII. 29.) Korm. határozat
3. A jogalkotásban rejlő lehetőségek, a fejlődés főbb irányai

V. Mellékletek
1. számú melléklet:
   A kisebbségi biztos 1997. évi hazai és nemzetközi programjának főbb eseményei
2. számú melléklet:
   Ügyforgalmi statisztika
3. számú melléklet:
   A sátoraljaújhelyi önkormányzat alkotmányellenes határozata visszavonására vonatkozó kezdeményezés
4. számú melléklet:
   Kezdeményezés községi önkormányzat határozatának visszavonására
5. számú melléklet:
   A szekszárdi Német Színház ügye
6. számú melléklet:
   A székesfehérvári önkormányzatnak a Rádió utca 11. számú ház lakói elhelyezésével kapcsolatos intézkedései miatt tett kezdeményezés
7. számú melléklet:
   Jelentés a tiszavasvári „külön ballagás” ügyéről
8. számú melléklet:
   Jelentés a kisebbségek oktatásának átfogó vizsgálatáról (kivonatos közlés)

BEVEZETÉS

Az 1997. év történései kisebbségi szempontból rendkívül ellentmondásosak. Kezdjük talán a mellékletben részletezett statisztikai adatokból levonható fontosabb következtetésekkel:

a) A főbb számok az előző évihez hasonlóan alakultak. Mind a beérkezett panaszok számát, mind azok területi megoszlását illetően alig történt változás. A területi statisztika számai alapján „válsággócok" nem nagyon mutathatók ki, túl azon, hogy természetesen a nemzetiségek lakta megyék a leginkább érintettek és az sem meglepő, hogy közülük is kiemelkednek a több szempontból hátrányos helyzetben lévők, ahol a cigány lakosság aránya jellemzően az átlagot meghaladó.

Az érintett kisebbségeket tekintve megjegyzendő, hogy — érthető módon — a panaszosok többsége ezúttal is cigány, bár a cigány panaszosok aránya enyhén csökkent (68%-ról 63%-ra).

b) A panaszok által érintett hatóságokat nézve, első pillantásra drámai változások jelei szintén nem láthatók. Közelebbről szemlélve azonban feltűnő, hogy bár a rendőrség ellen irányuló panaszok száma továbbra is viszonylag magas, központi intézkedések hatására kedvező irányú tendenciák első jelei figyelhetők meg. A különböző megyei főkapitányságok és az ORFK lépéseket tettek a cigány önkormányzatokkal és civil szervezetekkel való konzultatív kapcsolatrendszer kiépítésére, illetve a „másik oldal" által kezdeményezett hasonló akciókkal szemben többnyire nyitottnak mutatkoztak. Ezzel sikerült elérni, hogy a rendőrség és a cigányság közötti „bizalmi válság" legalábbis nem mélyült tovább.

Intézkedések történtek a rendőrképzésben is az állományban többé-kevésbé általánosnak mondható előítéletesség csökkentésére. A ehhez szükséges ismeretek közvetítése a tananyag részévé vált.

Jelentősnek mondható eredmény (bár éppen a sajtó egyes képviselői részéről mutatkozott némi kezdeti értetlenség), hogy az adatvédelmi biztossal tett múlt évi ajánlásunk hatására, lényegében megszűnt a bűnügyi tudósításokban, illetve körözési felhívásokban korábban jelentkező diszkriminatív gyakorlat, melynek következtében a feltételezett tettes személyleírását a nemzetiségére tett — kriminalisztikai szempontból gyakran irreleváns vagy egyenesen félrevezető — utalás pótolta.

c) Szembeötlő, hogy az igazságszolgáltatás ellen irányuló panaszok száma töretlenül magas annak ellenére, hogy a bíráskodás köztudottan nem lehet ombudsmani eljárás tárgya. A már az első évben is megnyilvánuló jelenség okaként akkor a polgárok tájékozatlansága kínálkozott kézenfekvő magyarázatként, mára azonban bebizonyosodott, hogy tartósnak mutatkozó elégedetlenségről van szó, ami az ombudsmani hatáskör esetleges újraszabályozásának gondolatát veti fel. A probléma rendkívül „érzékeny" voltára mi sem jellemzőbb, mint hogy az országgyűlési biztosoknak az ügyészséggel folytatott hatásköri vitájuk eldöntését kérő indítványát az Alkotmánybíróság több mint másfél év eltelte után sem bírálta el.

d) Közhelyszerű igazság és a legtöbb, gazdag demokratikus tradíciókkal bíró európai országban mindennapi gyakorlat, hogy az ombudsman legfőbb támasza, eredményességének úgyszólván egyedüli „külső (rajta kívülálló) garanciája" a mértékadó (azaz az alkotmányos értékrend és a társadalmi progresszió oldalán álló) sajtó által közvetített (és befolyásolt) közvélemény, természetesen beleértve a politikai szférát is. A mögöttünk lévő esztendő ebből a szempontból is ambivalens. A nagy vitákat kiváltó ügyek erősen megosztották a sajtóorgánumokat és az egyes tudósítókat, közírókat, közszereplőket egyaránt. Nemcsak a társadalom „jobbik énje" nem kapott kellő megerősítést, de a tények helyett esetenként szubjektív vélemények domináltak, ami nem könnyítette meg az egyébként előítéletmentes véleményalkotásra hajlamos polgárok állásfoglalását. Ennél is kevésbé örvendetes, hogy a sajtó nem egyszer a valóságosnál lényegesen sötétebb képet festett a többségnek egy-egy botrányos esettel kapcsolatban kialakult vélekedéséről. A sátoraljaújhelyi önkormányzat intézkedéseiről például még az egyébként elítélőleg tudósító cikkek szerzői is többnyire azt sugallták, hogy azokkal a közvélemény túlnyomó többsége alapvetően egyetért. Ezzel szemben (ennek ellenére?) egy, az eseményeket követően készült közvéleménykutatás eredményeiből kitűnik, hogy a támogató és az elítélő vélemények aránya nagyjából azonos (44, illetve 46%), ami ha elégedettségre nem is ad okot, de óvatos derűlátásra talán igen.

e) Örvendetes viszont, hogy a viták ellenére, intézkedéseink (ajánlások, kezdeményezések, mediálások) elfogadottsága, eredményessége változatlanul magas. Ez azt mutatja, hogy az ombudsman intézményét nemcsak a széles közönség fogadja el és igényli (veszi gyakran igénybe), valamint — legalábbis egy nemrég közzétett felmérés szerint — a presztízslista előkelő helyén jegyzi, hanem szükséges voltát az érintett hatóságok is elfogadták, és általában a közigazgatás is felismerte a benne rejlő előnyöket. Megmutatkozik ez az egyes „társhatóságokkal" (minisztérium, közigazgatási hivatal, számvevőszék) kialakulóban lévő együttműködési formákban, úgymint információáramoltatás, közös konferenciák, egyeztető tárgyalások stb.

f) Külön érdemes megvizsgálni (az utolsó fejezetek egyikében meg is tesszük), hogy hogyan alakult a tárgyévben a normarendszer kisebbségi jogi aspektusból. E helyütt csak röviden jelezzük, hogy a kisebbségi joganyag megfelelő harmonizálása, beillesztése a jogrendbe továbbra is elvégzendő feladat. Ilyen tárgyú múlt évi helyzetértékelésünk mit sem vesztett aktualitásából. Kisebbségi szempontból a legnagyobb előrelépést a közoktatási törvény módosítása hozta, melyről egy átfogó vizsgálat kapcsán a későbbiekben részletesen szólunk. Egyes nem kevésbé fontos (például a kulturális javakról szóló) törvények esetében azonban sajnálatos módon figyel-

men kívül maradtak a kisebbségi szempontok. Hatályba lépett két fontos nemzetközi egyezmény az ún. kisebbségi nyelvi charta és a kisebbségi keretegyezmény, amelyeknek hatását a belső jogalkotás és jogalkalmazás alakulására a jövőben figyelemmel kell kísérni. Nincs előrelépés az antidiszkriminációs jogalkotásban. Intő jelnek kell tekintenünk, hogy a cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagról szóló kormányhatározat erre vonatkozó pontjára nyitva álló határidő minden kézzelfogható eredmény nélkül telt el.

g) A végére maradt az a problémakör, amelyik a bevezető elején megfogalmazott tételt — az 1997-es év ellentmondásos voltáról — a „leglátványosabban" reprezentálja, és ez az önkormányzati rendszer. Az első választási ciklus végéhez közeledve talán nem elhamarkodott dolog megállapítani, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer, minden idegenkedés és kezdeti nehézség, a jogi szabályozás minden ellentmondásossága ellenére megszilárdulni látszik. A múlt évben egy nagyszabású vizsgálat, illetve kutatás formájában kiemelt figyelmet szenteltünk a kisebbségi önkormányzatoknak, mely e tételt igazolja.

A kutatás, melyben több tudományos intézmény a Magyar Tudományos Akadémia Pécsi Regionális Kutatóközpontja irányításával vett részt, első ízben vállalkozik egy ilyen tárgyú tudományos igényű vizsgálódásra. A nemrég befejezett munka részletes eredményeit külön kiadványban szándékozunk ismertetni, mert a rendelkezésre álló rövid idő többre nem adott lehetőséget. E jelentés éppen ezért csak néhány fontosabb jellemző felvázolására szorítkozik. A kutatás céljai, illetve a vizsgált témakörök a következők voltak:

— szükségesnek látszott a kisebbségi önkormányzatok közjogi státusának, alkotmányos helyzetének tudományos igényű meghatározása, a lehetséges alternatívák felderítése, a szabályozási ellentmondások feltárása „de lege ferenda". Ez egyben alkalmat kínált a külföldi modellek feldolgozására, összehasonlító elemzésére az esetleges felhasználás igényével;

— külön kísérlet történt a finanszírozási rendszer ellentmondásainak kimutatására;

— megkíséreltük a kisebbségi önkormányzatok helyzetének, működésük tapasztalatainak országos szintű szociológiai felmérését. Ebben igyekeztünk felderíteni önképüket, kapcsolatrendszerüket [egymáshoz, országos önkormányzatukhoz, a települési önkormányzathoz (ez utóbbiról megkérdeztük a települési önkormányzatokat is), a központi politikához és adminisztrációhoz, az országgyűlési biztoshoz és a jogvédőkhöz];

— a kutatás két esettanulmánnyal, mégpedig a kisebbségi szempontból igen jelentős Baranya megye és központja, a kisebbségi vonatkozásban talán legfontosabb vidéki nagyváros Pécs teljes körű vizsgálatával egészül ki.

A kutatás részben hézagpótló, miután hasonlóra eddig nem volt példa, részben azért is indokolt, mert folyamatban van a kisebbségi önkormányzati rendszer újraszabályozása és egy ilyen tényfeltáró vizsgálat ehhez jó alapokat szolgáltat, már csak azért is, mert bizonyára sok ellentmondás elkerülhető lett volna, ha minderre már 1993 előtt is sor kerül. Talán még nem késő.

Fontos ez továbbá azért is, mert a kisebbségi önkormányzatok számára szolgáltat alapvető információkat elsősorban önmagukról.

A kisebbségi önkormányzati rendszer és az egész kisebbségi politika kulcskérdése azonban, hogy hogyan viszonyulnak mindehhez a települési önkormányzatok. Ennek igazolására — a teljesség igénye nélkül — álljon itt néhány tény.

— A polgárokat közvetlenül érintő közügyek túlnyomó többsége helyi közügy, melynek megoldása az önkormányzat feladata. Az átlagpolgárnak a „közről" (az államról és a politikáról) alkotott képét, ha úgy tetszik, „köz-érzetét" leginkább az önkormányzatokkal kapcsolatos véleménye határozza meg.

— Az önkormányzatok üzemeltetik a legnagyobb közszolgáltató rendszereket, mindenekelőtt az oktatást és az egészségügyet. Mindkettőnek, de különösen az előbbinek kisebbségi jelentősége aligha szorul bizonyításra.

— A kisebbségi közösségek lokálisan definiálhatók, a kisebbségi ügyek mögött jellemzően lokális feszültségek rejlenek.

— A kisebbségi önkormányzatok legfontosabb partnerei (konkurensei?) a települési önkormányzatok.

— Az állami költségvetés, az „adófizetők pénzének" körülbelül egyharmada „realizálódik" az önkormányzatoknál.

Ezek után lássuk a számokat. Most már tartós (a működés kezdete óta folyamatos) tendencia, hogy a panaszok közel fele az önkormányzatok okozta visszásságok ellen irányul. Az elmúlt év nagy port kavart ügyei kivétel nélkül önkormányzati ügyek voltak. Bizonyára elhamarkodott következtetés lenne ennek alapján azt állítani, hogy az önkormányzati rendszer valószínűleg a leginkább hajlamos a törvénysértésekre. Magyarázatként kínálkozik a nagy ügyforgalom és ebből következően, csak a törvényességi hibában szenvedő önkormányzati intézkedések arányát tekintve, feltehetően nincs szignifikáns különbség más hatóságokhoz képest. Van azonban néhány olyan, a gyakorlatunkból levonható következtetés, ami a fent említett statisztikai adatnak különös jelentőséget kölcsönöz.

A kisebbségi önkormányzati rendszer a jelenlegi konstrukcióban, magából a rendszerből következően a települési önkormányzat kisebbségbarát vagy kisebbségellenes beállítottságának döntő jelentőséget ad. A kisebbségi önkormányzat ugyanis mind financiális, mind szakmai, mind helyi politikai szempontból a „nagy testvér" jóindulatára van utalva. Különösen sok múlik a polgármester magatartásán. A két partner szerepének jelentősége és egyben felelőssége a jó viszony kialakításában egyenesen arányos a helyi hatalomban betöltött szerepeik jelentőségével. Míg a kisebbségi önkormányzat mindig érdekelt a partneri kapcsolatokban, addig ugyanez nem mindig egyeztethető össze a települési önkormányzat

„hatalmi filozófiájával". (Nem jelenti ez feltétlenül a „szokásos" kisebbség—többség konfliktus megnyilvánulását. Előfordult, hogy etnikailag homogén kistelepülésen a két intézmény kapcsolatára nem a koordináció, hanem a konfrontáció volt a jellemző.)

A jelentkező problémák részben a fentiek és néhány más tényező hatására hihetetlenül átpolitizálódnak.

Igaz ez a kisebbségi ügyeket illetően általában is. A panaszok jelentős része nem az önkormányzatok közti zavarról szól, hanem az önkormányzat diszkriminatív gyakorlatát kifogásolja. Egyszerű segélyezési, lakásügyi, oktatási stb. szabálytalanságok kapnak egy csapásra politikai töltetet, ha kisebbségi, jellemzően cigány ügyfelekről van szó.

Az igazán veszélyes és jogállami szempontból aggodalomra okot adó körülmény, hogy egyes polgármesterek, illetve önkormányzati testületek maguk mögött tudva legalábbis a lokális közvélemény támogatását, tudatosan szembehelyezkednek a törvényi (alkotmányos) előírásokkal, illetve azokat sajátosan értelmezik és alkalmazzák. Néhány múlt évi ajánlásunk kudarca kivétel nélkül a fenti jelenséget illusztrálja.

A probléma természetesen nem egyszerűsíthető le néhány „renitens" polgármester hibás intézkedésére. Az okok legalábbis részben rendszerspecifikusak. Nem akarjuk azt állítani, hogy alkotmányos jogállami berendezkedésünk Achillessarka az önkormányzati rendszer, de az utóbbi néhány eleme mindenképpen megérett a reformra.

Egy széles felelősségű, kiterjedt autonómiával és ehhez tartozó garanciarendszerrel felruházott önkormányzati rendszer elképzelhetetlen ezzel arányos kontrollmechanizmus nélkül. Régi probléma, hogy az önkormányzatok működésének törvényességi ellenőrzése eszközhiányos, ezért hatékonysága igen korlátozott. A pénzügyi ellenőrzésről pedig túlzás nélkül állítható, hogy nem megoldott. Mindezt nem pótolja és nem is pótolhatja semmilyen helyi demokratikus (a nyilvánosságra apelláló) kontroll.

A helyi — különösen a kis vagy a nem kellően strukturált — közösség, a helyi hatalommegosztás feltételeinek hiánya vagy alulfejlettsége miatt könnyen válhat egy merev, „virilista" oligarchia áldozatává. A lokális „egypártrendszer" kialakulásának veszélye nem lebecsülendő. Ennek valószínűségét növeli, ha a helyi önkormányzat nem kap kellő külső támogatást, illetve, ha az országos politika a problémák megoldását aránytalan mértékben hárítja át a helyi közösségre anélkül, hogy a hozzá tartozó anyagi és szellemi (szakmai) feltételekről gondoskodna.

A polgárok, és közülük is különösen az egyébként is gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkezők kiszolgáltatottságát csak egy jól működő ellenőrzési rendszer képes hatékonyan csökkenteni, melynek megteremtése az állam alkotmányos kötelessége.

Dr. Kaltenbach Jenő

I.
Az egyes hatóságok (állami szervek stb.) gyakorlatában fellelhető diszkrimináció konkrét panaszügyek vizsgálati tapasztalatai alapján

1.
Az önkormányzati testületek, az önkormányzati bizottságok, illetve az általuk átadott jogkörben eljáró polgármesterek döntései ellen benyújtott panaszok

A helyi önkormányzatok képviselő-testületi ülései, az önkormányzati bizottságok hatáskörébe tartozó — illetőleg a polgármesterek által önkormányzati rendelet felhatalmazása alapján hozott — döntések elleni panaszok közül kiemelést érdemelnek az önkormányzati bérlakásokkal összefüggő, illetőleg a szociális lakáshoz jutással kapcsolatban benyújtott beadványok.

1.1. A lakásügyekkel kapcsolatos panaszok általános jellemzői

Lakásproblémáik megoldásához sokan kérték az ombudsman segítségét. Ezek az ügyek a beadványokban ismertetett tényállás jellege alapján az alábbiak szerint csoportosíthatók:

— többen sérelmezik, hogy évek óta várnak szociális lakásra, igényjogosultak, azonban a lakáskérelmükre nem született kedvező döntés;

— jelentős számú azon panaszosok száma, akiknek ugyan van lakásuk — többségükben részben önerőből, részben OTP-kölcsönből épített lakásban élnek — azonban megváltozott anyagi helyzetük miatt az építési kölcsönt törleszteni nem tudják, s őket a bírósági végrehajtási eljárás megindítása folytán a kilakoltatás veszélye fenyegeti;

— említést érdemel azon panaszosok köre, akik korábban viszonylag kedvező feltételek mellett megvásárolták önkormányzati bérlakásukat, azonban a tulajdonosi (felújítási, állagmegóvási stb.), illetőleg a fenntartási költségek fizetésére vonatkozó kötelezettségeiknek nem tudnak eleget tenni;

— mások igénybe vették a szociális lakásépítési támogatást, építkezésbe fogtak, azonban megváltozott anyagi körülményeik miatt a szükséges önerő elapadt, és nem képesek az építkezést befejezni;

— végezetül jelentős azon panaszosok száma, akik igényt tartanak lakásépítési támogatásra, de nem rendelkeznek az építkezéshez szükséges egyéb feltételekkel (önerővel).

A felsorolt problémák természetesen nem egyediek, és közismert az is, hogy a magyarországi lakosság jelentős rétegeit érintik. A kisebbségi biztos gyakorlatában a „lakásügyek" azért fordulnak elő nagyobb számban, mert ügyfeleink feltételezik, hogy gondjaik, problémáik etnikai hovatartozásukkal is kapcsolatosak, és az önkormányzatok részéről ezért éri őket hátrányos megkülönböztetés.

A panaszosok többsége esetében kétségtelen tény, hogy sokgyermekes családban élnek, sokszor szükséglakásokban vagy még annál is rosszabb körülmények között. Szociális helyzetükre tekintettel tehát jogosultak lennének bérlakásra,

azonban az önkormányzatok többsége nem rendelkezik az ezek biztosításához szükséges forrásokkal.

Az egyes panaszok kivizsgálása során azt lehetett megállapítani, hogy a települési önkormányzatok a panaszosok igényjogosultságát mindig elismerték, és erről, valamint az önkormányzati rendeletekben szabályzott lakáshoz jutási pályázati feltételekről tájékoztatták ügyfeleiket. A pályázatok elbírálásánál egyetlen ügyben sem lehetett egyértelműen igazolni azt, hogy a kisebbségi biztoshoz fordulók közül valakit származása miatt mellőztek a lakáskiutalás során.

1.2. A Budapest Józsefvárosi Önkormányzatnál végzett vizsgálat megállapításai

1997. második felében — az önkormányzatok lakásgazdálkodásával kapcsolatos panaszok számának relatív növekedése miatt — szükségesnek látszott egy helyi, de lokális viszonylatban átfogó vizsgálat lefolytatása is. A vizsgálat szempontjainak, illetőleg helyszínének meghatározásakor figyelembe kellett vennünk az ország nagyvárosai, illetőleg Budapest sajátosságait, valamint azt, hogy általánosítható tapasztalatok szerzésére van szükség.

Választásunk azért esett Budapest VIII. kerületére, mert úgy véltük, hogy az ebben a kerületben levonható következtetések — reprezentatív jelleggel — érvényesek az ország egészére is.

Az ombudsman az önkormányzat lakásgazdálkodási helyzetével, a lakásgazdálkodás tendenciáival összefüggésben megállapította, hogy az ország más térségeihez hasonlóan az állami és önkormányzati lakásépítések számának csökkenése, az építkezéshez nyújtható támogatások lehetőségeinek beszűkülése, az épületek felújításának elmaradása jellemző. További jellegzetességként lehetett megállapítani, hogy a kedvezményes lakásépítési hitelek kamatainak 28—32%-ra történt emelkedése, valamint az ingatlanárak inflációt meghaladó növekedése — mint a lakhatási lehetőség csökkenését eredményező tényezők — mellett, a vételi jog általánossá tételével, töredékére csökkent a korábbi önkormányzati bérlakás-állomány.

Szinte csak azok az épületek maradtak az önkormányzatok tulajdonában, amelyek műemlék jellegűek, és elidegenítésükhöz a műemlékvédelmi hatóság nem járul hozzá, vagy szolgálati (bérlőkijelölési) joggal terheltek, illetve állapotuk vagy elhelyezkedésük miatt az önkormányzat által bontásra, vagy helyreállításra kijelöltek, valamint azok, amelyeket lakóik nem tudtak, vagy rossz állapotuk miatt nem akartak megvásárolni.

A józsefvárosi vizsgálat megállapításai érzékletesen bemutatták, hogy az önkormányzati bérlakás-állomány csökkenése mellett az önkormányzatok elhelyezési kötelezettsége nem szűnt meg, sőt további feladatokat jelent az életveszélyessé, egészségtelenné, lakhatatlanná vált lakások bérlőinek ideiglenes vagy végleges elhelyezése, a bontásra ítélt épületek lakóinak cserelakás biztosítása, a kényszerbérlők és a volt házfelügyelők elköltöztetése, a bírói ítélet alapján elhelyezésre jogosultak részére megfelelő lakás biztosítása, és nem utolsósorban a szociálisan rászorultak lakhatás iránti igényeinek a kielégítése is.

Összegezve a vizsgálat eredményeit, azt lehetett megállapítani, hogy a kérdéses időszakban az önkormányzat szociális bérlakások pályáztatása során alkalmazott eljárása, az ehhez kapcsolódó szabályozás diszkriminatív elemeket nem tartalmazott. A szociális lakások pályáztatásába bevont Lakásügyi Társadalmi Bizottság működése — köztük a roma kisebbséghez tartozó két tag részvétele — kellő garanciát jelent arra, hogy a kérelmek elbírálása során diszkrimináció-mentes döntés szülessen.

A döntések előkészítése során hiányosságként értékeltük azonban, hogy csak az első helyre rangsorolt pályázónál végeztek környezettanulmányt. Ezért az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy legalább az első három helyre rangsorolt pályázónál folytassák le ezt az eljárási cselekményt, hiszen csak így lehet a pályázati jelentkezési lapon feltüntetett adatokon túlmenően további érdemi információkat szerezni. Az önkormányzat a kezdeményezést elfogadta.

1.3. Az önkényes lakásfoglalásokkal kapcsolatos alkotmányos visszásságok

Budapesten, de az ország több vidéki nagyvárosában is sajnálatos módon növekedett az önkényes lakásfoglaló személyek, családok száma. Ezekben az esetekben a lakáshasználat rosszhiszeműségéhez kétség sem fér, mégis egyre gyakrabban fordulnak a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához a — túlnyomó többségükben cigány származású — panaszosok. A beadványozók általában nem vitatják az önkényes beköltözés tényét, azonban kétségbe vonják a velük szembeni intézkedések jogszerűségét és kifogásolják a végrehajtás embertelenségét.

A helyzet súlyosságát és bonyolultságát fokozza, hogy sokszor többgyermekes nagycsaládokról van szó, ahol a szülők munkanélküliek, szociális segélyekből élnek, a szó szoros értelmében nincs hová költözniük, és a lakáshoz jutás lehetőségének hiányában, reálisan fennáll a hajléktalanná válás veszélye.

A kialakult helyzetet jellemzi az is, hogy az önkényes beköltözőkkel szembeni hatósági eljárások során alkotmányos alapjogok — mindenekelőtt a tulajdonhoz való jog, valamint a szociális biztonsághoz fűződő jog — ütköznek egymással.

Nem kétséges, hogy egy lakásba önkényesen beköltöző személy sérti a lakás tulajdonosa — tipikus esetben az önkormányzat — jogait, hiszen korlátozza a tulajdonos birtokosi, illetőleg rendelkezési jogosítványát is. Ugyanakkor az Alkotmány széles körben deklarálja a létbiztonsághoz való jogot, e körben a 70/E. § (1) bekezdése pedig különös szabályként kimondja, hogy a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz, öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

Kérdés ugyanakkor, hogy a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjog részét képezi-e a lakhatáshoz való jog, és e jog milyen terjedelmű.

A kiterjesztő értelmezés mellett több érvet lehet felhozni. Egyrészt a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése a települési önkormányzatok feladatkörébe utalja a településfejlesztés, lakásgazdálkodás, valamint a szociális ellátásról való gondoskodás ügyét, azonban e feladataiknak az önkormányzatok — elsősorban anyagi okokra visszavezethetően — általában nem képesek eleget tenni.

Feltétlenül említést érdemelnek a közelmúltban hatályba lépett, a gyermekek jogairól és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény rendelkezései, amelyek — a lakhatás biztosítása szempontjából további jogértelmezési nehézségeket vetnek fel. A törvény 7. § (1) bekezdése ugyanis deklarálja, hogy „a gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani".

Ugyancsak e jogszabály 12. § (1) bekezdése a szülő kifejezett kötelezettségévé teszi a gyermek lakhatásáról való gondoskodást, míg a 77. § (1) bekezdés akként rendelkezik, hogy „a gyámhivatal a gyermeket átmeneti nevelésbe veszi... ha... megfelelő gondozása a családján belül nem biztosítható. Az átmeneti nevelésbe vétellel egyidejűleg a gyámhivatal a gyermeket nevelőszülőnél, vagy — ha ez nem lehetséges — gyermekotthonban, illetve más, bentlakásos intézményben helyezi el".

A teljesen törvényes — a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 172—184. §-ainak, valamint a lakások és helyiségek bérletéről szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 91. §-ának megfelelő — „kilakoltatásoknak", tehát az esetek egy részében olyan közvetlen és automatikus jogkövetkezményei is lehetnek mint a gyermekek elszakítása szüleiktől, hisz nem kétséges, hogy a szülők nem minden esetben tudnak jogszerűen eleget tenni a lakhatás biztosítására vonatkozó — törvényben előírt — kötelezettségüknek.

Összefoglalva ezt a gondolatsort arra a következtetésre kell jutnunk, hogy egy többgyermekes család kiköltöztetése az általuk jogcím nélkül lakott ingatlanból mindenféleképpen valamely törvény által védett érdeket, illetve törvényben deklarált alapjogot sért, ellenben a jogsértő helyzet fenntartása esetén az Alkotmány 12. § (2) bekezdésében szavatolt önkormányzati tulajdonjog szenved csorbát.

A kisebbségi biztoshoz érkező — a kiköltöztetést különböző okokból sérelmező — panaszok elbírálása során természetesen irányadó a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) 20. § (3) bekezdésében foglalt szabály, amely szerint elsősorban azt kell vizsgálni, hogy a sérelmezett intézkedésre a kisebbséghez tartozás miatt, illetve hátrányos megkülönböztetést alkalmazva került-e sor. Úgy véljük nem kell különösebben bizonygatnunk, hogy az esetleg ténylegesen meglévő diszkrimináció igen nehezen bizonyítható azokban az ügyekben, amelyekben a panaszosok önkényes beköltözők, tehát nyilvánvaló rosszhiszeműségük nem kérdőjelezhető meg.

A problémát komplex módon próbáljuk kezelni, és ezért is került sor arra, hogy a kisebbségi biztos az állampolgári jogok országgyűlési biztosával együtt kérte az Alkotmánybíróság jogértelmezését az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jog terjedelmét illetően, különös tekintettel arra, hogy megállapítható-e az állam felelőssége a lakhatáshoz való jog érvényesülésének a biztosításáért. Az ombudsmanok ezzel egyidejűleg indítványozták, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség fennállását azért, mert az állam elmulasztotta a szociális biztonsághoz való alapjogból származó lakhatáshoz való jog biztosítására alkalmas szabályozó és intézményrendszer megalkotását.

Az önkényes lakásfoglalásokkal kapcsolatos ügyeinkről feltétlenül érdemes még megemlíteni azt, hogy nem egy esetben felmerült a gyanúja annak, hogy az önkényes beköltözők kilakoltatásában érdekeltek a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény előírásainak figyelmen kívül hagyásával — tehát a bírósági utat kikerülve — „egyszerűsített módon" rendelkeztek a lakás kiürítéséről.

A „kilakoltatási" ügyekben az „alkotmányos visszásság" fogalmát esetlegesen kimerítő jogsértő intézkedések és gyakorlat feltárására viszonylag jelentős számban van lehetőség. A tapasztalatok szerint ugyanis az esetek túlnyomó részében iskolázatlan, illetőleg a közigazgatásban járatlan emberekkel szemben kerül sor ilyen kényszerintézkedésekre, akik nincsenek tisztában jogaikkal, illetve azzal, hogy a velük szemben foganatosított kényszerintézkedéseket mely esetekben kötelesek tűrni, s mikor válnak önbíráskodás sértettjévé.

Budapest egyik kerületében élő panaszosunk például arról számolt be, hogy többszöri szóbeli, majd írásbeli felszólítás után megjelent az általa önkényesen elfoglalt lakásban a helyi önkormányzat egyik képviselője egy őrző-védő feladatokat ellátó gazdasági társaság hét emberével, és őt a kiköltözésre kötelező bírósági végzés nélkül erőszakkal kitette a lakásából. A panaszos — mint az elmondásából kiderült — „ismerte a jogait" és olyan tényállást adott elő, amelynek alapján felmerült a Büntető Törvénykönyv 273. §-ába ütköző önbíráskodás, illetőleg a 174. § szerinti kényszerítés bűntette gyanúja is.

Az ügyben részletesen tájékozódtunk az önkormányzatnál, illetőleg az önkormányzat által létrehozott vagyonkezelői feladatokat ellátó kft.-nél, és arra a megállapításra jutottunk, hogy a panaszossal szemben a végrehajtási kényszercselekményeket valóban úgy foganatosították, hogy őt előzetesen a bíróság nem kötelezte a lakás kiürítésére.

Tekintettel arra, hogy vizsgálatunk során felmerült a gyanúja annak, hogy az ügyben érintett önkormányzat az önkényes lakásfoglalókkal szemben nem a törvényeknek megfelelően járt, illetve jár el, kezdeményeztük a területileg illetékes ügyészségnél, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében az önkormányzat által folytatott joggyakorlatot vizsgálja felül, és amennyiben vizsgálata eredményeképpen valóban igazolódik a bűncselekmény elkövetésének a gyanúja, intézkedjék a büntetőeljárás lefolytatására. (Az ügyészség vizsgálata még nem fejeződött be, annak eredményéről tehát e jelentés keretei között nem adhatunk számot.)

1.4. Egyéb, a lakhatással kapcsolatos ügyeink

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa — ez a sajtóból is közismert — foglalkozott azzal a problémával, hogy az évekkel ezelőtt lakásépítés céljára felvett, kedvezményes kamatozású OTP-hitelfeltételek hátrányosan változtak. Számos panaszosunkat is érintette ez a változás, s az ő esetük azért különösen súlyos, mert ezek a családok szinte kivétel nélkül állami támogatásból, illetve segélyekből élnek, és igen sok közöttük a nyugdíjas, rokkantnyugdíjas. Ezekben az esetekben sem lehetett azonban megállapítani, hogy velük szemben az önkormányzatok segélyezési gyakorlatuk során diszkriminatív módon jártak volna el, sőt a gyermekek nagy számára tekintettel, a cigány családok az átlagosnál több alkalommal részesültek szociális átmeneti segélyben.

Azok a panaszosok, akik megvásárolták korábbi önkormányzati bérlakásukat, általában azért nem tudják a lakás fenntartásával kapcsolatos költségeket megfizetni, mert egyrészt a közüzemi díjak jelentősen megnövekedtek, másrészt sokan váltak munkanélkülivé, és ezért jövedelem nélkül maradtak. A sajtóból is közismert, de az egyes panaszügyek kivizsgálása során mi is megállapítottuk, hogy a közüzemi szolgáltatók egyébként jogos igényérvényesítésének az élét az önkormányzatok igyekeznek tompítani. A leginkább rászorultaknak — főleg a többgyermekes családoknak — a közműdíjak megfizetéséhez szociális támogatást nyújtanak, illetve tartozásaikat átvállalják. Ezzel összefüggésben meg kell említeni azt is, hogy akik önkormányzati bérlakásban laknak, azonban a bérleti díjat hasonló okokból nem fizetik, ugyancsak kedvezőtlen helyzetben vannak, mert a tartós nem fizetés folytán fennáll a kilakoltatás veszélye. Ezekben az esetekben azonban az önkormányzatoknak biztosítaniuk kell elhelyezésüket, igaz, így alacsonyabb komfortfokozatú lakásba vagy szükséglakásba kerülnek.

Külön elemzést érdemel azon panaszosok köre, akik egyrészt saját „ügyeskedésük" folytán, másrészt tapasztalatlanságukból adódóan érezték becsapottnak magukat. Már a kisebbségi biztos korábbi parlamenti beszámolója is említést tett arról, hogy előfordult olyan eset, amikor valamely települési önkormányzat egyfajta sajátos megállapodást kötött egy építési vállalkozóval, akinek a közreműködésével végeztette a szociális célú lakóházak felépítését. Az építési vállalkozó részéről — az önkormányzat mulasztása folytán — lehetőségek sora nyílt visszaélések elkövetésére. Nem ugyanilyen, de a tényállást tekintve némi hasonlóságot mutató esetek sajnos a mostani beszámolási időszakban is előfordultak.

A lakáscélú támogatásról szóló 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet, illetve az ennek a végrehajtására kiadott 77/1988. (XII. 27.) PM—ÉVM együttes rendelet a lakásépítő, illetve lakásvásárló családok számára — a nevelésükben lévő kiskorú gyermekek számához igazodóan — igen jelentős állami támogatás igénybevételét teszi lehetővé. A támogatás — az ún. „szociálpolitikai kedvezmény" — elnyerésének azonban feltétele, hogy az építkezni szándékozó az előzetesen kiszámított (becsült) építési költség 35%-ával rendelkezzen (önerő). Ez a gyakorlatban nem jelent mást, mint hogy az építkezőnek saját pénzéből kell elkezdenie az építési munkát, és az építmény készültségi fokához igazodóan kapja meg a pénzintézettől a támogatást.

Panaszosaink között előfordult olyan, aki a szociálpolitikai kedvezmény megszerzése érdekében — az építkezésben anyagilag érdekelt — építési vállalkozóval sajátos megállapodást kötött. Ennek lényege az volt, hogy az építkezési vállalkozó az önerő igazolása érdekében egy megfelelő összegről kiállított takarékbetétet adott kölcsön, amelyet egymást követően több, szociális kedvezményre egyébként is jogosult család bemutatott az OTP-nél. Cserében a vállalkozó rendelkezési jogot kapott az építtetőtől a részletekben folyósított támogatás felvételére, annak reményében, hogy a vállalkozó az igényeiknek megfelelő többszobás, komfortos lakóházat felépíti.

Az építkezésben — és a jogban — járatlan emberek nem kötöttek ki semmilyen szerződési garanciát, az építkezésnek nem volt számon kérhető költségvetése, ütemezése és nem volt megfelelő műszaki ellenőre sem.

A vázolt tényállás alapján sajnos többször fordult elő, hogy a panaszosok házai a megadott határidőre nem készültek el, a minőség kifogásolható volt, és olyan esetekkel is találkoztunk, amikor a vállalkozó egyszerűen félbehagyta az építkezést és az általa felvett pénzzel „odébb állt".

A vizsgált esetekben az ombudsman a becsapott embereken ugyan már nem tudott segíteni, de azt igyekeztünk megakadályozni, hogy ez a — kétségtelenül a büntetőjog határát súroló — gyakorlat folytatódjék, illetőleg elterjedjen. Ebben partnerek voltak az érintett önkormányzatok, s joggal mondhatjuk; mára sikerült elérni, hogy a polgármesteri hivatalok építésügyi hatóságai részt vesznek a döntő többségükben cigány családok állami támogatással létrehozott házai építési körülményeinek felügyeletében.

Tudunk olyan önkormányzatról is, amelyik a megkárosított személy által kezdeményezett peres eljárásban konkrét támogatást nyújtott a károsultaknak, illetve olyan eset is volt, amikor munkagépekkel, olcsó építési anyaggal az OTP-ügyintézés átvállalásával és megbízható vállalkozók biztosításával segítettek az építkezni szándékozóknak.

A fentiekkel szemben negatív tendenciaként kell értékelni, hogy olyan önkormányzatok is vannak, amelyek nem segítik a lakáshoz jutást, hanem a korábban elfogadott rendezési tervhez való merev ragaszkodással elzárkóznak közműves építési telkek kialakításától. A kisebb (1000—2000 lakosú) települések általában forráshiányosak, területükön nincs megfelelő munkalehetőség, így az itt élő roma családok meglehetősen becsapottnak érzik magukat, illetőleg hajlamosak azt feltételezni, hogy őket a falu közössége „nemkívánatos" személyeknek tekinti. Ezekben az esetekben elképzelhető, hogy a probléma kezelése, illetőleg nemkezelése mögött a közvetett diszkrimináció valamilyen formája húzódik meg, azonban vizsgálataink során azt bizonyítani, hogy szociális lakóépületek építésére nem az anyagi feltételek hiánya miatt kerül sor, nem lehetett.

1.5. A szociális segélyezéssel kapcsolatos panaszok általános jellemzői

A különböző okokból rendkívüli segélyt kérők az önkormányzat eljárását panaszolva azt sérelmezik leginkább, hogy nem kapnak semmilyen szociális támogatást, ezért a létminimum alatt élve gyermekeik ruházkodását és iskoláztatását sem képesek biztosítani.

A vizsgálatok általában azt bizonyították, hogy az önkormányzatok — anyagi lehetőségeikhez képest — segítik a szociálisan rászorultakat, bár kétségtelen, hogy sokszor nem az igénylők által elvárt mértékben.

Általánosságban véve megállapítható, hogy a gyermekek kedvezményes iskolai étkezését biztosítják, és a családok tanévkezdéskor tankönyv- és tanszersegélyt kapnak, ezenkívül évente több alkalommal számíthatnak rendkívüli pénzbeli támogatásra is.

Az önkormányzatok nem képesek azonban a létfenntartás költségeit teljesen átvállalni, és a szociális segélyezés rendszerétől nem is várható el a jövedelem folyamatos pótlása.

Ezen a helyzeten némiképpen változtatott az 1997. november 1-jén hatályba lépett, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény. Szociális vonatkozásban a korábbiakhoz képest változást jelent a rendszeres gyermekvédelmi támogatás intézményének bevezetése és kötelező folyósítása. Ezt megelőzően a rászorulók rendszeres nevelési segélyt ugyan kaphattak, de az önkormányzatok jelentős része költségvetési okokra hivatkozva ezzel kapcsolatosan nem is alkotott rendeletet.

Az önkormányzatok mérlegelési lehetősége az új törvényi szabályozás folytán megszűnt, az öregségi nyugdíjminimum 20%-ában meghatározott összegű támogatásra alanyi jogon minden gyermek jogosult, ha egyébként megvannak a folyósítás törvényi feltételei.

Természetesen érkeztek panaszok a törvény végrehajtásával kapcsolatban is. Egyes önkormányzatok nem készültek fel a segélyek folyósítására és pénzügyi okokra hivatkozva csak részösszeget fizetettek a jogosultaknak.

Más esetekben az önkormányzatnak azt a döntését érte kifogás, amely szerint egyes családok esetében a gyermekvédelmi támogatás természetbeni folyósítására került sor.

> Az egyik vidéki városunkban működő cigány kisebbségi önkormányzat elnöke sérelmesnek tartotta, hogy a települési önkormányzat gyermekvédelmi támogatás címén olyan élelmiszer-utalványt ad a rászorult családoknak, amelyet csak az általa fenntartott — anyagi érdekeltségi körébe tartozó — boltban lehet beváltani. A panaszos egyébként is sérelmesnek tartja, hogy készpénz helyett élelmiszer-utalványt kapnak.

A panasz kivizsgálása során beszereztük a Népjóléti Minisztérium szakmai állásfoglalását is, melynek alapján egyértelműen arra a megállapításra lehetett jutni, hogy a gyermekvédelmi támogatás természetben történő nyújtása — a törvény rendelkezései alapján, de mindig a gyermek érdekeire figyelemmel — lehetséges. Erről a helyi viszonyokat leginkább ismerő önkormányzatoknak a kisebbségi önkormányzatokkal egyetértésben kell dönteniük. Annak vizsgálata, hogy a konkrét panaszban említett „önkormányzati érdekeltségi körbe tartozó bolt" — más élelmiszer-árusító helyekhez képest — mennyire számít kedvezményesnek (milyen árréssel dolgozik stb.), illetőleg, hogy a vázolt konstrukció lehetőségeket ad-e visszaélésre — az illetékes ügyészi szerv bevonásával —, még folyamatban van.

Már a vizsgálat jelenlegi szakaszában megállapítható, hogy azt általában elfogadják a családok, ha készpénz helyett élelmiszer-utalványt kapnak, de azt már nem, ha ezt csak meghatározott, esetleg nagy árréssel üzemelő boltban kell levásárolniuk.

Visszásságot tapasztaltunk olyan esetben is, amikor a gyermekvédelmi támogatás terhére fizették ki a gyermekek iskolai étkezési térítési díját, de nem tették lehetővé, hogy a szülő a pontos elszámolást megismerje, és a kifizetett összeg, valamint a gyermekvédelmi támogatás különbözetét havonta készpénzben megkapja.

Annak ellenére, hogy az új gyermekvédelmi törvény gyakorlati próbája most folyik és az alkalmazás tapasztalatai csak 1998. folyamán mutatkoznak meg, előreláthatólag a segélyezésnek ez a formája még sok problémát hoz felszínre, és előfordulnak majd esetek, amikor szükség lesz az országgyűlési biztos fellépésére.

1.6. Az átmeneti segély folyósításával kapcsolatos visszásságok

> Az egyik vidéki város cigány kisebbségi önkormányzatának elnöke beadvánnyal fordult a kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, amelyben sérelmezte, hogy a települési önkormányzat átmeneti segélyt (rendkívüli szociális segélyt) csak azoknak a folyamodóknak biztosít, akik a városgondnokság által igazoltan meghatározott időt — öt, illetőleg tíz napot — közmunka végzésével töltötték. A városgondnokság által biztosított munka tipikusan olyan idényjellegű, illetőleg közterületi feladatok (fűnyírás, árokásztítás stb.) elvégzését jelentette, amelyeket a települési önkormányzatok általában közhasznú munkások foglalkoztatása útján szoktak megoldani. A beadványozó panaszában kiemelte, hogy az önkormányzat valamennyi munka elvégzése esetében aláíratott a dolgozókkal egy olyan tartalmú nyilatkozatot, miszerint ők önkéntes társadalmi munkát végeztek, azonban azt a segély „ellenértékéül" — tehát tulajdonképpen kényszerűségből — tették.

Az ügyben elrendelt vizsgálat alapján megállapítottuk, hogy a panasszal érintett önkormányzat törvénysértő gyakorlatot alakított ki olyan módon, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. évi törvény (Szoctv.) 45. §-a szerinti átmeneti segély nyújtásának feltételéül szabta — a törvényben meghatározott szociális rászorultságon kívül —, hogy a segélyért folyamodók „önkéntes társadalmi munkát" végezzenek.

Egyértelműen megállapítást nyert, hogy sem a szociális törvény, sem az annak helyi végrehajtása érdekében kiadott önkormányzati rendelet nem állapít meg a szociális rászorultságon kívül egyéb feltételeket az átmeneti segély folyósításához, ugyanakkor a polgármester a nyilvánosság előtt tett nyilatkozatában is elismerte, hogy az elképzelés tőle származik, és az üggyel kapcsolatban általában az a véleménye, hogy segélyért is csak az álljon sorba, aki a városért tett valamit.

A polgármester által önkényesen alkalmazott sajátos szempontrendszer a gyakorlatban úgy érvényesült, hogy a városi

polgármesteri hivatal igazgatási és szociális irodájához átmeneti segély iránti kérelmet benyújtók ügyében az érdemi intézkedéseket — környezettanulmány elkészítését, a kérelemben foglalt adatok valódiságának a vizsgálatát — csak azt követően foganatosították, miután a kérelmező részére a városgondnokság igazolta, hogy legalább öt napig közmunkát végzett. Az igazolásokat egyébként az átmeneti segély megállapítása iránti kérelem iratai között helyezték el.

Az ügyben megkereséssel fordultunk a városi polgármesterhez és kezdeményeztük a jogsértő gyakorlat megszüntetését, illetve azt, hogy a nyilvánvalóan kényszerűségből végzett munka ellenértékét az önkormányzat a dolgozók részére fizesse ki. A kezdeményezést a polgármester arra hivatkozással utasította vissza, hogy a szociális segélyben részesült munkanélküliek önkéntes társadalmi munkát végeztek.

Ezzel szemben a cigány kisebbségi önkormányzat beszerezte és a rendelkezésünkre bocsátotta 177 olyan helyi lakos személyes nyilatkozatát, akik egyrészt egyöntetűen állították, hogy kötelező volt — az átmeneti segély elnyerésének reményében — önkéntes társadalmi munkában részt venniük, másrészt a nyilatkozatok alapján egyértelműen megállapítható volt az is, hogy a városgondnokság sajátos — a kérelmezett segély mértékéhez igazodó — tarifális rendszert alkalmazott, azaz öt napot kellett dolgozni például 2000 Ft átmeneti segélyért vagy élelmiszer-utalványért, míg a tüzelőutalványt kérőknek 10 napig kellett munkát végezniük. Megjegyzést érdemel, hogy a városi jegyző a „társadalmi munkában" jelentkező tarifális rend és a segélyek egységes nagyságrendje között mutatkozó összefüggést a „puszta véletlen művének" minősítette.

Tekintettel arra, hogy az ügyben beszerzett bizonyítékok és dokumentumok — testületi ülések jegyzőkönyvei — alapján a szociális segélyezési gyakorlat törvénysértő jellege mellett felvetődött hivatali bűncselekmény elkövetésének a gyanúja is, az ombudsman a Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi törvény 13. § (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt rendelkezés alapján törvénysértésre utaló jelzéssel élt a városi ügyészség felé, és kérte, hogy a helyi ügyészség törvényességi felügyeleti jogkörében az önkormányzat segélyezési gyakorlatát teljeskörűen vizsgálja felül, majd a vizsgálat eredményének birtokában foglaljon állást a hivatali bűncselekmény — elsősorban a Btk. 225. §-ába ütköző hivatali visszaélés bűntette — esetleges megállapíthatóságának kérdésében is. (Az ügyészi vizsgálat a beszámolási időszakban még nem fejeződött be, így annak eredményéről jelentésünk keretein belül nem tudunk számot adni.)

2.
Az önkormányzatoknál lévő — a jegyző hatáskörébe tartozó, illetőleg a jegyző által felügyelt — hatósági ügyekben érkezett panaszok

2.1. Általános megjegyzések

A helyi önkormányzatoknál a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló, többször módosított 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: hatásköri törvény) alapján a polgármesteri hivatalok illetékességi területén folytatott hatósági ügyekben első fokon a jegyző jár el.

A hatásköri törvényben említett ügyek kapcsán — példálózó jelleggel — csak azokat a témaköröket mutatjuk be, amelyeket a kisebbségi országgyűlési biztoshoz érkezett panaszok érintettek.

A tárgykör taglalásánál indokolt rámutatni arra a tényre, hogy a jegyző mindig általános, törvényben biztosított jogkörében jár el, tevékenységét törvények és egyéb alacsonyabb szintű jogszabályok előírásai szerint végzi.

A jogi szabályozottság ellenére a jegyző személye függőségi viszonyban van a települési önkormányzattal, és személy szerint függ magától a polgármestertől is mint az egyéb munkáltatói jogkör gyakorlójától. A polgármester jogállásához képest — aki önállóan járhat el az önkormányzati hatósági ügyekben — tehát azt lehet megállapítanunk, hogy a jegyző függelmi viszonyai sokkal kötöttebbek. E körben nem érdektelen rámutatni arra, hogy míg az önkormányzati hatósági ügyek egzakt meghatározását a jogalkotó nem végezte el, addig a jegyző hatáskörébe tartozó hatósági ügyekre mindig részletes jogi szabályozás vonatkozik.

Ez konkrétan azt jelenti, hogy a jegyző hatósági döntéseit az állampolgárok jogorvoslati úton megtámadhatják, tehát a jegyző első fokon folytatott eljárásaira a másodfokú hatóságok — a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok — kontrollja is kiterjedhet.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) egyértelműen rögzíti, hogy bárki panasszal fordulhat az ombudsmanhoz, aki a konkrét hatósági ügyben már minden törvényes jogorvoslati lehetőséget kimerített. Az általunk vizsgálat panaszok szempontjából rendkívül fontos, hogy a hatósági ügyek esetében az úgynevezett „minden törvényes eszköz" lehetőségének kimerítése csupán a másodfokú eljárásig tart, mert ha a jogerős közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára kerül sor, akkor már az Obtv. tiltó rendelkezése értelmében nincs lehetőségünk eljárni.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenysége során azt is vizsgálni kell, hogy — a jegyzői hatáskörben lévő — hatósági ügyek intézése során sérült vagy sérülhetett-e a kisebbségi jog, azaz a kisebbségekhez tartozó állampolgárok hatósági ügyeiben, a közigazgatási döntések meghozatalakor kimutatható-e származás miatti megkülönböztetés (közvetett diszkrimináció).

2.2. A jegyző mint az elsőfokú építésügyi hatósági jogkör gyakorlójának határozata ellen benyújtott panasz

Az egyik vidéki településen élő cigány származású panaszos azt kifogásolta, hogy a település jegyzője — feltehetően származása miatt — nem engedélyezte számára az általa tervezett építkezést.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a panaszos engedély nélkül kezdett el építkezni, és ezt a jogsértést észlelte az elsőfokú építési hatóság.

Az elsőfokú építési hatósági jogkört gyakorló jegyző figyelmeztette az építtetőt, hogy a kezdeti stádiumban lévő

építményre építési engedélyt köteles kérni, illetőleg ha az építkezést tovább folytatja, akkor építésrendészeti bírsággal sújtható. Megállapítottuk, hogy a jegyző felhívása jogszerű volt, tehát szó sem volt az építtető kérelmének elutasításáról.

Az ügy kapcsán egyértelműen kiderült, hogy a jegyző fellépését az engedély nélkül folytatott építkezés ténye indokolta, és a jegyző az építésügyi jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően — az építtető származásától függetlenül — jogszerűen figyelmeztette az építtetőt.

Pest megye egyik településéről beadvány érkezett, amelyben a panaszos sérelmezte, hogy az elsőfokú építési hatóság, kisebbséghez való tartozása miatt vele szemben hátrányos megkülönböztetést alkalmazott, amikor megtagadta az általa — árverésen — megvásárolt nem lakóház rendeltetésű épület lakóházzá minősítését. A panaszos előadta, hogy házasságkötés folytán került a faluba, és feltételezte, hogy a község vezetői nem kívánják letelepedését, ezért tagadták meg a kérését.

A panaszt a kisebbségi biztos az 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) 20. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezésre figyelemmel, az Obtv. 19. § (2) bekezdése alapján elutasította.

A lefolytatott vizsgálat során ugyanis megállapítottuk, hogy a panaszos az árverés során megvásárolt ingatlanról eleve tudta, hogy az a község rendezési tervében „intézményterületnek” minősített részen fekszik, amelyet egy helyben korábban működő és felszámolt gazdálkodó szervezet irodahelyiségnek használt.

Az elsőfokú építésügyi hatóság az Országos Építésügyi Szabályzat rendelkezéseire figyelemmel, jogszerűen hozta meg elutasító határozatát, amelyet az ügyben másodfokon eljárt Pest megyei Közigazgatási Hivatal is helyben hagyott.

A vizsgálat során egyértelműen megállapítottuk, hogy nem valósult meg még a közvetett diszkriminációnak az az esete sem, amikor a hatóság mérlegelési jogkörében eljárva jogszerű, de az ügyfél számára kedvezőtlen döntést hoz. A jegyzőnek ugyanis a konkrét esetben nem volt jogi lehetősége a kérelem teljesítésére. Megállapítást nyert az is, hogy az elsőfokú építési hatóság még szokatlan lojalitást, egyfajta pozitív diszkriminációt is tanúsított a panaszossal szemben, mert jóllehet nem minősítette lakóépületté a közigazgatási ügy tárgyát képező ingatlant, „szemet hunyt” afölött, hogy a kérelmezők ténylegesen a nem lakóháznak minősülő ingatlant lakás céljára használtak.

Mindezek után felhívtuk a panaszos figyelmét arra, hogy csak a települési önkormányzat képviselő-testületének van hatásköre a jóváhagyott általános rendezési terv módosítására, és erre vonatkozó kérelmét a panaszos előterjesztheti a polgármesternél. Ezzel összefüggésben elmondtuk azt is, hogy egy ilyen irányú előterjesztés nem jelenthet garanciát arra, hogy a képviselő-testületi döntés a kérelmező számára pozitív lesz.

Ebben az ügyben tipikus módon keveredett a jegyzői és az önkormányzati hatáskör. A panaszos ugyan a jegyző, illetőleg a másodfokú építésügyi hatóság határozata ellen emelt kifogást, azonban ebben az esetben az önkormányzat kizárólagos jogkörébe tartozó át nem ruházható — a rendezési terv módosítására vonatkozó — döntésére lett volna szükség.

2.3. A jegyző felügyelete alá tartozó anyakönyvi hatóság határozatával kapcsolatos panasz

A Görög Országos Önkormányzat levélben fordult a kisebbségi jogok országgyűlési biztosához annak érdekében, hogy egyik honfitársuk Görögországban kötött házasságának magyarországi anyagkönyvezéséhez adjon segítséget. Erre azért volt szükség, mert Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatalában a panasszal érintett személy olyan felvilágosítást kapott, amelynek alapján azt feltételezte, hogy Magyarországon törvényes akadálya van görög utóneve anyakönyvezésének.

Megkereséssel fordultunk egyrészt a Főpolgármesteri Hivatal Anyakönyvi Csoportjához, másrészt a Belügyminisztérium Állampolgársági Főosztályához, és kifejtettük álláspontunkat, miszerint a Nektv. 12. §-ának (1) bekezdése szerint: „a kisebbségekhez tartozó személynek joga van saját és gyermeke utónevének szabad megválasztásához, családi és utónevének anyanyelve szabályai szerinti anyakönyveztetéshez, és annak — jogszabályban meghatározott keretek között — hivatalos okmányban való feltüntetéséhez”.

A vizsgálat során sikerült tisztázni, hogy az illetékes anyakönyvvezető nem törvénysértő módon járt el amikor az anyakönyvi bejegyzést megtagadta, ugyanis az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda által készített fordításban a családi névben és a férj utónevében elírási hibát talált, ezért kérte annak hivatalból történő kijavítását. Gyakorlatilag az azonnali anyakönyvezésnek csupán az volt az akadálya, hogy az előbb említett, formainak tűnő, de igen lényeges hiba kijavítása után volt csak lehetőség a kért anyakönyveztetésre.

Megállapítható volt, hogy a külföldön történő házasságkötés hazai anyakönyvezése a panaszos kívánsága szerint, a törvényben előírtaknak megfelelően megtörtént, az anyakönyvi bejegyzés csekély késedelmének oka a hibás fordítás volt. Az eset kapcsán — attól függetlenül, hogy az ügyben kisebbségi jogsérelem nem történt — a Belügyminisztérium részéről úgy foglaltak állást, hogy az új anyakönyvi törvény kodifikációjának előkészítése során különös figyelmet fordítanak arra, hogy az új jogszabály feloldja a Nektv. és a jelenleg hatályos anyakönyvi jogszabályok közötti ellentmondásokat, illetve pótolja a Nektv. végrehajtási rendelkezéseinek hiányát.

2.4. A jegyző által szabálysértés miatt első fokon hozott határozat ellen benyújtott panasz

Egy település cigány kisebbségi önkormányzatának elnöke más jellegű panaszaival együtt többek között azt is kifogásolta, hogy a település jegyzője őt, az egyes szabálysértésekről szóló 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet 23. § (1) bekezdésébe ütköző csendháborítás szabálysértése miatt 2000 Ft bírság megfizetésére kötelezte. A panaszos különösen azt tartotta igazságtalannak, hogy a jegyző által kibocsátott határozatban szerepelt az is, hogy a kirótt bírság meg nem fizetése esetén azt tíz nap elzárásra változtatják át. A beadványozó úgy vélte, hogy az igazságtalan határozat meghozatalára vele szemben cigány származása miatt került sor.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által elrendelt vizsgálat során egyértelműen megállapítottuk azt, hogy a csendháborítás miatt hozott szabálysértési határozat ténybelileg megalapozott volt, és a kiszabott pénzbírság elzárásra történő átváltoztathatóságára való utalás a szabálysértésekről

szóló 1968. évi I. törvény 18. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján a szabálysértési határozatok tartalmi kelléke. A rendelkező rész e kitételének tehát sem a konkrét esetben, sem általában nincs diszkriminatív jellege.

A vizsgálat megállapította, hogy a jegyző jogszerűen és törvényesen járt el, és határozatát a másodfokú államigazgatási hatóság is megalapozottnak találta, ezért azt helybenhagyta.

2.5. Egyéni vállalkozási engedély kiadásának megtagadása miatt benyújtott panasz

A panaszos német származásával hozta összefüggésbe, hogy a lakókörzetében lévő települések jegyzőitől nem kapott — ács szakma folytatására feljogosító — vállalkozási engedélyt.

Az ügyben vizsgálatot folytatottunk, és megkereséssel fordultunk a panaszos által megjelölt valamennyi település jegyzőjéhez. Az így beszerzett információk, adatok alapján megállapítottuk, hogy a panaszos vállalkozói engedély kiadása iránti iktatott kérelme egyik polgármesteri hivatalban sem lelhető fel.

Megállapítást nyert az is, hogy a panaszos valóban járt ezeken a településeken, s a jegyzőnél, illetőleg a polgármesteri hivatal egyes dolgozóinál szóban érdeklődött a vállalkozói engedély kiadásának feltételeiről. Valamennyi hatóságnál tájékoztatták arról, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) 16. §-a alapján a közigazgatási szervhez államigazgatási ügyben kérelmet szóban vagy írásban lehet benyújtani. Ehhez képest azonban jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmet az erre a célra rendszeresített nyomtatványon nyújtsa be. Ez utóbbi szabály érvényes a vállalkozói engedély igénylése esetén is.

A panaszossal ismertettük a vállalkozói engedély iránti kérelem tartalmi és formai követelményeit, és felhívtuk a figyelmét arra, hogy ennek megfelelően csak egy település jegyzőjénél kérhet vállalkozói engedélyt. Részletesen tájékoztattuk arról is, hogy amennyiben megfelel az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvényben foglalt — a vállalkozókkal szemben támasztott — követelményeknek, úgy kérését nem utasíthatják el, és az Áe. szabályai szerint a kérelme benyújtásától számított 30 napon belül írásbeli választ kell kapnia.

Közöltük a panaszossal, hogy ügyében még a gyanúja sem merült fel annak, hogy vele szemben kisebbséghez tartozása miatt az általa megjelölt hatóságok hátrányos megkülönböztetést alkalmaztak volna.

2.6. A jegyző által végzett lakcím-nyilvántartási eljárással kapcsolatos panasz

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény a jegyző hatáskörébe utalja a lakcímbejelentéssel kapcsolatos feladatok ellátását. A lakóhely létesítésének megtagadásával összefüggésben benyújtott panaszok alapján megállapítható, hogy az ezen a téren kimutatható diszkrimináció — a korábbi évekhez hasonlóan — elsősorban a cigány kisebbséghez tartozó polgárokkal szemben nyilvánult meg.

A kisebbségi biztoshoz forduló panaszos évek óta próbált bejelentkezni abba az ingatlanba, amelyben életvitelszerűen több mint 10 éve lakott. Elmondása szerint az önkormányzat tulajdonában lévő földrészen fekvő építményt korábban megvásárolta, de a polgármesteri hivatalban nem sikerült azt állandó lakásaként bejelentenie. A panaszos feltételezte, hogy a polgármesteri hivatal többszöri elutasító döntésére vele szemben a cigány etnikumhoz való tartozása miatt került sor.

A panasz kivizsgálása során megállapítottuk, hogy a panaszos az általa lakott ingatlant valóban megvásárolta, és ezért jogosult volt kérni az oda történő bejelentkezését. Az 1992. évi LXVI. törvény 26. § (1) bekezdése alapján a lakóhely-változatást három munkanapon belül kell bejelenteni a települési önkormányzat jegyzőjénél, aki a bejelentkezési kérelmet csak a törvény végrehajtására kiadott 147/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 34. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben utasíthatja el. Ilyen esetként jelöli meg a jogszabály a bejelentett lakcím valótlanságát, illetőleg azt, amikor a bejelentkezési lapot nem a tulajdonos vagy a szállásadó írta alá.

Megállapítottuk, hogy a panaszos a bejelentőlap szállásadóként történő aláírására — mint az építmény tulajdonosa — jogosult volt, a lakcímbejegyzési kérelem elutasítása tehát nem volt megalapozott.

A lefolytatott vizsgálat tényfeltáró szakában megállapítást nyert az is, hogy a polgármesteri hivatal ügyintézője, illetőleg az annak tevékenységéért felelős jegyző többszörösen is megsértette az Áe. rendelkezéseit.

Ilyen törvénysértést valósított meg például, hogy a panaszos lakcím-bejelentkezési kérelmeit mindannyiszor szóban utasították el, tehát a közigazgatási szerv nem hozott formális határozatot. Az Áe. 17. § (1) bekezdése alapján a szóbeli kérelemből jegyzőkönyvet kell készíteni, s e szabálytól csak abban az esetben lehet eltekintetni, ha a közigazgatási szerv a kérelmet azonnal teljesíti. Mivel a panaszban vázolt esetben ez nem történt meg, és a közigazgatási szerv a szóbeli elutasítás után sem közölte döntését írásban az ügyféllel, megfosztotta őt a jogorvoslat lehetőségétől is.

A polgármesteri hivatal eljárása egyébként az Áe. szabályait figyelmen kívül hagyta az ügyintézési határidőt illetően is.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a fentiekben vázolt megállapításoknak megfelelően kezdeményezte a jegyzőnél a törvénysértő gyakorlat megszüntetését és az ügyfélnek tényleges hátrányt okozó jogsértés orvoslását.

2.7. Összegző megállapítások

Az önkormányzatoknál lévő — a jegyző hatáskörébe tartozó, illetőleg a jegyző által felügyelt — hatósági ügyekben érkezett panaszok kivizsgálásának tapasztalatai alkotmányossági, kisebbségvédelmi szempontból az alábbiakban összegezhetők:

— a hatósági ügyekben nem, vagy csak áttételesen lehet arra következtetni, hogy kisebbségjogi sérelem, illetve diszkrimináció valósult meg;

— a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának ügyforgalmához mérten elenyészően csekély számú az e körbe sorolható hatósái ügyekben hozott döntések elleni panaszok száma;

— az ügyek elemzése során jól érezhető és dokumentálható az, hogy a jogban járatlan ügyfeleket a polgármesteri hivatalok dolgozói nem tájékoztatják megfelelően jogaikról és törvényes lehetőségeikről;

— a polgármesteri hivatalokban az államigazgatási eljárás általános szabályait nem mindig tartják be, s ezért a határozatok, értesítések tartalmi és formai kellékei több esetben hiányoznak;

— a hozzánk érkezett beadványok ugyan nem utalnak erre, de a szóban előterjesztett panaszok és egyéb jelzések alapján általánosságban elmondható, hogy ha az ügyfél valamely kisebbséghez tartozik és anyanyelvén adja elő kérelmét, a polgármesteri hivatalokban dolgozók „fogadókészsége" nem megfelelő, tehát az eljárások során az anyanyelv használatához való jog sérül;

— indokoltnak látszik, hogy bizonyos térségekben a közigazgatási hivatalokkal együttműködve néhány hatósági ügytípusnál (például az építésügyi igazgatás terén, valamint a szabálysértési joggyakorlatot illetően) vizsgáljuk meg, hogy az első fokon hozott határozatot miért kellett a másodfokon eljáró szervnek megváltoztatnia, megsemmisítenie. Az így szerezhető információk rávilágíthatnak arra, hogy a hatósági munka mely területein kell változtatásokat végrehajtani.

A lefolytatott vizsgálatok során körvonalazódni látszik egy olyan igény, hogy a jövőben rendszeresen, megyénként a települési jegyzőket tájékoztató előadás — esetleg továbbképzés — keretében készítsék fel a hatósági munka során jelentkező, a kisebbségi jogokat érintő problémák megoldására, illetőleg az egyes ügycsoportok speciális kezelésére.

3.
A közoktatási intézményekben lehetséges diszkrimináció egy konkrét eset kapcsán

A közoktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetést olyan jelenségnek tarjuk, amelynek kiemelt figyelmet kell szentelni. A kisebbséghez tartozók oktatása területén jelentkező visszásságok feltárása érdekében országos átfogó vizsgálatot folytattunk, amelynek tapasztalatait a IV. fejezet 1. pontjában részletesen ismertetjük. Ugyanitt foglakozunk az oktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetés tartalmával, megnyilvánulási formáival is.

Kétségkívül az 1997-es esztendő egyik legjelentősebb oktatási diszkriminációs ügye a tiszavasvári cigány tanulók külön ballagása volt. A vizsgálat eredményeit és a megfogalmazott ajánlásokat és kezdeményezéseket a Melléklet teljes terjedelmében tartalmazza, azonban főbb megállapításait az alábbiakban lehet összefoglalni:

A Roma Polgárjogi Alapítvány nevében Horváth Aladár elnök, Osztojkán Béla, a Phralipe Független Cigány Szervezet elnöke, valamint Bogdán János, a Gandhi Gimnázium igazgatója 1997. június 30-án nyílt levélben fordult a köztársasági elnök úrhoz, intézkedését kérve a tiszavasvári Pethe Ferenc Általános Iskolában a cigány tanulók külön ballagásának megszervezése miatt. A sajtóban megjelent hírek szerint a cigány tanulók sem az iskola tornatermét, sem az iskolaboltot nem használhatják. Az ügy kivizsgálását az ombudsman 1997. július 3-án hivatalból rendelte el, de vizsgálat indítását kezdeményezte 1997. július 3-án kelt levelében a köztársasági elnök úr is.

A vizsgálat során a következőket állapítottuk meg:

A Tiszavasvári Széles úti telepen ún. „oláh cigányok" laknak, akiknek gyermekei a Pethe Ferenc Általános Iskolában tanulnak. Az iskola több mint negyvenéves múltra tekint vissza, a telepről mindig ide jártak a tanulók — előbb a körzetesítés miatt, később a szülők szabad iskolaválasztása következtében. Az oktatás három egymás közelében lévő iskolaépületben folyik. A három iskolaépületben az oktatás tárgyi feltételei (épület, felszerelés) között diszkrimináció megállapításának alapjául szolgáló különbségek nem tapasztalhatók.

Kétségtelen azonban, hogy a Kossuth utcai főépület újabb és ezért jobb állapotban van. Az iskola egy tornateremmel rendelkezik, amely a főépületben helyezkedik el, ebből következően használata az ott tanuló diákok számára zavarmentesebb, de ez önmagában nem tekinthető a többi diákot érintő diszkriminációnak. Az egyes épületekben elhelyezett osztályok létszáma között nincs jelentős különbség.

Az iskola tantestülete 1997. április 23-án — tagjainak többségével meghozott határozata alapján — úgy döntött, hogy külön szervezi meg a cigány tanulók ballagását. A döntés indoka az volt, hogy a gyerekek fertőzöttek (igen nagy százalékban tetvesek, akad közöttük rühes, ótvaros), és a ballagásra látogató szülőket és vendégeket nem akarták kitenni a fertőzés veszélyének. A tornaterem használatát is a fertőzöttség miatt tagadták meg a cigány tanulóktól, ám erről senki nem hozott formális döntést. A külön ballagásról szülői értekezlet keretében és egyéni beszélgetés során tájékoztatták a szülőket.

A települési önkormányzat 1995-ben intézményi racionalizálást hajtott végre, amelynek következtében létszámleépítésre is sor került. Ennek következtében megszűnt annak az egészségőrnek a státusa, aki a tanulókat heti rendszerességgel fürdette, ellenőrizte és a megfelelő kezeléseket elvégezte. 1995 után ugrásszerűen megnőtt a iskola cigány tanulóinak fertőzöttsége.

A tornaterem használatának gyakorlata több szempontból is diszkriminatív vonásokat tükröz. Ezek közül a következőket kell kiemelni:

— a rendelkezésünkre álló információ szerint erről formális döntés nem született. Az iskola vezetése által kialakított gyakorlatot a fenntartó nem kifogásolta;

— tekintettel arra, hogy az indokként felhozott fertőzöttség és a tornaterem igénybevétele között nem mindig volt összefüggés, a tilalom olyanokat is érintett, akik nem voltak fertőzöttek.

Hasonló a helyzet a külön ballagás kérdésében. A pedagógusok a tanulók fertőzöttségével indokolták döntésüket. Ennek az indokolásnak a jogosságát megkérdőjelezi, hogy korábban hasonló fertőzöttség mellett ilyen intézkedésre nem került sor. A döntés kollektív jellege következtében az eredmény egyformán érintette a fertőzötteket és a nem fertőzötteket. A nevelőtestületi döntés motivációjaként diszkriminatív szándék ugyan nem igazolható, de a történtek, így a rendez-

vény előkészítetlensége és a lebonyolítás módja mégis diszkriminációhoz vezetett.

A cigány tanulók külön ballagásával elkerülték ugyan, hogy a rendezvényen mások is megfertőződjenek, ám az alapprobléma — a cigány tanulók jelentős részének fertőzöttsége — ettől nem oldódott meg.

A felvázolt események bizonyos értelemben egy súlyos szociális és közegészségügyi helyzet következményének tekinthetők, önmagukban — az alapul szolgáló okok kiküszöbölése nélkül — nem kezelhetők. Mindaddig, amíg a Széles úti telep helyzetében nem következik be változás, a közegészségügyi veszély diszkriminatív oktatási intézkedések okaként, vagy hivatkozási alapjaként szolgálhat.

A visszásság csak úgy orvosolható, ha a település lakói — cigányok és nem cigányok —, a települési önkormányzat polgármestere és képviselő-testülete, a polgármesteri hivatal, a pedagógusok, a civil szervezetek, a különböző intézmények és hatóságok közösen keresik meg a legmegfelelőbb megoldást. Tiszavasváriban azt tapasztaltuk, hogy ilyen együttműködésre van fogadókészség, hiszen a települési önkormányzat képviselő-testülete is szorgalmazta az érintett intézmények, szervezetek koordinált, egymás munkáját segítő, folyamatos együttműködését.

A pedagógusok vállalták, hogy továbbképzésen vesznek részt, amelyen a cigányság kultúrájára vonatkozó ismereteiket kívánják bővíteni. Az egyeztető tárgyaláson a város vezetése rendelkezésünkre bocsátotta azt az intézkedéscsomagot, amellyel — figyelembe véve az önkormányzat lehetőségeit — a település cigány lakosságának életkörülményeit próbálják javítani. Ezekkel az intézkedésekkel, a folyamatos együttműködéssel el kell kerülni a cigány kisebbség kirekesztését a település közösségi életéből.

Az ügy eredményes megoldását nagymértékben elősegítette, hogy a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa ajánlással fordult mind az önkormányzathoz, mind az alkotmányos visszásság megszüntetése ügyében kompetenciával bíró főhatóságok vezetőihez.

A települési önkormányzat képviselő-testülete elfogadta az ajánlásban foglaltakat és ezek alapján rövid időn belül részletes intézkedéscsomagot dolgozott ki, amelyet határozatba foglalt. A művelődési és közoktatási miniszter, valamint a népjóléti miniszter is pozitívan fogadta az ombudsman javaslatait, és konkrét ígéretet tett azok gyakorlati megvalósítására.

4.
Az igazságszolgáltatással kapcsolatos, egyes nyomozó hatóságokkal és igazságügyi szervekkel szemben benyújtott panaszok

4.1. Bevezető megjegyzések

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 1995. július 1-je és 1996. december 31-e között folytatott tevékenysége statisztikai adatait összevetve az 1997-ben regisztrált panaszok számával, megállapítható, hogy a korábbi időszakhoz képest a rendőrhatóságok, az ügyészségek, a bíróságok, illetve a büntetés-végrehajtási intézetek tevékenységét illetően az ügyforgalom nagyságrendje nem változott.

E panaszok közös jellemzője, hogy valamilyen módon az igazságszolgáltatás rendjét, ténybeli és jogi alapját teszik kifogás tárgyává, illetőleg a büntetőügyekben eljáró hatóságok munkáját tartják diszkriminatívnak.

A statisztikai adatokból direkt következtetést levonni — a panaszok tartalmának vizsgálata nélkül — természetesen nem lehet, illetve egy ilyen elemzés csak torzítva mutatná be a valóságot. Ugyanis általánosságban elmondható, hogy a bíróságok, illetőleg a büntetés-végrehajtási intézetek eljárása ellen előterjesztett — viszonylag jelentős számú — panasz általában „megkésve” fogalmazódott meg, és így tulajdonképpen az ítélkezés fázisát megelőző rendőri eljárás indokoltságát kérdőjelezi meg.

Nem ritka ugyanis, hogy egy-egy büntetőeljárás már a bírói szakban van, vagy annak jogerős befejezése után a panaszos a szabadságvesztés büntetését tölti, amikor olyan tartalmú beadvánnyal fordulnak a kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, illetve azt teszik kifogás tárgyává, hogy már a nyomozás rendőrségi elrendelése is diszkriminatív volt, s végső soron ők alaptalanul kerültek bíróság elé, illetőleg ártatlanul ítélték el őket.

4.2. Kapcsolatunk az ügyészséggel

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az elmúlt évi beszámolóban viszonylag jelentős teret szentelt az ügyészséggel folytatott hatásköri vita bemutatásának, s e polémia — elvi jelentősége miatt — a mostani jelentésben is említést érdemel.

A legfőbb ügyész álláspontja szerint a kisebbségi biztos tevékenységét is meghatározó, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény hatálya csak a 16. § (1) bekezdésében, illetőleg a 29. § (1) bekezdésében felsorolt hatóságokra és közszolgáltatást végző szervekre terjed ki. A 29. § (1) bekezdése kimerítő felsorolását adja annak, hogy a törvény alkalmazása szempontjából mely szervek tekinthetők hatóságnak. Ebben a felsorolásban az ügyészség nem szerepel, de nem tartozik az igazságügyi szerv gyűjtőfogalom alá sem, mert nem igazságügyi szerv.

Álláspontunk szerint azonban az ügyészségre is kiterjed a törvény hatálya, ugyanis ha a jogalkotó az ügyészséget nem tekintené az Obtv. alkalmazása szempontjából hatóságnak, akkor nyilvánvalóan a kivételek között említette volna, mint ahogy azt a bíróság esetében meg is tette.

Az országgyűlési biztosok az ügyészséggel folytatott vita eldöntése érdekében az Alkotmánybíróság eljárását kérték. Az Alkotmánybíróság az ügyben a jelenlegi beszámoló elkészüléséig nem foglalt állást.

Az ügyészség álláspontja ugyan nem változott, azonban tapasztalataink azt mutatják, hogy a korábbi, mereven elutasító válaszok helyett a beszámolási időszakban — az országgyűlési biztos megkeresésére — az ügyészség, illetve az egyes ügyészi szervek már munkánk szempontjából pozitív, érdemi intézkedéseket is foganatosítottak. Ez konkrétan azt jelenti, hogy fejlődött az ügyészséggel kialakított munkakapcsola-

tunk, amely abban mutatható ki, hogy az ügyészi szervek az általuk vizsgált kérdésekben, eljárásuk befejezése után, kérésünkre közlik velünk megállapításaikat, illetőleg a Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (Ütv.) rendelkezéseire alapított törvényességi jelzéseink alapján lefolytatják a hatáskörükbe tartozó vizsgálatot.

Mindezek illusztrálására szolgáljon az a korábban már ismertetett ügy, amelyben a kisebbségi biztos egy német származású magyar állampolgár fogvatartásának ügyében ajánlással fordult a legfőbb ügyészhez, kérve a vádlott előzetes fogvatartása indokoltságának felülvizsgálatát és annak eredményétől függően a szükséges intézkedés megtételét. (Erre az adott közvetlen okot, hogy a panaszost ténylegesen egy „civil" klinikán gyógykezelték, a büntetés-végrehajtási intézet általi őrzését megszüntették, előzetes letartóztatásának szükségességét azonban mégis a szökés, elrejtőzés veszélyének fennállásával indokolták.)

Az ügyészség akkor még nem volt hajlandó tudomásul venni, hogy bizonyos tények, körülmények nem hagyhatók figyelmen kívül, vagyis vizsgálatuk nem mellőzhető pusztán az országgyűlési biztos hatáskörének hiányára való hivatkozással. A példabeli esetben ilyen tény vagy körülmény volt az, hogy a vádlott az őrzés hiánya ellenére nem próbált szökni, ezzel szemben az illetékes hatóságok feltételezték, hogy szökésétől tartani kell. Az ügyészség ebben az esetben ugyan felvetésünk jogosságát nem ismerte el, illetőleg az ügyben a származás miatti diszkriminációt is kizárta, azonban — látszólag megkeresésünktől függetlenül — indítványozta a bíróságnak az előzetes letartóztatás megszüntetését, mely indítványnak a bíróság eleget is tett.

1997-ben hasonló beadvánnyal találkoztunk. Egy panaszos kérte a fogvatartás körülményeinek és indokoltságának vizsgálatát, mert igazságtalannak tartotta, hogy több mint hat hónap óta előzetes letartóztatásban van, míg vádlott-társai szabadlábon védekezhetnek. Az általa törvénytelennek tartott eljárást és fogvatartását a hatóságok — származása miatti — elfogultságával hozta összefüggésbe.

Az országgyűlési biztosnak a panasz érdemi vizsgálatára a már ismertetett okok miatt nem volt lehetősége, mégis az ügyészséghez fordult, mert a panasz alapján legalábbis az előzetes fogvatartás feltételei felülvizsgálatát tartotta indokoltnak, és azért is, mert a büntetőeljárásról szóló törvény szerint a vádirat benyújtásáig az előzetes letartóztatást az ügyész is megszüntetheti, ha az okafogyottá vált.

Ebben az esetben az ügyészség rövid időn belül arról tájékoztatta a kisebbségi biztost, hogy a különösen nagy kárt okozó csalás bűntette és más bűncselekmények miatt előzetes letartóztatásban lévő panaszos által előadottakat kivizsgálták, és a panaszt alaptalannak találták, mert a letartóztatás elrendelésekor, majd a meghosszabbítás alkalmával annak törvényben meghatározott indokai fennálltak. Közölte azonban az ügyészség azt is, hogy a nyomozás akkori szakaszában a gyanúsítottal szemben a tényleges szabadságelvonással nem járó lakhelyelhagyási tilalom elrendelése is elegendőnek látszik a büntetőeljárási célok megvalósításához, és ezért az előzetes letartóztatás megszüntetéséről született döntés.

Az itt közölt eset jó példa arra, hogy az országgyűlési biztosnak akkor is jelzést kell adnia az illetékes hatóságnak, ha a hatáskörét megkérdőjelezik, mert alappal feltételezhető, hogy e jelzés hiányában a panaszost érő joghátrány orvoslására csak hosszú idő múlva kerülne sor.

Összefoglalva ezt a gondolatsort elmondható, hogy hátrányos megkülönböztetés ugyan előfordulhat az ügyészség (és a bíróság) munkájában is, azonban sem a büntető-, sem a polgári ügyben hatáskörrel rendelkező bíróság, illetőleg az ügyészség eljárását az Obtv. kizáró rendelkezésére, illetőleg a fentiekben vázolt, még eldöntetlen vitára figyelemmel, nem vizsgálhatjuk.

4.3. Az egyes, rendőrséggel szemben benyújtott panaszok jellemzői

A rendőrhatósági tevékenységgel kapcsolatos panaszok általában olyan jogsértésekre hívják fel a figyelmet, amelyek a Büntető Törvénykönyv rendelkezéseibe ütköznek. Ezen belül jelentős a Btk. 225. §-ába ütköző hivatali visszaélés bűntette, valamint a Btk. 226. §-ába ütköző hivatali bántalmazás vétsége gyanúját felvető panaszok száma.

Azokban az esetekben, amikor a rendőri eljárás jogszerűtlenségét feltételező panaszt írásban vagy szóban terjesztik elő, az országgyűlési biztosnak nincs más lehetősége mint az Obtv. 24. §-a alapján — a panaszos sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt, de saját nevében — feljelentést tenni. A rendőrök által elkövetett hivatali bűncselekmények miatt a nyomozás elrendelésére, illetőleg a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény, a Be. szerinti egyéb intézkedések megtételére a fővárosi, illetve a megyei főügyészségek szervezetében működő ügyészségi nyomozó hivataloknak van hatáskörük, amelyek esetében elmondhatjuk, hogy kezdeményezéseinkre kivétel nélkül elrendelték a nyomozást, és az Obtv.-ben foglalt határidőt betartva tájékoztatást adtak a büntetőeljárás eredményéről is.

Az Obtv. 24. §-án alapuló „feljelentési kötelezettséggel" kapcsolatban a törvény egyéb rendelkezést nem tartalmaz, a feladat egyszerűnek tűnik. A gyakorlatban azonban az országgyűlési biztos az elképzeltnél sokkal nagyobb számban találkozik olyan esetekkel, amelyekben a bűncselekmény gyanúja felmerül, vagy olyanokkal, amelyek kapcsán a büntetőjogi minősítés kérdésében az egyes hatóságok, szervek álláspontjai között jelentős nézeteltérések tapasztalhatók. Álljon itt ennek bemutatására egy konkrét eset:

Panasz érkezett a városi rendőrkapitánysághoz, mert a vendéglőben megtagadták egy férfi kiszolgálását azzal az indokkal, hogy „cigány ott nem vásárolhat". Amikor a megkülönböztető bánásmódot kifogásolta, azzal fenyegették meg, hogy ha nem távozik, kidobják.

A panaszos a kisebbségi biztoshoz is eljuttatta beadványát. Az ügyben feljelentést tettünk, illetve, mivel a rendőrség nem látta megalapozottnak a bűncselekmény gyanúját, állásfoglalást kértünk a Legfőbb Ügyészségtől is. A Legfőbb Ügyészség álláspontja szerint a beadványban leírtak semmilyen, a Büntető Törvénykönyv tényállásai szerinti bűncselekményt nem valósítottak meg, ezért az ügyészség egyetértett a rendőrség eljárásával, amelynek során a panaszt nem feljelentésként, hanem bejelentésként kezelték.

Nem tudtuk elfogadni ezt az álláspontot, mivel úgy véljük, hogy a panaszos által közölt tényállás a Btk. 174/B. § (1) be-

kezdésébe ütköző nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagjai elleni erőszak bűntett alapos gyanújának a megállapítására alkalmas. Az új tényállást a törvényhozó 1996-ban ugyanis éppen azért iktatta a Btk. rendszerébe, hogy kellő súllyal büntethető legyen annak a magatartása, aki mást valamely kisebbségi csoporthoz tartozása, vagy vélt tartozása miatt bántalmaz, illetőleg erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűrjön. Tekintettel arra, hogy mivel egyértelműen ennek a tényállásnak a megvalósulását láttuk a panaszolt cselekményben, álláspontunkat részletesen kifejtve, bűncselekmény alapos gyanúja miatt feljelentést tettünk az illetékes megyei ügyészségnél.

A megyei főügyészség — a Legfőbb Ügyészség korábbi álláspontjától függetlenül — a nyomozást az általunk megjelölt bűncselekmény alapos gyanúja miatt elrendelte, és annak lefolytatásával a megyei rendőrkapitányságot bízta meg. (A nyomozás a panaszos állításait nem igazolta, az eljárást — mert a cselekményről bebizonyosodott, hogy ténybelileg nem valósította meg a bűncselekmény büntetőtörvényi tényállását — meg kellett szüntetni.)

A korábbi időszakban a rendőrök elleni panaszokban általában az eljárás során történt tettleges bántalmazásról, illetőleg vallomás kikényszerítése céljából alkalmazott erőszakról vagy fenyegetésről számoltak be az érintettek. Ezek a magatartási formák a bántalmazás hivatalos eljárásban vétsége és a kényszervallatás bűntette gyanújának megállapítására voltak, vagy lehettek volna alkalmasak.

A beszámolási időszakban több üggyel foglalkoztunk, amelyben a hivatalos személy az eljárása során valakit személyi szabadságától jogellenesen megfosztott, azonban a cselekmény jogellenessége sem az elkövetéskor, sem annak utólagos megítélése során nem volt egyértelműen nyilvánvaló vagy felismerhető.

Erre példa annak a panaszosnak az esete, aki azt adta elő, hogy egy buszmegállóban három polgári ruhás rendőr igazoltatta, majd indokolás nélkül előállította a rendőr-főkapitányságra. Mintegy öt óra eltelte után bocsátották szabadon. Az intézkedés okáról nem tájékoztatták.

A kisebbségi biztos az Otv. 18. § (2) és (4) bekezdésében foglaltakra hivatkozva kérte a rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy a panaszban írtakat vizsgáltassa ki, és a vizsgálat eredményéről — mellékelve a rendőri intézkedésről készült iratok másolatát — adjon tájékoztatást.

A főkapitányság hivatalának vezetője levelében közölte, hogy a panaszt kivizsgáltatta, és arról a következő tájékoztatást adta:

Az illetékes osztály nyomozást rendelt el ismeretlen tettesek ellen rablás bűntette miatt. Az elkövetők — egy nő és két férfi — alaposan gyanúsíthatók azzal, hogy az utcán megtámadták és bántalmazták a sértettet, majd készpénzét eltulajdonították és elmenekültek.

A rendőrség a közterületről előállított négy nőt, akik a sértett által adott személyleíráshoz hasonló kinézetűek voltak. Az előállítás okát velük csak a kényszerintézkedést követően közölték.

Az előállítottakat felismerésre bemutatás céljából felsorakoztatták, és a sértettnek bemutatták. Ő egyikükben sem ismerte fel támadóját, ezért a panaszost és társait elbocsátották.

A panasz kivizsgálása során megállapította a rendőrség, hogy a felismerésre bemutatást ugyan szakszerűtlenül hajtották végre, azonban egyebekben a törvényi előírásoknak megfelelően jártak el.

Az országgyűlési biztos a rendőrség tájékoztatását nem fogadta el, és a megszüntetett nyomozás iratait tanulmányozásra bekérte. Ezekből megállapítottuk, hogy a panaszossal szembeni gyanút semmi nem alapozta meg, arra legfeljebb utalt vagy utalhatott a sértett által adott személyleíráshoz való hasonlóság, és az a feltételezés, hogy zseblopásból, kifosztásból él. Ugyanez megállapítható társai esetében is, de a négy személlyel szemben ugyanazon ok miatt és ugyanolyan indokkal történő intézkedés semmiképpen sem tekinthető jogszerűnek, mert egyetlen bűncselekmény elkövetésével négy személyt egyidejűleg gyanúsítani csak a törvény adta lehetőséget nagyon tágan értelmezve, önkényesen lehet. Az az utólagos magyarázat sem fogadható el, hogy a panaszos és társai az ügy pontenciális gyanúsítottjai voltak, mert a felismerésre bemutatásról készült jegyzőkönyv tartalma szerint az eljárás annak megállapítására irányult, hogy a négy előállított valamelyike azonos-e azzal a személlyel, akit a sértett vallomásában mint a bűncselekmény elkövetőjét megjelölt. Ilyen formán a négy előállítottat mintegy egyetlen gyanúsítottként kezelték, valójában mindegy volt, hogy melyikük nevét írják az eljárásról készült jegyzőkönyvbe.

Az iratokból tehát az előállítottakkal szembeni bűncselekmény gyanúja nem volt megállapítható, az intézkedés önkényes elhatározásra épült utasítás alapján történt, de nem volt több alapja az intézkedés folytatásának sem. Az elmondottak miatt a kisebbségi biztos jogellenes fogvatartás bűntettének gyanúja miatt feljelentést tett az illetékes ügyészségi nyomozó hivatalnál.

Az ügyészségi nyomozó hivatal vezetője később arról adott tájékoztatást, hogy a panaszos és társai sérelmére elkövetett ügyben a nyomozást befejezték, és annak iratait négy rendbeli jogellenes fogvatartás bűntette miatt a főkapitányság volt csoportvezetője elleni vádemelési javaslattal az illetékes kerületi ügyészséghez megküldték.

A rendőrséggel fennálló kapcsolatban arról lehet beszámolni, hogy részükről már korábban sem volt tapasztalható az országgyűlési biztos eljárásával szembeni ellenállás, és a fenti példából talán kitűnik, hogy az egyes cselekmények értékelésében mutatkoztak csupán nézetkülönbségek.

Az országgyűlési biztos felhívása alapján a rendőrség másmás szervezeti egységei már korábban is készséggel foganatosítottak intézkedéseket olyan esetekben, amikor az eljárás alapja valamely kisebbséget vagy a kisebbséghez tartozó személyek jogait sértő cselekmény volt. Az 1997. év során is több ilyen ügyben történt eredményes intézkedés.

Szolgáljon erre példaként a következő eset: az egyik cigány egyesület elnöke arról tájékoztatta az országgyűlési biztost, hogy a Budapest környéki helységben „bőrfejűek” csoportja bántalmazta egy cigány középiskolás klub kiskorú tagjait.

Az országgyűlési biztos a bejelentés napján gyors rendőri intézkedést és tájékoztatást kért az illetékes városi rendőrkapitányság bűnügyi osztályának vezetőjétől, másnap kelt levelében pedig a felettes főkapitányság vezetőjét kérte arra, hogy a nyomozás előrehaladtával adjon tájékoztatást annak eredményéről.

A főkapitányság vezetője levelében arról számolt be, hogy nyomozást rendeltek el a Btk. 174/B. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés *e)* pontja szerint minősülő csoportosan elkövetett nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagjai elleni erőszak bűntettének alapos gyanúja miatt. Ennek során megállapították, hogy a tettesek egy fiatalembert cigány származása miatt bántalmaztak, és ennek következtében nyolc napon belül gyógyuló sérülést szenvedett. A sértett társaságában lévő két leány elmenekült.

A gyors rendőri intézkedés eredményeként tanúkat kutattak fel, és vallomásuk alapján négy személy kilétét állapították meg. Gyanúsítottként történő kihallgatásuk után — mert beismerték, hogy a sértettet pusztán cigány származása miatt bántalmazták — minősítették a cselekményt a már idézettek szerint.

Az országgyűlési biztos a gyors és hatékony intézkedést levélben köszönte meg, és a történtekről tájékoztatta a cigány egyesület elnökét is.

Ugyancsak a rendőrség tevékenységét érintő panaszok tipikus csoportját képezi az az ügycsoport, amikor a beadványozók azt tartják sérelmesnek, hogy a feljelentésük alapján folytatott szabálysértési vagy büntetőeljárást az eljáró rendőri szerv megalapozatlanul és részlehajlóan szüntette meg. Természetesen ezen esetekben is kötelességünk a vonatkozó törvényi rendelkezések szerint eljárni, tehát amíg van a panaszos számára nyitva álló jogorvoslati lehetőség, addig a beadványát — tartalma szerint megvizsgálva — a fellebbezés vagy panasz elbírálására hatáskörrel rendelkező felettes rendőri szervhez, illetőleg az ügyészséghez tesszük át.

Egy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében élő cigány származású férfi azért fordult panasszal a kisebbségi biztoshoz, mert közte és más helyi lakosok között olyan súlyos konfliktus alakult ki, hogy egy alkalommal a vele szemben ellenségesen fellépő emberek közül egy ismeretlen személy lövést adott le személygépkocsijára, melynek következtében a térdén megsérült. A panaszos előadta, hogy az ügyben emberölés kísérlete miatt a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Osztálya ismeretlen tettes ellen elrendelte a nyomozást, majd — más bűncselekmény miatt — a nyomozás megszüntetésére került sor.

A panaszt tartalma alapján a Be. 148. § (1) bekezdés szerinti panasznak tekintettük és az Obtv. vonatkozó rendelkezése alapján áttettük az annak elbírálására hatáskörrel rendelkező szervhez, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Főügyészséghez.

Ettől függetlenül az esetleges kisebbségi jogsérelmek feltárása érdekében beszereztük a bűnügy rendőrségi iratait és állásfoglalást kértünk az ügyben eljárt nyomozó hatóságtól.

Megállapítottuk, hogy a megyei rendőr-főkapitányság bűnügyi osztálya által lefolytatott büntetőeljárás során — a nyomozás menetében jelentkező szakszerűtlenségi tényezők ellenére — nem merült fel annak a gyanúja, hogy a rendőrhatóság a panaszossal szemben a cigány kisebbséghez tartozása miatt hátrányos megkülönböztetést valósított volna meg. Ennek megfelelően a panaszt a Nektv. 20. § (3) bekezdésére figyelemmel, az Obtv. 19. § (1) és (2) bekezdése alapján el kellett utasítani, ezzel párhuzamosan azonban szükségesnek tartottuk felhívni a megyei rendőr-főkapitányság figyelemét az általunk — a bűnügyi iratok alapján — feltárt és nyilvánvaló szakszerűtlenségekre.

Az Országgyűlési Biztosok Hivatala nyilvántartásában iktatott ügyeken kívül igen jelentős nagyságrendet képez azoknak a panaszoknak a száma, amelyeket telefonon közölnek velünk. Ezekben az esetekben — célszerűségi okokból — felhívjuk a hozzánk fordulók figyelmét arra, hogy ügyükben az eljárás lefolytatására mely hatóság illetékes, illetőleg hol, mely szervnél tehetnek feljelentést vagy nyújthatnak be panaszt. A továbbiakban az eljárás eredményéről csak akkor szerzünk tudomást, illetőleg az eljárás menetébe csak akkor áll módunkban beavatkozni, ha az valamilyen módon jogsérelmet okoz, tehát a panaszos ismételt megkereséssel fordul hozzánk.

A nyomozó hatóságok munkáját illetően — általánosságban — fontos megemlítenünk, hogy a Be. számos garanciát tartalmaz a gyanúsított, illetőleg megvádolt személyek jogorvoslati jogai érvényesítésére, ezért a kisebbségi biztos vizsgálata elsősorban a rendőrség eljárására vagy nem a Be. hatálya alá tartozó intézkedésére terjedhet ki.

Ami a bírósági eljárásokat kifogásoló — de közvetve a bírósági szakaszt megelőzően intézkedő hatóságok (rendőrség, ügyészség) tevékenységét sérelmező — panaszokat illeti, ezeket kénytelenek vagyunk hatáskör hiányában azzal az indokolással elutasítani, hogy nincs lehetőségünk megkérdőjelezni a rendőrség és az ügyészség vagy más hatóság eljárásának jogszerűségét, illetve vizsgálat tárgyává tenni ezen eljárásokban az esetleges diszkriminatív tényezők meglétét, mivel vélelmeznünk kell, hogy a bíróság az általa folytatott eljárásban ezen körülményeket hivatalból vizsgálja. Természetesen ilyenkor is részletes tájékoztatást adunk a hozzánk fordulóknak az esetleges jogorvoslati lehetőségeiket illetően.

5.
A személyiségi jogokkal összefüggő, illetve az emberi méltóság sérelmével kapcsolatos panaszügyek

5.1. Általános jellemzők és a jogi értékelés problémái

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosához benyújtott panaszok közül külön említést érdemelnek azok a beadványok, amelyekben — elsősorban a cigány kisebbséghez tartozó állampolgárok — azt sérelmezik, hogy velük szemben „rasszista” módon, sokszor leplezetlenül fajgyűlölő indítékból alkalmaznak hátrányos megkülönböztetést.

Nehéz az e csoportba tartozó diszkriminációs magatartások bármilyen szempontú tipológiáját megalkotni, azonban szeretnénk néhány jellemző esetre felhívni a figyelmet.

Egy vidéki nagyvárosban élő ügyfelünk például azt tartotta sérelmesnek, hogy fiát több más társával együtt cigány származása miatt nem engedték be egy szórakozóhelyre, szemben annak hasonló korú nem cigány etnikumhoz tartozó társaival. Ez a jelenség, valamint az az eset, amikor valakit — esetleg csak feltételezett — származása miatt olyan módon korlátoznak szabadságában, hogy nem engedik be valamely, egyébként a közönség számára nyitva álló helyre (vendéglátó-ipari vagy egyéb szórakozóhelyre, illetve nyilvános strandfürdőbe), sajnos nem tekinthető egyedi jelenségnek.

Az ilyen jellegű hátrányos megkülönböztetés megalázó, emberi méltóságot sértő jellege kétségtelen, azonban az esetek jelentős részében sajnos igen nehéz bizonyítani a diszkrimináció megtörténtét, illetőleg azt, hogy arra valóban faji előítéletek miatt került sor. Tekintettel arra, hogy a panaszok többségében csupán a panaszos elmondása támasztja alá az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített általános diszkrimináció-tilalmi rendelkezésnek a megsértését, nem áll módunkban a konkrét alkotmányos visszásság tényét megállapítani, és az annak súlyához igazodó intézkedéseket kezdeményezni.

E panaszok vizsgálatát különösen megnehezíti, hogy az ilyen jellegű jogsértéseket általában magánszemélyek, gazdálkodó szervezetek — tehát nem az Obtv. 29. § (1) bekezdésében felsorolt és a törvény hatálya alá tartozó —, hatóságok követik el, ezért adatkérési, tájékozódási jogunkkal csak közvetett módon — a területileg illetékes jegyző vagy fogyasztóvédelmi szerv útján — tudunk élni.

Az ebbe a kategóriába sorolható diszkriminatív cselekményeket illetően ugyan az Alkotmány kimondja, hogy az embereknek faj, szín, nem, nyelv, vallás... nemzeti vagy társadalmi származás stb. miatti hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti, azonban az esetek egy részében speciális jogszabályi rendelkezések hiányában az Alkotmány tiltó rendelkezése — tapasztalataink szerint — meglehetősen súlytalan, illetve a tilalom ellenére nem több, mint puszta deklaráció.

Természetesen más a helyzet, ha a cselekmény — a hátrányos megkülönböztetésen kívül — súlyosabb jogsértést is megvalósít. A kisebbségi jogok országgyűlési biztosának munkatársai erre is figyelemmel, szükségesnek tartják és a gyakorlatban is megvalósítják azt az eljárást, hogy a jogsérelmet szenvedő panaszost részletesen tájékoztassák arról, hogy milyen törvényi feltételei vannak egy hasonló — esetleg a jövőben előforduló, feltételezett — esemény kapcsán a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény (Sztv.) 96/B. §-ába ütköző becsületsértés szabálysértése, vagy a Btk. 179. §-ába ütköző rágalmazás vétsége megállapításának, illetőleg ilyen esetekben mely hatóság előtt, milyen formában lehet a felelősségrevonást kezdeményezni.

A szabálysértési hatóságok és a nyomozó hatóságok joggyakorlatát is figyelembe véve azt is szükségesnek tartjuk tájékoztatásunkban elmondani, hogy a becsületsértés szabálysértése, a rágalmazás vétsége elkövetésekor, illetőleg azokban az esetekben is, amikor sem szabálysértés, sem bűncselekmény nem valósult meg, a sérelmet szenvedett milyen bizonyítási eszközökkel élhet annak érdekében, hogy az őt ért megaláztatásért, nem vagyoni kárért elégtételt vehessen.

Ugyanebbe az ügycsoportba sorolható az — az egyedinek szintén nem tekinthető — jogeset, amikor a panaszos azt állítja, hogy őt az élelmiszerboltban azért nem szolgálják ki, mert lopott. A bolti vezetők sérelmesnek talált magatartása — a panaszos szerint — teljesen alaptalan gyanúsítást valósított meg, arra kizárólag „fajgyűlöletből", tehát a cigány kisebbséghez tartozás miatt került sor.

A lopással való alaptalan gyanúsítás — ebben az esetben — megvalósíthatta a Btk. 179. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés szerint minősülő rágalmazás vétségét, hiszen a törvény azt rendeli büntetni, aki valakiről más előtt a becsület csorbítására alkalmas tényt állít vagy híresztel, vagy ilyen tényre közvetlen utaló kifejezést használ. Ebben az esetben sem kezdeményezhettünk a panaszban vázolt tényállás alapján büntetőeljárást, mert a rágalmazás vétsége miatt büntetőeljárás elrendelésének kizárólag a sértett magánindítványa alapján lehet helye.

Mind a büntetőeljárás lefolytatásának a feltételeire, mind a magánindítvány jogi természetére és határidejére felhívtuk panaszosunk figyelmét, sőt tájékoztattuk arról is, hogy a rágalmazás vétsége súlyosabban büntetendő, ha a rágalmazást aljas indokból vagy célból — például valakinek kifejezetten a származása miatti lejáratása végett —, nagy nyilvánosság előtt, illetőleg jelentős érdeksérelmet okozva követik el.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa gyakorlatában teljesen új típusú panaszként értékelhető és ezért e beszámolóban is szót érdemlő beadványt terjesztett elő egyik Vas megyei városunk lakója, aki előadta, hogy feleségét pszichiátriai megbetegedése miatt zárt intézetbe, míg kiskorú gyermekét állami gondozásba helyezték, és minden erőfeszítése ellenére sem tudja elérni az intézeti elhelyezések megszüntetését, amely feltétele lenne családja újraegyesítésének.

Tekintettel arra, hogy a pszichiátriai megbetegedése miatt cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett személy gondnokául nem a férjet (a panaszost) rendelték ki, adatvédelmi, illetőleg személyiséghez fűződő jogi szempontokból megkerülhetetlennek tűnt a gondnok — az intézetben elhelyezett személy testvérének — hozzájárulását beszerezni ahhoz, hogy az egészségügyi intézménytől felvilágosítást kérhessünk.

A hozzájárulás beszerzése iránti többszöri megkeresésünk sem vezetett eredményre, és maga a panaszos sem válaszolt az ügyében hozzá intézett levelekre, valamint nem küldte meg az általa szóban ígért, és a vele készített jegyzőkönyvben tételesen felsorolt iratokat.

Ettől függetlenül érdeklődtünk a panaszos családjának lakóhelye szerint illetékes jegyzőnél, aki részletes tájékoztatást adott arról, hogy a panasszal érintett ügy teljes mértékig szabályosan lefolytatott bírósági eljáráson, illetve jogerős bírói ítéleten alapul, ezért vizsgálatunkat befejeztük.

Ugyancsak személyiségi jogokkal összefüggő és az emberi méltóság megsértésének a gyanúját felvető panasz tárgyát képezte az — a fentiekben, az ügyészséggel való munkakapcsolatunk bemutatása során példaként említett — tényállás, mely szerint a beadványozót az egyik vidéki nagyváros ven-

déglátóegységében „a főnök utasítására, cigány származása miatt nem szolgálták ki”.

Ebben az esetben sem szorult különösebb bizonyításra, hogy a személyiséghez, emberi méltósághoz fűződő jogok sérülhetnek még akkor is, ha bűncselekmény nem valósul meg. A konkrét ügy értékelése eredményeképpen a büntetőeljárás megszüntetésére került sor, és megállapítható volt az is, hogy a nyomozást megszüntető határozat indokolása megnyugtató módon alátámasztotta a rendőrhatóság döntését.

Ennek megfelelően a határozat ellen panaszt nem terjesztettünk elő, azonban kezdeményeztük, hogy a területileg illetékes jegyző a vendéglátó-ipari egység üzemeltetőjét hívja fel a hasonló jellegű jogsértések elkerülésére, megelőzésére, még akkor is, ha az általunk bemutatott esetben a bűncselekmény elkövetése a nyomozás során kizárható volt.

5.2. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátai egy konkrét jogeset tükrében

A kisebbségi biztos az írott és az elektronikus sajtóból értesült arról, hogy a Vasárnapi Újság 1997. április 13-i műsorában olyan szövegű dalok hangzottak el, amelyek a magyarországi németségre nézve a becsület csorbítására alkalmas kifejezéseket tartalmaztak, és felvetették a Büntető Törvénykönyv 269. §-ába ütköző közösség elleni izgatás gyanúját is.
Az ügyben a büntetőeljárás elrendelésére az Új Magyarország című napilap újságírójának az ügyészségen tett feljelentése alapján került sor, amellyel párhuzamosan — hivatalból — az országgyűlési biztos is vizsgálatot indított.

A kisebbségi biztosi vizsgálat később annál is inkább indokolt volt, mert az üggyel kapcsolatban több panaszt nálunk terjesztettek elő. Eljárásunk — egyéb törvényi lehetőség híján — elsősorban a büntetőeljárás folyamatának a figyelemmel kísérését, az Országos Rendőr-főkapitányság és a Fővárosi Főügyészség aktuális jogi álláspontjának a megismerését jelentette.

A vizsgálat eredményeképpen — összhangban a Fővárosi Főügyészség álláspontjával, valamint az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozatában kifejtett érvekkel — azt állapítottuk meg, hogy a konkrét esetben nem valósult meg a Btk. 269. §-ába ütköző bűncselekény, tehát tudomásul vettük a nyomozás megszüntetéséről szóló rendőrhatósági határozatot.

Az ügyet értékelve azt tekinthetjük az azzal kapcsolatos munka legfőbb eredményének, hogy sikerült elvi határvonalat húzni a véleménynyilvánítás szabadsága, mint alkotmányos alapjog, és a Btk. szóhasználata szerinti uszítás fogalma között.

A hasonló ügyek viszonylag jelentős számára és a jövőbeni előfordulás lehetőségére tekintettel érdemes az országgyűlési beszámolóban is leszögezni, hogy a demokratikus társadalomtól nem választható el a véleménynyilvánítás szabadsága még akkor sem, ha ez olyan információk, elvek és nézetek közreadását jelenti, amelyek sértőek, meghökkentőek, vagy aggodalmat keltenek.

Ehhez képest a Btk. 269. §-ában törvényi tényállási elemként említett „gyűlöletre uszítás, illetve gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekményt” fogalmilag az jelenti, amikor valaki, valamely személy, csoport, szervezet intézkedés ellen ellenséges magatartásra, kárt okozó tevékenységre biztat, ingerel, lázít, tehát a büntetőjog által üldözendő cselekmény — az uszítás — olyan gyűlölet felkeltésére irányul, amely aktív tevékenységbe megy át, másokat aktív, tevékeny gyűlöletre ingerel.

6.
A foglalkoztatási diszkrimináció körében benyújtott panaszok tapasztalatai

6.1. A probléma általános jellemzése és a jogi háttér

A Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/B. § (1) bekezdése — az alapvető jogok között — mondja ki, hogy hazánkban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához. A 70/E. § emellett leszögezi azt is, hogy a Magyar Köztársaság valamennyi állampolgára számára biztosítja a szociális biztonsághoz — így az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetére is — a megélhetéshez szükséges ellátásra való jogosultságot.

A 70/A. § (1) bekezdése értelmében az emberi és állampolgári jogokat a Magyar Köztársaság bármely hátrányos megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

Az alaptörvény 9. §-ában deklarálja, hogy Magyarország gazdasága piacgazdaság, amely elismeri és támogatja a vállalkozás jogát, valamint a gazdasági verseny szabadságát.

A piacgazdaság alapvető jellemzője, hogy mindennek „ára van”, a gazdasági élet egyes résztvevői — mindenekelőtt a gazdálkodó szervezetek, de a magánszemélyek is — csak akkor tudnak érvényesülni, ha olyan árut bocsátanak a legszélesebb értelemben vett társadalmi piacra, amely iránt valóságos (fizetőképes) kereslet van.

Napjainkban fokozottan igaz ez a munkaerőpiacra is, amely az elmúlt évtizedekben — de különösen a rendszerváltás óta — jelentős mértékben átstrukturálódott.

A változások különösen kedvezőtlenül érintették Magyarország néhány régióját, azokat, ahol a lakónépességen belül jelentős részarányt képviselnek a halmozottan hátrányos helyzetű rétegek.

Erre vonatkozóan ugyan nem készültek (nem készülhettek) statisztikai kimutatások, azonban általában elfogadott tény és szociológiai vizsgálatok is igazolják, hogy a munkanélküliség az egyéb okokból is halmozottan hátrányos helyzetűnek számító cigány lakosságot sújtja leginkább. Ezt támasztják alá a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához benyújtott panaszok alapján levonható következtetések is.

Az országgyűlési biztos által folytatott vizsgálatok tapasztalatai alapján ugyanis megállapítható, hogy a cigány származású munkanélküliek általában nem, vagy csak alig ismerik jogaikat, lehetőségeiket és kötelezettségeiket. Nem állnak rendelkezésre modellértékű, sikeres foglalkoztatási programok, illetve az ilyen projektekről, esetleg követendő példákról főleg az elmaradott térségekben nem szereznek tudomást.

6.2. A közhasznú munka biztosításában rejlő lehetőségek, az ezzel kapcsolatos sajátos problémák

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) állapította meg a közhasznú foglalkoztatás fogalmát és szabályait. A törvény alapján a gyakorlatban közhasznú munkát főként a helyi infrastruktúra kiépítésére, karbantartására, valamint a szolgáltató szektorban végzett közösségi feladatok ellátása érdekében végeztetnek. A közhasznú foglalkoztatás alapelve, hogy a munkanélküli — de egyébként munkaképes — embereket a segélyezés helyett úgy kell támogatni, hogy részükre megfelelő foglalkoztatást és ehhez kapcsolódóan megfelelő jövedelmet biztosítsanak.

Az Flt. a közhasznú foglalkoztatás engedélyezését a Munkaügyi Minisztérium alárendeltségében működő munkaügyi központok hatáskörébe utalta, és lehetővé tette, hogy az a munkáltató, aki munkanélküli személyeket a lakosság vagy a település általános szükségleteit kielégítő területeken közhasznú munka biztosítása folytán alkalmaz, kérheti a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségei legfeljebb 70%-ának a megtérítését. Ennek finanszírozására a megyei munkaügyi központok évente meghatározott foglalkoztatási alappal rendelkeznek.

A közhasznú foglalkoztatás lakossági, illetőleg települési jellegéből adódóan, kiváltképp a települési önkormányzatok részére jelent lehetőséget, illetve feladatot. A lakossági, illetőleg települési igények kielégítésén túl a közhasznú munka biztosítása különösen még az alábbi célok elérését szolgálhatja:

— gyarapítja a munkaügyi központok által felkínált állások (munkahelyek) számát, tehát általában a munkanélküliség csökkenését szolgálja;

— lehetővé teszi a munkavállalási hajlandóság próbára tételét;

— jövedelemhez juttatja azokat, akiknek a munkanélküli ellátásra való jogosultságuk megszűnt;

— más munkavállalási lehetőség hiányában biztosítja a munkanélküli ellátáshoz szükséges munkaviszony megszerzését;

— a résztvevőknek olyan munkahelyi, munkavállalói tapasztalatok megszerzését teszi lehetővé, amelyek által más munkakörökben, illetve munkáltatóknál történő elhelyezkedési lehetőségeik bővülnek.

A cigányság esetében speciális jellemzőként állapíthatóak meg — gyakorlati tapasztalatok alapján, statisztikailag ugyancsak nem igazolható módon — az alábbiak:

— e rétegen belül — demográfiai okokra visszavezethetően — több a pályakezdő munkanélküli;

— a gyakorlati tapasztalatok alapján általánosnak tekinthető, hogy a cigányság alacsonyabb szakmai képzettséggel rendelkezik, mint a lakosság más rétegei, így a munkaerőpiac szerkezetének átalakulása, mely a képzetlenebb munkaerő tömeges elbocsátásával járt együtt, arányait tekintve őket sújtotta elsődlegesen;

— a cigányságra jellemző tradicionális szakmák és foglalkozások (kosárfonás, vályogvetés, teknővájás stb.) — a piaci kereslet csökkenése miatt — „kihalófélben" vannak;

— e csoport esetében alapvetően jellemző az információhiány és az önértékelésben megmutatkozó bizonytalanság;

6.3. Az egyes konkrét panaszügyek jellemzői

A hozzánk érkezett beadványok egy részében a panaszosok azt kifogásolják, hogy az önkormányzatok nem biztosítanak számukra közhasznú munkát, holott annak minden feltétele adott, másrészt a közhasznú munka biztosítása esetén gyakran teszik szóvá, hogy a munkalehetőségek elosztása önkényes, igazságtalan és indokolatlanul részrehajló.

Másrészről tipikusnak mondható, hogy sok — elsősorban cigány származású munkanélküli — úgy gondolja, hogy nyilvánvalóan faji előítéletek miatt nem jut munkához.

> Előzetes megbeszélés alapján megjelent a kisebbségi biztos hivatalában az egyik budapesti lakos, aki korábbi írásos panaszához kapcsolódóan elmondta, hogy már huzamosabb ideje — mintegy két éve — munkanélküli, s bár több hirdetési újságban közzétett munkaajánlatra jelentkezett — feltehetően cigány származása miatt — állást sehol nem kapott.
> Előadta azt is, hogy sem írásos, sem egyéb konkrét bizonyítéka nincs arra, hogy őt cigány származása miatt nem alkalmazták, azonban megjegyezte, hogy amíg telefonon kapott ígéretet és biztatást, az első személyes találkozás alkalmával csak elutasításban részesült. Az általa sérelmezett esetekben nem azt mondták neki, hogy alkalmatlan, hanem azt, hogy a helyet már betöltötték.

Ezekben az ügyekben az egyik alapvető problémát az jelenti, hogy a panaszosok csak nehezen értik meg, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának nincs hatásköre arra, hogy akár jogi személy, akár természetes személy munkáltatókat munkaszerződés megkötésére kötelezzen.

További problémát jelent, hogy panaszosaink többsége — bár kéri az országgyűlési biztos segítségét — nem szeretne konfliktusba kerülni azokkal a munkáltatókkal, akik őt nem alkalmazták, tehát elzárkóznak az esetleg megtörtént foglalkoztatási diszkrimináció bizonyításában való közreműködéstől.

Ezzel az ügycsoporttal kapcsolatban említést érdemel az is, hogy az esetek döntő többségében a körülmények feltárása helyett, elsősorban segíteni kívánunk a hozzánk fordulókon annak érdekében, hogy mielőbb képzettségüknek, egészségi állapotuknak megfelelő munkához, és így rendszeres jövedelemhez jussanak. Ez gyakorlatilag nem jelent mást, mint hogy rövid úton (telefonon), illetve szükség esetén levelezés útján felvesszük a kapcsolatot a panaszos lakóhelye szerint illetékes munkaügyi központ illetékesével, és a megfelelő munkalehetőségekről tájékoztatást adunk ügyfelünk számára.

6.4. A foglalkoztatási diszkrimináció megszüntetésének lehetséges módozatai

Tevékenységünk során — az egyes panaszok tapasztalatait is figyelembe véve — arra törekszünk, hogy konkrét javaslatokat fogalmazzunk meg mind a jogalkotók, mind a jogalkalmazók számára annak érdekében, hogy a foglalkoztatással összefüggő jogszabályok megfelelő garanciákat tartalmazzanak az e területen meglévő diszkriminatív jelenségek felismerésére, orvoslására és természetesen lehetőség szerint megelőzésére is.

A közelmúltban indítottunk kísérleti jelleggel egy Pest megye illetékességi területére kiterjedő alkotmányossági és

általános törvényességi szempontú vizsgálatot, amelynek keretében újszerű módszerek alkalmazásával szeretnénk feltárni a munkanélküliek foglalkoztatásával kapcsolatos hatósági feladatokban jelentkező visszásságokat, és javaslatokat megfogalmazni arra, hogy a munkaügyi központok és munkaügyi ellenőrző szervek regisztrációs rendszereiben miként, milyen eljárási technikával mutathatók ki azok az esetek, amikor a munkanélkülivé válásra vagy a munkaviszony létesítésének a megtagadására diszkriminatív okokból kerül sor.

Úgy véljük, ezeknek a technikai lehetőségeknek a birtokában lehet javaslatokat megfogalmazni sajátos — elsősorban a különböző támogatások csökkentésében, megvonásában álló — szankciórendszer bevezetésére is. Eredményeinkről, konkrét javaslatainkról a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa 1998. évről szóló beszámolójában tudunk számot adni.

II.
A települési önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok viszonya, a sajátos önkormányzati érdekek és az együttműködésben jelentkező problémák

1.
A kisebbségi önkormányzati rendszer sajátosságai, általános jellemzői

A Nektv. a kisebbségek kulturális autonómiájának biztosítása céljából, annak közjogi kereteként létrehozta a kisebbségi önkormányzatok rendszerét. Az állampolgárok első alkalommal 1994-ben választhattak kisebbségi képviselőket, és az így létrehozott kisebbségi önkormányzatok működésének mintegy hároméves tapasztalatai alapján már láthatóak e sajátos önigazgatási rendszer előnyei és hiányosságai is.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosához érkezett beadványok alapján egyértelműen megállapítható, hogy a panaszok benyújtására az ügyek jelentős részében azért került sor, mert a helyi kisebbségi önkormányzatok esetében a települési önkormányzatok, az országos kisebbségi önkormányzatok esetében pedig a melléjük rendelhető központi közigazgatási szervek nem megfelelően, illetőleg nem a jogalkotó célját figyelembe véve alkalmazták a jogszabályi rendelkezéseket.

Ügyfeldolgozó munkánk tapasztalatai következtetni engednek arra is, hogy magának a rendszernek is vannak olyan hibái, amelyeket a jogalkalmazói munka során — a jogszabályok kiterjesztő értelmezésével sem — lehet kiküszöbölni. A problémák egyik forrása, hogy a kisebbségi önkormányzatok önállóan nem gyakorolnak klasszikus értelemben vett szabályozási és igazgatási jogköröket, hanem egy meglévő közjogi rendszerbe integráltan látják el törvényben meghatározott feladataikat.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény a jogalkotó feladatává teszi a jogszabályok hatályosulásának állandó vizsgálatát, és szükség esetén — a joggyakorlat során észlelt visszásságok kiküszöbölése érdekében — azok módosítását. A Miniszterelnöki Hivatal szervezetében működő Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal a törvény hatálybalépése óta a különböző kormányzati szervekkel — mindenekelőtt a minisztériumokkal — egyeztetve eleget tett ennek a kötelezettségének, és a felülvizsgálat eredményeképpen megszületett a Nektv. módosítására vonatkozó törvényjavaslat.

Nem vitatjuk a Kormány jogalkotásért fennálló felelősségét, de a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa is egyik alapvető feladatának tekinti a kisebbségi jogokat érintő jogszabályok hatályosulásának figyelemmel kísérését, illetőleg nem lehet közömbös a joggyakorlat alapjául szolgáló alapvető jogszabályok módosításának főbb irányait illetően sem.

1997-ben megkülönböztetett figyelmet fordítottunk a kisebbségi önkormányzati rendszer hiányosságainak a feltárására, és arra a következtetésre jutottunk, hogy a Nektv. módosítása indokolt. Az ezzel kapcsolatos jogalkotási munkát arra figyelemmel célszerű elvégezni, hogy 1998. őszén kisebbségi önkormányzati választások lesznek, tehát mindenképpen kívánatos, hogy a megválasztásra kerülő kisebbségi önkormányzatok megújult, korszerűbb jogszabályi háttérrel kezdhessék meg működésüket. Az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített általános diszkrimináció-tilalmi rendelkezés álláspontunk szerint az állam részére megfogalmazza a különböző kisebbségekhez tartozó személyek jogegyenlősége biztosításának a kötelezettségét is. Ez konkrétan azt jelenti, hogy az államnak védelemben kell részesítenie a kisebbségi közösségeket, biztosítania kell kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelven történő oktatást, és az anyanyelvi névhasználat jogát is.

Az Alkotmányban foglalt rendelkezés végrehajtásaképpen a Nektv. a kisebbségi közösségek és a kisebbséghez tartozó egyes állampolgárok részére pozitív diszkriminációt megvalósító jogosítványokat állapított meg, és biztosítja a kisebbségek országgyűlési képviseletének elvi lehetőségét is.

2.
A kisebbségek országgyűlési képviseletéről

Az országgyűlési képviselet intézményéről — figyelemmel arra, hogy e sajátos jogosítvány gyakorlati biztosításának konkrét módjára vonatkozó politikai konszenzus 1997-ben még nem jött létre — egyelőre csak „feltételes módban” beszélhetünk. Leszögezhetjük azonban, hogy az országgyűlési képviselet intézménye alapvetően különbözik a Nektv. által konstituált más közjogi intézményektől. A kisebbségi önkormányzatok ugyanis alapvetően a kulturális autonómia tárgykörébe tartozó kérdésekben a feladat ellátásáért felelős állami, illetőleg önkormányzati szervekkel — önálló szabályozási és igazgatási hatáskör nélkül — egyetértési (együttdöntési) és véleményezési jogokat gyakorolnak, és általános kérdésekben főszabályként nem foglalnak állást. Ezzel szemben a kisebbségek országgyűlési képviseletének megvalósulása esetén a kisebbségi képviselőknek általános — az állam működésének valamennyi területét érintő — állásfoglalásra nyílik lehetőségük.

3.
Az országos kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatos sajátos problémák

Az országos kisebbségi önkormányzatok a megalakulásuk óta eltelt időszakban többé-kevésbé beilleszkedtek a jogrendszerbe, bár a működésükkel kapcsolatban — esetenként a helytelen jogalkalmazásra, illetőleg a jogszabályi rendelkezések hiányosságára visszavezethetően — rendellenességek tapasztalhatók. Általában elmondható, hogy a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának az elmúlt évi beszámolójában kifejtettek érvényesek a jelen időszakra is, azzal az eltéréssel, hogy mind az önkormányzatok, mind a velük együttműködő szervek „beletanultak" a kulturális autonómia lényegét jelentő együttdöntési technikák gyakorlásába, tehát pozitív irányú változást figyelhettünk meg.

Az országos kisebbségi önkormányzatok — mint speciális közjogi jogalanyok — jogállása egyértelműen csak a Nektv. módosítása útján határozható meg. A Nektv. ugyanis csak az országos kisebbségi önkormányzatok feladatait és hatáskörét megállapító szabályokat tartalmaz, és a 37. § *a)* pontjában a szervezetre vonatkozó alapvető szabályok megállapítását az önkormányzati autonómia részeként kezeli. Tekintettel azonban arra, hogy közjogi jogi személyről van szó, álláspontunk szerint nem elégséges a szervezetre vonatkozó általános szabályokat — jogszabálynak nem minősülő — szervezeti és működési szabályzatban rögzíteni. A hatásköri normákat illetően pedig a Nektv. főbb hiányossága, hogy nem tartalmaz a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozóan megfelelő ellenőrzési szabályokat.

Az országos kisebbségi önkormányzatok működése alapvetően két részre, az autonómiájuk keretébe tartozó döntések meghozatalára, valamint az általános ágazati irányításban való részvételre bontható.

Az együttdöntési, véleményezési hatáskörök gyakorlása esetében elvétve bár, de tapasztalhatók visszásságok, mert a közigazgatás egyes szereplői egyrészt nincsenek tisztában a kulturális autonómia tartalmát jelentő egyetértési jog természetével, másrészt a szoros vagy irreális határidők tűzésével eleve lehetetlenné teszik egyes kérdésekben a kisebbségek véleményezési jogának az érvényre jutását.

Az Országos Örmény Önkormányzat elnöke beadvánnyal fordult a kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, amelyben azt sérelmezte, hogy a helyi önkormányzati feladatok és hatáskörök rendezéséről szóló kormány-előterjesztés tervezetét a Belügyminisztérium, míg a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről szóló 1995. évi CXXI. törvény módosításáról készített törvényjavaslat tervezetének kisebbségekre vonatkozó részeit a Pénzügyminisztérium elküldte ugyan részükre véleményezésre, ám olyan rövid határidő kitűzésével, hogy érdemi állásfoglalást egyik jogszabály-tervezettel kapcsolatban sem tudtak kialakítani.

Az ügy kivizsgálásakor kiderült, hogy minden országos kisebbségi önkormányzatnak késve küldik meg a tervezeteket. Ezért tájékoztatást kértünk a belügyminisztertől és a pénzügyminisztertől, akik elismerték az általuk okozott visszásságért való felelősségüket, és ígéretet tettek arra, hogy a jövőben hasonló mulasztás nem történik.

Az Országos Szerb Önkormányzat elnöke azért fordult hozzánk, mert sérelmezte, hogy a kulturális javak védelméről és a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló törvényjavaslatot csak akkor kapták meg véleményezésre, amikor a Kormány már döntött a tervezetről és az Országgyűlés megkezdte a javaslat általános vitáját.

Az ügy kivizsgálása érdekében megkerestük az országos kisebbségi önkormányzatokat, amelyek képviselői kivétel nélkül arról tájékoztattak, hogy a Művelődési és Közoktatási Minisztérium az országos kisebbségi önkormányzatoknak határidőn túl küldte meg a törvényjavaslatot véleményezésre.

Hasonló helyzet állt elő a közhasznú szervezetekről szóló törvényjavaslat esetében, amelyről az 1997. évi CLVI. törvényt alkotta az Országgyűlés. Az országos kisebbségi önkormányzatok a sajtó útján értesültek arról, hogy az Országgyűlés már tárgyalja a törvényjavaslatot. Az országos önkormányzatok megítélése szerint a törvény a kisebbségeket több szempontból is érinti, abban meg kellett volna jelenniük a kisebbségek érdekeinek. Az országos kisebbségi önkormányzatok jelzése szerint e törvény tervezetét egyáltalán nem kapták meg véleményezésre.

Az ügyben kezdeményezéssel fordultunk a művelődési és közoktatási miniszterhez, amelyben kértük, hogy tárja fel a mulasztás okait. A művelődési és közoktatási miniszter válaszában elismerte a visszásságot. Megnevezte azokat a köztisztviselőket, akiket felelősség terhel a mulasztásért és felhívta figyelmüket arra, hogy a jövőben hasonló mulasztások ne forduljanak elő, továbbá körlevélben intézkedett, hogy a minisztérium valamennyi munkatársa munkavégzése során biztosítsa a nemzeti és etnikai kisebbségek törvényben rögzített jogai jövőbeni érvényesülését.

Az országos kisebbségi önkormányzatok saját hatáskörben hozott döntéseinek törvényessége kérdésében nem tudunk állást foglalni. A jogi szabályozás egyik hiányossága ugyanis, hogy nem rendelkezik az országos önkormányzatok törvényességi felügyeletéről, és elmondható, hogy ezek a szervezetek ez idő szerint törvényességi ellenőrzés nélkül — illetőleg csak az általában a jogi személyekre vonatkozó ellenőrzési szabályok hatálya alatt — működnek.

Az országos kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi önkormányzatok költségvetésének, gazdálkodásának, vagyonjuttatásának egyes kérdéseiről szóló 20/1995. (III. 3.) Korm. rendelet előírásai szerint gazdálkodnak. Az országos kisebbségi önkormányzatok speciális közjogi jogalanyiságuk folytán, valamint azért, mert finanszírozásuk a központi költségvetésből történik, szorosan kapcsolódnak az államháztartás rendszerébe.

Mint az ismeretes, az országos kisebbségi önkormányzatok működési költségeik biztosítására a Nektv. 55. § (2) bekezdése alapján állami költségvetési vagyonjuttatásban részesülnek. Ennek ellenére úgy tűnik, hogy egyes önkormányzatok nem képesek működési költségeiket finanszírozni, ezért előbb-utóbb szükségessé válik a pénzügyi rendszer módosítása, rugalmasabbá tétele, illetve hosszabb távon megfontolás tárgyát képezheti a szervezetfinanszírozási rendszer „kiváltása" egy tevékenységorientált támogatási formával.

4.
A helyi kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatos tapasztalatok

4.1. Általános jellemzők és a jogi háttér

A helyi kisebbségi önkormányzati rendszer közjogi természetét illetően alapvetően eltér az országos önkormányzatok rendszerétől. A helyi kisebbségi önkormányzatok esetében ugyanis két közösségi jogon alapuló szervezet — a települési önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok — összekapcsolása történt meg.

A helyi kisebbségi önkormányzatok esetében a jogalkotó egy sajátos konstrukciót alkalmazott, hiszen a szervezetre vonatkozó jogi szabályozást — a Nektv. 24. §-ában foglalt „utaló szabály" megalkotásával — a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) rendelkezései alapulvételével oldotta meg. Azonban sem az Ötv., sem a Nektv. nem határozta meg kellő egzaktsággal, hogy egyes esetekben az Ötv. mely szabályait kell alkalmazni, illetőleg, hogy az Ötv. települési önkormányzatokra vonatkozó szabályai a kisebbségi önkormányzatok vonatkozásában mely esetekben nem alkalmazandók.

Például a helyi kisebbségi önkormányzatok jogállását szabályozó rendelkezések közül hiányoznak az önkormányzat megszűnésére vonatkozó részletes szabályok, a jogszabály alapján nem válaszolható meg a kérdés, hogy ha a kisebbségi önkormányzat kimondja feloszlását, kell-e, illetve lehet-e időközi választásokat tartani.

A beszámolási időszakban ismét többször képezte vita tárgyát a kisebbségi képviselők, a kisebbségi önkormányzat elnöke, illetőleg a kisebbségi szószóló jogállásának pontos értelmezése, amelyhez sajnálatos módon a törvények rendelkezései pontos definíciók híján nem nyújtanak megfelelő segítséget.

Az egyik Borsod-Abaúj-Zemplén megyei településről a cigány kisebbségi szószóló azért fordult az ombudsmanhoz, mert sérelmesnek találta, hogy társadalmi munkájáért nem részesül tiszteletdíjban, míg a települési önkormányzati képviselők a maguk részére 13 000-13 000 forint tiszteletdíjat állapítottak meg.

A panasz kapcsán értelmeztük a kisebbségek helyi szószólójának tiszteletdíjára vonatkozó jogszabályokat. A Nektv. 41. § (2) bekezdése értelmében a kisebbségi szószólóra a költségtérítés, juttatás, tiszteletdíj tekintetében a tanácsnokra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Tehát a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (Pmtv.) tanácsnokot érintő szabályai értelemszerűen vonatkoznak a szószólóra is.

E törvény 14. § (1) bekezdése kimondja, hogy a képviselő-testület tiszteletdíjat állapíthat meg a tanácsnok részére is. A 15. § (1) bekezdése szerint a képviselő havi tiszteletdíja nem haladhatja meg a polgármester illetményének, illetőleg tiszteletdíjának 25%-át. A 15. § (4) bekezdése értelmében a tanácsnok tiszteletdíja az alapdíjon felül (az alapdíj a képviselői tiszteletdíj) legfeljebb az alapdíj 100%-ával növelhető. A Pmtv. 17. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület a tiszteletdíj mértékét rendeletben szabályozhatja.

A fentiekből az a következtetés vonható le, hogy a tanácsnoknak — így a szószólónak is — jár a tiszteletdíj (legalább az alapdíjnak megfelelő része) akkor, ha a képviselő-testület tagjai is részesülnek tiszteletdíjban. Ha azonban a képviselők ilyet a maguk részére sem állapítanak meg, a tanácsnok (szószóló) sem kaphat tiszteletdíjat, hiszen annak mértéke igazodik a képviselői tiszteletdíjhoz. Ha ennek mértéke nincs megállapítva, a szószólónak sem jár a tiszteletdíj.

4.2. A kisebbségi önkormányzatok működésének tárgyi feltételei

A helyi kisebbségi önkormányzatok testületi és hivatali működéséhez, valamint a feladatai teljesítéséhez szükséges feltételek biztosítása a települési önkormányzatok jogszabályban előírt kötelezettsége. Tekintettel arra, hogy a helyi kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatáskörüket általában a települési önkormányzatok hasonló irányú feladat- és hatáskörének a megosztása révén, illetőleg az abban való részvétel formájában gyakorolják, a települési önkormányzattól való relatív függetlenségnek biztosítottnak kell lennie. Ezt a függetlenséget az együttműködési kényszer a gyakorlatban sokszor meghiúsítja, ezért nagyon sok kisebbségi önkormányzat hivatali működését is megkísérelte függetleníteni.

A választásokat követően a legfontosabb feladat a kisebbségi önkormányzatok elhelyezésének biztosítása volt, mely probléma megoldásában a kisebbségek a települési önkormányzatokra voltak utalva. E segítség ellenére az állapítható meg, hogy még ma is csak a kisebbségi önkormányzatok viszonylag csekély hányada rendelkezik önálló irodahelyiséggel, ahol üléseit, fogadóóráit és egyéb munkáját különösebb nehézség, egyeztetés nélkül, folyamatosan és zavartalanul végezheti.

Általában nagyvárosokban és nagyközségekben találunk erre példát, mint például Szombathelyen, ahol a cigány, a horvát és a német kisebbségi önkormányzat, Szentgotthárdon a szlovén önkormányzat vagy például Celldömölkön a cigány kisebbség rendelkezik kiváló elhelyezéssel. Ezek az irodák több helyiségből állnak, így a hivatali működésen túl alkalmasak oktatási vagy kulturális rendezvények — mint például író-olvasó találkozó, kiállítás, nemzetiségi kulturális rendezvények — megtartására. Hasonló irodák működnek Perbálon, Szigetszentmártonban, Nagytarcsán stb.

Ezzel szemben a kisebbségi önkormányzatok döntő többsége jelenleg is a helyi települési önkormányzat polgármesteri hivatalának épületében van elhelyezve. Működésük folyamatosságának biztosítása így megoldott ugyan, de nem zökkenőmentes, mivel állandó egyeztetést igényel, és függvénye például az ülések, fogadóórák megtartása annak, hogy mikor van szabad helyiség a lebonyolításra.

Ezek az önkormányzatok azonban még mindig lényegesen jobb helyzetben vannak azokkal a kisebbségi önkormányzatokkal szemben, amelyek működésének színhelye vendéglátóegység különterme (például Kétvölgy) vagy a községi könyvtár (például Alsószölnök).

Nyilvánvaló, hogy a kisebbségi testületek elhelyezésekor a kisebb lélekszámú, rosszabb helyi adottságokkal rendelkező települések polgármesteri hivatalai voltak igen nehéz helyzetben, hiszen esetenként olyan településen kellett megoldani a kisebbségi önkormányzat elhelyezését, ahol a polgármesteri hivatalon kívül más közintézmény nem volt, vagy a település infrastrukturális ellátottságára mindössze egy működő segélytelefon volt jellemző (Nógrád megye).

A kisebbségi irodák technikai felszereltségének biztosítása — irodabútor, írógép, telefon, fax stb. — ugyancsak a helyi települési önkormányzatok feladata volt. A technikai ellátottság színvonala éppen ezért jelentősen különbözött attól függően, hogy az adott polgármesteri hivatal milyen anyagi lehetőségekkel rendelkezett. Ezen a különbözőségen az sem segített, hogy a települési önkormányzatok e kiadásaikat utóbb a központi költségvetéstől visszaigényelhették.

A kisebbségi önkormányzatok közötti elhelyezésbeli és ellátottságbeli különbségeket csak tovább növelte az anyanemzetek által az egyes kisebbségeknek juttatott különböző mértékű anyagi támogatás, melynek révén — országosan — főleg a német és a szlovák önkormányzatok kerültek kedvezőbb helyzetbe.

A Szegedi Kisebbségi Tanács elnöke beadvánnyal fordult a kisebbségi biztoshoz, amelyben azt sérelmezte, hogy még mindig megoldatlan a szegedi kisebbségi önkormányzatok elhelyezése. Azt is jelezte, hogy a kisebbségi önkormányzatok szeretnének tanácskozási joggal részt venni a települési önkormányzat bizottsági ülésein, ahol a kisebbségeket e minőségükben érintő kérdések kerülnek napirendre. A kisebbségi önkormányzatok tájékoztatást várnak Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának kisebbségi politikájáról, különös tekintettel az anyanyelvű oktatásra, az anyanyelvhasználatra és általában a kisebbségi kultúra támogatására.

A fenti problémák megoldása érdekében a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa közvetítő szerepet vállalt a felek között. Ennek érdekében a város vezető tisztségviselőit és a kisebbségi önkormányzatok képviselőit tanácskozásra hívtuk meg.

Az egyeztető tárgyalásra a szegedi Városházán került sor, amelyen jelen voltak: a polgármester, a települési önkormányzat frakcióvezetői, a jegyző és a kisebbségi önkormányzatok vezetői.

A tanácskozáson a Kisebbségi Tanács elnöke elmondta, hogy a székház felújítása befejeződött, ám azt irodaszerűen nem lehet használni, hiszen semmilyen berendezési tárgy nem áll a kisebbségi önkormányzatok rendelkezésére.

A polgármester viszont annak a véleményének adott hangot, hogy a szegedi kisebbségi székház országos viszonylatban is megállja a helyét, ezért az ezzel kapcsolatos kifogásokat visszautasította.

Az ombudsman részletes tájékoztatást adott arról, hogy Magyarországon 800 kisebbségi önkormányzat van, és ezek elhelyezése már a legtöbb helyen megoldott. Szeged az utolsó városok egyike, ahol ezt a kérdést három év alatt nem sikerült megoldani.

A kisebbségi biztos közvetítésének eredményeképpen Szeged Megyei Jogú Városának Önkormányzata határozatba foglalta, hogy a négy szegedi kisebbségi önkormányzat használatába adott ingatlan berendezésére és az indulással kapcsolatos egyszeri kiadásokra 4,5 millió forintot biztosít. Így a szegedi kisebbségi önkormányzatok felszerelt, valóban országos színvonalú székházhoz jutottak.

4.3. A kisebbségi önkormányzatok diszfunkcionális működése, obstrukciós lehetőségei

Az egyik, csaknem kizárólag szlovákok által lakott Nógrád megyei község Szlovák Kisebbségi Önkormányzatának elnökhelyettese panasszal fordult a kisebbségi biztoshoz, amelyben sérelmezte, hogy a községben működő Általános Művelődési Központ (ÁMK) igazgatójának határozott időre szóló kinevezését a települési önkormányzat testületi ülése — alkalmatlanság miatt — visszavonta. A kisebbségi önkormányzat elnökhelyettese szerint a települési önkormányzat döntésével megsértette a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 29. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseket, azért mert a döntés előkészítése során a kisebbségi önkormányzat véleményét nem kérték ki, illetőleg a kisebbségi állásfoglalás ismeretében — a döntés meghozatalakor — azt figyelmen kívül hagyták. A panaszos úgy vélte hogy, a Nektv. rendelkezései alapján a kisebbségi önkormányzat a konkrét esetben nem pusztán véleményezési, hanem egyetértési joggal rendelkezett, ezért a települési önkormányzat határozata jogszabályt sért. A beadványhoz csatlakozva az Országos Szlovák Önkormányzat elnöke 1997. szeptember 24-én szintén kifogást nyújtott be a kisebbségi biztoshoz és kérte az ügy kivizsgálását.

A panaszok kapcsán az Obtv. 16. §-a alapján vizsgálatot folytattunk, amelynek során megállapítást nyert, hogy a települési önkormányzat határozata ellen benyújtott panasz megalapozott.

A kisebbségi biztos ezért kezdeményezte, hogy a Nógrád Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője az Ötv. 98. § (2) bekezdés *a)* pontjában, valamint a (3) bekezdés *a)* és *b)* pontjaiban biztosított jogkörében vizsgálja meg a községi önkormányzat szervezeti működését, különös tekintettel a testületi munkában fellelhető hiányosságokra, illetőleg a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi döntések jogszerűségére.

Az országgyűlési biztos kezdeményezte továbbá, hogy a Nógrád Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője az Ötv. 98. § (2) bekezdés *a)* pontjában biztosított törvényességi ellenőrzési jogkörében állapítsa meg, hogy a vezetői megbízás visszavonására vonatkozó önkormányzati határozat nem pusztán azért jogszabálysértő mert nem felel meg a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 102. § (3) bekezdésében előírtaknak, hanem elsősorban azért törvényellenes, mert a képviselő-testület döntése során figyelmen kívül hagyta a Nektv. 29. § (2) bekezdésében foglalt, a kisebbségi önkormányzat számára egyetértési jogot biztosító rendelkezést.

A kezdeményezést a Nógrád Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője elfogadta, és megtette a kért intézkedéseket.

Az ügy érdekessége és általánosítható tanulsága abból adódik, hogy a panasszal érintett község lakosságának mintegy 99%-a szlovák nemzetiségűnek vallja magát, a települési önkormányzat tagjai is kizárólag szlovák nemzetiségűekből állnak, ennek ellenére — a Nektv.-ben biztosított lehetőséget figyelmen kívül hagyva — a települési önkormányzat megala-

kulásakor nem alakult át — közvetett módon létrejövő — kisebbségi települési önkormányzattá.

Így fordulhatott elő, hogy a helyi Szlovák Kisebbségi Önkormányzat — egyértelműen személyi ellentétekre visszavezethetően, tehát nem nemzetiségi ellentéti okokból — a Nektv. rendelkezéseiben biztosított jogaival visszaélt, nem képviseltette magát a települési önkormányzat azon ülésein, amelyeken a döntés meghozatalához a kisebbségi önkormányzat egyetértésére vagy állásfoglalására volt szükség, ezért formailag teljesen törvényesen obstruálhatta a települési önkormányzat munkáját.

Az ügy kivizsgálása alapján meg lehetett állapítani azt is, hogy kisebbségi érdekek tulajdonképpen nem sérültek, bár a konkrét tények és a jogszabályi rendelkezések nyelvtani értelmezése alkotmányos visszásság veszélyét valószínűsítette.

Az ügy kapcsán a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa szükségesnek tartotta közvetítői szerep vállalását, amely konkrétan azt jelentette, hogy az ügyben érintett felek és a Szlovák Országos Önkormányzat elnöke részvételével egyeztető megbeszélést tartott, amely során részletes tájékoztatást adott a problémák megoldásának jogi és gyakorlati lehetőségeit illetően.

4.4. A kisebbségi önkormányzatok megszűnésével kapcsolatos tapasztalatok

Az 1994. évi és az 1995. évi választásokat követően összesen 69 kisebbségi önkormányzat szűnt meg, melyek közül 63 cigány nemzetiségű volt. A kisebbségi önkormányzatok megszűnése többnyire azért következett be, mert a képviselők lemondtak, így az önkormányzat működésképtelenné vált, de volt példa arra is, hogy a testület feloszlatta önmagát.

A kisebbségi önkormányzatok megszűnésének okait vizsgálva megállapítható, hogy minden esetben személyi ellentétek húzódtak a háttérben.

Az ellentétek alapja a bizalmatlanság volt, mely részben az önkormányzat tagjai és a képviseltek, részben pedig az önkormányzat vezetője és a többi képviselő között alakult ki.

A bizalmatlanság alapja több településen az volt, hogy a civil kisebbségi szervezetek sokkal nagyobb befolyással rendelkeztek a cigány lakosság körében, mint az önkormányzat. Más helyeken a cigány kisebbségi önkormányzat tagjai egyben különböző cigány szervezeteknek is tagjai voltak, amelyek azonban ellentétben álltak egymással. Ennek következtében — miként a cigány lakosság különböző csoportjai — maga az önkormányzat is érdekcsatározások színterévé vált.

Összefoglalva a kisebbségi önkormányzatok megszűnésének a tapasztalatait, tényként lehet kimondani, hogy a megszűnés általában a kisebbségi önkormányzati tisztségre jelölt személyek nem megfelelő kiválasztására vezethető vissza, mert annak során figyelmen kívül hagyták a kisebbségen belüli megosztottságot, illetve esetenként az eltérő érdekeket.

III.
A kisebbségi intézményekkel kapcsolatos sajátos problémák a kisebbségi kulturális autonómiát biztosító jogok érvényesítésének tükrében

1.
A nemzeti és etnikai kisebbségek oktatásának sajátos problémái

1.1. Általános jellemzők

Az elmúlt két év tapasztalatai alapján egyértelművé vált, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek tagjai számára kiemelkedően fontos a kisebbségi oktatás tartalma, minősége. Ezt igazolják a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához érkezett beadványok, amelyekben pedagógusok, szülők, kisebbségi önkormányzati képviselők jelezték a kisebbségi oktatásban rejlő visszásságokat, és kérték azok orvoslását. A panaszok többsége a települési önkormányzatok mulasztását, jogsértését sérelmezi, de számos jelzést kaptunk a jogszabályok hiányosságára vagy hiányára hivatkozással is.

A panaszok között számos olyan akadt, amelyben a jogalkalmazók a kisebbségi biztos állásfoglalását kérik a jogszabályok értelmezését, alkalmazását illetően.

A magyar közoktatási rendszer átalakulóban van. 1996. szeptember 1-jén lépett hatályba a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kotv.) módosítása, 1998. szeptember 1-jétől felmenő rendszerben bevezetésre kerül a Nemzeti alaptanterv. A kisebbségi oktatás a magyar oktatási rendszer szerves része, ezért nem közömbös a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók számára, hogy milyen lesz az az oktatási rendszer, amely a gyermekeik nevelését és oktatását évtizedekre meghatározza. Az oktatási rendszer reformját időszerű és szükséges folyamatnak tartjuk, céljaival egyetértünk. Ám az átalakulásnak ebben a kezdeti szakaszában is felszínre kerültek a jogalkotás és a jogalkalmazás olyan hiányosságai, amelyeket még nem késő orvosolni. E megfontolásból a kisebbségi oktatás területén jelentkező jogalkotási és jogalkalmazási visszásságok feltárása érdekében hivatalból országos átfogó vizsgálatot folytattunk, amelyet kivonatos közlés formájában ismertetünk a Mellékletben. E fejezetben a kisebbségi oktatás jellemző problémáit mutatjuk be néhány — példálódzó jelleggel kiválasztott — panasz tükrében.

1.2. Óvodai nevelés

Az óvodapedagógusok egy olyan jogszabályi rendelkezésre panaszkodtak, amelynek alkalmazása — megítélésük szerint — számos kollégájukat hátrányos helyzetbe hozza. Minden alkalommal megemlítették, hogy a közoktatási törvény rendelkezéseinek értelmében csak akkor foglalkoztathatók a továbbiakban, ha 2000-ig megszerzik a nemzetiségi óvodapedagógus-végzettséget, ez azonban egyrészt alig vállalható anyagi terhet jelent, másrészt a rendelkezésükre álló idő olyan rövid, hogy ezt a kötelezettséget sokan nem tudják teljesíteni.

A Kotv. 128. § (1) bekezdése értelmében, ha a pedagógus szakképesítése a törvényben meghatározott képesítésnek nem

felel meg, és e törvénynek a hatálybalépésekor a pedagógusnak

— a nyugdíjjogosultság eléréséhez szükséges korhatárig tíz évnél kevesebb ideje van, legfeljebb a nyugdíjkorhatár eléréséig változatlan munkakörben tovább foglalkoztatható;

— a nyugdíjjogosultság eléréséhez szükséges korhatárig tíz évnél több ideje van, e törvény hatálybalépésének napjától számított öt év után csak akkor foglalkoztatható tovább pedagógus-munkakörben, ha tanulmányait a felsőfokú pedagógusszakképesítést nyújtó oktatásban megkezdte, illetve pedagógiai államvizsgát tett. Foglalkoztatására a 127. § (5) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni;

— a nyugdíjjogosultság eléréséhez szükséges korhatárig tíz évnél több ideje van, e törvény hatálybalépésének napjától számított öt év után csak akkor foglalkoztatható tovább pedagógus-munkakörben, ha tanulmányait a felsőfokú pedagógusszakképesítést nyújtó oktatásban megkezdte.

A törvény szigorúbb szabályokat tartalmaz azokra a pedagógusokra, akik rendelkeznek ugyan pedagógus végzettséggel, de nem rendelkeznek nemzetiségipedagógus-képzettséggel, csak „C" típusú állami nyelvvizsga bizonyítvánnyal. A 128. § (3) bekezdése szerint 2000. szeptember 1-jéig alkalmazható idegennyelv-oktatásra, továbbá idegen nyelven vagy nemzetiségi, illetve etnikai kisebbségi nyelven történő nevelésre, oktatásra a megfelelő pedagógusvégzettséggel és legalább középfokú „C" típusú állami nyelvvizsga bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű okirattal rendelkező pedagógus, új alkalmazás esetén a 127. § (9) bekezdésében meghatározottak szerint. A fenti két rendelkezés összevetéséből kiderül, hogy a nemzetiségi pedagógusnak a törvény hatálybalépésétől számított három és fél év áll rendelkezésére a megfelelő képesítést nyújtó felsőfokú képzés megkezdésére, míg a nem nemzetiségi pedagógusnak öt éve van a tanulmányok megkezdésére.

Megítélésünk szerint indokolatlan a nemzetiségi és a nem nemzetiségi pedagógusok közötti különbségtétel. A törvénynek megfelelő képzettség megszerzése tekintetében, a nemzetiségi pedagógusok a fenti szabályozás értelmében hátrányosabb helyzetbe kerültek. A fenti jogszabályi rendelkezés az Alkotmányban, a Nektv.-ben és a közoktatási törvényben is rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik. A visszásság jogszabályi hiányosságra vezethető vissza, ezért a kisebbségi biztos a jogszabály módosítását fogja kezdeményezni a jogalkotónál.

Számos vizsgálat kimutatta, hogy a cigány kisebbséghez tartozó gyermekek igen nagy százalékban nem vesznek részt az óvodai nevelésben, a cigány gyermekek 11%-a ötéves kora betöltése után sem jár óvodába, illetve iskola-előkészítő foglalkozásokra. Mindez összefügg a cigány tanulók iskolai sikertelenségével is. Megítélésünk szerint vizsgálatokat kell folytatni annak feltárására, hogy a cigány szülők miért nem küldik gyermekeiket óvodába, és e felmérések alapján az oktatáspolitikának kell kidolgoznia ösztönző rendszereket és kommunikációs stratégiákat annak érdekében, hogy a jelenlegi helyzet megváltozzon.

1.3. Iskolai oktatás

A nemzeti és etnikai kisebbségek oktatása terén jogalkotási és jogalkalmazási visszásságokat egyaránt tapasztaltunk.

A kisebbségi oktatás megszervezéséhez az egyik legfontosabb jogszabály A Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet.

Az egyik fővárosi kisebbségi oktatási intézmény igazgatója beadvánnyal fordult a kisebbségi biztoshoz, amelyben azt panaszolta, hogy a nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvei tervezetének 4.1. pontja szerint a kisebbségi nyelvoktató programban a tanítás nyelve a magyar nyelv, a kisebbségi nyelvet tantárgyi keretben, élő idegen nyelvként kell oktatni az első évfolyamtól. Az igazgató aggodalmát fejezte ki, amiért ez a rendelkezés választás elé állítja a kisebbségi tanulókat és szüleiket: az anyanyelvet, vagy valamelyik világnyelvet kívánja-e tanulni a tanuló. A társadalmi elvárások arra kényszerítik őket, hogy inkább valamelyik világnyelvet, és ne a kisebbségi nyelvet válasszák. Ez azonban hosszú távon a kisebbségi nyelvek elvesztéséhez vezethet, vagyis az állami intézkedés közvetett módon előmozdítja a kisebbségek asszimilációját.
Az igazgató azt is szóvá tette, hogy az Irányelv tervezetében olyan rendelkezés is olvasható, amely szerint „ha egy évfolyamból legalább nyolc tanuló részt vesz a kisebbségi pedagógiai programban, akkor azt az oktatási óratervben és tanórai keretben kell megszervezni".

Megítélésünk szerint az Irányelv tervezete szűkebben értelmezte a Nektv. 43. § (4) bekezdését, amely szerint egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülőjének vagy törvényes képviselőjének kérése esetén kisebbségi osztály vagy tanulócsoport indítása, illetve működtetése kötelező. A Nektv. nem írja elő, hogy a tanulóknak egy évfolyamról kell kikerülniük. Ezenkívül a közoktatásról szóló törvénybe a tavalyi módosítás során bekerült 3. számú melléklet II. fejezetének 5. pontja arról rendelkezik, hogy „az osztályok csoportokra bonthatók. Csoport több osztály, illetőleg évfolyam tanulóiból is szervezhető. A csoport maximális létszáma az osztály maximális létszámának ötven százaléka." Különösen a vidéki kisiskolákban korosztályonként összevont tanulócsoportokban tudják oktatni a kisebbségi nyelvet, ahol egy évfolyamról kevesebb mint nyolc tanuló vesz részt, ám a tanulócsoport létszáma meghaladja a nyolc főt.

A Kotv. 93. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint a művelődési és közoktatási miniszter adja ki a nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvét. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (2) bekezdése szerint az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Megítélésünk szerint az Irányelv jelen formájában történő kiadása megsérti a jogalkotásról szóló törvényt és a nemzeti és etnikai kisebbségek oktatási önigazgatási jogait, valamint a közoktatási törvény rendelkezéseit, és ezzel a nemzeti és etnikai kisebbségek jogaival kapcsolatos visszásságot okozhat.

A fentiekre figyelemmel az Obtv. 18. § (4) bekezdése értelmében állásfoglalást kértünk a művelődési és közoktatási minisztertől.

Mivel úgy ítéltük meg, hogy a kisebbségi jogokkal kapcsolatos visszásság, amelyet a magasabb szintű és az alacsonyabb szintű jogszabály közötti ellentmondás okoz, saját hatáskörben megszüntethető, az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján a kisebbségi biztos azzal a kezdeményezéssel fordult a művelődési és közoktatási miniszterhez, hogy intézkedjen a visszásság orvoslása érdekében.

A miniszter válaszában arról tájékoztatta a kisebbségi biztost, hogy a minisztérium elvetette az irányelvek tervezetét, mivel azt sem jogi, sem oktatási szempontból nem tartotta megfelelőnek, tehát az általunk megfogalmazott aggályokat figyelembe vették.

Az egyik pécsi általános iskola igazgatója beadvánnyal fordult a kisebbségi biztoshoz, amelyben azt panaszolta, hogy a pécsi önkormányzat iskolaracionalizálási programja keretében jogutódlással meg kívánja szüntetni az iskolát, amelyben nyolc évfolyamon tanulnak többségükben cigány származású, fogyatékos diákok.

Az előterjesztés szerint csak 1—4. évfolyamos általános iskolai osztályok működését kívánták engedélyezni, így veszélybe kerülhetett volna a fogyatékos gyerekek oktatása, ugyanis az iskola épületét kifejezetten a fogyatékos gyermekek részére alakították át. A képviselő-testület üléséig olyan kevés idő állt rendelkezésre, hogy célszerűnek tartottuk telefonon fölvenni a kapcsolatot Pécs város polgármesterével. Aznap este volt a képviselő-testület ülése. A polgármestert arra kértük, járjon közben annak érdekében, hogy ha nem is marad meg az iskola önállósága, de legalább 1—8. osztályok működését tegyék lehetővé. A polgármester ismertette felvetésünket a közgyűléssel, és ennek megfelelően döntöttek, azaz továbbra is 1—8. osztály működik az iskolában. A pedagógusok ezenkívül segítséget kértek abban, hogy megszervezhessék a cigány felzárkóztató programot. Az általunk elküldött pedagógiai programtervezetek és helyi tantervtervezetek alapján elkészítették saját programjukat, amelyre igényelhettek nemzeti és etnikai kiegészítő hozzájárulást is.

1.4. A cigány tanulók felzárkóztató oktatása

A cigány tanulók felzárkóztató program szerinti oktatásával kapcsolatban kiemelkedően fontosnak tartjuk, hogy a cigány szülőket is sokkal jobban vonják be a gyermeküket érintő oktatási döntésekbe, már csak azért is, mert a szülők tudta és beleegyezése nélkül nem lehet gyermekeik oktatására cigány felzárkóztató programot szervezni. Eddig nem volt egyértelmű az erre vonatkozó gyakorlat, hiszen kaptunk arra utaló beadványokat, hogy cigány tanulók szüleik tudta nélkül részesülnek cigány felzárkóztatásban, és a tanuló származására vonatkozó adatok birtokában igényelt a települési önkormányzat nemzeti, etnikai kiegészítő támogatást.

Az egyik vidéki város cigány kisebbségi önkormányzatának elnöke azt panaszolta, hogy a felzárkóztató programhoz alkalmazott adatlap tartalmát a települési önkormányzat a városban élő cigány kisebbséghez tartozók burkolt regisztrálására használja fel.

Megkerestük az adatvédelmi biztost, fejtse ki véleményét a cigány felzárkóztató programhoz alkalmazott adatlap kitöltéséről. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint, a tanuló származását is kérdező adatlap csak akkor használható, ha a program a cigány kisebbség hátrányainak csökkentését szolgálja, és megfelel a Nemzeti, etnikai kisebbség oktatásának irányelvei előírásainak. A Nektv. 7. § (1) bekezdése 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 fenti rendelkezésre figyelemmel a kitöltés csak önkéntes lehet.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. § (2) bekezdése alapján a nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok különleges adatoknak minősülnek. A 6. § (1) és (2) bekezdések alapján az érintettet, illetve törvényes képviselőjét tájékoztatni kell az adatfelvétel önkéntes jellegéről, céljáról, kezelésének módjáról. E jogszabályi rendelkezések maradéktalan betartásával kell tehát cigány felzárkóztató programot készíteni. Megítélésünk szerint ehhez elengedhetetlen a szülők és a pedagógusok közötti intenzív párbeszéd, együttműködés.

A cigány tanulók oktatási rendszeren belüli szegregációjának Közép-Európa más országaiban sem ismeretlen módja e tanulók enyhe fokban értelmi fogyatékos gyermekek számára szervezett ún. speciális iskolákba, illetve osztályokba való átirányítása. Becslések szerint az ilyen intézményekben tanuló gyermekek fele cigány származású, tehát hatszor—hétszer akkora az arányuk, mint a közoktatási rendszer egészében. A speciális intézményekbe való átirányítás szabályainak többszöri szigorítása sem vette elejét annak, hogy ezek az iskolák a cigány tanulók tömeges „lerakataiként” működjenek. A cigány tanulók hatalmas száma ebben a semmilyen továbbtanulási vagy elhelyezkedési esélyt nem kínáló intézménytípusban nem a cigány tanulók szellemi alkalmatlanságának, hanem a velük szembeni diszkriminációnak és a rendes közoktatási intézmények pedagógiai kudarcának a jele. A jelenség felszámolására irányuló lehetséges intézkedéscsomagnak tehát egyszerre kell szolgálnia a diszkriminatív gyakorlat felszámolását és cigány tanulókat magukból nagy számban kivető „rendes” közoktatási intézmények fejlesztését. A cigány tanulókat a kisegítő iskolákban ért hátrányos megkülönbözetés feltérképezésére 1998-ban átfogó országos vizsgálatot kívánunk végezni.

1.5. Finanszírozás

A kisebbségi oktatás finanszírozása terén a legjelentősebb változás, hogy a közoktatási törvény 1996-os módosítása „más célra fel nem használhatónak” nevezte a nemzetiségi kiegészítő normatív támogatást (Kotv. 1. számú melléklet, második rész, 2. pont). A települési önkormányzatoknak az 1997-es költségvetésük megalkotásakor már alkalmazniuk kellett e rendelkezést.

1997 első negyedévében már kaptunk arra vonatkozó beadványt, hogy néhány települési önkormányzat a kiegészítő normatív támogatással csökkentett összeget szavazza meg a kisebbségi intéz-

mények számára, arra való hivatkozással, hogy a feladat ellátása így is biztosítható. A másik probléma az, hogy a kisebbségi intézmények költségvetésében nem jelenik meg elkülönítetten a nemzetiségi kiegészítő támogatás összege, ezért az intézményvezetők nem tudják, hogy mennyi pénzt fordíthatnak kisebbségi oktatásra. Ez történt egy baranyai település kisebbségi iskolájának esetében is.

A Mellékletben ismertetett oktatási vizsgálat külön fejezetet szentel a finanszírozás kérdésének, ezért azt nem kívánjuk megismételni. A kisebbségi biztos egyeztető tárgyalást folytatott az iskola vezetése és a települési önkormányzat képviselői között, amelyen részt vett a kisebbségi önkormányzat elnöke is. Az érintettek elfogadták a kisebbségi ombudsman álláspontját azzal, hogy az ő megítélésük szerint is a helyzet megnyugtató megoldása a jogszabályok egyértelműbbé tételével érhető el.

1.6. Tankönyvellátás

A kisebbségi oktatás általános problémája a rossz tankönyvellátottság. Az új közoktatási rendszerhez akkor tud szervesen kapcsolódni a nemzetiségi oktatás, ha a Nemzeti alaptantervnek, a nemzetiségi pedagógiai programoknak, a nemzetiségi oktatás céljainak megfelelő tankönyvek és oktatási eszközök jelennek meg. Ezen a téren különösen érzékenyen érinti a nemzetiségi pedagógusokat a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvei kései megjelenése, hiszen csak az erre alapozott követelményrendszer ismeretében kívánja a művelődési és közoktatási minisztérium támogatni a nemzetiségi tankönyvellátást. A pályázati rendszerben támogatott tankönyvellátásra egyelőre csak elképzelések léteznek, megvalósítása a művelődési miniszter szerint most van folyamatban. Ezért jelenleg az új kiadói fejlesztéseket, illetve a hiánytankönyvek kiadását támogatja a minisztérium. Volt olyan nemzetiségi iskola, ahova az 1997—1998-as tanév kezdetén a nemzetiségi tankönyvek nem jutottak el. Ennek egyértelműen az volt az oka, hogy „ebben az évben (1997-ben) a támogatási rendszer megváltozása, továbbá a megállapodások körültekintőbb előkészítése miatt a szokásosnál később került sor a vállalkozási szerződések megkötésére". (Az idézet a művelődési és közoktatási miniszter leveléből származik.) Szakmai fórumokon a kiadók képviselői és a pedagógusok is tarthatatlannak nevezték a jelenlegi tankönyvellátási és támogatási rendszert. Számos iskolában a pedagógusok az iskola felkérésére fordítanak tankönyveket, másutt pedig importból származó, a Nemzeti alaptantervvel nem kompatibilis, vagy elavult tankönyvből kénytelenek oktatni. Tankönyvek, oktatási eszközök nélkül hiába készülnek el a pedagógiai programok és helyi tantervek, azok megvalósítására nem kerülhet sor. Ez visszás helyzetet eredményezhet a nemzetiségi oktatásban, amelynek orvoslása érdekében a művelődési minisztériumnak sürgősen intézkednie kell. Erre vonatkozóan fogalmaztuk meg kezdeményezésünket.

1.7. Pedagógusképzés, továbbképzés

A nemzetiségi közoktatás jövője összefügg a nemzetiségi pedagógusképzés fejlesztésével. A nemzetiségi közoktatás csak akkor tud megfelelni az új kihívásoknak és a — felmérések által is igazolt — növekvő igényeknek, ha megfelelő számú és képzettségű nemzetiségi pedagógus áll rendelkezésre. Átalakulóban van a nemzetiségi pedagógusok továbbképzési rendszere is. Átfogó vizsgálatunk 1998-ban a nemzetiségi felsőoktatás helyzetének és a továbbképzés rendszerének kivizsgálásával folytatódik. Hosszú távon csak akkor biztosítható a nemzetiségi közoktatás színvonala, ha e feladat ellátására a felsőoktatás is felkészül.

A kisebbségek oktatásával kapcsolatban néhány fontos szempontra hangsúlyozottabban fel szeretnénk hívni a figyelmet. Azt tapasztaltuk, hogy a legtöbb panasz azért fogalmazódik meg, mert a kisebbségi oktatás szereplői (pedagógusok, tanulók, szülők, települési és kisebbségi önkormányzati képviselők) nagyon kevés információval rendelkeznek arról, hogy a jövőben hogyan kell megszervezni a helyi oktatást, és ebben mi az ő szerepük.

Meggyőződésünk, hogy a közoktatásban bekövetkező „rendszerváltozás" csak akkor lehet sikeres, ha a résztvevők tisztában vannak jogaikkal, kötelezettségeikkel, lehetőségeikkel. Ehhez azonban nem elegendő a terjedelmes közoktatási jogszabályok ismerete. Mint ismeretes, a kisebbségi oktatási intézményeket a települési és a helyi kisebbségi önkormányzatok együtt igazgatva működtetik. E munkájukhoz azonban jogosan várnak el segítséget. A közoktatási törvény szerint gondoskodni kell a kisebbségi nevelést és oktatást segítő pedagógiai-szakmai szolgáltatások országos megszervezéséről. Ez az intézményrendszer még nem jött létre, ezért a pedagógusok, képviselők úgy érzik, hogy magukra hagyták őket. A jelek szerint a Művelődési és Közoktatási Minisztérium egyedül nem képes megbirkózni azzal a feladattal, hogy a törvény végrehajtásához szükséges információkat közvetítse, ugyanakkor ezt a feladatát nem háríthatja másra.

Stabil demokráciákban nagyobb jelentőségű jogszabály megalkotásakor jogállami követelmény, hogy megfelelő időt biztosítsanak a hatálybalépésig az alkalmazásra való felkészülésre. Az átmenet időszakában beletörődtünk abba, hogy a jogalkalmazók számára rendszeresen túlságosan rövid a felkészülési idő. Ezt a helyzetet csak akkor tarthatjuk valamelyest elfogadhatónak, ha e rövid idő alatt intenzív információáramoltatás történik, képzési programokat szerveznek, az állami szervek a kommunikáció széles eszköztárát felhasználják annak érdekében, hogy megfelelő ismeretanyaggal lássák el a jogalkalmazókat.

2.

A kisebbségi önkormányzatok érdekkörébe tartozó közművelődési intézményekkel kapcsolatos panaszügyek

2.1. A Csongrád megyei báziskönyvtár, mint kisebbségi közművelődési intézmény ügye

Egyre több beadvány érkezett a kisebbségi biztoshoz, amelyben helyi vagy országos kisebbségi önkormányzatok jelezték, hogy működtetésre átvennének kulturális, közművelődési intézményeket. E törekvéseket azért támogatjuk, mert megítélésünk szerint a kulturális autonómia akkor tekinthető

teljesnek, ha a kisebbségi önkormányzatok maguk döntenek az őket érintő kérdésekben, és nemcsak befolyásolják e döntéseket.

A Szegedi Kisebbségi Tanács elnöke tíz szegedi kisebbségi egyesület és hat kisebbségi önkormányzat nevében beadvánnyal fordult a kisebbségi biztoshoz, amelyben tájékoztatott a Csongrád Megyei Báziskönyvtár eddigi működéséről, a könyvállomány létrehozásáról, a könyvtár működési feltételeinek megteremtéséről. A beadványozó tájékoztatott továbbá arról, hogy igényt tartanak a könyvek és eszközök egy részére, valamint arról, hogy miképp kívánják felhasználni a könyvtár könyvállományát, eszközeit.

A megyei önkormányzat először olyan megoldást választott, hogy egy céget bízna meg a könyvtár működtetésével. A dokumentumok megvizsgálása után megállapítható, hogy ezáltal közvetlen kisebbségi jogsérelem nem történt, hiszen a megye kötelessége biztosítani a nemzetiségi könyvtári szolgáltatást [Ötv. 70. § (1) bek. *a)* pont és Nektv. 49. § (3) bek., 1991. évi XX. tv. 108. § (1) és (3) bek.].

Ebben az esetben is azt tartanánk a legjobb megoldásnak, ha maguk a kisebbségi szervezetek működtetnék a könyvtárat. Ennek érdekében egyeztető tárgyalást folytattunk az érintettekkel, amelyben a kisebbségi biztos közvetített a felek között. Ennek eredményeképpen létrejött egy megállapodás, amelynek értelmében 1998. január 1-jétől a könyvtárat átadnák működtetésre a Szegedi Kisebbségi Tanácsnak. A Kisebbségi Tanács elnökének tájékoztatása szerint a kisebbségi önkormányzatok csak a közelmúltban jutottak székházhoz, emiatt a kisebbségi szervezetek kérték a tárgyalás elhalasztását, ám a Csongrád Megyei Önkormányzat kész a megállapodás megkötésére.

2.2. A szekszárdi Német Színház ügyében benyújtott panasz

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának elnöke és alelnöke panasszal fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, mert a Tolna Megyei Közgyűlés 1996. december 19-én a szekszárdi Német Színház volt igazgatója fegyelmi ügyében zárt ülésen tartott fegyelmi tárgyalást, amelyen nem tették lehetővé részvételüket.
A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata álláspontja szerint a Tolna Megyei Közgyűlés azzal, hogy olyan döntést hozott, amelynek értelmében az ülésen a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának alelnöke nem vehet részt, megsértette a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) rendelkezéseit, és a magyarországi németség érdekeit is.

A panaszt a kisebbségi biztos kivizsgáltatta, és alaposnak találta, melynek eredményeképpen kezdeményezte, hogy a Tolna Megyei Önkormányzat vizsgálja felül az Ötv. 12. § (5) bekezdése alapján kialakított zárt ülés tartási gyakorlatát, különös tekintettel más magas szintű jogszabályok, mindenekelőtt a Nektv. rendelkezéseire, valamint kezdeményezte azt is, hogy a Tolna Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 98. § (3) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva, törvényességi ellenőrzése során nagyobb hangsúlyt helyezzen a Nektv. által biztosított kisebbségi jogok és sajátos érdekek érvényesülésére, és a továbbiakban fokozottan kísérje figyelemmel a Tolna Megyei Közgyűlés Német Színházzal kapcsolatos döntéseit.

A kezdeményezést mind a Tolna Megyei Önkormányzat, mind a Tolna Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője elfogadta.

Ugyanebben az ügyben az országgyűlési biztos élt az Obtv. 25. §-ában foglalt jogával, és javasolta, hogy az Országgyűlés módosítsa az Ötv. 12. §-ában foglalt rendelkezéseket annak érdekében, hogy a rendelkezés mindenki számára egyértelmű és félreérthetetlen legyen. E körben a javaslat különösen arra irányult, hogy a módosított törvény rögzítse, hogy az önkormányzati képviselő-testületek zárt ülésén kisebbségi jogokat, illetve érdekeket érintő kérdések megtárgyalásánál az érintett kisebbség képviselője — főszabályként kisebbségi önkormányzat elnöke, tagja, illetve ilyen hiányában a Nektv. 23. § (7) bekezdésében említett kisebbségi szószóló — tanácskozási joggal vagy egyéb törvényben rögzített jogának gyakorlása érdekében részt vehessen.

Ennek az ügynek az egyik legérdekesebb mozzanatát az jelentette, hogy sor került az Ötv. 12. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés — a szakmai közvéleményt is megosztó vitákat eredményező — értelmezésére. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint ugyanis az Ötv.-nek a képviselő-testületek zárt ülésére vonatkozó szabályai nem taxáció formájában sorolják fel azon személyek körét, akiknek a részvétele zárt ülésen is lehetséges, illetőleg a kisebbségi biztos a panasz elbírálása során rámutatott arra is, hogy kisebbségi önkormányzat létezése esetén — tehát kisebbségi szószóló hiányában — a kisebbségek képviseleti jogait mind a helyi, mind a megyei önkormányzatok testületi ülésein (közgyűlésein) biztosítani kell.

A vitatott jogi kérdés eldöntése különösen hasznos volt azért is, mert hasonló problémák más önkormányzatok esetében is felmerültek. (A kezdeményezést teljes terjedelemben tartalmazza a jelen beszámoló Melléklete.)

3.
A kisebbségi kultúra és hagyományőrzés témakörével összefüggő problémák egy jogeset tükrében

3.1. A tényállás, illetve az ügy előzményeinek ismertetése

A Magyarországi Németek Pécs—Baranyai Nemzetiségi Körének elnöke az 1997. szeptember 29-én, Pécsett, a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által tartott nyílt panasznap alkalmával előadott — és később szóban és írásban is pontosított — panaszában foglaltakat az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 17. §-a alapján kivizsgáltuk.

A panaszos által ismertetett tényállás az alábbiak szerint foglalható össze: Egy Pécs környéki — részben németek által lakott — kis faluban a települési önkormányzat egyes tagjai következetesen megakadályozzák a helyi német nemzetiségi kulturális hagyományok ápolását, amely konkrétan abban nyilvánul meg, hogy nem biztosítanak a helyben megalakult és az egyesülési törvény hatálya

alá tartozó Német Egyesület részére a működésükhöz megfelelő közösségi teret, és nem nyújtanak egyébként sem támogatást. A panaszos sérelmesnek találta azt is, hogy egyes önkormányzati képviselők a kisebbséggel szemben „ellenséges érzületűek".

A panaszban foglaltak a vizsgálat során nem bizonyultak megalapozottnak, ugyanis a község polgármestere írásban biztosítékot adott arról, hogy a községi önkormányzat erkölcsileg és igen szerény mértékben ugyan, de anyagilag is támogatja a Német Egyesület működését. Ez konkrétan azt jelenti, hogy a község közösségi létesítményei, infrastruktúrája fejlesztése (felújítása, karbantartása stb.) során figyelembe veszik az Egyesület szervezésében tartott, illetve tartandó rendezvényekkel kapcsolatosan felmerülő igényeket is.

Megállapítást nyert, hogy az 1997-ben megrendezett Anna-napi búcsú szervezése kapcsán voltak — az önkormányzati képviselő-testületet is megosztó — viták, azonban ezek oka elsősorban az önkormányzat szűkös anyagi helyzetére vezethetők vissza, másrészt egy sajnálatos félreértésen alapultak.

A képviselő-testület tárgybani ülésein készített jegyzőkönyvek ugyanis arról tanúskodtak, hogy az önkormányzat és a Német Egyesület között egyfajta teljesen értelmetlen és mindkét fél részéről identitászavart tükröző „versengés" alakult ki.

Álláspontunk szerint egy ilyen kis lélekszámú településen (mintegy 300 fő) annak a kérdésnek, hogy kié egy adott — gyakorlatilag a község egész lakosságát érintő — rendezvény, az önkormányzaté-e vagy az Egyesületé-e, egyszerűen nincs értelme.

3.2. Az önkormányzat felelőssége a kisebbségek kulturális jogainak érvényesüléséért

Az országgyűlési biztos az ügy kapcsán szükségesnek érezte elvi éllel felhívni a figyelmet az alábbi jogszabályi rendelkezésekre:

Az Ötv. 8. § (1) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezések egyértelműen kimondják, hogy a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a közösségi tér biztosítása, a közművelődési, művészeti tevékenység támogatása, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása is.

Kétségtelen, hogy a panasszal érintett ügyben a Német Egyesület — alapszabályából is kitűnően — alapvetően a német kisebbségi jogok, mindenekelőtt a hagyományőrzés, a kultúra ápolása, illetőleg a sajátos német kisebbségi érdekek képviselete, érvényesítése céljából jött létre, tehát — figyelemmel a Nektv. bevezető rendelkezéseiben deklarált általános jogokra, illetve a 10. és 16. §-ban meghatározott konkrét rendelkezésekre — teljes joggal tarthat igényt az Ötv. 8. §-a alapján az önkormányzat támogatására.

A Nektv. 10. §-a ugyanis — az egyéni kisebbségi jogok körében — kimondja, hogy „A kisebbséghez tartozóknak a közéletben való részvétele nem korlátozható. Érdekeik kifejezésére, védelmére ... egyesületeket, pártokat, más társadalmi szervezeteket hozhatnak létre." A 16. § pedig — a közösségi jogok körében — leszögezi, hogy a kisebbségek joga történelmi hagyományaik, nyelvük ápolása és fejlesztése, tárgyi és szellemi kultúrájuk megőrzése és gyarapítása.

A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy mind a Német Egyesület, mind az ahhoz hasonlóan, de valamivel később megalakított német nemzetiségi gyermek-tánccsoport céljai alapvetően megfelelnek a törvényben deklarált — és az Alkotmány által is szavatolt — kisebbségi jogok gyakorlati érvényesítésének, tehát semmiféle törvényes mód vagy eszköz nem létezik működésük megakadályozására vagy korlátozására.

3.3. Az „ellenérzések" megítélése a véleménynyilvánítás szabadsága, mint alapjog tükrében

Az egyes önkormányzati képviselők „ellenséges érzületét" illetően a kisebbségi biztos azt — az Alkotmánybíróság egyes határozataiban is kifejezésre juttatott — álláspontot képviselte, hogy az „ellenérzés" kinyilvánítása az Alkotmány 61. §-ában foglalt alapvető jog — a szabad véleménynyilvánítás joga — alapján, őket mint magánszemélyeket és mint a képviselő-testület tagjait is, egyaránt megilleti.

A véleménynyilvánítás szabadságának jogába pedig jogrendszerünk és joggyakorlatunk alapján még az is „belefér", ha az adott vélemény egy közösségre nézve kellemetlen, meghökkentő vagy egyenesen sértő, ugyanakkor nem valósíthat meg „gyűlöletre uszítást", mert a véleménynyilvánításnak ez a szélsőséges kifejeződése már — társadalomra való veszélyessége folytán — a Büntető Törvénykönyv rendelkezéseibe ütközik.

A képviselő-testületi ülések jegyzőkönyvei alapján azonban az ellenérzés kifejezésre juttatásának ilyen szélsőséges formája — a panaszban vázolt tényállással összefüggésben — nem volt fellelhető, és az erre vonatkozóan felmerült gyanú eloszlatásának irányába hatott a területileg illetékes rendőrkapitányság e kérdéssel kapcsolatos részletes és kompetensnek tekinthető tájékoztatása is.

3.4. Következtetések és jogalkotási javaslat megfogalmazása

Összegezve a vizsgálat megállapításait, az országgyűlési biztos úgy foglalt állást, hogy a panaszos beadványában megfogalmazott aggályok túlzottak, de ennek ellenére hasonló konfliktushelyzet és — feltehetően személyi okokra visszavezethető — ellentétek ismételt előfordulása, kialakulása a jövőre nézve sem zárható ki.

A kisebbségi jogok csorbításának megelőzése, illetve a jogsértés lehetőségének kizárása — tehát az Obtv. 25. §-a szerinti alkotmányos visszásság jövőbeni elkerülése — érdekében a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa élt az Obtv.-ben biztosított jogszabályalkotására vonatkozó kezdeményezési jogával, és a következő javaslatot fogalmazta meg:

A község Önkormányzata az Ötv. 8. §-ában meghatározott feladatai végrehajtása, s e körben különösen a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak a biztosítása céljából, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 10. § *a)* pontjában foglalt rendelkezésre figyelemmel, rendeletében nyilvánítsa ki, hogy:

— támogatja és elismeri a törvényesen működő kisebbségi társadalmi szervezetek hagyományőrző, kulturális és érdekképviseleti munkáját, valamint

— hátrányos megkülönböztetés nélkül biztosítja a kisebbségi jogok gyakorlásához szükséges közösségi teret, illetőleg — állapítsa meg — anyagi és technikai lehetőségeihez mérten — a támogatás módját és mértékét.

4.
A közművelődési, közoktatási és egyéb kulturális kisebbségi intézmények fenntartásával, működtetésével kapcsolatos problémák

4.1. Általános jellemzők

A magyarországi kisebbségek egyik legfontosabb jogosultsága a Nektv.-ben szabályozott művelődési és oktatási önigazgatás, más néven a kulturális autonómia megvalósítása és működtetése.

A törvény 49. § (1)—(2) bekezdései rendelkeznek arról, hogy „a kisebbségi szervezetek közművelődési tevékenységet folytathatnak, erre — jogszabályok keretei között — intézményeket hozhatnak létre, amelyek nemzetközi kapcsolatokat tarthatnak fenn. Az országos önkormányzat jogosult kisebbségi színház, múzeumi kiállítóhely, országos gyűjtőkörrel rendelkező közgyűjtemény, könyvtár, kiadó, országos kulturális, művészeti, tudományos intézet létesítésére, fenntartására. E feladatokhoz költségvetési támogatást igényelhet."

A kisebbségi törvény a helyi kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatásköréről szóló rendelkezései között a 27. § (3) bekezdése szerint a helyi kisebbségi önkormányzat saját hatáskörében — a rendelkezésére álló források keretei között — intézményt alapíthat és tarthat fenn, így különösen a helyi közoktatás, az írott és elektronikus média, általában a hagyományápolás és a közművelődés területén.

4.2. A közművelődési, közoktatási intézmények kisebbségi önkormányzatok által történő működtetésének lehetőségei, az ezzel kapcsolatos problémák

Nem áll rendelkezésünkre arra vonatkozó adat, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok vagy a helyi kisebbségi önkormányzatok alapítottak-e könyvtárat vagy közművelődési intézményt, ám arról tudomásunk van, hogy települési vagy megyei fenntartású könyvtárakat és egyéb közművelődési intézményeket át kívánnak venni működtetésre.

Ezt támasztja alá például a Tolna Megyei Önkormányzat Közgyűlése elnökének, valamint a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata elnökének a kisebbségi jogok országgyűlési biztosához intézett együttes beadványa, amelyben kérték az ombudsman állásfoglalását, illetőleg javaslatait azon jogi technikákat illetően, amelyek lehetővé tennék a színház fenntartásának az országos német kisebbségi önkormányzat által a megyei közgyűléstől történő átvételét. A beadványból is kitűnően az átvétel kérdésében mind a közgyűlés, mind a kisebbségi önkormányzat már korábban megállapodást kötött, azonban az intézmény fenntartói jogainak az átruházása számos jogi és nem utolsósorban finanszírozási problémát vetett fel. A kérdést azért is fontos rendezni, mert a színház mellett tervezik több nemzetiségi közoktatási intézmény átadását is.

A Nektv. fentiekben idézett rendelkezése lehetővé teszi az intézményalapítást és az intézményfenntartást valamennyi kisebbségi önkormányzat részére, azonban a finanszírozás feladatát ezekre a kisebbségi önkormányzatokra terheli. E mellett a Nektv. nem tartalmaz speciális szabályt, már meglévő, működő intézmények átadására, átvételére.

Kézenfekvő megoldásnak látszik, hogy a színház — de más közoktatási és közművelődési intézmények — működtetésére biztosított állami támogatást az intézményt ténylegesen fenntartó szerv részére kellene átadni, amely fő szabályként a parlament által elfogadott éves költségvetési törvényben történhetne meg.

Tekintettel arra, hogy a költségvetési törvény módosítása meglehetősen nehézkes és időben is jelentős folyamatot feltételez, e megoldás alternatívájaként felmerült a Polgári Törvénykönyv 74/B. §-a szerinti — a színház működtetését biztosító — közalapítvány létrehozása is. Közalapítványt ugyanis létrehozhatna a Tolna Megyei Önkormányzat, a színház fenntartására fordítható költségvetési keret terhére oly módon, hogy a közalapítvány kezelő szerveként a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatát jelölné meg.

További alternatívaként kínálkozik az Ötv. 43. §-a alapján ún. intézményirányító társulás létrehozása, mely esetben a megyei közgyűlés és az országos kisebbségi önkormányzat társulási megállapodást köthetne a Német Színház működtetésére, fenntartására vonatkozóan.

A felsorolt elvi lehetőségeket illetően nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt, hogy a szekszárdi Német Színház dolgozói jelenleg a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) hatálya alá tartoznak, és ha a színház fenntartói jogait a megyei önkormányzat nem más települési önkormányzatnak, illetőleg állami szervnek adja át, akkor a törvény 25/A. §-a (1) bekezdése alapján a közalkalmazottak jogviszonyát — a munkáltató „megszűnése" miatt — meg kell szüntetni. A színházi dolgozók természetesen ebben az esetben is ugyanazt a munkát végeznék, de munkajogi jogviszony alapján, amely számukra nyilvánvalóan hátrányos lenne.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a szekszárdi Német Színház fenntartói jogainak átadási lehetőségeit illetően — tehát egy konkrét ügy kapcsán — kérte a belügyminiszter, a művelődési és közoktatási miniszter, valamint a pénzügyminiszter állásfoglalását.

Az említett főhatóságok a jelen beszámolási időszakban javaslataikat még nem küldték meg részünkre, azonban ezek birtokában a jövőre nézve szeretnénk egy általános, célszerű és minden kisebbségi intézmény esetében alkalmazható „modellértékű" megoldási programcsomagot kidolgozni, illetőleg támogatást nyújtani — eddig szerzett tapasztalataink alapján — a jogalkotók számára a megfelelő jogtechnikai megoldás kidolgozása érdekében.

Összefoglalva a fentiekben kifejtetteket, az a határozott álláspontunk, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kulturális autonómiája akkor teljesedhet ki, ha a kisebbségek legitim szervezetei maguk tartanak fenn kulturális intézményeket, azaz maguk döntenek a kisebbségi kultúra körébe tartozó kérdésekben. A kisebbségi önkormányzatok anyagi helyzetének ismeretében az intézményalapítás jogával

kevesen kívánnának élni, sokkal inkább az átvétel jelentheti a célszerű megoldást.

Ez abban az esetben nem jelentene nagyobb kiadást a költségvetésnek, ha a jelenlegi szervezetcentrikus finanszírozási rendszer súlypontja a tevékenységek finanszírozására tevődne át, hiszen az intézmények átvétele esetén csak a fenntartó személyében következne be változás, nem az intézmények számában. A megoldás ráadásul nem különbözne a közoktatási intézményekre vonatkozó szabályozástól, hiszen a közoktatási törvény már ez idő szerint is biztosítja — legalábbis a deklaráció szintjén —, hogy a helyi és az országos kisebbségi önkormányzatok oktatási, közművelődési stb. intézmények fenntartói lehessenek. A deklarációt valódi tartalommal azonban csak akkor lehet kitölteni, a kisebbségi önkormányzatok jogszabályban biztosított jogosultságaikkal csak akkor élhetnek, ha az intézmények átvételével nem kerülnek — költségvetési, munkajogi stb. szempontból — hátrányosabb helyzetbe.

Ezért a közművelődésre vonatkozó jogszabályok megalkotásánál — figyelemmel a Nektv. 38. § (1) bekezdésének *a)* pontjában foglalt rendelkezésre — ki kell kérni az országos kisebbségi önkormányzatok véleményét is.

4.3. A média szerepe a kisebbségi jogok biztosításában

A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek hagyományőrzésének egyik legfontosabb eszköze az írott és elektronikus sajtó. A kisebbségek közösségei számos lappal, folyóirattal rendelkeznek, amelyek finanszírozásához a Magyarországi Kisebbségekért Közalapítványon keresztül központi forrásokhoz is juthatnak.

A kisebbség és a sajtó kapcsolatának bemutatására szolgálhat a következő eset:

> Az egyik országos kisebbségi önkormányzat elnöke beadvánnyal fordult a kisebbségi biztoshoz, amelyben azt sérelmezte, hogy a Magyar Rádió Rt. vezetése — bár az ombudsman által kezdeményezett és 1996. februárjában megtartott egyeztető tárgyaláson erre ígéretet tett — az adott kisebbség számára nem biztosított műsoridőt.

A Nektv. 18. § (1) bekezdése szerint a közszolgálati rádió és televízió — külön törvény rendelkezései szerint — biztosítja a nemzeti vagy etnikai kisebbségi műsorok rendszeres készítését és sugárzását. A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 26. § (1) bekezdése szerint a közszolgálati műsorszolgáltató kötelessége elősegíteni a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kultúrájának és anyanyelvének ápolását, az anyanyelvükön való rendszeres tájékoztatást.

A Magyar Rádió Közalapítvány Kuratóriumának elnöke — megkeresésünkre — arról tájékoztatott, hogy felhívták a Magyar Rádió elnökét, folytasson tárgyalásokat a kisebbségek legitim képviseleteivel a felmerült problémák kölcsönösen kielégítő, törvényes megoldásáról, továbbá jóváhagyás végett terjessze a Kuratórium elé a kisebbségi adások műsoridejére (összidejére) és ennek az egyes kisebbségek közötti elosztására vonatkozó javaslatát.

A Kuratórium által kitűzött határidő lejárt, ezért az Obtv. 18. § (4) bekezdése alapján tájékoztatást kértünk az alábbiakról:

— Lefolytatta-e a Magyar Rádió Rt. vezetése a tárgyalásokat az országos kisebbségi önkormányzatok képviselőivel a Kuratórium által megszabott határidőig?

— Határidőn belül beterjesztette-e a Magyar Rádió Rt. elnöke a Kuratórium elé jóváhagyás végett a kisebbségi adások összidejére és ennek az egyes kisebbségek közötti elosztására vonatkozó javaslatát?

— Amennyiben a Magyar Rádió Rt. nem tett eleget a Kuratórium felhívásának, milyen intézkedések foganatosítását tervezi a Kuratórium a törvények betartatása érdekében?

Megkeresésünkkel párhuzamosan azonos tartalmú levéllel fordultunk a Magyar Rádió Rt. elnökéhez, leveleinkre azonban eddig válasz nem érkezett. Ettől függetlenül 1998-ban olyan átfogó vizsgálat lefolytatását tervezzük, amelynek során arra szeretnénk választ kapni, hogy azok a helyi rádiós és televíziós műsorszolgáltatók, amelyek pályázatukban vállalták kisebbségi műsorok sugárzását és engedélyüket is így kaphatták meg, eleget tettek-e saját kötelezettségvállalásaiknak vagy sem.

IV.
A kisebbségeket érintő jogalkotói, jogalkalmazói munka tapasztalatai

1.
A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa vizsgálati munkájának alapjául szolgáló jogszabályok rövid bemutatása

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosára vonatkozó alapvető szabályok az Alkotmány V. fejezetében találhatóak. Ezek a rendelkezések meghatározzák feladatát, megválasztásának módját és előírják éves beszámolási kötelezettségét az Országgyűlés felé. Megválasztásának, megbízatása megszűnésének, jogállásának, eljárási és intézkedési jogosultságainak részletes szabályait az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) tartalmazza. A védendő jogok körét a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) rögzíti.

1.1. A jogalkalmazó tevékenység ellenőrzése

Az „ombudsman” intézményének magyarországi meghonosításakor a legtöbbet hangoztatott ellenérv az volt, hogy az országgyűlési biztosok jogilag nem kötelező erejű állásfoglalásai nem tudják majd érdemben befolyásolni a közigazgatás működését. Mára ez a felvetés egyértelműen cáfolható, bebizonyosodott, hogy pusztán a meggyőzés, az értékközvetítés és az ehhez kapcsolódó jogi érvek segítségével a hazai viszonyok között is megvalósítható a sérült jogrend helyreállítása, a méltányosság elvének érvényre juttatása. Sőt, a jogszerűség kategóriájával nem feltétlenül egybeeső igazságosságra törekvés hatékonyabban megközelíthető ilyen eszközökkel, mint

jogi kötelezés révén. A hatóságok jog- vagy érdeksérelmet okozó, illetve ennek veszélyét hordozó döntései kapcsán megfogalmazott kezdeményezéseink és ajánlásaink ugyan jogilag nem kikényszeríthetőek, az érintett hatóságok az esetek túlnyomó részében mégsem zárkóznak el az általunk javasolt intézkedések megtételétől.

Az elmúlt években eredményesen zárult ügyek tanúsítják, hogy a jogszabályi háttér lehetővé teszi a fellépést a kisebbségi jogokkal kapcsolatos sérelmek orvoslása érdekében. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a vizsgálati munka folyamatos és hatékonyabb működésének biztosítása a jövőben elkerülhetetlenné teszi az Obtv. módosítását.

Az országgyűlési biztosok tevékenysége nem ügydöntő jellegű, ennek ellensúlyozásaként az Obtv. széles körű ellenőrzési jogosultságokkal, illetve a döntésre jogosult szerv megkeresésének jogával ruházza fel őket. A jogerősen befejezett ügyekre vonatkozóan jogosultak bármely hatóság ellenőrzésére, eljárásával, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhetnek, a keletkezett iratokba betekinthetnek, annak megküldését, vagy ha ez nem lehetséges, róluk másolat készítését kérhetik. A vizsgált hatóságok ezen kötelezettségeinek teljesítését a hatályos szabályozás semmilyen határidőhöz nem köti. Az egzakt, számon kérhető határidők hiánya oda vezethet, hogy a hatóságok indokolatlanul hosszú ideig nem tesznek eleget a felkérésnek, ezzel elnyújtják az eljárás menetét. Az országgyűlési biztosok által kért vizsgálatok elvégzésére és az annak eredményéről való tájékoztatásra az Obtv. tizenöt napos határidőt biztosít. Garanciális jellege miatt hasonló szabályozást javasolunk a törvényben meghatározott minden olyan egyéb eljárási cselekménynél — így különösen állásfoglalások, vélemények megküldésénél, de akár egyszerű adatközlésnél is —, mely az országgyűlési biztosok vizsgálati munkáját segíti elő.

További problémát jelent az Obtv. alkalmazása során, hogy egyes hatóságok vitatják az országgyűlési biztosok vizsgálat kezdeményezési jogát. Az Obtv. 18. § (3) bekezdése jogalapot teremt arra, hogy azokban az ügyekben, amelyekben a vizsgálat lefolytatására nem rendelkezünk hatáskörrel, közvetlenül az eljárásra jogosult szerv vezetőjénél kezdeményezzük azt. A Székesfehérvár Rádió u. 11. számú ház lakóinak elhelyezése ügyében folytatott vizsgálat során felmerült annak a gyanúja, hogy az önkormányzat megsértette a közbeszerzési eljárásról szóló 1995. évi XL. törvény (továbbiakban: Kbt.) előírásait. A közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése miatti eljárás a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik, így az Obtv. rendelkezéseinek megfelelően a vizsgálat lefolytatását ennek a szervnek a vezetőjénél indítványoztuk. A Közbeszerzések Tanácsának álláspontja szerint a Döntőbizottság hivatalból történő eljárásának megindítását kizárólag a Tanács tagjai kezdeményezhetik. Elismerik ugyan, hogy az Obtv. felhatalmazza az országgyűlési biztosokat vizsgálat kezdeményezésére, de a Kbt.-nek a Döntőbizottságra vonatkozó szabályai szerint az eljárás mégsem indítható meg jogosulttól származó kérelem vagy indítvány hiányában. Ez a jogértelmezési vita rámutat arra, hogy az Obtv. — az országgyűlési biztosok eljárási jogosultságát tartalmazó — rendelkezései, valamint a Kbt. előírásai alapján eltérően értelmezhető a Döntőbizottság eljárásának indítványozására jogosultak köre.

Az alkotmányos visszásságok teljes körű feltárása, orvoslása érdekében szükségesnek tartjuk, hogy a Kbt. szabályainak megsértése esetén az országgyűlési biztosok is kezdeményezhessék a jogsértés tényének megállapítását.

1.2. A kisebbségi biztos és a jogalkotás kapcsolata

Az országgyűlési biztosok elsődleges feladata a végrehajtó hatalom szerveinek (a közigazgatásnak) az ellenőrzése, ezen belül is az egyedi döntések vizsgálata. Az Obtv. ezen az alaptevékenységen túl lehetőséget ad arra, hogy egyedi visszásság esetén vizsgálat alá vonjuk az eljárás alapjául szolgáló jogszabályokat is. Így a jogvédelem szélesebb körére nyílik lehetőségünk, nemcsak a jogalkalmazás folyamatát kísérhetjük figyelemmel, hanem felléphetünk az állampolgárok jogainak megóvása érdekében akkor is, ha a visszásság a jogszabály (állami irányítás egyéb eszköze) fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve a jogi szabályozás hiányosságaira vezethető vissza. A visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatjuk a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását.

A jogalkotás befolyásolása az országgyűlési biztosok legerősebb, ugyanakkor legvitatottabb jogosultsága. A jogalkalmazás ellenőrzése egyértelműen a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódik, ez utóbbi tevékenység azonban érinti a törvényhozás hatáskörét is. Ez a sajátos helyzet felvet néhány olyan problémát, amelyről feltétlenül szólnunk kell. A jogalkotó szervek nemcsak szakmai, hanem politikai felelősséggel is tartoznak a kibocsátott jogszabályokért. Szemléletük szükségszerűen komplexebb, hiszen nemcsak egy adott kérdés szabályozására, hanem a közvetlenül nem, de hatásaiban érintett egyéb területekre is figyelemmel kell lenniük. Ennek megfelelően csak az alábbi két elv betartása mellett kapcsolódhatunk be a jogalkotás folyamatába. Egyrészt minden politikai erőtől független intézményként nem vehetjük át a jogalkotó jogkörét, nem vállalhatunk részt a felelősségéből. Másrészt jogfejlesztő tevékenységünk szűkebb körű, kizárólag az eljárásunk során feltárt, alkotmányos visszásságot előidéző helyzet orvoslásához kötődhet.

Eljárásunk során maradéktalanul eleget kívánunk tenni ezeknek a követelményeknek. A kisebbségi jogok rendszerének szabályozása elmarad az általános emberi jogi jogszabályi háttérhez képest, ezért gyakran találkozunk azzal az esettel, amikor a visszás helyzet a jogi rendezetlenségre vezethető vissza. A jogterület specialitása abban is megmutatkozik, hogy az egymáshoz szorosan kapcsolódó jogszabályok rendszerét csak nagy körültekintéssel lehet egyes elemeiben módosítani. A belső koherencia megőrzése érdekében jogalkotási javaslatainkat csak akkor tesszük meg, ha az éppen aktuális, esetleg meghaladottá vált jogértelmezési gyakorlat új tartalommal való feltöltése (a jogszabály kisebbségbarát szemléletű alkalmazása) nem bizonyul elégséges eszköznek.

A fentiekben vázolt probléma megoldását abban látjuk, hogy külső „nyomásgyakorlóként" megpróbáljuk felgyorsítani a jogalkotás folyamatát, illetve a jogszabály-előkészítés kormányzati láncolatába igyekszünk bekapcsolódni a tervezetek véleményezésével. Az Obtv. ugyan nem nevesíti külön a jogszabály-tervezetek véleményezésének jogát, ám álláspontunk szerint, ha közvetetten is, de felhatalmaz erre. Az eljárásunk alapját képező visszásságot jog- vagy érdeksérelem veszélye is előidézheti, ezért sokkal indokoltabb és célszerűbb az ennek lehetőségét hordozó jogszabálytervezetek kapcsán észrevételeink megfogalmazása, mint a már kiadott jogszabályok bírálata.

Az 1998. évben a jogértelmezés egységesebbé tétele és a kisebbségek irányában kifejtett jogpropaganda érdekében megkereséssel fordultunk a jogalkotó szervek, így a Belügyminisztérium, a Földművelésügyi Minisztérium, a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, a Munkaügyi Minisztérium, a Művelődési és Közoktatási Minisztérium, a Népjóléti Minisztérium, a Pénzügyminisztérium, valamint a Miniszterelnöki Hivatal kisebbségekért felelős politikai államtitkára és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnöke felé. Megfogalmaztuk azon szándékunkat, hogy a nemzeti vagy etnikai kisebbségekkel kapcsolatos jogszabályok (belső rendelkezések, irányelvek stb.) tervezeteibe még azok közzététele előtt betekinthessünk, azokat véleményezhessük. Természetesen ezzel a törekvéssel nem egyfajta sajátos előzetes normakontroll jogát kívánjuk vindikálni, hanem a különböző kisebbségek és a kormányzati szervek közötti, egyre inkább igényelt és önként vállalt mediátori szerepből, tapasztalatokból adódó ismeretanyagot szeretnénk a jogszabály-előkészítés folyamatában megjeleníteni. Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy ez a kezdeményezés részünkről nem jelent semmiféle felelősségátvállalást a kormányzati munkát illetően, hanem olyan jobbító szándékú felajánlásnak tekinthető, mely elsősorban a jogszabályi definíciók egyértelműségének megteremtését, az értelmezési nehézségek kiküszöbölése révén a jogalkotási folyamat hatékonyabbá tételét és gyorsítását célozza.

A kormányzati szervektől eddig érkezett visszajelzések alapján remélhető, hogy hosszú távra létrejöhet az együttműködésnek ez az újfajta módja. Már most is elmondhatjuk, hogy folyamatosan érkeznek véleményünket kérő megkeresések, de mivel ez az eljárás hivatalosan csak 1998 januárjától vette kezdetét, bővebb értékelésére majd a következő évi beszámolóban keríthetünk sort.

Ugyan közvetlenül nem jogalkotási tevékenység, mégis meg kell említenünk azt a gyakorlatot, melyet az általunk alkotmányellenesnek vélt jogszabályokkal kapcsolatban követünk. A magyar jogrendszerben a jogszabályok alkotmányossága felett elsősorban az Alkotmánybíróság őrködik. Nem a mi hatáskörünk tehát, hogy egy jogszabály alkotmányosságát kötelező érvénnyel megítéljük. Ez nem zárja ki, hogy eljárásunk során alkotmányossági szempontból értelmezzük a jogszabályokat, illetve magát az Alkotmány rendelkezéseit, ám figyelemmel kell lennünk az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataira. A két jogintézmény kapcsolatát erősíti, hogy indítványtevő jogosultsággal rendelkezünk az Alkotmánybíróság felé. A beszámoló időszakában egyszer éltünk ezzel a jogosultsággal, az állampolgári jogok biztosával közösen az Alkotmány 70/E. §-ának értelmezését, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítását kértük. Az indítvány ismertetése a beszámoló más fejezetében megtalálható, ezért itt nem fejtjük ki részletesen.

2. A kisebbségi jogokat érintő néhány fontosabb jogszabály rövid áttekintése

A beszámolóban ismertetett jogszabályok a kisebbségi önazonosság erősítése, ápolása és átörökítése szempontjából különösen nagy jelentőséggel bírnak. A kisebbségi lét fennmaradása fontos biztosítékának — a nyelv és a hagyományok megőrzésének — védelmét segítik elő.

2.1. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája

Sajnálatos tény, hogy a magyarországi kisebbségi nyelvek átörökítésének folyamata megszakadt, talán az elmúlt évtizedek helytelen kisebbségpolitikája következtében. Egész nemzedékek nőttek fel úgy, hogy kizárólag a többségi társadalom nyelvét sajátították el. Az utóbbi években a nagyfokú nyelvvesztés lassult, sőt a fiatalabb generációkban erősödik az anyanyelv megismerésének igénye.

Minderre figyelemmel az idei év egyik legjelentősebb jogszabályi változásának a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának 1998. március 1-jei hatálybalépése tekinthető. Ez a dokumentum, bár a kisebbségi jogoknak csak egy összetevőjével, a nyelvhasználati joggal foglalkozik, alapjaiban meghatározhatja a kisebbségvédelem fejlődési irányát.

Magyarország 1992. szeptember 5-én tíz másik állammal együtt aláírta a Kartát, de az egyezményt az Országgyűlés csak 1995-ben erősítette meg. Ezzel az aktussal hazánk szentesítette, hogy a vállalt kötelezettségnek a belső jogi végrehajtási normák révén eleget fog tenni. A jogalkotó szerveket erre az Alkotmány rendelkezései is kötelezik, alkotmányos alapelv ugyanis, hogy a belső jog összhangját meg kell teremteni a nemzetközi szerződésekkel.

A Karta megalkotása annak a felismerésnek a következménye, hogy Európa regionális vagy kisebbségi nyelveinek jelentős része az állami asszimilációs törekvések, az állami érdektelenség, valamint a modern civilizáció uniformalizáló nyomásának köszönhetően veszélybe került. Az egyezmény alapeszméje, hogy e nyelveket a többnyelvűség és sokkultúrájúság szellemében védelembe vegye.

Hazánkban a Nektv. 42. §-a értelmében a kisebbségi nyelvek a következők: a bolgár, a cigány (romani, illetve beás), a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán. Konkrét, intézményes jellegű intézkedéseket ezek közül a horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén nyelv vonatkozásában vállalt Magyarország. Ez a szűkítés nem ellentétes az egyezmény szellemével, hiszen a III. fejezet rendelkezéseinek túlnyomó része eleve csak azokra a területekre vonatkozik, ahol

olyan számú kisebbségi nyelvet használó személy él, ami indokolja az intézkedéseket. A Karta önmagában nem tartalmaz kötelezést, csak annyit ír elő, hogy minden részes államnak vállalnia kell, hogy az egyezmény III. Részének rendelkezései közül legkevesebb harmincöt bekezdést vagy pontot alkalmaz. Ezek közül legalább hármat-hármat az oktatásügy és a kulturális tevékenység köréből, további egyet-egyet az igazságszolgáltatás, a közigazgatási hatóságok, a tömegtájékoztatási eszközök, valamint a gazdasági és társadalmi élet területéről. Magyarország a vállalások számában és jellegében eleget tett az előírásoknak. Az így létrejött katalógus összhangban van a Nektv. rendelkezéseivel, valamint a kisebbségi jogokat rögzítő egyéb jogszabályokkal.

Mivel az egyezmény a beszámoló írásakor még nem lépett hatályba, korai lenne értékelnünk várható hatását. Annyi azonban bizonyos, hogy különösen az oktatás és közigazgatási nyelvhasználat terén olyan célokat fogalmaz meg, melyek csak növekvő állami szerepvállalással valósíthatóak meg.

2.2. Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről

Az emberi jogok védelmét szolgáló hatékony nemzetközi intézményrendszer mára kialakultnak tekinthető. A nemzetközi kisebbségvédelmi mechanizmus létrehozása napjainkban zajló folyamat. Annak a felismerésnek a következménye, hogy az emberi jogok teljes körű és megkülönböztetésmentes biztosítása sem jelent elégséges garanciát a kisebbségek számára. Az ezredforduló felé közeledve a nemzeti és etnikai konfliktusok olyan összetett módon jelentkeznek, hogy szükségessé vált egy önálló kisebbségi kontrollmechanizmus megalkotása, melynek feladata kifejezetten a kisebbségek jogainak biztosítása.

Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményét 1994. november 10-én fogadták el, 1998. február 1-jén lépett hatályba. A dokumentumot kidolgozó kormányközi szakértői bizottság munkájában Magyarország képviselői is részt vettek.

A Keretegyezmény alapgondolata, hogy a kisebbségek védelme nem korlátozódhat egyes jogok kodifikálására, hanem a lehető legteljesebb jogi katalógus megalkotására kell irányulnia. Jelentőségét az adja, hogy ez az első, a kisebbségvédelem teljes területét átfogó, jogilag kötelező ET-dokumentum. Célja a nemzeti kisebbségek védelmét biztosító jogi elvek meghatározása. Összevetve a Nektv. rendszerével az első lényeges különbség, hogy ellentétben a magyar szabályozással, nem tartalmazza a kisebbségek definícióját. A kodifikálás során ugyanis nem sikerült az államok számára egyöntetűen elfogadható fogalmat kidolgozni, ezért — praktikus okokból — eltekintettek ettől, hogy ezzel is elősegítsék a minél szélesebb körű csatlakozást. A másik jelentős különbség a biztosított jogok jellegében figyelhető meg. Míg a magyar jog elismeri a kisebbségek kollektív jogainak létét, addig a Keretegyezmény az egyéni jogok elvén alapul.

A Keretegyezmény a jogosítványok széles skáláját kívánja a kisebbségek számára biztosítani. Ennek a törekvésnek a jegyében a védett jogok körében megtalálható például az önazonossághoz való jog, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az esélyegyenlőséghez való jog, a lelkiismereti és vallásszabadság joga, az elektronikus médiához való jog, a kultúrához, oktatáshoz való jog, a kisebbségi nyelvhasználat joga, a lakossági arányok célzatos megváltoztatásának tilalma, a kisebbségek közéletben való részvételének joga.

A Keretegyezmény alapvetően megfelel a létrehozásakor kitűzött céloknak. Hiányosságként értékeljük azonban, hogy nem kapcsolódódik hozzá egy megfelelő hatékonyságú ellenőrző rendszer, pedig a kisebbségvédelem területén ez legalább olyan fontos, mint a jogok megfogalmazása. A Keretegyezmény kontrollmechanizmusa csupán egy periodikus jelentéstételi kötelezettségből áll, a szerződő felek a főtitkáron keresztül az Európa Tanács Miniszteri Bizottságát kötelesek tájékoztatni a Keretegyezmény végrehajtását érintő lényeges lépésekről.

2.3. A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény

A hazai kisebbségek „öntudatra ébredésének" cáfolhatatlan jele társadalmi szervezeteik számának látványos növekedése. Ezeknek a szervezeteknek tevékenységi körét lehetetlen felsorolni, gyakorlatilag a civil szféra egészét átszövik. Kiemelten fontos szerepük van a hagyományok ápolása, a kultúra megőrzése, az önazonosság-tudat erősítése és a jogvédelem területén.

A nonprofit szférát érintő joganyag rendezetlensége szükségessé tette egy új jogszabály megalkotását. A törvény célja, hogy a civil szervezetek közhasznú tevékenységüket átlátható, rendezett viszonyok között végezhessék. Ennek érdekében a nem állami és nem profitérdekelt szervezetek jogszerű működését és hatékony gazdálkodását világos, áttekinthető módon kívánta újraszabályozni.

A törvény hosszú jogalkotási folyamat eredményeként jött létre. Készítői felismerték, hogy a nonprofit szervezetek helyzetét alapvetően meghatározó törvényt nem lehet a civil szféra elképzeléseinek figyelmen kívül hagyásával elkészíteni. A minél szélesebb társadalmi támogatottság érdekében a törvény szabályozási elveit 1996-ban társadalmi vitára bocsátották. A korábbi elképzeléseket a kapott visszajelzések alapján jelentősen módosították, és az eredeti elgondolások egy részét (például a Nonprofit Felügyelet felállítása) elvetették. Mindezek alapján nehezen érthető, hogy a módosítást követően megalkotott törvénytervezetet miért nem küldték meg véleményezésre az országos kisebbségi önkormányzatok számára. Ezt a mulasztást a kisebbségi jogok súlyos megsértésének tekintjük, ezért kezdeményezéssel, illetve ajánlással fordultunk a Művelődési és Közoktatási Minisztérium felé. (A kezdeményezés teljes szövegét a beszámoló mellékletében közöljük.)

A korábbi szabályozás a kedvezményeket a szervezetek magánjogi státusához kötötte. Az állami források hatékonyabb felhasználása érdekében a törvény a közhasznú tevékenységhez köti a kedvezményekhez való jogosultságot. A jogszabály érdeme, hogy ilyennek tekinti többek között a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének elősegítését, az emberi és állampolgári jogok védelmét,

ideértve a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos pozitív diszkriminációt megvalósító törekvéseket is. A közhasznúság megítélésénél így nemcsak a többségi társadalom értékprioritásai érvényesülnek, hanem a különböző kisebbségi csoportok speciális igényei is. A kiemelten közhasznú szervezet nyilvántartásba vételének további feltétele, hogy olyan közfeladatot lásson el, amelyről törvény előírása alapján állami szervnek vagy helyi önkormányzatnak kell gondoskodnia, valamint hogy tevékenységének legfontosabb adatait a sajtó útján nyilvánosságra hozza.

A közhasznú szervezeteket más jogszabályok rendelkezései szerinti mértékben különböző adó-, vám-, illeték-, valamint egyéb kedvezmények illetik meg. Hazánkban a nonprofit szervezetek finanszírozásának jelentős forrását képezik az állami támogatások, bár a bevételen belül a közpénzek aránya elmarad a nyugat-európai átlagtól. A támogatások elnyerésének leggyakoribb formája a pályázat. Az állam és a civil szervezetek viszonyának rendezését, a pályázati rendszer átláthatóbbá tételét szolgálja a törvény 14. § (2) bekezdése, mely kimondja, hogy: „A közhasznú szervezet az államháztartás alrendszereitől — a normatív támogatás kivételével — csak írásbeli szerződés alapján részesülhet támogatásban." Ez az előírás kiemelten érinti a kisebbségeket, mert vonatkozásukban az állam támogatási kötelezettségét jogszabály írja elő. A Nektv. 55. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állam a mindenkori költségvetési törvényben meghatározott mértékben, az Országgyűlés döntése szerinti megosztásban támogatja a nemzeti vagy etnikai társadalmi szervezetek működését.

A törvény hatásairól korai lenne még érdemben állást foglalnunk, ez csak a gyakorlati tapasztalatok birtokában tehető meg. Remélhetően azonban elő fogja segíteni a kisebbségi szervezetek nagyobb pénzügyi biztonságát, önállóságát és az állam pénzügyi kötelezettségeinek számonkérhetőségét is.

2.4. A cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagról szóló 1093/1997. (VII. 29.) Korm. határozat

Jogforrástani szempontból nem minősül jogszabálynak, de a beszámolóban mégis szólnunk kell a hazai joggyakorlatban egyedülálló, komplex esélyegyenlőség-javító intézkedéscsomagról.

A magyarországi cigányság jelentős részének élethelyzetében hatalmas mértékű visszaesés következett be az elmúlt évtizedben. A munkaerőpiac átstrukturálódása következtében a roma lakosság tömegei vesztették el munkahelyüket. Hátrányos helyzetüket fokozza, hogy a munkanélkülivé váltak általában alacsony iskolai végzettségűek, így foglalkoztatási programok nélkül kevés esélyük van az elhelyezkedésre. A cigányságnak a szociális helyzetéből adódó nehézségeken túl meg kell küzdenie a társadalmi előítéletekkel is.

A Kormány felismerte ennek a folyamatnak a cigányság, de a többségi társadalom egésze szempontjából is jelentkező veszélyeit. Az intézkedéscsomagban megfogalmazott célok jogalapját az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése teremti meg, mely kimondja, hogy a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőség megteremtését szolgáló intézkedésekkel is segíti. A kormányhatározat a programok és intézkedések széles körét öleli fel. Egyaránt érinti az oktatás, közművelődés, foglalkoztatás, földművelés, állattenyésztés területét, térségi, diszkriminációellenes, szociális, egészségügyi és lakásprogramokat. Kidolgozásuk nem egyes szaktárcák feladata, a kormányhatározat a minisztériumok együttműködését írja elő. A közös munkát az indokolja, hogy egyes intézkedéseket (például a diszkriminációellenes programot) csak a kormányzati szervek tevékenységének összehangolásával lehet megvalósítani. Ezt a feladatot a Cigányügyi Koordinációs Tanács látja el. A Tanács munkájának folyamatos figyelemmel kísérése során szerzett tapasztalataink alapján szükségesnek tartjuk e helyütt is felhívni a figyelmet arra, hogy a cigányság speciális problémáinak a megoldása nem egyetlen tárca, hanem valamennyi kormányzati szerv feladata. A gyakorlat ugyanis azt mutatja, hogy sokan hajlamosak a feladatokat automatikusan a Belügyminisztérium felelősségi körébe utalni. Kétségtelen, hogy a belügyi tárcának — önkormányzati és rendészeti ágazati irányítói szerepköréből adódóan — jelentős feladatai vannak, ebből azonban nem származhat kizárólagos felelősség a kormányzati munka koordinálásáért, illetve e tekintetben nem várható el a minisztériumtól túlsúlyos szerepvállalás.

A kisebbségi biztos független, kizárólag az Országgyűlésnek felelős szervként nem alakíthatja közvetlenül a Kormány kisebbségpolitikáját. Alkotmányos feladatköréből adódóan a véleményezésen túlmenően nem működhet közre a cselekvési programok kidolgozásában. Üdvözöljük azonban az intézkedési csomagban megfogalmazott célokat, azokkal alapjaikban egyetértünk. Támogatjuk azt a törekvést, hogy a minél eredményesebb megvalósítás érdekében a roma szervezeteket, így az országos önkormányzatot bevonják a programok készítésébe és végrehajtásába. Munkánk során természetesen figyelemmel szeretnénk kísérni az intézkedéscsomag gyakorlati megvalósulását.

3.
A jogalkotásban rejlő lehetőségek, a fejlődés főbb irányai

Az elmúlt évi parlamenti beszámolóban részletesen elemeztük az antidiszkriminációs jog akkori állapotát, és továbbfejlesztésének lehetséges irányait. Megállapítottuk, hogy a hatályos jogszabályok és a meglévő alkotmányvédelmi eszközök általában, de nem mindig jelentenek elegendő garanciát a kisebbségek diszkriminációjának kizárásához.

A foglalkoztatás területén jelentkező hátrányos megkülönböztetést tilalmazó jogszabályok elemzése alapján például megállapítottuk, hogy nem biztosított a jogilag lehetséges védelem a munkaviszony létesítésénél jelentkező előítéletességgel szemben, ezért is ajánlottuk — az antidiszkriminációs jogalkotás keretében — megfontolásra a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény és a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény módosítását, valamint a 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendeletben szabályozott, „dolgozó

szabálytalan alkalmazása" miatt kiszabható pénzbírság összegének emelését.

Felvetéseink közül eddig ez utóbbi valósult meg, ugyanis 1997. március 20-án hatályba lépett egy új szabálysértési alakzat, amely már nevesítetten szankcionálja a munkavállaló hátrányos megkülönböztetését. (Az új szabályozás értelmében az a foglalkoztató, aki a munkáltató alkalmazását nemre, korra, nemzetiségre, fajra stb. tekintettel, továbbá minden egyéb, a munkaviszonnyal össze nem függő körülmény miatt jogellenesen megtagadja, illetve hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.)

Természetesen önmagában a szabálysértési pénzbírsággal nem lehet meggátolni a munkavállalókkal szembeni diszkriminációt, mégis előrelépésnek tekintjük ezt a rendelkezést, mivel egyértelműbbé teszi a foglalkoztatók számára a tilalmazott magatartásokat, és a korábbi szabályozáshoz képest erősebb szankciót — a szabálysértés esetén kiszabható legmagasabb összegű pénzbírságot — helyez kilátásba.

Egy, a diszkriminatív magatartási formák gyakoriságának a csökkenése irányába ható jogszabály megszületése azonban nem jelenti feltétlenül azt, hogy a gyakorlatban automatikusan érvényesül is.

Az új előírás ugyanis csak akkor jelent tényleges visszatartó erőt, ha az arra feljogosult szervek rendszeresen ellenőrzik a betartását és minden esetben, következetesen fellépnek a szabálysértés elkövetőivel szemben.

Annak érdekében, hogy a jogszabály ne puszta deklaráció legyen, az szükséges, hogy az ellenőrző hatóságok — jelen esetben a munkaügyi és munkavédelmi felügyelő, illetve a bányahatóságok — fokozott figyelmet fordítsanak a jogsértések feltárására és természetesen a preventív intézkedések megtételére is.

A kisebbségi jogok országgyűlési biztosához érkezett konkrét panaszügyek tapasztalatai alapján természetesnek mondható, hogy kiemelten foglalkozunk a diszkrimináció kérdéskörével. Az 1997. év folytatásaként, amelyet a „A rasszizmus, és intolarenciaellenesség évének" nyilvánítottunk, 1998-ban át kívánjuk tekinteni az antidiszkriminációs jogalkotás helyzetét, a hátrányos megkülönböztetést tiltó jogszabályok „aktualizálásának", illetve a gyakorlati követelményekhez igazodó módosításának a lehetőségeit. Az idei esztendőt ezért is indokolt az „Antidiszkrimináció Évének" tekinteni.

E körben alapvetően két irányban lehet a jogalkotásnak mozgástere. Mindenekelőtt azt tartjuk szükségesnek és járható útnak, ha az egyes ágazatokra vonatkozó speciális jogszabályok előkészítése során — például általában az oktatást, a foglalkoztatást és az egyes hatósági ügyeket illetően — javaslatokat dolgozunk ki, és ajánlásokat fogalmazunk meg a jogalkotásért felelős szervek részére, illetve részt veszünk azokban a jogszabály-előkészítő műhelymunkákban, amelyek a különböző kisebbségvédelmi garanciák megteremtését szolgálják.

Ezzel párhuzamosan természetesen vizsgáljuk a lehetőségét annak is, hogy egy külön — a komplexitás igényével megfogalmazandó — diszkriminációellenes törvényt milyen tartalommal és formában célszerű megalkotni.

Szilárd meggyőződésünk ugyanis, hogy az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt, a hátrányos diszkrimináció minden formáját tiltó, általános rendelkezés csak akkor tölthető ki tartalommal, ha megfelelő szabályrendszer áll rendelkezésre az élet legkülönbözőbb területein tapasztalható hátrányos megkülönböztetés feltárása, a diszkrimináció lehetőségét hordozó jogviszonyok ellenőrzése, a bekövetkezett sérelmek szankcionálása és kompenzálása, valamint nem utolsósorban, ezek megelőzése érdekében.

V.
MELLÉKLETEK

1. számú melléklet

A kisebbségi biztos 1997. évi hazai és nemzetközi programjának főbb eseményei

A kisebbségi ombudsman intézményét Európában elsőként vezette be az 1993. évi kisebbségi törvény. 5 évvel a törvény megszületése és 3 évvel az intézmény tényleges létrejötte után is újító és bátor lépésnek tartják ezt számos európai országban, éppen ezért övezi a kisebbségi biztos munkáját nagy nemzetközi érdeklődés.

Ezt bizonyítja a Budapesten akkreditált nagykövetségek diplomatáinak konzultációs igénye, a különböző külföldi delegációk számára szervezett találkozók és külföldi egyetemek, társadalmi szervezetek meghívásai, felkérései előadások megtartására. A mellékelt naptár tartalmazza mindazoknak a találkozóknak, előadásoknak a felsorolását, amelyeken a kisebbségi biztos a múlt év folyamán részt vett.

Magyarország 1990. novembere óta tagja az Európa Tanácsnak és szakosodott szerveinek, így az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának. A kisebbségi ombudsman 1997. májusa óta képviseli országunkat ebben a bizottságban. A múlt év plenáris üléseinek napirendi pontjai alapján a megvitatott kérdések a következő főbb csoportokra oszthatók:

— az Európa Tanács és ezen belül az ECRI működésére, munkájára vonatkozó konkrét, többek között adminisztratív kérdések;

— az Európa Tanács tagállamairól szóló országjelentések elkészítése és megvitatása, ajánlások elkészítése;

— az ECRI szakosodott bizottságainak munkája;

— a rasszizmus és intolerancia elleni küzdelem részeként beindított különböző kampánymunkák figyelemmel kísérése;

— a rasszizmusról és intoleranciáról helyzetfelméréseket készítő kutatóintézetek munkájának értékelése;

— az együttműködés különböző formáinak kialakítása az Európai Unióval és emberjogi nem kormányzati szervezetekkel.

Az események naptári sorrendben

Február

1. Pécs (Lenau Ház) — a kisebbségi biztos előadása „Önkormányzati modellek” címmel.

16. Visegrád (Silvánus Szálló) — részvétel a Naumann konferencián, melynek témája a „kisebbségek és a médiatörvény”.

18. James Goldston, a European Roma Rights Center budapesti irodájának jogi igazgatója tájékozódott a kisebbségi ombudsman intézményéről, valamint a magyarországi romák helyzetéről.

20. Max van der Stoel, az EU kisebbségjogi biztosának látogatása az ombudsmannál.

26. Roman Herzog, a Német Szövetségi Köztársaság szövetségi elnökének hivatalos magyarországi látogatása. Kerekasztal-megbeszélés a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről. Vitaindító előadást tartott és a vitát vezette a kisebbségi biztos.

27. Előadás a JPTE-n a kisebbségek szerepéről az európai integrációs folyamatban.

28. Szigetújfalu — előadás és fórum a német kisebbségi önkormányzat szervezésében az önkormányzati törvényről.

Március

3. Baja — a Magyarországi Német Művelődési Központban a kisebbségi intézményekről és az önkormányzatokról tartott előadást az ombudsman.

7—10. A kisebbségi biztos az Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központjának meghívására Kievben részt vett egy, a készülő ukrán ombudsmantörvényt megvitató értekezleten.

16. Dr. Kaltenbach Jenő Heidelbergben részt vett a Német Sinti és Roma Kultúrközpont megnyitásán.

17—23. Dr. Kaltenbach Jenő és három munkatársa a Minority Rights Group meghívására egyhetes angliai tanulmányúton vett részt, ahol a tapasztalatcserén túl előadást is tartott a birminghami egyetemen a kisebbségi ombudsmani intézményről.

28. A nemzeti kisebbségek Jogainak Biztosításával Foglalkozó Magyar—Ukrán Parlamentközi Vegyes Bizottság Ukrán Tagozatának négytagú küldöttsége 1997. március 26—28. között Magyarországra látogatott. A kisebbségi biztos a parlamentben tájékoztatót tartott részükre a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, illetve ombudsmani tapasztalatairól.

Április

4—7. Sinaia — a kisebbségi biztos Romániában részt vett azon a tanácskozáson, amelyet a közép- és dél-európai multikultúrális és multietnikai közösségekben létrejött helyi önkormányzatokról a Minority Rights Group szervezett.

8. Dr. Kaltenbach Jenő hivatalában fogadta Michaela Geiger asszonyt, a Bundestag alelnökét, aki hivatalos látogatáson tartózkodott Magyarországon.

9. Salgótarjánban a megyei kisebbségi referensek első találkozóján dr. Kaltenbach Jenő a kisebbségi önkormányzatok működési tapasztalatairól tartott előadást.

17. Előadás Mosonmagyaróváron a Győr-Moson-Sopron megyei kisebbségi önkormányzatok részére.

18. Fórum a Szegedi Cigány Programról Szegeden, a Bartók Béla Művelődési Központban a cigány etnikummal foglalkozó pedagógusok, szociális munkások részére.

24. Mainz — „A magyarországi kisebbségek jogi helyzete” címmel a kisebbségi ombudsman előadást tartott a mainzi egyetemen.

Május

7. Ausztria — a FUEV éves konferenciája.

9. Országos Média Konferencia Gyulán. A kisebbségi biztos előadásának címe: „A Magyarországon élő nemzetiségek a médiában”.

13. Párizs — a kisebbségi ombudsman előadást tartott a Sorbonne-on a magyarországi kisebbségek jogi helyzetéről, valamint az ombudsmani intézmény lényegéről.

14. A megyei közigazgatási hivatalok vezetőinek részvételével tanácskozást rendezett a kisebbségi biztos a Fővárosi Közigazgatási Hivatalban, melynek témája a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának éves beszámolója és az ahhoz kapcsolódó jövőbeni feladatok voltak.

15. David van Cleve, az Amerikai Nagykövetség belpolitikai kérdésekkel foglalkozó diplomatája eszmecserét folytatott a kisebbségi biztossal a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről.

17. A kisebbségi biztos ezen a napon Dorogon a kitelepítés áldozatai emlékművének avatásán mondott beszédet.

27. A marosvásárhelyi székhelyű Liga PRO EUROPA, az Európai Unió PHARE programja keretében megszervezett Demokrácia Kollégiumának 24 tagú román—magyar vegyes nemzetiségű csoportjával találkozott a kisebbségi biztos, és előadást tartott a magyarországi kisebbségek helyzetéről és az ombudsmani intézményről, majd válaszolt a diákok kérdéseire.

30. Baja — a Német Oktatási Központban előadás hangzott el „Gondolatok egy multikulturális autonómiáról” címmel.

Június

4. Szekszárd — a Tolna megyei kisebbségi önkormányzatok elnökeinek találkozója — előadás a Megyeháza Dísztermében a kisebbségi önkormányzatok működési tapasztalatairól.

6. Előadás a Roma Akadémia keretében, melyet a Magyarországi Roma Parlament és az Amaro Drom hozott létre. Az előadás témája a kisebbségi jog értelmezése volt.

9. Jakob Haselhuber, az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosa térségünkkel foglalkozó munkatársának látogatása Hivatalunkban. A találkozó témája a hazai szlovákság aktuális problémái voltak.

10—13. Strasbourg — ECRI

27. Nemtzeti, Etnikai Kisebbségi Szakmai Nap a Pest megyei Megyeházán.

Július

5. Szentgotthárd — a Vas megyei kisebbségi önkormányzatok fóruma.

18—20. A Lengyel Nemzetközi Kapcsolatok Intézete szervezésében Varsóban sor került annak a konferenciának az első fordulójára, amelyen 5 ország (Ukrajna, Románia, Szlovákia, Csehország és Magyarország) képviselői megvitatták a területükön élő nemzeti és etnikai kisebbségek problémáit, jogi helyzetük szabályozását.

Augusztus

17—23. Riga — az ECRI 3. sz. országbizottságának ülése (CBC 3)

31. Bóly — városavató ünnepség.

Szeptember

3. A Rákóczi Szövetség meghívására Szentendrén a határon túli magyar fiatalok képviselői részére szervezett táborban előadást tartott a kisebbségi biztos az ombudsmani intézmény szerepéről és jelentőségéről.

4. Oktatási Nyílt Nap a budapesti és Pest megyei ügyfelek részére.

5. A budapesti és Pest megyei nemzetiségi oktatási intézmények pedagógusai részvételével oktatási fórumot rendeztünk a Pest Megyei Megyeházán.

8—12. VI. Európai Ombudsman Konferencia Izraelben.

15—18. Strasbourg — ECRI

19. Friedrich—Naumann—Stiftung — előadás a „Promoting Tolerance in Central and Eastern Europe” keretében arról, hogy mit tesz Magyarország az etnikai feszültségek enyhítéséért, milyen szerepet játszik e tekintetben az ombudsmani intézmény.

22. Az ombudsman Tiszavasváriban személyesen találkozott a „külön ballagást” elrendelő iskolavezetés, az önkormányzat és a helyi cigányság képviselőivel.

26. Szekszárd — „Kisebbségek Közép-Európában” nemzetközi konferencia, előadás.

29—30. Pécs — Oktatási Nyílt Nap és Fórum.

Október

3. A Romédia Alapítvány konferenciát rendezett, amelyen a kisebbségi biztos előadásában arra a kérdésre próbálta megtalálni a választ, hogy milyen mértékben vállalhatja fel a média a kisebbségek érdekképviseletét.

8. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal szervezésében a Munkaügyi Minisztériumban tanácskozást tartottak a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos államigazgatási munka fejlesztésének lehetőségéről. Ennek keretében az ombudsman előadást tartott az állam szerepéről a kisebbségi politikában.

15. „A magyarországi szlovákok” — tanácskozás az „Útmutató” legújabb kiadványáról, amelyhez az utószót dr. Kaltenbach Jenő írta.

17—19. Varsó — a lengyel Külügyi Intézet szervezésében konferencia a közép-kelet-európai kisebbségek helyzetéről.

20—21. Békéscsaba — Békés Megyei Oktatási Nyílt Nap és Fórum.

27—28. Miskolc — Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Oktatási Nyílt Nap és Fórum.

30. A Holland Külügyminisztérium Magyarországgal foglalkozó referensét hivatalában fogadta a kisebbségi biztos. Ugyanezen a napon az Európai Unió szervezésében Magyarországra látogató többnemzetiségi delegáció tagjaival találkozott az ombudsman és bemutatta a Hivatal működését.

31. Almáskamarás (Békés megye) — a németországi testvérváros küldöttségének látogatásakor a magyarország kisebbségek helyzetéről beszélt a kisebbségi biztos.

November

4. Előadás a Szlovák Kulturális Intézetben a kisebbségi törvény és a választási törvény módosításával kapcsolatban felmerülő kérdésekről.

6. Budapest — Rajk László Kollégium — előadás: „Az ombudsman és a kisebbségek”.

7. A Szepetneki Német Kisebbségi Önkormányzat irodaavatója.

10. Solymár — előadás „A kisebbségek helyzete és perspektívája”.

14. Békéscsaba — a „Haudujudu” klub összejövetele — előadás „A kisebbségi ombudsman intézménye” címmel.

24—28. Strasbourg — ECRI

December

3. Találkozó a Magyarországi Szlovákok Szövetségének vezetőivel.

5. Előadás a Budaörsi Német Kisebbségi Önkormányzat szervezésében tartott kisebbségi fórumon.

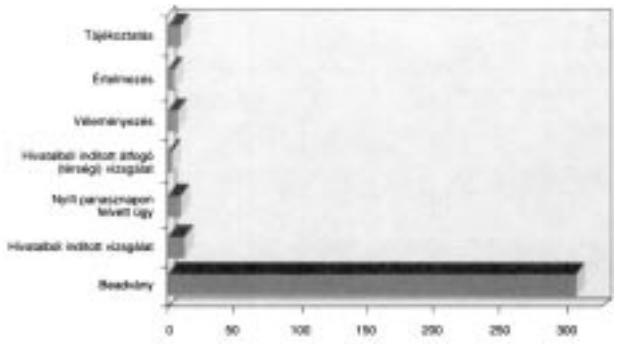
8. Előadás a TIT Komárom-Esztergom Megyei Egyesületének felkérésére a kisebbségi jogok érvényesüléséről, valamint a nemzetiségi önkormányzatok működésének tapasztalatairól.

2. számú melléklet

Ügyforgalmi statisztika

I. Az 1997. január 1. és 1997. december 31. között beérkezett ügyiratok statisztikai feldolgozása

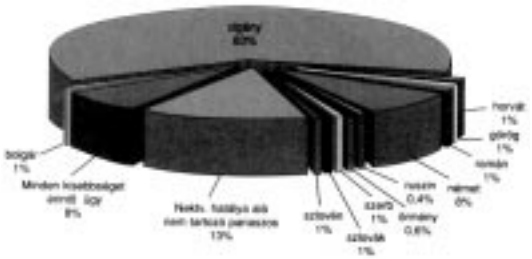
Beadvány	306
Hivatalból indított vizsgálat	12
Nyílt panasznapon felvett ügy	10
Hivatalból indított átfogó (térségi) vizsgálat	3
Véleményezés	7
Értelmezés	4
Tájékoztatás	10
Összesen:	352



*II. Az ügyekben érintett kisebbségek**

	1997-ben érkezett	1997-ben befejezett
Bolgár	2	2
Cigány	222	171
Görög	3	3
Horvát	5	2
Lengyel	—	—
Német	29	25
Örmény	1	2
Román	4	3
Ruszin	1	1
Szerb	4	3
Szlovák	4	2
Szlovén	2	2
Ukrán	—	—
Nektv. hatálya alá nem tartozó panaszos	48	35
Minden kisebbséget érintő ügy	27	21
Összesen:	352	272

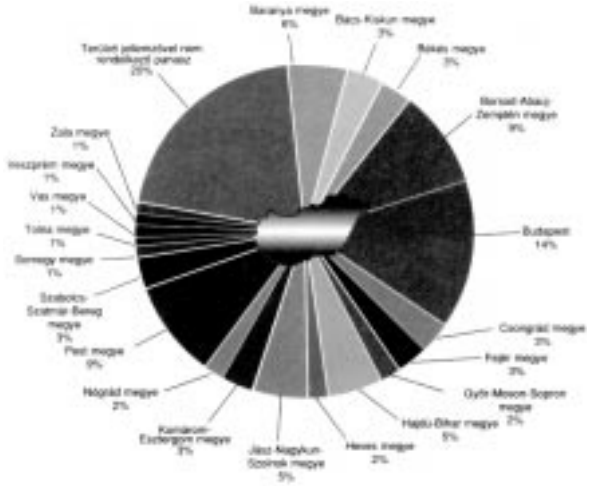
* Egy ügy több kisebbséget is érinthet.



*III. A beérkezett beadványok területi megoszlása**

	1997-ben érkezett	1997-ben befejezett
Baranya megye	20	12
Bács-Kiskun megye	10	10
Békés megye	9	5
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	30	22
Budapest	49	45
Csongrád megye	12	11
Fejér megye	10	10
Győr-Moson-Sopron megye	8	7
Hajdú-Bihar megye	16	15
Heves megye	8	7
Jász-Nagykun-Szolnok megye	17	11
Komárom-Esztergom megye	10	7
Nógrád megye	8	8
Pest megye	30	18
Somogy megye	5	5
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	12	10
Tolna megye	19	18
Vas megye	5	3
Veszprém megye	2	3
Zala megye	3	2
Területi jellemzővel nem rendelkező panasz	69	41
Összesen:	352	270

* Egy beadvány több megyét is érinthet.

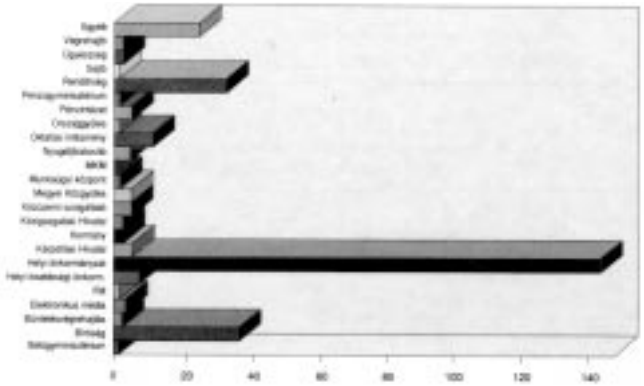


*IV. Panasszal vagy hivatalbóli vizsgálattal érintett hatóság**

	1997-ben érkezett	1997-ben befejezett
Belügyminisztérium	2	2
Bíróság	37	38
Büntetés-végrehajtás	2	1
Elektronikus média	3	3
Földművelésügyi Minisztérium	1	1
Helyi kisebbségi önkormányzat	7	6
Helyi önkormányzat	145	111
Kárpótlási Hivatal	5	6
Kormány	2	1
Közigazgatási Hivatal	2	2
Közüzemi szolgáltató	5	4
Megyei közgyűlés	5	5

	1997-ben érkezett	1997-ben befejezett
Munkaügyi Központ	1	—
Művelődési és Közoktatási Minisztérium	16	5
Nyugdíjbiztosító	4	5
Oktatási intézmény	11	4
Országgyűlés	1	1
Pénzintézet	5	3
Pénzügyminisztérium	1	2
Rendőrség	33	31
Sajtó	1	—
Ügyészség	2	1
Végrehajtó	2	2
Egyéb	25	20
Összesen:	318	254

* Egy beadvány több hivatalt is érinthet.



V. Ajánlások, kezdeményezések 1997 folyamán

Összes ajánlás	4
Összes kezdeményezés	22
Elfogadott ajánlás	4
Elfogadott kezdeményezés	18
Folyamatban lévő ajánlás	—
Javaslat	1
Álláspont kialakítása	1

*VI. Az ajánlásokkal, kezdeményezésekkel érintett szervek felsorolása**

Belügyminisztérium	1
Cigány kisebbségi önkormányzat	1
Helyi önkormányzat	13
Megyei közigazgatási hivatal	4
Megyei Önkormányzat	1
Művelődési és Közoktatási Minisztérium	5
Népjóléti Minisztérium	1
Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság	1
Országgyűlés	1
Pénzügyminisztérium	1
ORFK	1
ÁNTSZ	1
Magyarországi Cigányokért Közalapítvány	1
Országgyűlés Kisebbségjogi Bizottság	1

* Egy ajánlás több szervet is érinthet.

VII. Az ügy alapjául szolgáló kisebbségi jogsértés, a beadványozó megítélése szerint

Egyéni kisebbségi jog	166
Közösségi kisebbségi jog	74
Egyéni és közösségi kisebbségi jog	14
Kisebbségi jogot nem érintő	26
Összesen:	280

VIII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések

Áttétel	10
Vizsgálat nélkül elutasított	39
Vizsgálat után elutasított*	30
Vizsgálat eredményesen befejezve, tényleges intézkedés:	
— tájékoztatás	137
— ajánlás	4
— kezdeményezés	22
— véleményezés	7
— javaslat	5
— álláspont kialakítása	12
— mediálás	3
Folyamatban:	83
Befejezett:	269
Összesen:	352

* Ezekben az ügyekben a vizsgálatot lefolytattuk, de kisebbségi jogsértésre nem derült fény.

3. számú melléklet

A sátoraljaújhelyi önkormányzat alkotmányellenes határozata visszavonására vonatkozó kezdeményezés

I.

1. Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának Képviselő-testülete 1997. június 20-án a Sátoraljaújhelyi Cigány Kisebbségi Önkormányzat kezdeményezésére rendkívüli ülést tartott, amelyen megtárgyalta a város közrendjének és közbiztonságának alakulását, különös tekintettel egyes, a közbiztonságot veszélyeztető cselekményekre. Az ülés eredményeképpen a Képviselő-testület 129/1997/7756. (VI. 20.) számmal határozatot hozott, amelyben

a) elhatározta, hogy a város életébe beilleszkedni nem tudó, a közbiztonságot megsértő és veszélyeztető személyeket nemkívánatos személyeknek nyilvánítja, és a jövőben megtesz mindent annak érdekében, hogy ezeknek a személyeknek a városból való elköltözését törvényes eszközökkel elérje, valamint megakadályozza az ilyen személyek városba való beköltözését, és ennek érdekében Ügyrendi és Kisebbségi Bizottságát megbízta ezeknek a törvényes lehetőségeknek a megtalálásával;

b) elhatározta, hogy a közrendvédelmi feladatának koordinálására Közbiztonsági Tanácsot hoz létre, valamint lépéseket tesz a közrend és közbiztonság javítása érdekében;

c) elhatározta, hogy a közrend és közbiztonság szempontjából beilleszkedni nem tudó, szociálisan nehéz helyzetben lévő családok elköltözését támogatni fogja.

2. A határozatról való tudomásszerzésemet követően az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. §-ának (2) bekezdése alapján az ügyben hivatalból vizsgálatot indítottam. Miután az Önkormányzat határozatával és az alapjául szolgáló körülményekkel az írott és az elektronikus sajtó is foglalkozott, országgyűlési képviselők is hozzám fordultak, kérve a vizsgálat lefolytatását.

3. A vizsgálat eredményeképpen a rendelkezésemre álló adatok alapján a következőket állapítottam meg.

3.1. Megállapítom, hogy Sátoraljaújhely Város Önkormányzata 129/1997/7756. (VI. 20.) számú határozatának jelen kezdeményezés *a)* és *c)* pontjában foglalt megállapításai megsértették az Alkotmánynak az igazságszolgáltatás bírói monopóliumát [57. § (1) bek.], az ártatlanság vélelmét [57. § (2) bek.], a mozgás szabadságát és a tartózkodási hely megválasztásának szabadságát [58. § (1) bek.], valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [70/A. § (2) bek.] biztosító és megállapító rendelkezéseit. Mindezek alapján az Obtv. 21. §-ának (1) bekezdése alapján

k e z d e m é n y e z e m

az alkotmányellenes határozat visszavonását.

3.2. Megállapítom, hogy Sátoraljaújhely Város jegyzője azzal, hogy nem jelezte Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselő-testületének, hogy döntése és eljárása alkotmánysértő, megszegte a helyi önkormányzatokról szóló 1993. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 36. §-ának (3) bekezdésében írt kötelezettségét, ezért az Obtv. 24. §-a alapján

k e z d e m é n y e z e m

vele szemben a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 50. §-a alapján fegyelmi eljárás lefolytatását.

3.3. Megállapítom, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal azzal, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében nem észlelte Sátoraljaújhely Város Önkormányzata határozatának alkotmánysértő voltát, és ennek alapján nem tette meg a szükséges intézkedéseket, megsértette az Ötv. 98. §-ának (3) bekezdésében és 99. §-ában foglalt kötelezettségét.

3.4. Az Obtv. 18. §-ának (3) bekezdése alapján

f e l k é r e m

Borsod-Abaúj-Zemplén Megye Főügyészét vizsgálat lefolytatására annak megállapítására, hogy a rendőrség szervei a közbiztonságot sértő és veszélyeztető cselekmények megelőzésében és felderítésében megfelelő módon gyakorolták-e hatáskörüket, és megsértették-e a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. évi törvény (a továbbiakban: Rtv.) 1. §-a (2) bekezdésének *a)* pontjába, valamint 2. §-a (1) és (2) bekezdésében foglalt kötelezettségüket.

II.

1. Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának az I. részben hivatkozott határozata, valamint a határozat alapjául szolgáló eljárása a következők miatt alkotmányellenes.

1.1. A rendelkezésemre álló bizonyítékok alapján megállapítható, hogy Sátoraljaújhely közbiztonsága az alkotmányellenes határozat meghozatalát megelőző időben érzékelhetően megromlott. Napirenden voltak a köznyugalmat és a közrendet súlyosan sértő, garázdajellegű cselekmények, amelyek a lakosság körében érthető módon nyugtalanságot váltottak ki. Az önkormányzatra egyre fokozódó, határozott és azonnali intézkedéseket követelő nyomás nehezedett, amely nyomásnak az önkormányzat egy (a helyi cigány kisebbségi önkormányzat által kezdeményezett) rendkívüli testületi ülés összehívásával, és az azon elhatározott intézkedésekkel akart megfelelni.

Amint az az ülés jegyzőkönyvéből megállapítható, a testületben az ülés megkezdését követően többséget kapott az az álláspont, amely a kialakult helyzetért a településre nem sokkal azelőtt költözött, cigány etnikumú állampolgárokat tette kizárólagosan felelőssé, és elhatározta, hogy a probléma egyedüli megoldását a közbiztonságot általában javító intézkedéseken túlmenően az jelentheti, ha az önkormányzat minden rendelkezésére álló eszközzel eléri, hogy ezek az állampolgárok költözzenek el a településről.

1.2. A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatás a bíróságok kizárólagos hatáskörébe tartozik. A bíróság a büntetőeljárás során szigorúan meghatározott anyagi és eljárásjogi szabályok érvényesítése mellett állapítja meg a jogellenes magatartást megvalósító személyek felelősségét. A büntetőjogi felelősség megállapítása jogi értelemben egy meghatározott cselekmény egy meghatározott megvalósítójára vonatkozhat, és a felelősség megállapításának kizárólag a bíróság jogerős határozatának kihirdetése után lehet bármilyen jogkövetkezménye. Eme elvek megvalósulásának biztosítéka a bíróságok és az eljáró bíró kizárólag törvényeknek való alávetettsége, a büntetőeljárás bírósági szakaszának nyilvánossága, a védelemhez való jog érvényesülésének biztosítása stb.

Anyagi alkotmányossági értelemben ezt jelenti az Alkotmány 57. §-ának (1) bekezdésében megfogalmazott az az alapelv, amely szerint a Magyar Köztársaságban az egyének büntetőjogi felelősségét kizárólag a törvény által felállított független és pártatlan bíróság jogosult megállapítani. Eljárási alkotmányossági értelemben pedig ezt jelenti az Alkotmány 57. §-ának (2) bekezdésében megfogalmazott alapelv, amely szerint senkit sem lehet bűnösnek tekinteni mindaddig, amíg

büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata meg nem állapítja.

Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselő-testületének hivatkozott határozata az előző bekezdésben felsorolt alkotmányos alapelveket sértette meg azzal, hogy (anélkül, hogy bírósági hatáskörrel rendelkezne, és ebből következően eljárásának alkotmányosságát garanciális jellegű anyagi és eljárási jogi szabályoknak az érvényesülése biztosítaná) megállapította meghatározott személyeknek a felelősségét a település közrendjének és közbiztonságának romlásáért. Állampolgárok alkotmányos jogait nemkívánatos személyeknek való nyilvánításukkal még akkor sem lehet korlátozni, ha az a közrend és a közbiztonság védelmére, tehát alkotmányossági szempontból releváns szempontokra való hivatkozással történik. Az önkormányzat olyan hatalmat vindikált ezzel magának, amelyet jogállamban az Alkotmány megsértésének veszélye nélkül egyetlen állami szerv sem tehet meg: a határozata által érintett személyeknek anélkül állapította meg a felelősségét egyes cselekmények elkövetésében (illetve állapította meg potenciális bűnelkövető mivoltukat), hogy azok védekezni tudtak volna az őket ért vádak ellen.

Az Alkotmánynak az igazságszolgáltatás bírói monopóliumát [57. § (1) bek.] és az ártatlanság vélelmét [57. § (2) bek.] megállapító rendelkezései ugyanis éppen azt a célt szolgálják, hogy a személyek legsúlyosabb jogkövetkezményekkel járó büntetőjogi felelősségét kizárólag olyan állami szerv állapíthassa meg, amely határozataiban csak a jogszabályok rendelkezéseinek van alávetve. Ezzel biztosítható ugyanis, hogy a bíróság csak az egyén büntetőjogi felelősségének megállapítása szempontjából releváns körülményeket vegye figyelembe büntetőjogi felelősséget megállapító határozatának meghozatalakor.

1.3. A felelősség megállapításán túlmenően Sátoraljaújhely Város Önkormányzata jogkövetkezményt is alkalmazott határozatában a megvádolt személyekkel szemben, amikor kilátásba helyezte azok elköltözésének minden törvényes eszközzel való előmozdítását. Az önkormányzat ezzel tulajdonképpen a kitiltás mellékbüntetést [Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 60. §] alkalmazta ezekkel a személyekkel szemben anélkül, hogy erre jogosultsága lett volna. A Btk. szerint azt, akinek ott-tartózkodása a közérdeket veszélyezteti, egy vagy több helységből vagy az ország meghatározott részéből ki lehet tiltani. A Btk. azonban meghatározott feltételek esetén engedi ezt a jogkövetkezményt alkalmazni a bűncselekmény elkövetőjével szemben. Ezek a feltételek (azon túlmenően, hogy ennek a jogkövetkezménynek az alkalmazására is kizárólag bíróság jogosult egy meghatározott személy meghatározott cselekményével kapcsolatban indult büntetőeljárást lezáró határozatában a büntetőjogi felelősség megállapítását követően) a következők. A jogkövetkezmény alkalmazásának kizárólag meghatározott bűncselekmény elkövetésével kapcsolatosan van meg a lehetősége, amennyiben az elkövetőt szabadságvesztés főbüntetésre ítélték.

Látható tehát, hogy eme büntetőjogi jogkövetkezmény alkalmazásának szigorúan meghatározott alkotmányos és törvényi feltételei vannak. Jogállamban ezeknek a feltételeknek a hiányában nem lehet senki büntetőjogi felelősségét megállapítani, és nem lehet vele szemben büntetőjogi jogkövetkezményeket alkalmazni. A büntetőjogi felelősség ugyanis az alkotmányos alapjogok szükségszerű korlátozásával jár. A jelen esetben az önkormányzat által alkotmányellenesen alkalmazott büntetőjogi jogkövetkezmény a mozgás szabadságát és a tartózkodási hely megválasztásának a szabadságát [Alkotmány 58. § (1) bek.] biztosító alkotmányos alapjogok szükségszerű korlátozását jelentik. Az a hatóság, amely anélkül, hogy erre jogosítványa volna, az állampolgár alkotmányos alapjogát korlátozza, maga is alkotmánysértő módon jár el.

1.4. Az előadottakon túlmenően a határozat, valamint az alapjául szolgáló eljárás megsértette az Alkotmánynak a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezéseit [70/A. § (2) bek.] azzal, hogy a jogerős bírói határozatokkal még le nem zárt büntetőeljárások elkövetőiként cigány etnikumhoz tartozó állampolgárokat nevezett meg. Az etnikumhoz való tartozásnak és a bűnelkövető életmódnak az összefüggésbe hozatala az Alkotmánynak diszkrimináció-tilalmi rendelkezéseibe ütközik.

1.5. Összefoglalóan megállapítható tehát, hogy Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának Képviselő-testülete azzal, hogy a város közbiztonságának romlásáért a városba költözött, cigány származású állampolgárokat tette kollektíven felelőssé, és a városban való tartózkodásukat nemkívánatosnak minősítette, megsértette az Alkotmánynak az igazságszolgáltatás bírói monopóliumát, az ártatlanság vélelmét, a mozgás szabadságát és a tartózkodási hely szabadságát, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó rendelkezéseit.

Álláspontom szerint Magyarországon egyetlen állami, önkormányzati szerv sem jogosult az állampolgárok jogainak alkotmányellenes célból való, alkotmányellenes eszközökkel történő korlátozására. Az önkormányzati szerveknek a település közrendje védelme érdekében végzett tevékenysége nem járhat állampolgárok alkotmányos jogainak alkotmányellenes módon való korlátozásával.

2. Az Ötv. 36. §-ának (3) bekezdése szerint a jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, ha döntésénél jogszabálysértést észlel.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezés értelmében a települési önkormányzatoknál a jegyző a törvényesség őrének feladatát látja el. Amennyiben jogszabálysértést észlel, köteles minden lehetőségére álló eszközzel megakadályoznia, hogy az önkormányzat törvénysértő határozatot hozzon. Amennyiben a jegyző ennek a kötelezettségének nem tesz eleget, közszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen megszegi.

A rendelkezésemre álló adatok alapján megállapítható, hogy Sátoraljaújhely jegyzője, bár észlelte a törvénysértő döntés meghozatalának szándékát, nem tett meg lehetőségei szerint mindent a törvényellenes határozat megakadályozása érdekében. Éppen ellenkezőleg: a testületi ülés jegyzőkönyvéből éppen az derül ki, hogy az alkotmányellenes, éppen ezért törvénysértő határozat meghozatalával maga is egyetér-

tett. A törvényességre való hivatkozás nem teszi törvényessé a határozatot, mert a határozat által elérni kívánt cél önmaga törvényellenes. Álláspontom szerint ezzel Sátoraljaújhely jegyzője megsértette az Ötv. 36. §-a (3) bekezdése szerinti kötelezettségét. Ennek alapján kezdeményeztem a munkáltatói jogkör gyakorlójánál vele szemben fegyelmi eljárás lefolytatását.

3. Az Ötv. 98. §-ának (3) bekezdése szerint a közigazgatási hivatal vezetője vizsgálja, hogy az önkormányzat határozata megfelel-e a jogszabályoknak. Amennyiben jogszabálysértő önkormányzati döntést észlel, a rendelkezésére álló eszközökkel (felhívás, ennek sikertelensége esetén keresetindítás, szükség szerint a végrehajtás felfüggesztésének elrendelésére irányuló kérelemmel együttesen) köteles eljárni a törvénysértő határozat visszavonása érdekében.

Álláspontom szerint jelen esetben a közigazgatási hivatalnak észlelnie kellett volna a határozat és az alapjául szolgáló eljárás alkotmánysértő voltát. A közigazgatási hivataloknak a törvényesség fenntartása érdekében folyamatosan együtt kell működniük az önkormányzatokkal, és törvénysértés veszélye esetén fel kell lépniük annak megakadályozása érdekében.

Jelen esetben a közigazgatási hivatal nem gyakorolta az Ötv. hivatkozott szakaszában meghatározott feladatköréből eredő hatáskörét, és ezzel közvetett módon hozzájárult az alkotmányellenes határozat alapján kialakult törvénysértő helyzet fennmaradásához

4. Jogállamban a közrendet, a közbiztonságot veszélyeztető személyek felelősségének megállapítására szolgáló eszközök különösen a szabálysértési és a büntetőjogi eljárások. Véleményem szerint ezek az eszközök alkalmasak arra, hogy az állampolgárok nyugalmát, a közrendet fenyegető személyek ellen a hatóságok megfelelő módon felléphessenek.

Ezért Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselő-testülete határozatának az a része, amelyben megvizsgálja annak a lehetőségét, hogy milyen módon lehet a város közbiztonságát javítani, és ebből a célból Közbiztonsági Tanácsot hoz létre, véleményem szerint alkalmas eszköz lehet egy mindenképpen támogatni való cél elérése érdekében.

A rendelkezésemre álló adatok alapján a vizsgált esetben is több szabálysértés, illetőleg bűncselekmény gyanúja merülhet fel. A közrendet és a köznyugalmat, a tulajdont, valamint a családot sértő, illetőleg veszélyeztető szabálysértések és bűncselekmények (kényszerítés, személyi szabadság megsértése, hivatali visszaélés) lehetővé, sőt kötelezővé tették volna a hatóság eljárását bizonyos esetekben, amely kötelezettségének a hatóság valószínűleg nem, vagy nem megfelelő módon tett eleget.

Az állami és önkormányzati szervek mindegyikének feladat- és hatáskörük megszabta kereteken belül [Ötv. 8. § (1) bek., Rtv. vonatkozó rendelkezései] mindent meg kellett volna tennie azért, hogy a településen elkövetett összes, a szabálysértés és a büntetőjog által üldözni rendelt cselekménynek meglegyen a büntetőjogi jogkövetkezménye, valamint megelőzze további bűncselekmények elkövetését. A rendőrségnek akár feljelentések alapján, akár hivatalból intézkednie kellett volna a szükséges eljárások megindítása iránt, az önkormányzatnak pedig törvényes eszközeinek igénybevételével kellett volna a közrend és a köznyugalom megsértői ellen fellépnie.

Meggyőződésem szerint a közrend biztosításának nem az a helyesen igénybe vett eszköze, hogy az önkormányzat megpróbálja a településen jogszerűen tartózkodó állampolgárokat eltávolítani a településről, hanem az ügyben hatáskörrel rendelkező szervek tevékenységének elősegítésével, a velük való együttműködés erősítésével próbálja előmozdítani, hogy az egyes meghatározott cselekményeket elkövető személyek büntetőjogi felelősségét az arra hatáskörrel rendelkező hatóság megállapítsa. A rendőrségnek pedig az a feladata, hogy a hatáskörét megállapító rendelkezések által megszabott kereteken belül eljárjon a közrend és a közbiztonság védelme érdekében.

Budapest, 1997. augusztus

Dr. Kaltenbach Jenő s. k.

4. számú melléklet

Kezdeményezés
községi önkormányzat határozatának visszavonására

I. A panaszügy

Az egyik Nógrád megyei község szlovák kisebbségi önkormányzatának elnökhelyettese 1997. szeptember 3-án panasszal fordult a kisebbségi biztoshoz, amelyben sérelmezte, hogy a községben működő Általános Művelődési Központ (ÁMK) igazgatójának határozott időre szóló kinevezését a települési önkormányzat testületi ülése — alkalmatlanság miatt — 1997. július 31-i hatállyal visszavonta.

A kisebbségi önkormányzat elnökhelyettese szerint a települési önkormányzat döntésével megsértette a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) 29. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseket, azért mert a döntés előkészítése során a kisebbségi önkormányzat véleményét nem kérték ki, illetőleg a kisebbségi állásfoglalás ismeretében — a döntés meghozatalakor — azt figyelmen kívül hagyták.

A panaszos álláspontja szerint, a Nektv. rendelkezései alapján a kisebbségi önkormányzat a konkrét esetben nem pusztán véleményezési, hanem egyetértési joggal rendelkezett, ezért a települési önkormányzat határozata jogszabályt sért.

Az ismertetett beadványhoz csatlakozva az Országos Szlovák Önkormányzat elnöke 1997. szeptember 24-én szintén kifogást nyújtott be a kisebbségi biztoshoz, és kérte az ügy kivizsgálását.

A panaszok alapján az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. §-a alapján vizsgálatot indítottam és a következőket állapítottam meg:

II. A történeti tényállás és annak jogi háttere

1. A rendelkezésre bocsátott, illetve beszerzett dokumentumok alapján megállapítható, hogy a községi önkormányzat 1997. július 30-án testületi ülést tartott, amelynek napirendjén a községben működő — alapvetően oktatási feladatokat ellátó — ÁMK vezetőjének, P. T. igazgató asszonynak a vezetői tisztségétől való megfosztása szerepelt.

Az előterjesztés alapján a települési önkormányzat alpolgármestere azért kezdeményezte P. T. — alkalmatlanság címén történő — elmozdítását, mert kifogások merültek fel az általa vezetett intézmény gazdálkodásával kapcsolatban, illetőleg viselkedését, emberi magatartását „érzéketlennek, lázítónak", tehát általában véve „összeférhetetlennek" minősítették.

Az előterjesztés tényszerűen fogalmaz meg egy sor olyan kifogást — „etikátlan túlóra-felhasználás", jogosulatlan címhasználat, indokolatlan útiszámlák stb. —, amelyek miatt a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) 45—46. §-ai alapján lefolytatandó fegyelmi eljárásnak van helye. Az eljárás alá vont személy szempontjából garanciális jogokat is jelentő fegyelmi eljárást azonban P. T.-vel szemben nem indítottak, hanem a felsorolt indokok alapján megfosztották vezető beosztásától, amely döntéssel lényegében kimerítették a Kjt. 45. § (2) bekezdés *d)* pontja szerinti „...vezető beosztás fegyelmi hatályú visszavonása" fegyelmi büntetést.

2. A vezetői alkalmatlanság indokai közül kiemelést érdemel az előterjesztésben megfogalmazott vád, miszerint P. T. „a közig. hivatalhoz beadványt nyújt be a képviselő-testület döntése, valamint a polgármesteri hivatal munkája ellen". A tényekhez hozzátartozik ugyanis, hogy P. T. a személyét érintő döntés meghozatala előtt, a döntés idején, illetve azt követően is a helyi Szlovák Kisebbségi Önkormányzat elnöke volt, és e társadalmi megbízatásának mind a mai napig eleget tesz. Ugyanakkor a Nektv. 26. § (1) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi a helyi kisebbségi önkormányzat számára, hogy „a kisebbséget érintő bármely kérdésben" megkereséssel forduljon a „hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szerv vezetőjéhez", így többek között „kifogással élhet az intézmények működésével kapcsolatos, a kisebbség jogait sértő gyakorlat, egyedi döntés ellen, kezdeményezheti a döntés megváltoztatását, visszavonását".

3. A panaszügyben érintett igazgatónő nem pusztán egy közoktatási szerv, hanem a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kotv.) 33. § (1) bekezdés *c)* pontja szerinti „többcélú intézmény" — általános művelődési központ — vezetője volt.

A községben működő körjegyző arról tájékoztatott, hogy az ÁMK-ban az alapítása óta eltelt mintegy hét évben három intézmény működött: szlovák nemzetiségi óvoda, nemzetiségi tanterv szerint működő általános iskola és községi könyvtár. 1996 nyarán önkormányzati testületi döntés alapján az óvoda kivált az ÁMK-ból, majd az 1997. szeptember 1-jével induló tanévtől az ÁMK — elveszítve többcélú intézményi jellegét — csak mint általános iskola, a hozzá tartozó diákkönyvtárral működik tovább. A körjegyző — az alapító okirat hiányára hivatkozva — nem tudott felvilágosítást adni arról, hogy az általános iskola kisebbségi oktatási intézménynek minősül-e.

4. A Művelődési és Közoktatási Minisztérium — rövid úton történt megkeresésre — arról tájékoztatott, hogy a panaszüggyel érintett községben szlovák nyelvoktató program alapján működik az általános iskola, amelynek mind a nyolcvanhat tanulója részt vesz a nemzetiségi nyelvi képzésben, tehát egyértelmű, hogy a Kotv. 121. § (6) bekezdés *a)* pontja második fordulata, illetve *b)* pontjában foglalt értelmező rendelkezések alapján, a Nektv. 29. § (2) bekezdése szerinti kisebbségi intézményről van szó.

A Nektv. 29. § (2) bekezdése generális szabályként mondja ki, hogy minden, „a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő települési önkormányzati döntéshez az érintett helyi kisebbségi önkormányzat egyetértése szükséges". A panasszal érintett ügyben ezzel szemben az állapítható meg, hogy az igazgatónő felmentése tekintetében a települési önkormányzat nemcsak a szlovák kisebbségi önkormányzatnak az egyetértését nem szerezte be, hanem — 1997. július 30-án meghozott testületi döntése előtt — még a véleményét sem kérte ki.

A helyi szlovák kisebbségi önkormányzat a döntést követően — 1997. augusztus 25-én — élt a Nektv. 26. § (1) bekezdés *d)* pontjában biztosított jogával és kifogást emelt az önkormányzat határozatával szemben, kérve a sérelmesnek tartott intézkedés megváltoztatását. A települési önkormányzat 1997. augusztus 26-án tartott újabb testületi ülésén — a szlovák kisebbségi önkormányzat kifogása ellenére — fenntartotta P. T. felmentésére vonatkozó korábbi döntését.

5. A Községi Szlovák Kisebbségi Önkormányzat ezt követően fordult a Nógrád Megyei Közigazgatási Hivatal vezetőjéhez, kérve az álláspontjuk szerint jogsértő önkormányzati határozat törvényességi felülvizsgálatát. A Közigazgatási Hivatal P. T. vezetői megbízatásának a megszüntetéséről szóló határozat jogszerűségét a Kotv. rendelkezései alapján vizsgálta meg, és arra az álláspontra helyezkedett, hogy a határozat nem felel meg a Kotv. 102. § (3) bekezdésében foglaltaknak, mert az oktatási intézményt fenntartó települési önkormányzat az intézmény vezetője megbízásának a visszavonásával összefüggő döntése előtt nem szerezte be a törvényben meghatározott szervezetek és közösségek — többek között a helyi szlovák kisebbségi önkormányzat — véleményét. A Közigazgatási Hivatal vezetője ezért megállapította, hogy a döntés jogszabálysértő és felszólította a község polgármesterét, illetve a képviselő-testületet arra, hogy 1997. október 30-ig a jogszabálysértés megszüntetéséről gondoskodjanak.

III. Következtetések

ad. 1. Az ÁMK igazgatónőjének a felmentésére az alpolgármester által készített előterjesztés alapján olyan okokból került sor, amelyek — valódiságuk esetén — fegyelmi eljárás alapjául szolgálhattak volna. Tekintettel arra, hogy P. T. terhére rótt egyes vádak — a dolog jellegéből következően —

folyamatos kötelességszegést feltételeznek, felvetődik a kérdés, hogy nem állt-e fenn a Kjt. 46. § (2) bekezdése *b)* pontja alapján a „jelentős súlyú fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja", amely esetben a fegyelmi eljárás lefolytatása kötelező. A fegyelmi eljárás mellőzésével alkalmazott represszív személyi döntés a Kjt. rendelkezéseinek a megsértését jelenti, hiszen nem ad lehetőséget az érintett védekezésére, a vétkesség objektív módon történő kivizsgálására, konkrétan a Kjt. 47—53. §-aiban foglalt garanciákat is tartalmazó szabályok érvényesülésére.

ad. 2. Kifogásolható az önkormányzat határozata azért is, mert P. T. elmozdítására vonatkozó döntés alapjául olyan körülményt is felhoztak, amely az érintettnek — a szlovák kisebbség érdekképviselete érdekében — a Nektv.-ben biztosított, alapvető joga. A törvényes jogok gyakorlásért retorzió alkalmazására az általános jogelvek alapján sem kerülhet sor, a konkrét esetben pedig a Nektv. kifejezett megsértését jelenti.

ad. 3. A Kotv. 37. § (2) bekezdése — a működés általános szabályai körében — akként rendelkezik, hogy a többcélú intézmény alapítását az alapító okirat aláírását követő harminc napon belül az intézmény székhelye szerint illetékes főjegyzőnél nyilvántartásba vétel céljából be kell jelenteni. Ez az eljárási szabály irányadó akkor is, ha a bejegyzett adatokban változások következnek be. A települési önkormányzat a szükséges iratok hiányára való hivatkozással nem tudott pontos — és az ügy kivizsgálása szempontjából releváns — adatokat szolgáltatni, illetve felvilágosítást adni. Ez felveti annak a gyanúját, hogy a Kotv. egyes eljárási szabályait nem tartották vagy nem tartják be, amely olyan következtetésre nyújt alapot, hogy a helyi közoktatási igazgatási döntések felett nem érvényesül törvényességi felügyelet.

ad. 4. A vizsgálat során egyértelműen bebizonyosodott, hogy az ügyben olyan kisebbségi oktatási intézményről van szó, amelynek esetében az azt érintő valamennyi döntéshez szükség van a szlovák kisebbségi önkormányzat egyetértésére. Ez lényegében nem jelent mást, mint a települési és a helyi kisebbségi önkormányzat együttdöntési jogát és kötelezettségét, amely — a települési önkormányzatnak felróható módon — nem valósult meg.

ad. 5. Nem kétséges, hogy a többszörösen kifogásolt határozat a Kotv. 102. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseket megsértette, ezért jogszabálysértő. Emellett azonban nagyobb fokú jogsérelem valósult meg azáltal, hogy döntésével a települési önkormányzat teljes mértékig szembehelyezkedett a Nektv. szellemével és oly módon sértette meg a törvény 29. § (2) bekezdésében foglalt konkrét szabályt, hogy azzal alkotmányos visszásságot idézett elő.

A fentiek alapján az Obtv. 21. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján

IV. Kezdeményezem,

1. hogy a Nógrád Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 98. § (2) bekezdés *a)* pontjában, valamint a (3) bekezdés *a)* és *b)* pontjaiban biztosított jogkörében vizsgálja meg a községi önkormányzat szervezeti működését, különös tekintettel a testületi munkában fellelhető hiányosságokra, illetőleg a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi döntések jogszerűségére.

2. A Nógrád Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője az Ötv. 98. § (2) bekezdés *a)* pontjában biztosított törvényességi ellenőrzési jogkörében állapítsa meg, hogy L. Község Önkormányzatának 48/1997. (VII. 30.) határozata nem pusztán azért jogszabálysértő, mert nem felel meg a Kotv. 102. § (3) bekezdésében előírtaknak, hanem elsősorban azért törvényellenes, mert a képviselő-testület döntése során figyelmen kívül hagyta a Nektv. 29. § (2) bekezdésében foglalt, a kisebbségi önkormányzat számára egyetértési jogot biztosító rendelkezést.

Az Obtv. 18. § (3) bekezdése alapján

V. Felkérem

1. Nógrád megye főjegyzőjét, hogy a Kotv. 37. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésre figyelemmel a Kotv. 107. §-ában foglalt szabályok alapján az általános iskola működését illetően folytasson törvényességi ellenőrzést megvalósító vizsgálatot. Kérem, hogy a törvényességi ellenőrzés során tisztázzák, hogy a Kotv. 37. § (2) bekezdésben előírtaknak megfelelően a községi ÁMK mint többcélú közoktatási intézmény alapítását nyilvántartásba vétel végett bejelentették-e, illetőleg az intézmény profiljának a települési önkormányzat által való megváltoztatása a nyilvántartásból kitűnik-e.

2. Felkérem az Országos Szlovák Önkormányzat elnökét, hogy a törvényi ellenőrzésben a Kotv. 107. § (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt rendelkezésre figyelemmel képviseltesse magát.

Budapest, 1997. október

Dr. Kaltenbach Jenő s. k.

5. számú melléklet

A szekszárdi Német Színház ügye

I. A panasz

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának elnöke és alelnöke panasszal fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, amelyben előadták, hogy a Tolna Megyei Közgyűlés 1996. december 19-én a szekszárdi Német Színház volt igazgatója ügyében zárt ülésen tartott fegyelmi tárgyalást. A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata álláspontja szerint a Tolna Megyei Közgyűlés azzal, hogy zárt ülésen tárgyalta a színház igazgatója

ügyét, illetőleg azzal, hogy olyan döntést hozott, amelynek értelmében az ülésen a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának alelnöke nem vehet részt, megsértette a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) rendelkezéseit, és a magyarországi németség érdekeit is.

A panasz az alábbiak miatt alapos:

II. A történeti tényállás

1. Az 1996. december 19-én megtartott közgyűléssel kapcsolatban

A Tolna Megyei Közgyűlés 1996. december 19-i ülésén fegyelmi tárgyalást tartott a szekszárdi Német Színház igazgatója ügyében. A napirendi pont előadója, illetve a fegyelmi eljárás lefolytatására kijelölt vizsgálóbiztos a megyei közgyűlés egyik tagja volt, aki az általa lefolytatott vizsgálat eredményéről készített írásos anyagot az ülés előtt bocsátotta a közgyűlés résztvevői rendelkezésére.

A közgyűlésen felvett jegyzőkönyv tanúsága szerint a fegyelmi tárgyalás zárt ülésen történő megtartását az érintett személy kérte.

A napirendi pont tárgyalása előtt a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának alelnöke — aki egyidejűleg a Tolna Megyei Német Kisebbségi Önkormányzatok Szövetségének az ügyvezető elnöke, valamint a Szekszárd Városi Német Kisebbségi Önkormányzat elnöke is — azzal a kéréssel fordult az ülésen levezető elnöki feladatokat ellátó közgyűlési alelnökhöz, hogy mint a német kisebbség képviselője a fegyelmi tárgyaláson részt vehessen.

A megyei főjegyző nyilvánosság előtt feltett kérdésére a fegyelmi eljárás alá vont személy úgy nyilatkozott, hogy nem ellenzi azt, hogy a német kisebbségi önkormányzat képviseletében annak alelnöke a zárt ülésen részt vegyen. Ennek ellenére a levezető elnök szavazásra bocsátotta és a közgyűlés 15 szavazattal 11 ellenében, 3 tartózkodás mellett elutasította az országos alelnök kérését.

Az ülés részletes jegyzőkönyvéből megállapítható, hogy a közgyűlésen többen vitatták a német kisebbségi önkormányzat képviselőjének az ülésen való részvételét megakadályozó testületi döntés jogszerűségét és célszerűségét, ezért a fegyelmi kérdések megtárgyalása mellett a közgyűlés ügyrendi vitát is folytatott, amelyet a megyei főjegyző azzal zárt le, hogy az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 12. § (4) bekezdés *a)* pontja alapján zárt ülést kell tartani fegyelmi ügy tárgyalása esetén, ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele.

A főjegyző álláspontja szerint az Ötv. 12. § (5) bekezdése taxatív formában sorolja fel azokat a személyeket, akik a zárt ülésen részt vehetnek. Ezek a következők: a képviselő-testület tagjai, a kisebbségi szószóló és a jegyző, továbbá meghívása esetén az érintett és a szakértő.

2. A Tolna Megyei Önkormányzat tárgyalási gyakorlata

A Tolna megyei Közgyűlés 1996. december 19-én megtartott ülésén kívül meg kellett vizsgálni, hogy milyen esetekben, milyen fórumokon került sor a szekszárdi Német Színház ügyének a tárgyalására. E feladat elvégzéséhez át kellett tekinteni a Közgyűlés, illetve annak Művelődési Bizottsága a színház ügyeivel kapcsolatos üléseinek jegyzőkönyveit.

2.1. A Német Színház ügyével többször is foglalkozott a Tolna Megyei Önkormányzat Közgyűlése Művelődési Bizottsága. Így konkrétan 1996. október 17-én a Művelődési Bizottság 14/1996. (X. 17.) számon elfogadott határozatával döntött arról, hogy a Német Színház igazgatói tisztségének betöltésére pályázatot ír ki, illetőleg meghatározta a pályázat benyújtásának a feltételeit. Az ülésen részt vett és hozzászólt a Tolna Megyei Német Kisebbségi Önkormányzatok Szövetsége ügyvezető elnöke is.

2.2. 1997. február 20-án ismét ülést tartott a megyei közgyűlés Művelődési Bizottsága, amelynek napirendjén szerepelt a szekszárdi Német Színház igazgatói státusára beérkezett pályázatok elbírálása. A Bizottság munkájában részt vett és a témához hozzászólt a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata alelnöke, illetőleg a Tolna Megyei Német Kisebbségi Önkormányzatok Szövetsége elnöke is. A színházigazgatói poszt betöltésére ketten nyújtottak be pályázatot, köztük az akkori színházigazgató. A pályázatok elbírálása során élénk vita bontakozott ki többek között abban a kérdésben, hogy a színház kétnyelvű legyen-e, illetőleg maradjon-e továbbra is német nyelvű, de nagyobb vendégszereplési repertoárral. A vitában részletesen kifejtették álláspontjukat az országos, illetőleg a megyei német kisebbségi szervezetek vezetői és egyértelműen az akkori színházigazgató pályázatát támogatták. A megyei kisebbségi szövetség elnöke ugyanakkor nehezményezte, hogy a pályázati anyagokat a megyei kisebbségi szervezethez az ülést megelőzően nem juttatták el, és ennek következtében csak az ülésen kerülhetett sor véleményalkotásra.

A Művelődési Bizottság — a bizottsági tagok szavazata alapján — olyan tartalmú határozatot hozott, hogy az egyik pályázatot sem javasolta a közgyűlésnek elfogadásra, hanem indítványozta új pályázat kiírását.

2.3. 1997. március 13-án a Tolna Megyei Önkormányzat rendkívüli közgyűlést tartott, amelynek napirendjén szerepelt a színházigazgatói tisztségre benyújtott két pályázat elbírálása. A napirendi pont tárgyalása előtt a levezető elnök kérdésére mindkét pályázó úgy nyilatkozott, hogy zárt ülés tárgyalását kérik. A megyei önkormányzat alelnöke ugyanakkor javasolta, hogy „a zárt ülés munkájában a főosztályvezető és az érintett szakemberek tanácskozási joggal vegyenek részt”. A Közgyűlés ezt az indítványt elfogadta. Az ülés jegyzőkönyvéből megállapítható, hogy a közgyűlésen a német kisebbség képviselői nem vettek részt.

A közgyűlés levezető elnöke, illetőleg a Művelődési Bizottság elnöke ismertette, hogy a Közgyűlés döntésének előkészítésére hivatott 1997. február 20-i Művelődési Bizottsági ülésen a német kisebbség képviselői milyen álláspontra helyezkedtek. Így külö-

nösen szó esett arról, hogy a német kisebbség képviselői „egyik pályázat mellett sem tették le egyértelműen a voksot", továbbá tájékoztatás hangzott el arról, hogy előrehaladott tárgyalások folynak annak érdekében, hogy a színház kerüljön át a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata hatáskörébe, illetőleg elhangzott az is, hogy a német kisebbség nem ért egyet azzal, hogy a színház kétnyelvű legyen.

A két pályázat értékelése során vita alakult ki az ülés résztvevői között, amely abban a kérdésben vált igazán kiélezetté, hogy az országos, illetve a megyei német kisebbség pontosan milyen álláspontot képvisel a szekszárdi Német Színház vezetésével, profiljával, illetve általában a működésével kapcsolatban. A levezető elnök a kisebbségi képviselők távolléte miatt sajnálkozásának adott hangot, és a Művelődési Bizottság ülésén az általuk kifejtett álláspontot nevezett személyek „egyéni véleményének" minősítette.

A közgyűlésen végül a Tolna Megyei Önkormányzat 22/1997. (III. 13.) számú határozatában a színházigazgatói tisztségre kiírt pályázatot eredménytelennek minősítette, felkérte az önkormányzat elnökét új pályázat kiírására, illetőleg arra, hogy a következő közgyűlésen tegyen javaslatot megfelelő személy „átmeneti időszakra történő" igazgatói megbízására, azonban nem döntött felmentése kérdésében.

2.4. 1997. április 24-én a Tolna Megyei Önkormányzat ismét napirendre tűzte a szekszárdi Német Színház igazgatói tisztségének az átmeneti betöltéséről való döntést. A megyei Közgyűlés elnöke a Közgyűlés korábbi döntésének megfelelően javaslatot tett ugyanis arra, hogy a színház vezetésével az 1997. május 16.—december 31. közötti időszakra bízzanak meg egy külföldön élő szakembert, aki korábban (1992. és 1994. között) dolgozott Szekszárdon a Deutsche Bühne vendégrendezőjeként. A Közgyűlésen részt vett a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata alelnöke, illetőleg a Kulturális Bizottság elnöke, aki az egyik képviselő hozzá intézett kérdésére úgy nyilatkozott, hogy a színház ideiglenes vezetőjének megbízására vonatkozó írásos előterjesztést és határozati javaslatot nem ismeri, illetve azt az ülést megelőzően nem bocsátották rendelkezésére.

A Tolna megyei főjegyző ezzel párhuzamosan bejelentette, hogy a jelölt zárt ülés tartását kérte, ezért az országos kisebbségi önkormányzat képviselője az ülésen nem vehet részt. Ennek ellenére — a jegyzőkönyv tanúsága szerint — részt vett a napirendi pont tárgyalásán és kifejtette álláspontját. E körben elmondta, hogy előzetesen nem bírt tudomással arról, hogy a tárgybani napon a jelölt megbízására vonatkozó határozati javaslat kerül a Közgyűlés elé. Elmondta azt is, hogy nincs olyan információk birtokában, amelyek alapján megalapozottan állást foglalhatna a külföldi jelölt alkalmasságát illetően.

A közgyűlésen többen vitatták annak az eljárásnak a helyességét, hogy a megyei német kisebbség képviselőit a Német Színházzal kapcsolatos személyi döntések meghozatala előtt nem tájékoztatták, illetőleg véleményüket nem kérték ki.

A Közgyűlés olyan tartalmú határozatot hozott, hogy 1997. május 16-tól 1997. december 31-ig terjedő időszakra a külföldi szakembert bízzák meg a színházigazgatói-főrendezői teendőinek ellátásával.

III. Következtetések

1. Az alkalmazott jogszabályok és azok helyes értelmezése

1.1. A főjegyző úr jogértelmezése alapján olyan következtetés lenne levonható, hogy az Ötv. és más magas szintű jogszabályok rendelkezései között ellentmondás (kollízió) van. A látszólagos kollíziót az a téves jogértelmezési felfogás eredményezi, hogy az Ötv. 12. § (5) bekezdésében foglalt felsorolás taxatív jellegű, tehát a törvény kategorikusan és kivételt nem engedő módon felsorolja, hogy egy zárt ülésen kik vehetnek részt.

Ez a jogértelmezés téves. Az Ötv. 12. § (5) bekezdése ugyanis nem taxáció, hanem azon személyek körét állapítja meg, akiknek az ülésen való részvétele — elsősorban a határozatképesség elérése és a megalapozott döntés érdekében — feltétlenül szükséges.

1.2. Az Ötv. 12. § (4) bekezdés *a)* pontjában foglalt rendelkezés szerint — egyebek között — zárt ülés tartására akkor kerülhet sor, ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele. Ebből a rendelkezésből is kitűnik, hogy a jogalkotó a döntést elsősorban az érintett belátására bízza, tehát a panasszal érintett ügyben a fegyelmi eljárás alá vont személy volt jogosult zárt tárgyalást kérni.

A törvényi rendelkezésből kitűnik, hogy az érintett személy az ügy ura, s ha zárt tárgyalás tartását kéri, akkor az ő személyéhez fűződő jogok biztosítása, illetve védelme érdekében a személyével kapcsolatos döntés meghozatalában csak az ügyben tényleges felelősséget viselő és a döntési joggal bíró személyek vehetnek részt.

Az Ötv. 12. §-a nem rendelkezik arról, hogy zárt tárgyalás tartása esetén az érintett személy kérheti-e, hogy a 12. § (5) bekezdésében említett személyeken kívül más is részt vehessen. Ugyanakkor nem vitatható, hogy az érintett a személyes jogairól részben vagy egészben le is mondhat, azaz kérheti, hogy az ügyében tartott ülésen, illetve a tárgyaláson például a sajtó vagy az elektronikus média képviselői ne vegyenek részt, illetve szélsőséges esetben ragaszkodhat ahhoz, hogy ügyében valóban zárt ülést tartsanak, azaz csak a törvényben meghatározott személyek lehessenek jelen.

1.3. A konkrét esetben az Ötv. idézett rendelkezése lehetővé teszi a kisebbségi szószóló zárt ülésen való részvételét. Ezzel szemben azonban a Nektv. 23. § (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy egy kisebbség képviseletét szószóló csak akkor láthatja el, ha az általa képviselt kisebbség helyi kisebbségi önkormányzattal nem rendelkezik. A Nektv. 29. § (2) bekezdése a kisebbség egyetértési-véleményezési jogának a gyakorlásával kapcsolatban pedig úgy rendelkezik, hogy ezt a jogot a kisebbség helyi szószólója csak kisebbségi önkormányzat hiányában gyakorolhatja.

A Nektv. rendelkezéseiből tehát egyértelműen kitűnik, hogy a szószólói tisztség betöltésére, következésképpen jogai gyakorlására csak akkor kerül sor, ha nem jön létre kisebbségi önkormányzat. Egyértelmű az is, hogy az önkormányzati képviselet nagyobb garanciát jelent a kisebbségi jogok érvényesítésére, mintha azt egyetlen személy — a szószóló — gyakorolná.

1.4. A főjegyző úr téves jogértelmezését bizonyítja az a tény is, hogy az 1996. december 19-én tartott közgyűlésen részt vett egy ügyvéd is, aki a fegyelmi eljárásban meghatalmazott jogi képviselőként járt el. Az Ötv. említett 12. § (5) bekezdésében foglalt felsorolás tehát azért sem tekinthető taxációnak, mert nem szól a jogi képviselő részvételének a lehetőségéről, ugyanakkor a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjtv.) 47. § (5) bekezdése lehetővé teszi a fegyelmi eljárás alá vont közalkalmazottak részére jogi képviselő (ügyvéd) igénybevételét. Ez alól a szabály alól a helyi önkormányzati képviselő-testület, illetőleg a közgyűlés által indított fegyelmi eljárásra vonatkozó rendelkezések sem állapítanak meg kivételt, tehát egyértelmű, hogy jogi képviselő részvételére valamennyi fegyelmi eljárásban lehetőség van, függetlenül attól, hogy a fegyelmi ügy tárgyalása nyilvános vagy zárt ülésen történik-e.

Nem kétséges az sem, hogy a szekszárdi Német Színház vezetője fegyelmi ügyében az eljárás lefolytatására a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény alapján került sor, tehát a fegyelmi tárgyalás megtartására e törvény rendelkezéseit éppúgy alkalmazni kellett, mint az önkormányzatokról szóló törvény ügyrendi vitát kiváltó 12. §-át.

Lezárva ezt a gondolatot, nyilvánvaló, hogy a Tolna Megyei Önkormányzatnak — tárgyalási gyakorlata kialakításakor — nemcsak az Ötv. rendelkezéseit, hanem a Nektv., illetőleg a Kjtv. szabályait is figyelembe kellett volna vennie.

2. A Német Színház működtetéséhez fűződő sajátos érdekek, jogi garanciák

2.1. A konkrét esetben teljesen nyilvánvaló, hogy a — Magyarországon egyedüli — Német Színház fenntartásához, működtetéséhez a Tolna Megyei Német Kisebbségi Szövetségnek, illetőleg a magyarországi németség egészét képviselő Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának is elvitathatatlan érdekei fűződnek.

Ez utóbbi szerv a Nektv. 33. § (1) bekezdése alapján speciális jogosítványokkal is rendelkezik. A törvény ugyanis kimondja, hogy az országos önkormányzat ellátja az általa képviselt kisebbség érdekeinek országos, valamint területi (regionális, megyei) képviseletét és védelmét.

A kisebbségek Alkotmányban rögzített joga saját kultúrájuk ápolása. A Nektv. preambuluma külön kiemeli: „A Magyar Köztársaság területén élő, magyar állampolgárságú nemzeti és etnikai kisebbségek nyelve, tárgyi és szellemi kultúrája, történelmi hagyományai, valamint a kisebbségi létükkel összefüggő más sajátosságaik egyéni és közösségi önazonosságuk része. Mindezek különleges értékek, megőrzésük, ápolásuk és gyarapításuk nemcsak a nemzeti és etnikai kisebbségek alapvető joga, de a magyar nemzet, végső soron pedig az államok és nemzetek közösségének érdeke is."

Ennek a deklarációnak az elfogadását jelenti, illetve a hatását tükrözi az a tény is, hogy 1995. augusztus 26-án a Tolna Megyei Önkormányzat és a Tolna Megyei Német Kisebbségi Önkormányzatok Szövetsége között megállapodás jött létre. A megállapodás alapján az önkormányzat, illetőleg a kisebbségi szövetség vállalja, hogy egymás testületi üléseire tanácskozási joggal kölcsönösen biztosítják a másik fél részvételének a lehetőségét. Az önkormányzat vállalta továbbá, hogy a német kisebbséget közvetlenül érintő kérdések ügyében — különösképpen a szekszárdi Német Színházat illetően — döntéshozatal előtt kikéri a német kisebbségi szövetség véleményét.

A Nektv. 37. § *k)* pontja egyenesen az országos kisebbségi önkormányzat döntési jogkörébe utalja a kisebbségi színház működtetésével kapcsolatos feladatokat, és ismeretes az a tény is, hogy a szekszárdi Német Színház működtetését 1998. január 1-jei hatállyal a színházat jelenleg fenntartó Tolna Megyei Önkormányzat a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata részére tervezi átadni.

Az átadás után az intézmény a Nektv. 49. § (2) bekezdése szerinti „kisebbségi színháznak" fog minősülni és akkor a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata — kizárólagos joggal — dönthet a színházzal kapcsolatos személyi kérdésekről.

Összefoglalva a fentieket, a szekszárdi Német Színházzal kapcsolatos valamennyi, a közgyűlés napirendjére tűzött téma megtárgyalásánál — ideértve a személyi kérdések és esetleges fegyelmi ügyek eldöntését is — mind a Tolna megyei, mind az országos német kisebbségi önkormányzat képviselőjének a részvétele nemcsak jogilag lehetséges, hanem célszerűségi szempontból is feltétlenül indokoltnak tekinthető.

2.2. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény rendelkezései alapján az információ csak akkor nem tekinthető közérdekűnek, ha az személyes adat.

Kétségtelen, hogy a színház vezetésével kapcsolatos személyi döntések előkészítése, meghozatala során a döntésre jogosult szervnek — jelen esetben a Tolna Megyei Közgyűlésnek — személyes adatokkal, illetve közérdekű adatokkal is dolgoznia kell.

Személyes adatokról van elsősorban szó akkor, amikor a színházigazgatói állás betöltésére beérkezett pályázatot bírálnak el, hiszen a pályázat anyaga természetszerűleg tartalmazza a jelölt születésére, szakmai életútjára stb. vonatkozó adatokat, sőt a konkrét esetben a német kisebbséghez való kötődésre vonatkozó — esetleg különleges adatnak minősülő — információt is.

A Tolna Megyei Önkormányzat, illetőleg ennek Művelődési Bizottsága a Német Színházzal kapcsolatban többször tartott olyan ülést, amikor az említett személyes adatnak minősülő információk mellett a közérdekű adat fogalma alá tartozó elképzelésekkel, koncepciókkal is foglalkoznia kellett. Ilyen esetnek minősül különösen a színházigazgatói posztra benyújtott pályázatok szakmai része, tehát azok a koncepciók, amelyek elfogadásuk esetén hosszabb távra meghatározhatták volna a színház jövőjét.

Az ilyen kérdésekben tehát, hogy kizárólag német vagy kétnyelvű legyen-e a színház, illetőleg, hogy csupán Szekszárdon vagy az ország más városaiban is tartson-e előadásokat, mindenféleképpen a köz érdekeit szem előtt tartva szabad csak dönteni. Ennek pedig nélkülözhetetlen előfeltétele, hogy a koncepciókat, elképzeléseket a személyi és tárgyi feltételeket

és lehetőségeket — figyelembe véve azt is, hogy a testületi ülések az Ötv. 12. §-a alapján főszabályként nyilvánosak — minél szélesebb körben megismerje a lakosság és a színház működtetésében elsősorban érdekelt német kisebbségi szervezetek és ezek véleményének ismeretében szülessék megalapozott döntés.

A szekszárdi Német Színház ügyében — a testületi ülések jegyzőkönyvei alapján — az állapítható meg, hogy a nyilvánosság elve sajnálatos módon sérelmet szenvedett oly módon, hogy a Tolna Megyei Önkormányzat szervei a színházzal kapcsolatos előterjesztéseket és határozati javaslatokat nem minden esetben küldték meg az érdekelt német kisebbségi szervezeteknek, illetőleg az ülés zárt jellegére való hivatkozással ezeket az anyagokat nem bocsátották a rendelkezésükre.

A Tolna Megyei Önkormányzat téves jogszabály értelmezésen alapuló mulasztásaival nemcsak az Ötv. rendelkezéseit sértette meg, hanem szembehelyezkedett a Nektv.-ben, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényben rögzített alapelvekkel és a saját külön megállapodásban vállalt kötelezettségével is. E mulasztások a német kisebbség alkotmányos jogaival kapcsolatban visszásságot idéztek elő, ezért az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 21. § (1) bekezdése alapján

k e z d e m é n y e z e m,

1. hogy a Tolna Megyei Önkormányzat vizsgálja felül az Ötv. 12. § (5) bekezdése alapján kialakított zárt ülés tartási gyakorlatát, különös tekintettel más magas szintű jogszabályok, mindenekelőtt a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény rendelkezéseire;

2. a Tolna Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 98. § (3) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva, törvényességi ellenőrzése során nagyobb hangsúlyt helyezzen a Nektv. által biztosított kisebbségi jogok és sajátos érdekek érvényesülésére, és a továbbiakban fokozottan kísérje figyelemmel a Tolna Megyei Közgyűlés Német Színházzal kapcsolatos döntéseit.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-a alapján

j a v a s o l o m,

hogy az Országgyűlés módosítsa az Ötv. 12. §-ában foglalt rendelkezéseket annak érdekében, hogy a rendelkezés mindenki számára egyértelmű és félreérthetetlen legyen. E körben javaslom különösen annak törvényi rögzítését, hogy az önkormányzati képviselő-testületek zárt ülésén kisebbségi jogokat, illetve érdekeket érintő kérdések megtárgyalásánál az érintett kisebbség képviselője — főszabályként kisebbségi önkormányzat elnöke, tagja, illetve ilyen hiányában a Nektv. 23. § (7) bekezdésében említett kisebbségi szószóló — tanácskozási joggal vagy egyéb törvényben rögzített jogának gyakorlása érdekében részt vehessen.

Budapest, 1997. szeptember

Dr. Kaltenbach Jenő s. k.

6. számú melléklet

A székesfehérvári önkormányzatnak a Rádió utca 11. számú ház lakói elhelyezésével kapcsolatos intézkedései miatt tett kezdeményezés

I. Az országgyűlési biztos eljárásának alapjául szolgáló eset és annak körülményei

1. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata 1997. október 16-án 357/1997. (X. 16.) számmal határozatot hozott, amelyben elhatározta, hogy

a) a Rádió u. 11. sz. épületben lakó jogcím nélküli lakáshasználókat ideiglenes jelleggel, 1998. június 30-ig ideiglenes használatra szolgáló lakóegységekben helyezi el, megvizsgálva annak a lehetőségét is, hogy erre a célra milyen állandó jellegű lakás céljára alkalmas helyiségek jöhetnek szóba; az ideiglenes használatra szolgáló lakóegységekből a lakókat a határidő lejártával a kisebbségi önkormányzatnak kell kiköltöztetnie;

b) november 15-ig három, önkormányzati tulajdonban álló lakótelek használati jogát térítésmentesen átadja a Székesfehérvári Cigány Kisebbségi Önkormányzatnak, egyidejűleg 1998. január 30-ig két részletben 30 millió Ft-ot biztosít a kisebbségi önkormányzat számára abból a célból, hogy a lakótelkeken társasházakat építsen, amelynek tulajdonosa a kisebbségi önkormányzat lesz, és amely társasházak a Rádió u. 11. sz. épület lakóinak elhelyezésére szolgálnak; a körzetben lakókkal a települési képviselők egyeztetéseket kezdeményeznek, a kisebbségi önkormányzat pedig vállalja, hogy az ideiglenesen elhelyezett lakókat a felépült társasházakba elhelyezi;

c) a Rádió u. 11. sz. épületet a kiürítés után 1997. december 31-ig lebontja, és annak hasznosítható építőanyagait a kisebbségi önkormányzat tulajdonába adja;

d) felhatalmazza a polgármestert, hogy a kisebbség felzárkóztatása érdekében közmunkaprogramot dolgozzon ki.

2. A határozat hozatalát megelőzően Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, valamint testületei a Rádió u. 11. sz. épületben lakó állampolgárokkal kapcsolatban a következő intézkedéseket hozták.

2.1. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata az ennek a feladatnak a megvalósítására 1995. november 9-én létrehozott ad hoc bizottság javaslata alapján 375/1995. (XII. 14.) sz. határozatával elhatározta a Rádió u. 11. sz. alatti épületben lakó állampolgárok máshová, többek között a Takarodó úton felépítendő szükséglakásokba való elköltöztetését. Ezt a határozatot a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal 433/199. sz. törvényességi észrevétele alapján az Önkormányzat 52/1996. (II. 8.) sz. határozatával hatályon kívül helyezte. A határozattal kapcsolatban több jogvédő szervezet is megfogalmazta aggályait, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa 586/1996. sz. ajánlásában kifejtette azokat az alkotmányossági szempontokat, amelyeket ál-

láspontja szerint a településnek lakásgazdálkodásával kapcsolatos önkormányzati feladatainak ellátása során figyelembe kell vennie.

Az országgyűlési biztos ajánlásában többek között felhívta az önkormányzat figyelmét arra, hogy döntései során biztosítsa a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) bérbeadókra vonatkozó rendelkezéseinek érvényesülését, végezze el a szükséges fenntartási és állagmegóvási munkálatokat, a képviselő-testület döntéseinél fokozottabban érvényesüljön a tulajdonosi szemlélet, valamint az önkormányzat döntései során fokozottabban vegye figyelembe az alkotmányos jogszabályokban megfogalmazott jogelveket. Székesfehérvár polgármestere 1996. október 18-án keltezett 11919/96. számú levelében vázolta az országgyűlési biztos ajánlásával kapcsolatos álláspontját.

2.2. Székesfehérvár Megyei Jogú Város polgármestere 1996. június 26-án, 390/1996. (VI. 27.) sz. tájékoztatójában vázolta a Rádió u. 11. sz. épület lakóinak elhelyezésével kapcsolatos intézkedéseket.

2.3. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Közgyűlésének Lakás-, Helyiség- és Telekgazdálkodási Bizottsága, Vagyonhasznosítási Bizottsága, valamint Pénzügyi Bizottsága 1997. február 28-án javaslatot készített a Rádió u. 11. sz. épület lakóinak elhelyezéséről. A javaslat az önkormányzati bérlakásra jogosult családok részére önkormányzati bérlakásban történő elhelyezésüket, szociálpolitikai támogatásra jogosult családok részére ingyenes építési telek biztosításával, valamint a kedvezmény igénybevételéhez való intézményes segítség nyújtásával történő elhelyezésüket javasolta biztosítani. A javaslat azoknak a családoknak az esetében, amelyek 1995 decembere előtt költöztek az épületbe, alacsony komfortfokozatú bérlakásokat javasol építtetni, azoknak a családoknak viszont, amelyek 1995. október 31-e után költöztek az épületbe, bírósági végrehajtás útján való kiköltöztetését javasolja.

2.4. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének Lakás-, Helyiség- és Telekgazdálkodási Bizottsága Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 13/1997. (III. 26.) rendeletével módosított 20/1996. (VII. 10.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: ÖLR) 4. §-ának (3) bekezdésében biztosított átruházott hatáskörében eljárva 1997. szeptember 8-án meghozott 71/1997. (IX. 8.) sz. LHTB határozatával a Rádió u. 11. sz. épület jogszerű lakásbérlőinek elhelyezéséről gondoskodott. Ezt a határozatát a bizottság a saját maga által 1996. december 9-én hozott 47/1996. (XII. 9.) sz. LHTB határozata alapulvételével hozta, amely határozatban a bizottság elviekben javasolta a bérlőkijelölési jogot az akkor hatályos szabályozás szerint gyakorló Közgyűlés számára az épületben lakó azon családok elhelyezését, akik közműtartozásaikat rendszeresen rendezik.

2.5. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala a Székesfehérvári Cigány Kisebbségi Önkormányzat bevonásával 1997. szeptember 9-én egyeztető tárgyalást tartott a Rádió u. 11. sz. épület kezelőjével, a SZÉPHŐ Rt. képviselőivel az épületben maradó jogcím nélküli lakáshasználók elhelyezésének ügyében. A tárgyaláson a lakók elhelyezéséről megegyezés nem született.

2.6. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata 1997. szeptember 10-én a Rádió u. 11. sz. épület jogcím nélküli lakáshasználóit felszólította, hogy az általuk jogcím nélkül használt lakást ürítsék ki, és ugyanezen a napon beadott kérelmeiben megkereste a Székesfehérvári Városi Bíróságot a lakások kiürítése céljából. A bíróság 1997. szeptember 30-án meghozott végzéseivel kötelezte az érintetteket, hogy az általuk önkényesen elfoglalt lakásokat a végzés kézhezvételétől számított 15 napon belül kiürítve bocsássák a tulajdonos rendelkezésére.

2.7. Székesfehérvár Megyei Jogú Város polgármestere 1997. október 8-án javaslatot készített az épületben maradt jogcím nélküli lakáshasználó családok elhelyezéséről. A javaslat — amely jelen ajánlás 1. pontjában meghozott önkormányzati határozat előterjesztéséül szolgált — áttekinti az épülettel kapcsolatban történt fontosabb intézkedéseket, az épülettel és a lakókkal kapcsolatos műszaki és politikai helyzetelemzést tartalmaz, majd javaslatokat fogalmaz meg a lakók elhelyezésével kapcsolatban.

Megállapítja, hogy az épületben szociális válsághelyzet alakult ki, és megoldására a lakók kiköltöztetését, a város egy másik részén lakókonténerekben való elhelyezését, a családok problémáinak családsegítő szakemberekkel való kezelését javasolja. A javaslat eredeti szövege szerint az elképzelést mind a lakókkal, mind a kisebbségi önkormányzattal, mind a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal egyeztették, akik mindegyike támogatta azt. 1997. október 13-án az előterjesztő akként helyesbítette a javaslat eme részét, hogy a kisebbségi önkormányzat, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal nem támogatta az elképzelést, csak tudomásul vette azt.

A javaslat szerint a lakókonténerekben való elhelyezés költsége 25,5 millió Ft, a fogadó terület mind egészségügyi, mind szociális, mind infrastrukturális ellátottság szempontjából alkalmas a lakókonténerek fogadására. A javaslatot az Önkormányzat Szociális- és Egészségügyi Bizottsága nem támogatta.

3. Az önkormányzat 1997 novemberében annak ellenére, hogy a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal november 24-én hozott törvényességi felhívásában az önkormányzatnak mind a lakók ideiglenes, mind a végleges elhelyezésére vonatkozó határozati pontjait jogszabálysértőknek minősítette, a lakókonténerek telepítését elvégezte, a Rádió u. 11. sz. lakóépületből a lakókat emberi elhelyezésre alkalmasnak minősített és elfogadott ideiglenes szálláshelyekre költöztette, és a lakóépületet lebontotta. Jogszabálysértő határozatát akként módosította, hogy a lakóknak kb. 1,6-1,6 millió Ft-ot ajánlott fel abból a célból, hogy az összegből saját maguk számára a kisebbségi önkormányzat segítségével lakást vásároljanak.

4. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló

1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 16. §-ának (2) bekezdése alapján vizsgálatot indított az 1. pontban megjelölt határozat, valamint az annak alapjául szolgáló eljárás alkotmányos voltának kiderítése érdekében. Ezzel párhuzamosan a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal az Ötv. 98. §-ának (3) bekezdésében biztosított törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva törvényességi ellenőrzés keretében vizsgálta az 1. pontban megjelölt határozat törvényességét, és annak jogszabálysértő volta miatt törvényességi észrevétellel élt.

II. Az eljárás alapjául szolgáló jogszabályok és azok alkotmányos értelmezése

1. Az Alkotmány 17. §-a szerint a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik. Az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. A 70/E. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

A hivatkozott alkotmányos rendelkezés szerint a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjog egyik részjogosítványaként a szociálisan magukat ellátni nem tudó állampolgárok igényt formálhatnak arra, hogy őket az állam a megélhetésükhöz szükséges mértékig különböző ellátásokban részesítse. Ezek az ellátások a rászorultság jellegétől függően természetük szerint különbözőek lehetnek, összességükben azonban alkalmasaknak kell lenniük arra, hogy biztosítsák az állampolgárok ellátáshoz való jogának érvényesülését, amint azt az Alkotmánybíróság 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában megállapította.

Az Alkotmány a rászorultságot tehát a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjog érvényesülésének szempontjából jogcím-keletkeztető jelleggel ruházta fel, amennyiben akár az Alkotmányban közvetlenül is nevesített rászorultság (öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség), akár pedig az Alkotmányban expressis verbis meg nem jelenő, de az Alkotmányból levezethető rászorultsági állapot [vagyon- (mindenekelőtt ingatlanvagyon) vagy jövedelem hiánya] alapozza meg a szociális ellátások igénybevételére való jogosultságot.

Az alkotmányos alapjog érvényesülésének biztosítékaként az Alkotmány az állam kötelezettségévé teszi egy olyan szociális ellátórendszer kiépítését és működtetését, amely más ellátórendszerekkel (elsősorban a társadalombiztosítással) összefüggésben biztosítja az állampolgárok megélhetéséhez szükséges mértékig való ellátottságát.

2. A jogalkotó a szociális biztonsághoz való jog érvényesülésének biztosításáért mind az állam központi szerveit, mind a helyi önkormányzatokat felelőssé tette, amint azt a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoctv.) 2. §-a, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. §-ának (1) és (4) bekezdései kimondják.

Az alkotmányos jog érvényesülését a szociális igazgatás vonatkozásában a felsoroltakon túlmenően elsősorban a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény, a családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvény, valamint a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény rendelkezései biztosítják, és teszik a rászorulókról való állami gondoskodás rendszerét teljessé.

3. A jogalkotó a lakásoknak a szociális biztonsághoz való jog érvényesülésében játszott központi szerepét akként nyomatékosította, hogy egyrészt az Ötv. 8. §-ának (1) bekezdésében a lakásgazdálkodást a települési önkormányzatok feladatkörébe sorolta, és a szociális alapellátással mint kötelezően ellátandó települési önkormányzati feladattal [Ötv. 8. § (4) bek.] való összefüggésében a szociális alapellátás mértékéig terjedően a lakásgazdálkodás körében kötelezően ellátandó igazgatási és szabályozási feladatot adott a települési önkormányzatok számára.

A jogalkotó másrészt ezt a szabályozást úgy egészítette ki, és a szociális állapotot, mint az önkormányzati lakásra való jogosultság kiemelt jogcímét úgy teremtette meg, hogy az Ltv. 3. §-a (1) bekezdésének utolsó mondatában a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 10. §-a *a)* pontjának konkretizálásaképpen szabályozási feladatot jelölt ki az önkormányzatnak, amikor úgy rendelkezett, hogy önkormányzati rendeletben kell meghatározni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának feltételeit.

4. Az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány) az egyezményben részes államokat különböző intézkedések meghozatalára kötelezte. Az Egyezségokmány III. Részének 11. Cikke elismeri mindenki jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást is.

Az Egyezségokmány tehát a lakáshoz való jogot — a táplálkozáshoz, a ruházkodáshoz való jogokkal együttesen — a megfelelő életszínvonalhoz (vagyis a szociális biztonsághoz) való jog alapvető részjogosítványaként értelmezi. Maga az Egyezségokmány nem támasztja azt követelményként a részes államok számára, hogy ebből a jogból az államnak az a kötelezettsége következik, hogy amennyiben az állampolgár nem képes saját maga élelmezéséről, ruházkodásáról és lakásáról gondoskodnia, azt az államnak kell részére biztosítania.

Az Egyezségokmány a részes államok kötelezettségévé csak azt teszi, hogy minden lehetőséges eszközzel fokozottan biztosítsák az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását, valamint ezeknek a jogoknak a gyakorlását minden hátrányos megkülönböztetés nélkül biztosítsák. Ezen túlme-

nően az Egyezségokmány a részes államok kötelezettségévé azt teszi, hogy ezeknek a jogoknak a gyakorlását csak olyan korlátozásoknak vethetik alá, amelyeket — tekintettel e jogok természetére — törvény határoz meg.

5. A hivatkozott alkotmányos és törvényes rendelkezések alapján megállapítható, hogy a lakás az állampolgárok szociális biztonsághoz való jogának érvényesülésében kiemelt szerepet játszik. Az államnak pedig az alkotmányos alapjog érvényesülésének biztosítása során tekintettel kell lennie a lakásoknak a szociális biztonsághoz való alapjog érvényesülésében betöltött központi szerepére.

Az előadottakból következően nem fogalmazható meg az államnak az a kötelezettsége, hogy a lakással nem rendelkező állampolgároknak lakást kell biztosítania, a szociális biztonsághoz való jog a 4. pontban felsoroltak szerinti három legfontosabb részjogosítványa érvényesülésének biztosításához szükséges szociálpolitika működtetésére vonatkozó kötelezettsége azonban megfogalmazható. Az államnak ezeknek a részjogosítványoknak az érvényesülését természetük szerint különböző módokon — a táplálkozáshoz, valamint a ruházkodáshoz való jog érvényesülését akár pénzbeli, akár természetbeni juttatások, a lakáshoz való jog érvényesülését szociális bérlakások juttatásának rendszerével — kell biztosítania.

A hatályos jogszabályok alapján tehát megfogalmazható az államnak a szociális bérlakások rendszerének megteremtésére és fenntartására irányuló kötelezettsége, a társadalom mindenkori teherbíró-képességétől függően.

6. Az Egyezségokmány, a hatályos Alkotmány, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) alapján általában az emberi és állampolgári jogok és különösen a szociális jogok érvényesülésével kapcsolatosan további alkotmányossági következtetések is megfogalmazhatók.

Mindhárom jogszabály az alapvető emberi és állampolgári jogok hátrányos megkülönböztetés nélkül való érvényesülését alapvető fontosságúnak értékeli [Egyezségokmány: II. Rész, 2. Cikk, 2. pont; Alkotmány: 70/A. §; Nektv.: 3. § (5) bek.].

Ezen túlmenően mindhárom jogszabály lehetőséget biztosít a jogpolitika számára ahhoz, hogy hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportok számára esélyegyenlőtlenségeik kiküszöbölését célzó intézkedéseket tegyen. Ez utóbbi vonatkozásban az Egyezségokmány, valamint az Alkotmány különösen a gyermekeket mint fokozottan veszélyeztetett helyzetben lévő állampolgárokat említi, valamint a Nektv. a cigány etnikumhoz tartozó gyermekek esetében lehetővé teszi, hogy oktatási hátrányaik leküzdésére részükre az állam speciális oktatási feltételeket biztosítson.

7. Az előadottak összefoglalásaképpen a szociális ellátórendszerrel szemben a következő elvi alkotmányossági követelmények fogalmazhatók meg.

7.1. Alkotmányossági anyagi jogi értelemben megállapítható, hogy az államnak az állampolgárok szociális jogainak biztosítása érdekében egy megfelelő mennyiségű és minőségű szociális ellátórendszert kell működtetnie.

Mennyiségi vonatkozásban ez azt jelenti, hogy az államnak a szociális krízishelyzetben lévő állampolgárok részére a megélhetésükhöz szükséges ellátásukat biztosítania kell, vagyis az ország nemzeti jövedelmének meghatározott arányát a lakosság szociális állapotától, valamint a társadalom teherbíró-képességétől függően szociális kiadásokra kell fordítania.

Minőségi vonatkozásban pedig ez az alkotmányos követelmény az államnak azt a kötelezettségét foglalja magában, hogy egyrészt az eltérő szociális helyzetben lévő állampolgárokat eltérő módon kell az államnak kezelnie (az élelemmel, ruhával és lakással nem rendelkező állampolgárokat a létfenntartásukhoz elégséges mértékben el kell látnia, míg például a munkával nem rendelkező állampolgárokat segítenie kell munkához való jutásukban), másrészt a szociális biztonsághoz való jog egyes részjogosítványainak érvényesülését e jogosítványok természete szerinti módon, vagyis bizonyos ellátásokat pénzbeli, másokat természetbeni módon kell biztosítania.

7.2. Ezeken túlmenően eljárási jogi szempontú alkotmányossági követelmény, hogy az államnak a szociális ellátásokat hátrányos megkülönböztetéstől mentesen kell a rászorultak részére biztosítania, valamint esetlegesen alkotmányos jogszabályokból vagy a jogpolitika döntéseiből következően egyes hátrányos helyzetben lévő társadalmi csoportokat előnyben kell részesítenie.

8. Az előző pontban megfogalmazott alkotmányossági szempontú követelmények a magyarországi szociális ellátórendszernek a lakásgazdálkodással kapcsolatos működtetése szempontjából a következőképpen érvényesülnek.

Az állam az Ötv. és a Szoctv. rendelkezéseivel az önkormányzatokat tette felelőssé az állampolgárok szociális biztonsághoz való joga érvényesülésének biztosításáért. A szociális ellátások közül a pénzbeli és természetbeni ellátások biztosítása többé-kevésbé megnyugtató módon megoldottnak mondható. Más a helyzet azonban a lakásgazdálkodás területén, ahol 1990-ben az állam az állami tulajdonban álló lakásállományt ex lege a helyi önkormányzatok tulajdonába adta azzal a megkötéssel, hogy az Ltv. által lehetőséget biztosított a lakások bérlői számára azok megvásárlására.

A bérlők túlnyomó többsége élt is ezzel a jogával, így az önkormányzatok tulajdonában a szociálisan rászorult igényjogosultak szükségleteinek kielégítésére nem maradt elegendő számú önkormányzati bérlakás. Ezzel párhuzamosan megmaradt viszont az önkormányzatoknak a lakásgazdálkodás vonatkozásában is megnyilvánuló szociális ellátási kötelezettsége, amely kötelezettségüknek az önkormányzatok nem tudtak eleget tenni.

Így az állampolgárok meghatározott része — annak ellenére, hogy szociális szempontból igényjogosultaknak minősülnek — a lakásgazdálkodás szempontjából szociálisan ellátatlan maradt.

Az önkormányzatok ellátási kötelezettségüknek csak formálisan tudtak eleget tenni, mert a lakások és helyiségek bérletére vonatkozó helyi rendelet megalkotása során szabá-

lyozták ugyan a szociális szempontú lakáshoz jutás anyagi jogi és eljárási jogi feltételeit, anyagi feltételek hiányában azonban ténylegesen nem tudták biztosítani eme jog érvényesülését.

Az Ötv. 1. §-ának (5) bekezdése értelmében a kötelezően ellátandó önkormányzati feladat meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlésnek biztosítania kellett volna az annak az ellátásához szükséges anyagi feltételeket is. A szociális lakásgazdálkodással kapcsolatos önkormányzati feladat meghatározásával egyidejűleg az állam nem biztosította a feladat ellátásához szükséges anyagi feltételeket, ebből következően az önkormányzatok eme feladatuknak nem tudnak eleget tenni.

9. A lakás mint a szociális biztonsághoz való alapjog szempontjából kiemelt szerepben lévő jogtárgy, az önkormányzati jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése szempontjából is kiemelt fontossággal bír a következők miatt.

9.1. A települési önkormányzat az Alkotmány 44/A. §-a (1) bekezdésének *b)* pontja, valamint az Ötv. 1. §-a (6) bekezdésének *b)* pontja alapján — természetesen a jogszabályok meghatározta keretek között — tulajdonával önállóan rendelkezik, megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetve terhelik [Ötv. 80. § (1) bek.]. A hatályos jogszabályok tehát az önkormányzatot saját tulajdonának tekintetében tulajdonosként ismerik el [Ötv. 77. § (1) bek.]. Ez a tulajdonosi jogállás azonban két vonatkozásban — a tulajdonjog alanyának jogalanyisága, valamint a tulajdonjog tárgyának természete alapján — is megkülönböztető sajátosságokkal bír, és alapvetően különbözik például a természetes személyek tulajdonosi jogállásától.

9.1.1. Az önkormányzat közjogi jogalanyiságából adódóan tulajdonosi jogosítványait nem minden korlátozástól mentesen, hanem csak a jogszabályok megállapította keretek között gyakorolhatja. Ilyen szabály például az Ötv. 79. §-ának (2) bekezdése, amely az önkormányzati törzsvagyon tekintetében az önkormányzat rendelkezési jogát korlátozza, amikor a törzsvagyon körébe tartozó tulajdont forgalomképtelenné vagy korlátozottan forgalomképessé nyilvánítja.

9.1.2. Amint azt az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában megállapította, „...a lakás különleges helyet foglal el az önkormányzat vagyontárgyai között funkciója alapján, mert a helyi önkormányzat területén élő emberek legelemibb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja...". A lakástulajdon eme különleges helyzetéből következik, hogy a lakásgazdálkodási feladatok teljesítésének kötelezettsége — amely feladat az Ötv. 8. §-ának (1) bekezdése értelmében az önkormányzat közszolgáltatási feladatainak körébe tartozik — nagymértékben korlátozza a lakások vonatkozásában az önkormányzat tulajdonosi autonómiáját, hiszen amint azt az Alkotmánybíróság imént hivatkozott határozatában megállapította, az önkormányzat a lakásgazdálkodás vonatkozásában nemcsak tulajdonosként, hanem alkotmányos közhatalmat gyakorló szervként is eljár.

9.2. Az előzőekben előadottakból következően az önkormányzat tulajdonának vonatkozásában általában, és lakástulajdonának vonatkozásában különösen — mivel, amint azt az Alkotmánybíróság előzőekben hivatkozott határozatában megállapította, a lakástulajdon szociálisan kötött tulajdon — eleve korlátozott jogosítványokkal bír. Tulajdonosi jogának részjogosítványait korlátozottan gyakorolhatja, tulajdonosi jogaiból adódó kötelezettségei őt fokozottabban terhelik, alkotmányos tulajdonhoz való joga a természetes személyekhez viszonyítva nagyobb mértékben korlátozható.

Ameddig egy magánjogi jogalany tulajdonjogát a jogviszony abszolút tartalma és relatív szerkezete jellemzi, a közjogi jogi jogalany tulajdonára ez az állítás nem vonatkoztatható. A magánjogi jogalanyt megilleti a tulajdonjog tárgya birtoklásának, használatának és hasznai szedésének joga, valamint a dolog feletti rendelkezési jog, beleértve a dolog megszüntetésének jogát is. Az önkormányzatok tulajdonának vonatkozásában a részjogosítványok gyakorlásának fokozottabb mértékű kötöttsége a jellemző.

Különösen igaz ez az állítás az önkormányzat törzsvagyonába tartozó vagyontárgyainak vonatkozásában. Az önkormányzat közszolgáltatásokat nyújt, amelynek alapvető feltétele az ehhez szükséges vagyon megléte. Az Ötv. a közvetlenül kötelező önkormányzati feladatok ellátását akként kívánta biztosítani, hogy az ezeknek a feladatoknak az ellátására szolgáló vagyon törzsvagyonná minősítésének törvényi feltételeit megteremtette, kimondva egyúttal, hogy a törzsvagyon körébe tartozó vagyontárgyak forgalomképtelenek, vagyis az Ötv. az önkormányzatok törzsvagyonába tartozó vagyontárgyaira vonatkozó rendelkezési jogát korlátozta. Az Ötv. ezzel kívánta biztosítani azt, hogy az önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak vagyoni alapjai minden körülmények között rendelkezésére álljanak.

A rendelkezési jog előzőekben kifejtettek szerinti korlátozása tehát az önkormányzat feladatellátásának biztosítékait kívánja megteremteni. Ebben a körben a rendelkezési jog korlátozása különös jelentőséggel bír abban az esetben, ha a tulajdon tárgyát képező dolog ellenérték nélkül (például ajándékozás révén) kerülne ki az önkormányzat tulajdonából.

A rendelkezési jog korlátozása a normaszövegben is megnyilvánuló jogalkotói szándék alapján az önkormányzatot arra kötelezi, hogy a tulajdonjog tárgyát képező dolog esetleges megsemmisülése esetén az önkormányzati feladatellátás teljesítésének biztosítása érdekében a dolog pótlásáról gondoskodjék. Ennél is fokozottabban érvényesül az önkormányzatnak az a kötelezettsége, hogy a dolog megóvása érdekében tegyen meg minden tőle telhetőt, és amennyiben ez más szempontok szerint nem indokolt, a dolgot önmaga ne semmisítse meg, illetőleg a dolog megsemmisítése esetén felelősséggel tartozik.

9.3. A települési önkormányzat kötelezően ellátandó feladatai közé tartozik az Ötv. 8. §-ának (4) bekezdése értelmében a szociális alapellátás.

Az Ötv. hivatkozott rendelkezése normatív tartalmának kitöltéseként alapvetően a Szoctv. határozza meg a szociális alapellátások körét, és ebben a körben a lakással nem rendel-

kező állampolgárok számára a pénzbeli, természetbeni, valamint személyes gondoskodást nyújtó ellátásokat határoz meg. A szociális alapellátások köre azonban nem fedhető le a Szoctv. nyújtotta ellátásokkal, amelyre maga az Ltv. hivatkozott rendelkezése [3. § (1) bek. utolsó mondat] a bizonyíték, amikor önkormányzati rendeletben rendeli szabályozni a szociális bérlakásokhoz való hozzájutás feltételeit. Ebből következően a szociális ellátások rendszerének részét képezi a rászorulóknak nyújtott szociális bérlakások juttatása is.

Így tehát a rászorulókról szociális bérlakás juttatásával való gondoskodás az önkormányzati feladatellátás alapvető részét képezi, ebből következően az önkormányzat a szociális bérlakásokkal való gazdálkodás vonatkozásában a törzsvagyon más tárgyaihoz hasonlóan fokozott felelősséggel tartozik. Az önkormányzatnak ebben a vonatkozásban mindent meg kell tennie a szociális bérlakás-állomány a közszolgáltatás nyújtásához megfelelő mennyiségben és minőségben való fenntartásáért és a szükségletekhez igazodó fejlesztéséért. Az önkormányzatok ezen a jogcímen kiegészítő állami támogatásra is jogosultak, amely tény ugyancsak kiemeli az önkormányzatnak ebben a vonatkozásban megnyilvánuló felelősségét.

III. Az eljárás alapjául szolgáló esettel kapcsolatosan megfogalmazható alkotmányossági szempontú következtetések

Az előző pontokban kifejtettek alapján a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 357/1997. (X. 16.) számú határozatával kapcsolatban a következőket állapítja meg.

1. A határozatnak az a része, amelyben az önkormányzat elhatározta a Rádió u. 11. sz. épület lebontását, és a bontásból származó építőanyagnak a kisebbségi önkormányzat tulajdonába adását, az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésébe, az Ötv. 77. §-ának (1) bekezdésébe, valamint az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdésébe ütközése miatt alkotmányos visszásságot okozott.

1.1. Az előző pontokban kifejtettek szerint az önkormányzat az állampolgárok szociális biztonsághoz való joga érvényesülésének biztosításáért felelősséggel tartozik.

1.1.1. Mivel a szociális bérlakáshoz való jog a szociális biztonsághoz való alapjog egyik alapvető fontosságú részjogosítványát képezi, és mivel a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjog érvényesülésének biztosításában az önkormányzat szociális bérlakás-vagyonának kiemelt szerepe van, az önkormányzatnak a szociális bérlakásokkal való gazdálkodásában fokozott figyelmet kell arra fordítania, hogy a szociális bérlakás-vagyon a szükségletek kielégítésére alkalmas legyen.

Ebben a vonatkozásban tehát az önkormányzat vagyonával való gazdálkodásának szabadsága, a szociális bérlakásokkal kapcsolatos tulajdonosi autonómiája alkotmányos jogszabályok alapján korlátozott. Az önkormányzat szociális bérlakásállományának a szükségletek kielégítésére alkalmas állapotban való tartásáért, és lehetőség szerinti fejlesztéséért felelősséggel tartozik. Ebben a körben az önkormányzat csak abban az esetben határozhatja el a bérlakások céljára szolgáló lakóépület lebontását, ha egyidejűleg megfelelő lépéseket tesz annak érdekében, hogy szociális bérlakás-állománya a szükségletek kielégítésére alkalmas állapotban maradjon.

1.1.2. Jelen esetben Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata annak ellenére határozta el a Rádió u. 11. számú, szociális bérlakásokat tartalmazó lakóépület lebontását, hogy a városban körülbelül nyolcszáz olyan lakásigénylő állampolgár van, akik szociális helyzetére való tekintettel kérte lakásproblémája megoldását, és a város a vizsgálat eddigi adatai szerint jelenleg nem rendelkezik olyan hosszú távú lakáskoncepcióval, amely alapján biztosítani tudná a lebontott lakóépületben található lakások más lakásokkal való pótlását.

Az országgyűlési biztos álláspontja szerint a lakóépületben található állapotoknak az épület lebontásával való megszüntetése csak abban az esetben lett volna elfogadható, ha az épület építésigazgatási szempontból életveszélyes lett volna, és az épület állagának helyrehozatala nem lett volna megoldható. A vizsgálat adatai alapján azonban arra vonatkozó adat nem merült fel, hogy az önkormányzat megvizsgálta volna az épület helyrehozatalának a lehetőségét, és ily módon az önkormányzatnak a szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjoggal kapcsolatos felelőssége nem érvényesült. Az önkormányzat a nem megfelelő döntés-előkészítés miatt alkotmányossági szempontból visszás határozatot hozott, megsértve az állampolgárok szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjogát.

1.2. A hivatkozott jogszabályi rendelkezések szerint az önkormányzat vagyona a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásának biztosítékául szolgál.

1.2.1. Az önkormányzat a vagyonával annak szociális kötöttsége miatt a „jó gazda gondosságával” köteles gazdálkodni. Az önkormányzatot közjogi jogi jogalanyisága miatt vagyontárgyai vonatkozásában általában is fokozottabban terhelik a tulajdonost terhelő kötelezettségek. Különösen így van ez a lakástulajdon vonatkozásában, amely az előzőekben kifejtettek szerint is az önkormányzat vagyonának azt a részét képezi, amellyel kapcsolatban tulajdonosi felelőssége — a lakások szociális jellegétől is függetlenül — más vagyontárgyaihoz képest is fokozott.

1.2.2. Az országgyűlési biztos álláspontja szerint Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata hivatkozott határozatának meghozatalakor, és a későbbiekben annak végrehajtása során az önkormányzatnak ezt a fokozott felelősségét nem vette figyelembe akkor, amikor elhatározta az épület lebontását. A vagyon célhozkötöttsége — nevezetesen az önkormányzat feladatellátása — a kisebbségi biztos álláspontja szerint alapvető fontosságú egy vagyontárggyal kapcsolatos döntés meghozatalakor.

Az önkormányzatnak a határozat meghozatalakor vizsgálnia kellett volna azt is, hogy a vagyontárgy megsemmisülése

esetén az önkormányzat nem kerül-e hátrányosabb helyzetbe önkormányzati feladatainak teljesítésekor. Egymással versengő önkormányzati feladatok (a köztisztasággal és közbiztonsággal, valamint a szociális lakás-gazdálkodással kapcsolatos helyi feladatok teljesítése) esetén az önkormányzatnak fokozottan kell ügyelnie a feladatok rangsorolásakor egy olyan döntés meghozatalakor, amikor a döntés egy önkormányzati feladatellátásra szolgáló vagyontárgy megsemmisüléséhez vezet.

1.3. Az önkormányzatnak törvényi kötelezettségeiből adódó feladatellátása során az emberi és állampolgári jogok érvényesülését hátrányos megkülönböztetéstől mentesen kell biztosítania [Alkotmány 70/A. § (1) bek.]. A szociális biztonsághoz való jog érvényesülésekor a települési önkormányzatnak — mint e jog érvényesülésében központi szerepet játszó állami szervnek — ugyancsak tekintettel kell lennie az Alkotmány hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezéseire.

Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata az országgyűlési biztosnak a vizsgálat során tudomására jutott adatok szerint egyetlen más esetben sem határozta el önkormányzati bérlakásokat magában foglaló lakóépület nem építésigazgatási okokból történő lebontását, és az akár jogcím nélküli lakáshasználók szükséglakásokba való kiköltöztetését, csak a Rádió u. 11. sz. épület esetében.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának álláspontja szerint az önkormányzatnak ez az intézkedése — összefüggésben a korábbi években tett intézkedéseivel, valamint a lakóknak ideiglenes lakóépületekbe való elhelyezésének szándékával — megalapozottan enged arra következtetni, hogy az önkormányzatnak az épület lebontását elrendelő határozata a lakóépületben jelentkező, köztisztasággal és közbiztonsággal összefüggő önkormányzati intézkedéseket igénylő szociális problémák diszkriminatív módon történő megoldását, és nem az ottlakók szociális gondjainak enyhítését szolgálja.

2. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata 357/1997. (X. 16.) számú határozatának az a része, amelyet a Rádió u. 11. sz. épületben lakó jogcím nélküli lakáshasználók ideiglenes elhelyezéséről hozott, az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésébe, az Ltv. 18. §-ának (3) bekezdésébe, valamint az Alkotmány 70/A. §-a (1) bekezdésébe ütközése miatt alkotmányossági szempontból visszás.

2.1. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata azzal, hogy annak ellenére ismerte el a Rádió u. 11.-ben lakó állampolgárokkal kapcsolatban elhelyezési kötelezettségét, hogy erre jogszabályi kötelezettsége lett volna, nem pozitív módon különböztette meg ezeket a cigány etnikumhoz tartozó állampolgárokat, hanem kizárólag szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjoguk érvényesülését biztosította.

Elhelyezési kötelezettségének elismerésével az önkormányzat mintegy jogcímet teremtett ezeknek a lakóknak az épületben való tartózkodásra, jogalapot biztosított számukra jogállásukból adódó jogaik rendeltetésszerű gyakorlásához. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy az önkormányzat és az épületben lakók között bérleti jogviszony jött létre, hanem kizárólag azt, hogy az önkormányzat elismerte az ottlakók szociális biztonsághoz — adott esetben lakáshoz — való alkotmányos alapjogának jogalapját.

2.2. Ebben az esetben viszont az önkormányzat elhelyezési kötelezettségének az Ltv. megfelelő rendelkezéseinek betartásával köteles eleget tenni, hiszen alapvetően az Ltv. rendelkezései határozzák meg a lakások kategóriáit. Az Ltv. pedig a lakás felújításával kapcsolatos ideiglenes elhelyezési kötelezettségének teljesítésekor azt a követelményt állítja a bérbeadó elé, hogy annak a törvény 2. sz. mellékletében megfogalmazott követelményeknek megfelelő lakást kell a bérlő számára biztosítania.

Építésigazgatási szempontból a megoldás, amelyet az önkormányzat a lakók számára felajánlott, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának álláspontja szerint nem elfogadható, hiszen a lakás biztosításánál nemcsak a komfortfokozat az egyedüli szempont, hanem a lakásnak meg kell felelnie az ott elhelyezni kívánt személyek egyéb igényeinek is.

Az Ltv. 18. §-ának (3) bekezdése abban az esetben kötelezi a bérlőt alacsonyabb komfortfokozatú lakás elfogadására, ha az egyébként, az együttlakó személyek számára figyelemmel is megfelel a lakás követelményeinek.

Ennek a követelménynek viszont a lakókonténerek nem minden esetben feleltek meg, hiszen mindegyik konténer egységesen, az elhelyezni kívánt családok nagyságának, egészségi állapotnak, életkor és nem szerinti összetételének figyelembevétele nélkül készült el. Az önkormányzat tehát nem volt tekintettel a törvény által is kötelezően figyelembe veendő egyéb olyan körülményekre, amelyeket pedig az önkormányzatnak mint tulajdonosnak és mint közhatalmat gyakorló szervnek mindenképpen figyelembe kell vennie döntéseinek meghozatala során.

2.3. Az Ltv. már hivatkozott 18. §-ának (2) bekezdése szerint az ideiglenesen kiköltöztetett bérlő számára ugyanazon a településen köteles a bérbeadó másik lakást felajánlani. Az országgyűlési biztos által vizsgált esetben az Ltv.-nek ez a követelménye nem valósult meg a következők miatt.

Bár a határozat alapjául szolgáló előterjesztés szerint a lakókonténerek elhelyezésére szolgáló terület közegészségügyi, szociális, infrastrukturális ellátottság szempontjából megfelelő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának álláspontja szerint az előterjesztésnek ez a megállapításai az Alkotmány diszkriminációtilalmi rendelkezéseinek a szempontjából is kifogásolhatók.

A lakók elhelyezésére szolgáló terület ugyanis egyrészt a lakók mostani lakóhelyétől különböző városrészben helyezkedik el, ami arra kényszerítené ezeket a családokat, hogy életmódjukat alapvetően változtassák meg, a gyermekek számára másik iskolát keressenek stb. Másik oldalról a vizsgálat keretében lefolytatott helyszíni bejárás alapján megállapítható volt, hogy — tekintettel a közvetlen közelben működő kutyamenhelyre — a terület közegészségügyi, infrastrukturális megfelelősége is kifogásolható. Ezen túlmenően — tekintettel

a meglevő szociális különbségekre és kulturális hagyományokra —, az önkormányzatnak döntése meghozatalakor arra is figyelemmel kellett volna lennie, hogy az állampolgároknak a település külterületére való telepítése mennyiben van hatással emberi méltóságukhoz való alkotmányos alapjoguk érvényesülésére.

3. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata 357/1997. (X. 16.) számú határozatának az a része, amelyet a Rádió u. 11. sz. épületben lakó jogcím nélküli lakáshasználók végleges elhelyezéséről hozott, az Ötv. 9. §-ának (3) bekezdésébe, az Alkotmány 70/A. §-ába való ütközése miatt alkotmányossági szempontból visszás, valamint az ÖLR rendelkezéseibe ütközése miatt törvényellenes.

3.1. Az Ötv. 8. §-ának (1) bekezdése szerint a lakásgazdálkodás, a szociális alapellátás, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítása a települési önkormányzat feladata. A 9. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete egyes hatásköreit többek között a helyi kisebbségi önkormányzat testületére átruházhatja.

A vizsgálat alapjául szolgáló önkormányzati határozatnak az a része, amely a helyi kisebbségi önkormányzat részére lakótelkeket ad ingyenes használatba, valamint a Rádió u. 11. sz. épületben lakók részére önkormányzati bérlakás felépítésére, és velük kapcsolatban a tulajdonosi jogok gyakorlására vonatkozó önkormányzati hatáskör átadására irányul, ellentétes az Ötv. hivatkozott rendelkezésével, valamint az önkormányzat lakásgazdálkodásra vonatkozó helyi rendeletével is.

3.2. A települési önkormányzat nem adhatja át egyes, etnikai hovatartozás alapján megkülönböztetett állampolgárokra kiterjedő személyi hatállyal a lakásgazdálkodásra, a szociális alapellátás egyes részjogosítványaira, valamint nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítésére vonatkozó hatáskörét a helyi kisebbségi önkormányzatnak. (A lakásgazdálkodás átadására irányuló határozati rész ebben a vonatkozásban az önkormányzat lakásgazdálkodásra vonatkozó rendeletével is ellentétes, mert az nem teszi lehetővé a hatáskör átruházását, nem is szólva arról, hogy azt a hatáskör-átruházást az önkormányzat csak rendeletének módosításával tehette volna meg.)

A helyi kisebbségi önkormányzatnak nem feladata az adott kisebbséghez tartozók vonatkozásában sem a lakásgazdálkodás, sem a szociális alapellátás, és erre irányuló törvényi hatáskör hiányában nem is gyakorolhatja jogszerűen ezeket a hatásköröket. Másik oldalról a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésének biztosítására vonatkozó települési önkormányzati feladat sem adható át jogszerűen a helyi kisebbségi önkormányzatnak, mert a települési önkormányzatnak attól függetlenül kell biztosítania ezeket a jogokat, hogy a településen létezik-e egyáltalán kisebbségi önkormányzat.

Székesfehérvár Megyei Jogú Város 357/1997. (X. 16.) számú határozatának az a része tehát, amely a helyi kisebbségi önkormányzatot bízza meg a Rádió u. 11. sz. épületben lakók részére szociális bérlakások építésével, valamint a felépített lakások vonatkozásában a tulajdonosi jogok gyakorlásával, az előzőekben előadottak miatt jogszabályellenes.

4. Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata azzal, hogy családonként kb. 1,6-1,6 millió Ft-ot ajánlott fel a Rádió u. 11. sz. épületből kiköltöztetett családok részére, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa szerint az Alkotmány 70/E. §-ába, valamint az Ötv. 1. §-a (6) bekezdésének *b)* pontjába ütközése miatt alkotmányos visszásságot okozott.

A települési önkormányzatok autonómiájának kereteit a jogszabályok — mindenekelőtt az Alkotmány — jelölik ki. Az önkormányzat vagyonával csak a jogszabályok biztosította keretek között gazdálkodhat, egy elérni kívánt célt az önkormányzat — hasonlóan más közjogi jogalanyokhoz — csak a jogszabályok biztosította eszközökkel érhet el.

Jelen esetben ez azt jelenti, hogy Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának az általa állítólagosan elérni kívánt célt — a jogcím nélküli lakók elhelyezését — a céllal arányban álló eszközökkel kellett volna elérnie. Tekintettel azonban arra, hogy a várost még több száz, szociális szempontok alapján lakást igénylő állampolgárral szemben is intézkedési kötelezettség terheli, a Rádió u. 11. sz. épület lakóinak a nem megalapozott döntés-előkészítés miatt való előnyben részesítése más állampolgárokkal szemben valójában nem eme állampolgárok lakásproblémájának megoldását, hanem a szociális és etnikai feszültségek kiéleződését eredményezte.

IV. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának az esettel kapcsolatos ajánlásai és kezdeményezései

1. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján

k e z d e m é n y e z i,

hogy Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata hosszú távú lakásépítési koncepciójának kialakítása, valamint érvényesítése során fokozottabban vegye figyelembe az önkormányzat eljárásával kapcsolatos, a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal által tett törvényességi észrevételeket, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által korábban, és jelen kezdeményezésben foglalt alkotmányossági szempontú észrevételeket.

2. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján

k e z d e m é n y e z i,

hogy a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal vizsgálja meg, hogy a Rádió u. 11. sz. épület lebontásával kapcsolatos államigazgatási eljárás megfelelt-e a jogszabályi előírásoknak.

3. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján

m e g k e r e s i

a Közbeszerzési Döntőbizottságot, hogy a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény 76. §-a (1) bek. *a)* pontjában

biztosított jogkörében eljárva vizsgálja meg annak jogszerűségét, hogy a Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, a SZÉPHŐ Rt., valamint a LARUS Holding között kötött, a lakókonténerekre vonatkozó szerződések nem esnek-e a Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről szóló 1996. évi CXXIV. törvény 96. §-a által megállapított közbeszerzési értékhatár tekintetében közbeszerzési eljárási kötelezettség alá.

4. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az Obtv. 20. § (1) bekezdése alapján

m e g k e r e s i

az Állami Számvevőszéket vizsgálat lefolytatása céljából annak megállapítására, hogy Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának alkotmányossági szempontból visszás határozata célszerűségi és törvényességi szempontból megfelel-e a költségvetési szervek gazdálkodásával szemben támasztható követelményeknek.

5. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az Obtv. 22. §-a *e)* pontja alapján

i n d í t v á n y o z z a

az Alkotmánybíróságnál az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt szociális biztonsághoz való jogra vonatkozó, az Alkotmány 44/A. § (1) bek. *b)* pontjában foglalt, az önkormányzatok tulajdonosi autonómiájára vonatkozó, valamint az Alkotmány 44/A. (1) bek. *c)* pontjában foglalt, az önkormányzatok feladatellátására vonatkozó rendelkezéseinek értelmezését.

Budapest, 1997. december 19.

Dr. Kaltenbach Jenő s. k.

7. számú melléklet

Jelentés a tiszavasvári „külön ballagás” ügyéről

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése a Tiszavasvári ügyben folytatott vizsgálatról

I. Az ügy előzményei és a vizsgálat ténymegállapításai

1. A tiszavasvári Pethe Ferenc Általános Iskolában külön szervezték meg a cigány tanulók ballagását. A sajtóban megjelent hírek szerint a cigány tanulók sem az iskola tornatermét, sem az iskolaboltot nem használhatják. A történtek miatt a Roma Polgárjogi Alapítvány nevében Horváth Aladár elnök, Osztojkán Béla, a Phralipe Független Cigány Szervezet elnöke, valamint Bogdán János, a Gandhi Gimnázium igazgatója 1997. június 30-án nyílt levélben fordult a köztársasági elnök úrhoz, intézkedését kérve. Az ügy kivizsgálását 1997. július 3-án hivatalból rendeltem el, de vizsgálat indítását kezdeményezte 1997. július 3-án kelt levelében a köztársasági elnök úr. Végül 1997. augusztus 23-án a művelődési és közoktatási miniszter is kérte az ügy kivizsgálását. Az eljárás során beszereztem a városi önkormányzat következő iratait:

— a Pethe Ferenc Általános Iskolára vonatkozó önkormányzati rendeletek, határozatok és előterjesztések másolatát;

— a Pethe Ferenc Általános Iskola alapító okiratát;

— Tiszavasvári Város települési önkormányzatának középtávú oktatási koncepcióját;

— Tiszavasvári Város települési önkormányzat képviselő-testületének azon rendeleteit, határozatait, előterjesztéseit, amelyek a település közegészségügyi helyzetének javítását célozzák;

— a település gyámügyi statisztikáját.

A Pethe Ferenc Általános Iskola vezetésétől a következő iratokat szereztem be:

— a cigány tanulók külön ballagásáról hozott nevelő-testületi határozat másolatát;

— a Védőnői Szolgálat által a Pethe Ferenc Általános Iskolában végzett egészségügyi vizsgálatokról szóló jegyzőkönyvek másolatát.

Tájékoztatást kértem:

— Tiszavasvári polgármesterétől, hogy mikor és milyen döntés rendelkezett arról, hogy az általános iskolában külön osztályokban oktassák a cigány tanulókat, továbbá a települési önkormányzat milyen lépéseket tett a település szentmihályi részén, a Széles úti telepen élők közegészségügyi problémáinak kezelése érdekében.

— A Pethe Ferenc Általános Iskola vezetésétől abban a kérdésben, hogy mikor és milyen eljárás keretében hozták meg azon döntésüket, hogy az általános iskolában külön osztályban oktatják a cigány tanulókat, hogy az általános iskola cigány tanulói részére külön rendeznek ballagást, hogy a különálló épületben elhelyezett roma tanulók nem használhatják a tornatermet, hogy a roma tanulók nem járhatnak át vásárolni a másik épületben található iskolaboltba. Választ kértem továbbá arra, hogy tájékoztatták-e a szülőket a fenti döntésekről, valamint, hogy igénybe vett-e az iskola kiegészítő normatív támogatást.

Két munkatársam 1997. július 23-án tájékozódott a helyszínen, majd 1997. szeptember 22-én Tiszavasváriban megbeszélést folytattam az önkormányzat vezetőivel (a polgármester és a jegyző úrral) és a polgármesteri hivatal oktatási ügyekben illetékes munkatársával. Találkoztam a Pethe Ferenc Általános iskola tantestületével, valamint meglátogattam az iskola mindhárom épületét és az ún. Széles úti telepet, ahol az érintett cigány családok laknak.

2. A beérkezett dokumentumokból, illetve a helyszíni vizsgálatból a következő állapítható meg:

Tiszavasváriban két cigány közösség lakik. A bűdi városrészen ún. „romungrok” laknak, akiknek gyerekei vegyes osztályokban járnak a Vasvári Pál Általános Iskolában. A

Széles úti telepen ún. „oláh cigányok” laknak, akiknek gyermekei a Pethe Ferenc Általános Iskolában tanulnak. Az iskola több mint negyven éves múltra tekint vissza, a telepről mindig ide jártak a tanulók — előbb a körzetesítés miatt, később a szülők szabad iskolaválasztása következtében. Az oktatás három egymás közelében lévő iskolaépületben folyik. Az alsó tagozat cigány osztályai a Petőfi u. 24. szám alatti épületben, a felső tagozatosok a Petőfi u. 8. szám alatti épületben tanulnak. A Kossuth u. 76. szám alatti főépületben elsősorban nem cigány tanulók tanulnak, ám itt „vegyes” osztályok is vannak. A három iskolaépületben az oktatás tárgyi feltételei (épület, felszerelés) között diszkrimináció megállapításának alapjául szolgáló különbségek nem tapasztalhatók. Kétségtelen azonban, hogy a Kossuth utcai főépület újabb és ezért jobb állapotban van. Az iskolának egy tornaterme van, amely a főépületben helyezkedik el, ebből következően használata az ott tanuló diákok számára zavarmentesebb, de ez önmagában nem tekinthető diszkriminációnak. Az egyes épületekben elhelyezett osztályok létszáma között nincs jelentős különbség.

A Pethe Ferenc Általános Iskola alapító okirata szerint alaptevékenységük a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók differenciált nevelése és oktatása iskolaotthonos és ifjúsági osztályokban. Az iskola beiskolázási körzetébe tartozó halmozottan hátrányos helyzetű tanulók szinte kizárólag a cigány kisebbséghez tartoznak, így az iskolai tanulmányaikat ezekben az osztályokban kezdik meg. A szóban forgó osztályokban az oktatás felzárkóztató program szerint folyik, amely 1994-ben váltotta fel a kisegítő iskolai rendszert. Az oktatás az általános felzárkóztató program szerint történik, azaz nem alkalmazkodik a tanulók speciális igényeihez, illetőleg adottságaihoz. A tapasztalatok szerint a cigány tanulók esetében a felzárkóztatás nem csak a hátrányos helyzet miatt, hanem nyelvi okokból is indokolt. A nemzetiségi pedagógiai program kidolgozása most van folyamatban, így a nemzetiségi kiegészítő normatív támogatást igénylésére csak 1996-ban került sor. Az említett osztályokból a tanulmányok megfelelő előmenetele esetén lehetőség van az általános tantervi osztályokba való átirányításra. A pedagógusok néhány esetben kezdeményezték cigány tanulók áthelyezését a vegyes osztályokba, ám az érintett tanulók szülei kérték, hogy gyermekük cigány társai között tanulhasson tovább, akár felzárkóztató program keretében is.

Az iskola tantestülete 1997. április 23-án — tagjainak többségével meghozott határozata alapján — úgy döntött, hogy külön szervezi meg a cigány tanulók ballagását. A döntés indoka az volt, hogy a gyerekek fertőzöttek (igen nagy százalékban tetvesek, akad közöttük rühes, ótvaros), és a ballagásra látogató szülőket és vendégeket nem akarták kitenni a fertőzés veszélyének. A tornaterem használatát is a fertőzöttség miatt tagadták meg a cigány tanulóktól, ám erről senki nem hozott formális döntést. A külön ballagásról szülői értekezlet keretében és egyéni beszélgetés során tájékoztatták a szülőket. A pedagógusok azt tervezték, hogy hagyományteremtő cigány ballagást valósítanak meg.

A Védőnői Szolgálat 1997. február 5-én, április 24-én és június 3-án tartott vizsgálatából kiderül, hogy a Pethe Ferenc Általános Iskola cigány tanulói feltűnően nagy arányban fertőzöttek. Az intézkedések között azonban mindössze az olvasható, hogy az iskola saját költségvetése terhére tetűírtószert vásárolt. Az áprilisi vizsgálat jegyzőkönyve tartalmazza, hogy felkérik a városi főorvost intézkedések megtételére.

A települési önkormányzat 1995-ben intézményi racionalizálást hajtott végre, amelynek következtében létszámleépítésre is sor került. Ennek következtében megszűnt annak az egészségőrnek a státusa, aki a tanulókat heti rendszerességgel fürdette, ellenőrizte és a megfelelő kezeléseket elvégezte. 1995 után ugrásszerűen megnőtt a iskola cigány tanulóinak fertőzöttsége.

A települési önkormányzat által rendelkezésre bocsátott dokumentumokból kiderül, hogy az önkormányzat és intézményei számos esetben foglalkoztak a településen — különösen a Széles úti telepen — élő cigány kisebbség életkörülményeinek javításával. 1995. október 27-én átadásra került a Cigány Információs Közösségi Házat, amely otthont ad a kulturális rendezvényeknek, az irodahelyiség a szociális ügyintézők, családsegítők, védőnők rendelkezésére áll. Közegészségügyi célokat szolgál a női és férfifürdő, amelyet heti két alkalommal vehetnek igénybe a telepen élők. A költségeket teljes egészében az önkormányzat fizeti. A Közösségi Ház felépítésében jelentős részt vállalt a Népjóléti Minisztérium. A települési önkormányzat pályázatokon nyert támogatást a Közösségi Házban megszervezendő programok megvalósítására. A Széles úti telepen élők kutyáinak ingyenes oltását is lehetővé tette az önkormányzat, rendszeres a rágcsálóirtás. Ezek az intézkedések azonban nem érték el azt az eredményt a fertőzöttség visszaszorításában, amelyet a korábbi heti rendszerességű fürdetés, felülvizsgálat, kezelés jelentett.

II. Az alkalmazandó jogszabályok és azok rendelkezéseinek értelmezése

1. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) 45. §-ának (2) bekezdése értelmében a cigány kisebbség iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése érdekében sajátos oktatási feltételek teremthetők. Ez a törvényi rendelkezés az Alkotmány 70/A. §-a (3) bekezdésében foglaltak közoktatási szempontokból való konkretizálása annak az alkotmányos célnak a megvalósulását szolgálja, hogy az eleve hátrányos helyzetben levő népcsoporthoz tartozó állampolgárok hátrányait a közoktatás területén megtett intézkedések révén csökkentse.

A hivatkozott törvényi rendelkezés lehetőséget ad arra, hogy a közoktatásért felelős állami, önkormányzati szervek a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kotv.) által kialakított közoktatási rendszer biztosította keretek között a cigány kisebbséghez tartozó állampolgárok oktatására sajátos feltételeket teremtsenek. Ebben az esetben a jogalkalmazók intézkedéseinek azt az alkotmányossági követelményt kell kielégítenie, hogy a sajátos oktatási feltételek között tanuló cigánygyermekek a közoktatási szolgáltatást a nem cigány származású gyermekekkel közoktatási szem-

pontból azonos feltételek mellett vehessék igénybe. Ellenkező esetben sérül ezeknek a gyermekeknek az Alkotmány 67. §-ában biztosított megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez, valamint 70/F. §-ában biztosított művelődéshez való joga, valamint sérülnek az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott diszkriminációt tiltó rendelkezései.

Ebből következően tehát nem eleve alkotmányellenes a cigány származású gyermekek elkülönítetten, akár külön épületben, külön osztályokban való oktatása és nevelése, amennyiben a Kotv. által kialakított közoktatási rendszerben, az oktatási igazgatás anyagi és eljárási szabályainak megtartásával történik, és az elkülönített oktatás során ezeknek a gyermekeknek ugyanazokat a közoktatási feltételeket biztosítják, mint nem cigány származású kortársaiknak. Azt mindig egy meghatározott ügyben lefolytatott alkotmányossági vizsgálatnak az eset összes körülményeire figyelemmel kell eldöntenie, hogy adott esetben a közoktatásért felelős állami, önkormányzati szervek és intézmények ennek az alkotmányos célnak a figyelembevételével különítették-e el a cigány származású gyermekeket a nem cigány származásúaktól, és elkülönítésükkor nem kerültek-e ezek a gyermekek az elkülönítés révén hátrányosabb helyzetbe kortársaiknál.

2. A Kotv. az Alkotmány 67. §-a (2) bekezdésének, valamint 70/J. §-ának konkretizálásaképpen — amely rendelkezések szerint a szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák, és a szülők, gondviselők kötelesek kiskorú gyermekük taníttatásáról gondoskodni — a szülők alkotmányos jogainak érvényesítése és kötelezettségeik teljesítése érdekében a közoktatás rendszerében olyan intézményrendszert hoz létre, amely alkalmas arra, hogy a szülők gyermekük nevelésével kapcsolatos jogaikat gyakorolhassák, és teljesíthessék ilyen irányú kötelezettségeiket. Ezen túlmenően a gyermekek művelődéshez való jogának biztosítása érdekében lehetőséget teremt arra, hogy a gyermekek önkormányzataik révén a közoktatási intézmény életét befolyásoló döntések meghozatalában megfelelő módon részt vehessenek. Az erre az intézményrendszerre vonatkozó szabályozás arra kötelezi a közoktatási intézmények fenntartóit és magukat az intézményeket is, hogy bizonyos döntések meghozatalába a szülőket és a gyermekeket vonják be.

Az előadottakon túlmenően ezeknek az alkotmányos alapjogoknak az érvényesítését segíti elő, hogy a fenntartónak, valamint a közoktatási intézménynek magát az intézményt, annak közösségeit és a tanulókat érintő egyes döntések meghozatalakor szakhatóságként kötelező jelleggel igénybe kell venniük a pedagógiai szakszolgálatokat, nevelési tanácsadókat, amely szervek által adott pedagógiai szakvéleményeket ezeknek a döntéseknek a meghozatalakor figyelembe kell venniük. Ez az intézményrendszer is az egyik biztosítéka annak, hogy a közoktatást érintő egyes, a gyermekek és a szülők alkotmányos alapjogainak érvényesítésével összefüggő döntések meghozatalakor a fenntartótól és az intézménytől független oktatási szakszolgálatok objektív, kizárólag pedagógiai szempontokat figyelembe vevő véleményei képezzék egy-egy döntés alapját.

A nevelési-oktatási intézmények döntési jogosítványai közül egyesek a fenntartó, mások a közoktatási intézmény vezetőinek, valamint nevelőtestületének hatáskörébe tartoznak. Azoknak a döntéseknek a vonatkozásában, amelyeket nem a fenntartó hoz meg, a fenntartónak a Kotv. 102. § (2) bek. *c)* pontja alapján kötelessége ellenőriznie a közoktatási intézmény működésének törvényességét, a szakmai munka eredményességét.

3. A szülőknek, valamint az állami, önkormányzati szerveknek a gyermekekkel kapcsolatos felelősségét az Alkotmány már hivatkozott rendelkezésein túlmenően a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.), valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyjtv.) szabályozzák.

E jogszabályokban foglalt rendelkezések elsősorban a szülők feladatává teszik a gyermekek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésének elősegítését, és olyan intézményrendszert hoznak létre, illetőleg az állami, önkormányzati szerveknek olyan feladat- és hatásköröket adnak, amelyek biztosítják a gyermekek védelme alkotmányos céljának érvényesülését.

4. A fertőző betegségekkel kapcsolatos járványügyi teendőket az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény (a továbbiakban: Eütv.), a végrehajtására kiadott 16/1972. (IV. 29.) EüM rendelet, valamint az Eütv.-nek a járványügyre vonatkozó rendelkezései végrehajtásáról szóló 9/1972. (VI. 27.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüR.) szabályai tartalmazzák.

A vonatkozó jogszabályok pontosan meghatározzák azokat a feltételeket, amelyek bekövetkezése esetén az egészségügyi hatóság illetékes szervei egyes személyek, intézmények alkalmazottai, szolgáltatásainak igénybevevői, illetve területek lakossága vonatkozásában meghatározott járványügyi intézkedéseket el kell rendelnie, azokat magának kell végrehajtania, vagy végrehajtásukat ellenőriznie kell. Így például az EüR. 28. §-a (1) bekezdése szerint járványveszély vagy járvány esetén az egészségügyi hatóság rendeli el az iskolák bezárását, tiltja meg az összejövetelek és gyűlések tartását, és teszi meg azokat az intézkedéseket, amelyek a járvány bekövetkezésének vagy terjedésének megakadályozásához szükségesek.

Az EüR. 35. § (1) bekezdésének értelmében a kiütéses tífusz és a visszatérő láz megelőzése érdekében az országos tisztifőorvos által meghatározott helyeken és esetekben időszakos vagy soron kívüli csoportos vagy egyedi vizsgálatokat kell tartani a tetvesség felderítésére, és megfelelő eljárásokat kell alkalmazni a tetvesség megelőzésére, illetőleg megszüntetésére. Az érdekelt személy pedig köteles alávetni magát a tetvesség megelőzése, illetőleg a megszüntetése érdekében szükséges eljárásnak.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések vizsgálata alapján megállapítható, hogy csak meghatározott feltételek fennállása esetén lehet közösségi szolgáltatást nyújtó intézményeket bezárni, események megtartását megtiltani, valamint egyes személyeket kötelező járványügyi intézkedéseknek alávetni. Az egészségügyi hatóság eme intézkedéseit hatósági jogkörében

eljárva, alakszerű határozat formájában hozza meg, amelyek meghozatala, valamint a végrehajtásuk elleni jogorvoslatok alkotmányos keretei az állampolgárok számára biztosítottak.

III. Következtetések és ajánlott intézkedések

1. A vizsgálat során arra kerestük a választ, hogy fennáll-e olyan alkotmányos visszásság, amely a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatos. Elsősorban azt vizsgáltuk, hogy jogszerű volt-e a nevelőtestület azon döntése, amely a külön ballagásról szólt, illetve jogszerűen indokolható-e a tornaterem használat gyakorlata. Vizsgáltuk továbbá azt is, hogy a cigány tanulóknak azonos iskolában, de külön épületben, külön osztályokban történő oktatása jogszerűen indokolható-e.

A helyszíni vizsgálat, illetve a rendelkezésünkre álló irat-anyag áttanulmányozásából, valamint a felsorolt rendelkezések elemzéséből megállapítható következtetések az alábbiak:

a) A fent kifejtetteknek megfelelően az oktatási rendszer akkor tekinthető diszkriminációmentesnek, ha az az oktatásra vonatkozó szabályoknak a megtartásával történik, például a tanulók elkülönített oktatásának indoka speciális pedagógiai program megvalósítása, és az oktatás tárgyi és személyi feltételei minden tanuló esetében azonosak vagy hasonlóak. A Tiszavasváriban folyó oktatás ennek a követelménynek eleget tesz, így a felzárkóztató program szerint oktatott tanulók elkülönített módon történő oktatása nem minősíthető diszkriminációnak. Ugyanakkor elgondolkodtató az a tény, hogy a felzárkóztató programban az adott iskolában kizárólag a cigány tanulók vesznek részt. A biztosi vizsgálat arra nem terjedhetett ki, hogy az ilyen minősítést megállapító hatóság döntése minden esetben jogszerű volt-e vagy sem, mert a döntést megalapozó helyzet utólag nem rekonstruálható. Az ellentmondásosnak tűnő állapot magyarázatául szolgál az az adat, mely szerint a hasonló elbírálás alá eső nem cigány tanulók oktatása az eltérő lakókörzet miatt a város más iskolájában történik. A legfőbb hiányosság abban jelölhető meg, hogy a cigány tanulók oktatása is az általános felzárkóztató program szerint és nem a Nektv. 45. § (2) bekezdésében szabályozott módon folyik.

b) A tornaterem használatának gyakorlata több szempontból is kifogásolható. Ezek a következők:

— a rendelkezésünkre álló információnk szerint erről formális döntés nem született. Az iskola vezetése által kialakított gyakorlatot a fenntartó nem kifogásolta;

— tekintettel arra, hogy az indokként felhozott fertőzöttség és a tornaterem igénybevétele között nem mindig volt összefüggés, a tilalom olyanokat is érintett, akik nem voltak fertőzöttek. A történteket árnyalja, hogy egy fertőzöttséggel adekvát tornaterem-használati gyakorlat kialakítása az oktatás sajátos körülményei között minden bizonnyal megoldhatatlan lett volna.

c) Hasonló a helyzet a külön ballagás kérdésében. A felhozott szempontok a külön szervezett ballagás esetében is alkalmazhatók. A pedagógusok a tanulók fertőzöttségével indokolták döntésüket. Ennek az indokolásnak a jogosságát megkérdőjelezi, hogy korábban hasonló fertőzöttség mellett ilyen intézkedésre nem került sor. A döntés kollektív jellege következtében az eredmény egyformán érintette a fertőzötteket és a nem fertőzötteket. A nevelőtestületi döntés motivációjaként diszkriminatív szándék ugyan nem igazolható, de a történtek, így a rendezvény előkészítetlensége és a lebonyolítás módja mégis diszkriminációhoz vezetett, miután nem valósulhatott meg a külön ballagtatás indokaként korábban említett hagyományteremtő szándék.

A cigány tanulók külön ballagásával elkerülték ugyan, hogy a rendezvényen mások is megfertőződjenek, ám az alapprobléma — a cigány tanulók jelentős részének fertőzöttsége — ettől nem oldódott meg.

A felvázolt események bizonyos értelemben egy súlyos szociális és közegészségügyi helyzet következményének tekinthetők, ebből következően önmagában — az alapul szolgáló okok kiküszöbölése nélkül — nem kezelhetők. Mindaddig, amíg a Széles úti telep helyzetében nem következik be változás, a közegészségügyi veszély diszkriminatív oktatási intézkedések okaként vagy hivatkozási alapjaként szolgálhat.

A visszásság csak úgy orvosolható, ha település lakói — cigányok és nem cigányok —, a települési önkormányzat polgármestere és képviselő-testülete, a Polgármesteri Hivatal, a pedagógusok, civil szervezetek, a különböző intézmények és hatóságok közösen keresik meg a legmegfelelőbb megoldást. Tiszavasváriban azt tapasztaltam, hogy ilyen együttműködésre van fogadókészség, hiszen a települési önkormányzat képviselő-testülete is szorgalmazta az érintett intézmények, szervezetek koordinált, egymás munkáját segítő, folyamatos együttműködését. A Pethe Ferenc Általános Iskola pedagógusai elkészítették azt a nemzetiségi pedagógiai programot, amely lehetővé teszi a cigány tanulók felzárkóztatása mellett a cigány kultúra elsajátítását és átörökítését, az önazonosság megőrzését. A pedagógusok vállalták továbbá, hogy továbbképzésen vesznek részt, amelyen a cigányság kultúrájára vonatkozó ismereteiket kívánják bővíteni. Az egyeztető tárgyaláson a város vezetése rendelkezésemre bocsátotta azt az intézkedéscsomagot, amellyel — figyelembe véve az önkormányzat lehetőségeit — a település cigány lakosságának életkörülményeit próbálják javítani. Ezen intézkedésekkel, a folyamatos együttműködéssel el kell kerülni a cigány kisebbség kirekesztését a település közösségi életéből.

d) Ennek érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 21. § (1) bekezdése alapján

k e z d e m é n y e z e m,

hogy

— Tiszavasvári Város Önkormányzatának képviselő-testülete tűzze napirendjére a kérdést, és az érintettek bevonásával vizsgálja meg a fent vázolt visszásság orvoslásának lehetőségeit;

— fenntartói jogkörében eljárva fokozottan kísérje figyelemmel a Pethe Ferenc Általános Iskolában folyó munkát;

— dolgozzon ki programot a Széles úti telep közegészségügyi helyzetének javítását szolgáló intézkedésekről;

— az általa is tervezett intézkedéscsomag részeként tegye hatékonyabbá a családsegítő központ munkáját;

k e z d e m é n y e z e m,

hogy a Pethe Ferenc Általános Iskola nevelőtestülete alakítson ki szorosabb együttműködést a szülőkkel és a gyámhatósággal.

Azzal a

k e z d e m é n y e z é s s e l

fordulok az Állami és Népegészségügyi Tisztiorvosi Szolgálat Nyíregyháza Városi Intézetének tisztifőorvosához és munkatársaihoz, hogy dolgozzanak ki javaslatokat a Tiszavasvári város Széles úti telepén élők egészségügyi helyzetének javítására, a tanulók fertőzöttségének kiküszöbölésére.

Miután a probléma egyes elemei — így különösen annak költségvetési vonatkozásai túlmennek a helyi kereteken,

k e z d e m é n y e z e m,

hogy a népjóléti miniszter vizsgálja meg, milyen központi intézkedések szükségesek a tiszavasvári és más hasonló helyzetű önkormányzatok szociális és egészségügyi problémáinak megoldásához.

Egyúttal

a j á n l á s s a l

fordulok a népjóléti miniszterhez, hogy az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról szóló törvény biztosította jogkörénél fogva indítson vizsgálatot annak kiderítése érdekében, hogy az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Nyíregyháza Városi Intézete megfelelően gyakorolta-e hatósági jogkörét a Tiszavasváriban kialakult járványveszély megszüntetése érdekében.

Végül

a j á n l á s s a l

fordulok a művelődési és közoktatási miniszterhez, hogy gyorsítsa fel olyan programok kidolgozását, amelyek a hátrányos helyzet felszámolását szolgáló általános programokon kívül a speciálisan hátrányos helyzetű cigány tanulók felzárkóztatását célozza a közoktatási törvény és a Nektv. hivatkozott rendelkezéseivel összhangban.

Budapest, 1997. szeptember 25.

Dr. Kaltenbach Jenő s. k.

8. számú melléklet

Jelentés
a kisebbségek oktatásának átfogó vizsgálatáról
(kivonatos közlés)

1. A vizsgálat megindítása

Az elmúlt két év tapasztalatai alapján egyértelművé vált, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek tagjai számára kiemelkedően fontos a kisebbségi oktatás tartalma, minősége. Ezt igazolják a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához érkezett beadványok, amelyekben pedagógusok, szülők, kisebbségi önkormányzati képviselők jelezték a kisebbségi oktatásban rejlő visszásságokat és kérték azok orvoslását.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosaként mindig kiemelten kezeltem a kisebbségi oktatással kapcsolatos beadványokat, ugyanis a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók számára a Magyar Köztársaság — az Alkotmány 68. § (2) bekezdés alapján — biztosítja az anyanyelvű oktatást. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 43. § (2) bekezdése a gyermek szülőjére, gondviselőjére bízza annak eldöntését, hogy gyermeke nemzetiségi vagy magyar nyelvű oktatásban vegyen részt, és a szülő, gondviselő e jogának gyakorlásában nem korlátozható. A kisebbségi törvény külön fejezetet szentel a kisebbségek művelődési és oktatási önigazgatásának. Az identitás szabad megválasztását és megőrzését nagymértékben segítheti, ha a kisebbséghez tartozó személy ismeri csoportja nyelvét, kultúráját. Magyarországon az asszimiláció miatt kisebbségek generációi vesztették el anyanyelvüket. Az asszimilációs folyamat megállítása — pozitív megfogalmazásban: a kisebbségi önazonosság megőrzése — a kisebbségi törvény egyik legfőbb célja. E cél elérésének talán legfontosabb eszközei, az óvoda, iskola segíthetik a gyermekeket és szüleiket identitásuk megtalálásában és megőrzésében, az asszimilációs folyamat megállításában.

A magyar közoktatási rendszer átalakulóban van. 1996. szeptember 1-jén lépett hatályba a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (továbbiakban: Kotv.) módosítása, 1998. szeptember 1-jétől felmenő rendszerben bevezetésre kerül a Nemzeti alaptanterv. A kisebbségi oktatás a magyar oktatási rendszer szerves része, ezért nem közömbös a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók számára, hogy milyen lesz az az oktatási rendszer, amely gyermekeik nevelését és oktatását évtizedekre meghatározza. Az oktatási rendszer reformját időszerű és szükséges folyamatnak tartom, céljaival egyetértek. Ám az átalakulásnak ebben a kezdeti szakaszában is felszínre kerültek a jogalkotás és a jogalkalmazás olyan hiányosságai, amelyeket még nem késő pótolni. E megfontolásból a kisebbségi oktatás területén jelentkező jogalkotási és jogalkalmazási visszásságok feltárása érdekében hivatalból országos átfogó vizsgálatot rendeltem el.

2. A vizsgálat célja

Az eljárás során választ kerestünk arra, hogy az oktatási jogszabályok összhangban vannak-e az Alkotmány és a nemzeti

és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény rendelkezéseivel. Vizsgálat tárgyát képezte továbbá, hogy a jogalkalmazás során a jogszabályoknak megfelelően érvényesülnek-e a nemzeti és etnikai kisebbségek művelődési és oktatási önigazgatáshoz való jogai. Külön vizsgálati cél volt annak feltárása, hogy létezik-e a kisebbségeket sújtó diszkrimináció az oktatásban.

A vizsgálat célja nem a bűnbakkeresés, hanem az oktatás területén jelentkező visszásságok feltárásával és orvoslásuk érdekében tett kezdeményezések, ajánlások megfogalmazásával olyan intézményrendszer kialakulása, amelyben megfelelően érvényesülnek a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek oktatási és művelődési érdekei.

3. A vizsgálat módszerei

A hazai kisebbségek szétszórtan élnek az ország területén, szinte minden megyében található kisebbségi oktatási intézmény. Ezért a hivatal számára lehetetlen vállalkozás lett volna megvizsgálni minden olyan óvodát és iskolát, amelyben nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók nevelése és oktatása folyik. A közoktatási törvény módosítása csak 1996. szeptember 1-jén lépett hatályba, a Nemzeti alaptanterv pedig csak 1998 szeptemberében kerül bevezetésre. Nem áll tehát rendelkezésre annyi gyakorlati tapasztalat, amely alapján empirikus vizsgálatokat lehetne lefolytatni. A beadványok vizsgálatán kívül nyílt panasznapokat és szakmai fórumokat szerveztünk Pest, Baranya, Békés, valamint Borsod-Abaúj-Zemplén megyében. A nyílt panasznapokon a kisebbségi biztos személyesen hallgatta meg a panaszosokat, a szakmai fórumokat pedig pedagógusok, szülők, kisebbségi és települési önkormányzati képviselők részvételével szerveztük meg. A szakmai fórumok célja az volt, hogy a közoktatási szolgáltatást igénybevevők és a szolgáltatók megismertethessék a kisebbségi biztossal a kisebbségi oktatással kapcsolatos aggályaikat, panaszaikat, észrevételeiket. Felhívásunkra számos írásbeli észrevétel is érkezett. Találkozókat szerveztünk a közigazgatási hivatalok vezetőivel, kisebbségi oktatási intézményeket kerestünk fel.

Az oktatás finanszírozását érintő kérdéseinkkel körlevélben megkerestük a megyei közigazgatási hivatalok vezetőit, az azokra adott válaszokat felhasználtuk a vizsgálathoz.

Az Országos Kisebbségi Bizottság tagjaival is folytattunk szakmai tanácskozást.

A kisebbségi oktatás témakörében számos kutatási eredmény állt rendelkezésünkre. A kisebbségi biztos megrendelésére neves szakértők készítettek további tanulmányokat, amelyeket felhasználtunk a vizsgálathoz.

Munkatársaim végezték el a kisebbségi oktatásra vonatkozó hazai és nemzetközi jogszabályok elemzését.

Az így összegyűjtött információk alapján készült el a kisebbségek oktatásának vizsgálatáról szóló — kétségtelenül rendhagyó műfajú — jelentés, amely tartalmazza a felvetődött problémák elemzését, értékelését, és ahol visszásságot észleltünk, az annak orvoslására tett kezdeményezéseket, ajánlásokat.

4. A kisebbségi oktatásban jelentkező visszásságok feltérképezése, elemzése

I. Óvodai nevelés

Szakmai fórumokon az óvodapedagógusok arra panaszkodtak, hogy a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelvéről szóló miniszteri rendelet késése rendkívül nehéz helyzetbe hozta őket, hiszen nagyon kevés idejük lesz nevelési programjuk megalkotására és elfogadtatására. A nemzetiségi óvodai nevelési program szerint nevelésben részesülő gyermekek száma alapján a települési önkormányzatok nemzeti, etnikai kiegészítő normatív támogatásra jogosultak. Ez a támogatás a Kotv. rendelkezése szerint más célra nem használható, csak kisebbségi oktatási célokra fordítható. Mint azt az alábbiakban, önálló fejezetben bemutatjuk, a kisebbségi oktatás finanszírozásában jogalkotási és jogalkalmazási visszásságokat tapasztaltunk, az ott leírtakat érvényesnek tartjuk a kisebbségek óvodai nevelésére is.

Az óvodapedagógusok egy olyan jogszabályi rendelkezésre panaszkodtak, amelynek alkalmazása — megítélésük szerint — számos kollégájukat hátrányos helyzetbe hozza. Minden alkalommal megemlítették, hogy a közoktatási törvény rendelkezéseinek értelmében csak akkor foglalkoztathatók a továbbiakban, ha 2000-ig megszerzik a nemzetiségi óvodapedagógus végzettséget, ez azonban egyrészt alig vállalható anyagi terhet jelent, másrészt a rendelkezésükre álló idő olyan rövid, hogy ezt a kötelezettséget sokan nem tudják teljesíteni.

A Kotv. 128. § (1) bekezdése értelmében ha a pedagógus szakképesítése a törvényben meghatározott képesítésnek nem felel meg, és e törvénynek a hatálybalépésekor a pedagógusnak

a) a nyugdíjjogosultság eléréséhez szükséges korhatárig tíz évnél kevesebb ideje van, legfeljebb a nyugdíjkorhatár eléréséig változatlan munkakörben tovább foglalkoztatható;

b) a nyugdíjjogosultság eléréséhez szükséges korhatárig tíz évnél több ideje van, e törvény hatálybalépésének napjától számított öt év után csak akkor foglalkoztatható tovább pedagógus-munkakörben, ha tanulmányait a felsőfokú pedagógus-szakképesítést nyújtó oktatásban megkezdte, illetve pedagógiai államvizsgát tett. Foglalkoztatására a 127. § (5) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni.

A törvény szigorúbb szabályokat tartalmaz azokra a pedagógusokra, akik rendelkeznek ugyan pedagógus végzettséggel, de nem rendelkeznek nemzetiségi pedagógus képzettséggel, csak „C” típusú állami nyelvvizsga bizonyítvánnyal. A 128. § (3) bekezdése szerint 2000. szeptember 1-jéig alkalmazható idegennyelv-oktatásra, továbbá idegen nyelven vagy nemzetiségi, illetve etnikai kisebbségi nyelven történő nevelésre, oktatásra a megfelelő pedagógus végzettséggel és legalább középfokú „C” típusú állami nyelvvizsga bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű okirattal rendelkező pedagógus, új alkalmazás esetén a 127. § (9) bekezdésében meghatározottak szerint. A fenti két rendelkezés összevetéséből kiderül, hogy a nemzetiségi pedagógusnak a törvény hatálybalépésétől számított három és fél év áll rendelkezésére a megfelelő képesítést nyújtó felsőfokú képzés megkezdésére, míg a

nem nemzetiségi pedagógusnak öt év áll rendelkezésre a tanulmányok megkezdésére. Megítélésünk szerint indokolatlan a nemzetiségi és a nem nemzetiségi pedagógus közötti különbségtétel a törvénynek megfelelő képzettség megszerzése tekintetében, a nemzetiségi pedagógusok a fenti szabályozás értelmében hátrányosabb helyzetbe kerültek. A fenti jogszabályi rendelkezés az Alkotmányban, a Nektv.-ben és a közoktatási törvényben is rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik. A visszásság jogszabály hiányosságára vezethető vissza, ezért a kisebbségi biztos a jogszabály módosítását fogja kezdeményezni a jogalkotónál.

Számos vizsgálat kimutatta, hogy a cigány kisebbséghez tartozó gyermekek igen nagy százalékban nem vesznek részt az óvodai nevelésben, a cigány gyermekek 11%-a ötéves kora betöltése után sem jár óvodába, illetve iskola-előkészítő foglalkozásokra. Mindez összefügg a cigány tanulók iskolai sikertelenségével is. Megítélésünk szerint vizsgálatokat kell folytatni annak feltárására, hogy a cigány szülők miért nem küldik gyermekeiket óvodába, és e felmérések alapján az oktatáspolitikának kell kidolgoznia ösztönző rendszereket és kommunikációs stratégiákat annak érdekében, hogy a jelenlegi helyzet megváltozzon.

II. Iskolai oktatás

Szakmai fórumokon pedagógusok és intézményvezetők legtöbbször azt sérelmezték, hogy megítélésük szerint nincs teljes összhang a közoktatási jogszabályok és a Nektv. rendelkezései között. Különösen a Nemzeti alaptanterv rendelkezései aggasztják a kisebbségi oktatásban részt vevő pedagógusokat. A nemzeti és etnikai kisebbségek oktatásának sajátos elvei fejezetben a NAT úgy rendelkezik, hogy a nyelvoktató kisebbségi oktatási típusban a tanítási nyelv a magyar, a kisebbségi anyanyelv oktatása első osztálytól a NAT élő idegen nyelv tantervi követelményeinek figyelembevételével történik. Ugyanakkor az 1—6. évfolyamon az anyanyelv és irodalom műveltségi területre 32—40%-os arányt állapít meg. A rendelkezés együtt kezeli a magyar nyelv és irodalom, illetve a kisebbségi nyelv és irodalom műveltségi területet. Az élő idegen nyelvre ezen évfolyamokon nem állapít meg arányt. A pedagógusok szerint e rendelkezéssel az a probléma, hogy vagy a kisebbségi nyelv és irodalom nem fér bele a kötelező tanórai foglalkozások körébe, ami — figyelembe véve, hogy kisebbségi oktatásról van szó — számukra elfogadhatatlan, vagy a magyar nyelv és irodalom oktatása marad ki a nyelvoktató oktatási típusból, így a kisebbségi tanulók nem tudnak eleget tenni a NAT követelményeinek. A pedagógusok egy része az óraszámok növelésében látja a megoldást, ezt azonban a közoktatási törvény nem teszi lehetővé. Szerintük a kisebbségi nyelvet és irodalmat csak a választható tanórai foglalkozások keretében lehetne megszervezni, ezzel azonban a kisebbségi tanulók hátrányba kerülhetnek nem kisebbségi tanulótársaikkal szemben. Ennek hosszú távon az lehet a hatása, hogy a szülők nem íratják kisebbségi oktatási intézménybe gyermekeiket, elveszítve ezzel jövendő — nemzetiségi — értelmiségüket. A pedagógusok szerint a fent jelzett jogszabályi ellenmondást azért is fel kell oldani, mert az jelenlegi formájában közvetett módon a kisebbségek asszimilációját „segíti elő".

A Kotv. 52. § (3) bekezdése határozza meg a tanuló kötelező tanórai foglalkoztatásának felső határát. Mindezt a tanulók érdekében teszi, ennél több tanítási órán a tanuló nem köteles részt venni. Ettől eltérni csak akkor lehetne, ha a jogszabályi rendelkezést módosítaná a jogalkotó. Félő azonban, hogy éppen az óraszám növelése miatt döntenének úgy a kisebbséghez tartozó tanulók szülei, hogy nem íratják gyermekeiket kisebbségi iskolába, hiszen így gyermeküket sokkal nagyobb terhelés éri, mint nem kisebbségi tanulótársaikat. Bár a tanulók terhelhetőségének mértékéről komoly szakmai viták folytak, annak mérését eddig senki nem végezte el. Ilyen vizsgálatra azonban a közeljövőben feltétlenül sort kell keríteni, hiszen a következő évek tapasztalatainak birtokában lehet csak felülvizsgálni a hatályos rendelkezések viszonyát a nemzeti és etnikai kisebbségek jogaihoz, érdekeihez és az elérni kívánt kisebbségi oktatási célokhoz (például asszimiláció megállítása, önazonosság megtalálása és megőrzése).

Azt kell megvizsgálni, hogy lehetséges-e úgy megszervezni a kisebbséghez tartozók oktatását, hogy az beleférjen a rendelkezésre álló törvényes időkeretbe, és egyszerre feleljen meg a Nemzeti alaptanterv, valamint a Nemzeti, etnikai kisebbség oktatásának irányelvei előírásainak.

A Nemzeti alaptanterv a műveltségi területeknek és részterületeknek a két pedagógiai szakasz sajátosságainak megfelelő elrendezésben az egyes műveltségi területeknek a NAT-ban érvényesülő „súlyát", „szerepét" jelző, a különböző tantervi változatok, a helyi tantervek készítését is orientálni kívánó arányokat követ. A műveltségi területek közötti arányok óraszámokban nem, csak megközelítőleg érvényes százalékokban fejezhetők ki. Ugyanis a műveltségi területek különböző módon szervezhetők tantárgyakká. Másrészt ezeket az arányokat az iskolák helyi tanterveikben a rendelkezésükre álló teljes kötelező és nem kötelező órakeret felhasználásával maguk határozzák meg.

A NAT műveltségi területeit a helyi tantervekben különbözőképpen lehet tantárgyakká szervezni. Vannak a műveltségi területek között olyanok, amelyek önmagukban is önálló tantárgyakat alkothatnak. Ugyanakkor a NAT-ban több műveltségi területhez tartozó tartalmak egy tantárggyá is szervezhetők.

Az iskola a helyi tanterv tantárgyainak óraszámait, óratervét a kötelező óraszámok esetében a NAT által jelzett arányokra is figyelve, a nem kötelező órakeretet illetően pedig teljesen szabadon alakítja ki.

A NAT kötelező jellege azt jelenti, hogy

— a különböző helyi tantervi változatokban, tantárgyi programokban, tankönyvekben és más taneszközökben érvényesítendők a kiemelt elvek;

— helyet kell adni a műveltségi területeknek, részterületeknek, témaköröknek;

— olyan tananyagokat, tevékenységeket kell előtérbe állítani, amelyek megalapozhatják az általános és részletes fejlesztési követelmények megvalósítását;

— minden tanuló számára biztosíthatják legalább a minimális teljesítmények elérését.

A NAT nem hagyományos értelemben vett tanterv, hanem alap a helyi tantervek és a tantárgyi programok számára. A

helyi tanterv az iskolai oktatásnak a teljes képzési ciklusra szóló terve. A helyi tantervet az iskolák pedagógusai a NAT-on alapuló kész tantervek, tantárgyi programok átvétele, adaptálása útján vagy önállóan állítják össze.

A nemzeti és etnikai kisebbségek oktatásának sajátos elvei között található a jelen probléma szempontjából talán legfontosabb rendelkezés, mely szerint a kisebbségi program alapján oktató iskolák tanterveiben a NAT által javasolt műveltségi területek közötti aránytól el lehet térni.

A fenti rendelkezések összevetéséből megállapítható, hogy a kisebbségi oktatási intézményekben dolgozó pedagógusok nagyfokú szabadságot élveznek a kisebbségi pedagógiai programok megalkotásánál.

Megítélésünk szerint csak akkor lehet úgy kialakítani a kisebbségi oktatás helyi feltételeit, hogy az megfeleljen egyrészt a kisebbségek jogainak, másrészt a Nemzeti alaptanterv követelményeinek, ha az iskola vezetése jó kapcsolatokat épít ki a szülőkkel, a helyi kisebbségi önkormányzatokkal, valamint a települési önkormányzattal, az önkormányzatok pedig segítenek a pedagógusoknak, intézményvezetőknek. Csak közösen lesznek képesek megalkotni a helyi viszonyoknak és az adott településen élő kisebbségek érdekeinek leginkább megfelelő pedagógiai programot és helyi tantervet. Ehhez a sikeres együttműködés jogszabályi feltételei adottak.

A bizonytalanságot az okozta, hogy több mint másfél évet késett a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének és iskolai oktatásának irányelveiről szóló miniszteri rendelet. A késedelem hátrányos helyzetbe hozta a kisebbségeket nevelő-oktató intézményeket, hiszen az óvodai nevelési programokat, valamint az iskolai pedagógiai programokat az irányelvekben foglaltak figyelembevételével lehet elkészíteni, illetve elfogadni.

Az irányelvek az Óvodai nevelés országos alapprogramjával, illetve a Nemzeti alaptantervvel összhangban kívánja megteremteni a kisebbségek óvodai nevelésének és iskolai oktatásának szakmai alapjait. A vizsgálat befejezéséig azonban még nem születtek meg a rendelet részeként a kisebbség nyelvén és magyar nyelven egyidejűleg kiadásra kerülő kisebbségenkénti részletes követelmények. Ezek hiányában a kisebbségi nyelv és irodalom helyi tantervét — az interkulturális oktatási formát kivéve — egyetlen kisebbségi oktatási formában sem lehet megalkotni.

Ebből adódóan sem a pedagógusok, sem a kisebbségi önkormányzati képviselők, de még az apparátussal rendelkező települési önkormányzati képviselők sem ismerik pontosan feladataikat és jogaikat, és erről helyi szinten vitákat sem lehetett lefolytatni. A helyzet kialakulásáért egyértelműen felelősség terheli a Művelődési és Közoktatási Minisztérium vezetőit, hiszen a késedelmes jogalkotás miatt a többségi pedagógusokhoz képest sokkal kevesebb felkészülési idő áll a kisebbségi iskolákban oktató pedagógusok rendelkezésére — kötelezettségük, feladatuk és felelősségük azonban azonos mértékű.

A cigány kisebbséghez tartozó tanulók oktatásáról külön is szólnunk kell. Mint ahogy a bevezetőben említettük, a kisebbségi oktatás alapja a Magyar Köztársaság Alkotmányának azon rendelkezése, amely lehetővé teszi a nemzeti és etnikai kisebbségek számára az anyanyelvű oktatást. A települési önkormányzat kisebbségi osztályt vagy csoportot köteles megszervezni, amennyiben azt egyazon kisebbséghez tartozó legalább nyolc szülő kéri. Míg a kisebbségi oktatáson belül a nemzetiségi tanulók kisebbségi program szerint tanulják anyanyelvüket, kultúrájukat, addig a cigány tanulóknak csak kisebb része vesz részt kisebbségi program szerint szervezett oktatásban, ezen belül is a többségük felzárkóztató program szerint tanul. A felzárkóztató oktatást azonban nem a cigány szülők kérik gyermekeik számára. A Nektv. 45. § (2) bekezdése szerint a cigány kisebbség iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése érdekében sajátos oktatási feltételek teremthetők. A Nektv. fenti rendelkezését aggályos megfogalmazásnak tarjuk, hiszen a cigány kisebbség hátrányairól beszél és nem az egyes tanulók hátrányairól. Ezzel mintegy azt sugallja, hogy a cigány kisebbségnek mint kisebbségnek vannak iskolázottságbeli hátrányai, ami kétségkívül nem igaz. Véleményünk szerint a cigány tanulók számára szervezett felzárkóztató programok megszervezésének alapja nem a hátrányok csökkentésének lehetősége, hanem az esélyegyenlőség megteremtésének alkotmányos követelménye. A felzárkóztató programok elsődleges célja e hátrányok csökkentése. Ezen programok szervezését olyan — esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó — intézkedésnek tekintjük, amely a jogegyenlőség alkotmányos követelményének megvalósulását szolgálja [Alkotmény 70/A. § (3) bek.]. Természetesen a kisebbségi oktatás mint olyan az esélyegyenlőséget kívánja megteremteni, azonban a kisebbségi oktatás sikeressége eltérő a nemzetiségek, illetve a cigányság esetében.

Ebből a szempontból érdemes megvizsgálni a külön cigány osztályok megszervezésének kérdését. A vonatkozó jogszabályok vizsgálata után megállapítható, hogy nem eleve alkotmányellenes az oktatás külön osztályokban történő megszervezése, hiszen a kisebbségi oktatásra általában jellemző a külön osztályokban, csoportokban történő oktatás. A kulcskérdés azonban az, hogy kik, miért és hogyan szervezték meg a külön oktatást, és hogy ezzel megvalósul-e az az alkotmányos cél, amelynek elérésére megszervezték. A nemzetiségi tanulók esetében kijelenthető, hogy megvalósul a külön oktatás célja, vagyis az identitás megtalálása és megőrzése, a kisebbségi nyelv és kultúra átörökítése.

A cigány tanulók esetében alapvetően más a helyzet. Nagyon kevés olyan cigány oktatási program létezik, amely az identitás megtalálását és megőrzését, a cigány kultúra átadását tűzi ki célul. Ennek okai többek között a cigány nyelv és kultúra nemzetközileg is érvényesülő standardjainak hiánya, a cigány kultúra és általában a cigányság alacsony társadalmi presztízse, a többség részéről érkező erőteljes asszimilációs elvárások, a cigánysággnak a saját kultúrájával szembeni megosztottsága.

A fenti okok azonban nem teremtenek alapot arra, hogy a cigány tanulókat pedagógiai program nélkül, a szülők beleegyezésének hiányában külön osztályokban oktassák. Nem áll rendelkezésünkre pontos adat arra vonatkozóan, hogy hány ilyen cigány osztály létezik Magyarországon, a jogszabályi rendelkezések összevetése után azonban kijelenthetjük, hogy cigány felzárkóztató program nélkül, illetve a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvében foglaltaknak nem megfelelő

program szerint szervezett külön cigány osztályok, továbbá a szülők tudta és beleegyezése nélkül szervezett külön cigány osztályok megszervezése törvényellenes, hiszen ezáltal megvalósul a cigány tanulók hátrányos megkülönböztetése. A törvényesség helyreállítása a helyi viszonyoknak és adottságoknak megfelelően más és más lehet. Ahol az elkülönítés sem kisebbségjogi, sem pedagógiai okokból nem indokolt, ott a tanulók integrált (vegyes) osztályokba való irányítása célszerű.

Az integrált oktatásban (vegyes osztályokban) és a felzárkóztató oktatásban részt vevő cigány tanulókkal szembeni általános elvárás volt (és sok helyen ma is az), hogy az integráció érdekében maradéktalanul alkalmazkodjanak a magyar iskola követelményeihez. E felfogásnak és gyakorlatnak az lett a végeredménye, hogy bár 1990 után emelkedett az általános iskolát befejezett cigány tanulók száma (70—75%), továbbra is alacsony a továbbtanulási arány. Míg a nem cigány tanulók több mint fele folytatja tanulmányait valamelyik középiskolában, addig a cigány tanulók csak közel 3%-át veszik föl középiskolába és a felsőoktatásban résztvevőknek csupán 0,22%-a roma.

A cigány tanulók tanulásbeli sikertelenségében kétségtelenül szerepet játszik a gyermekek társadalmi, szociális háttere. Magyarországon a romák közel 45%-a munkanélküli. Minden harmadik cigány tanuló olyan családban nevelkedik, amelyben mindkét szülő munkanélküli. A szülők visszakerülési esélyei a munkaerőpiacra is egyre csökkennek, és ez hatással van a gyermek oktatására. E tarthatatlan helyzet felszámolására született a Kormány intézkedéscsomagja, amely a cigányság élethelyzetének javítását tűzte ki célul. Ennek megvalósulását a jövőben figyelemmel kívánjuk kísérni. Ugyanakkor a magyar közoktatási rendszer sincs tekintettel a romák eltérő kulturális hátterére. A felzárkóztató programok pedagógiai módszerei nincsenek kikristályosodva, ezek értékelése, hatékonyságuk mérése nem történt meg. Ugyanakkor a kompetitívvé váló magyar közoktatásban egyre kevesebb esélyt kapnak az ilyen programok, hiszen ezekhez újabb költségvetési forrásokat kell biztosítani. Ilyen feltételek mellett sem a cigány tanulók integrált oktatása, sem szegregált oktatása nem valósítja meg az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölésének alkotmányos célját. Ráadásul — mint azt a későbbiekben látni fogjuk — a cigány osztályok megszervezése hátrányos megkülönböztetéshez vezethet. A cigány tanulók oktatásában a közoktatás, és ezen belül a cigány tanulók részére szervezett felzárkóztatás kudarcot vallott Magyarországon. Mint ahogy azt a művelődési és közoktatási miniszter is elismeri, hiányzik a cigányság oktatásának szakmai, jogi háttere.

Megítélésünk szerint a közoktatásnak — mint közszolgáltatásnak — figyelembe kell vennie a szolgáltatást igénybe vevők igényeit és érdekeit is. Mára egyértelmű követelménnyé vált, hogy a szülőket sokkal jobban be kell vonni a gyermekeik oktatására vonatkozó döntésekbe. Jelenleg a cigány szülők és az iskolák között sok helyütt nincs kommunikáció. E kommunikációs hiány felszámolására egyrészt a pedagógusok, másrészt a cigány közösségek és az iskolafenntartó között közvetítő kisebbségi önkormányzatok lennének képesek. Ehhez a jogszabályi feltételek adottak, közvetítő munkájuk azonban csak akkor lehet sikeres, ha a pedagógusok is, a kisebbségi önkormányzati képviselők is rendelkeznek a szükséges szakmai ismeretekkel. A szülőket már csak azért is be kell vonni a döntésekbe, mert a szülők tudta és beleegyezése nélkül nem lehet gyermekeik oktatására cigány felzárkóztató programot szervezni. Eddig nem volt egyértelmű az erre vonatkozó gyakorlat, hiszen kaptunk arra vonatkozó beadványokat, hogy cigány tanulók szüleik tudta nélkül részesülnek cigány felzárkóztatásban, és a tanuló származására vonatkozó adatok birtokában igényelt a települési önkormányzat nemzeti, etnikai kiegészítő támogatást. Egy konkrét ügy kapcsán megkerestem az adatvédelmi biztost, fejtse ki véleményét a cigány felzárkóztató programhoz alkalmazott adatlap kitöltéséről. Az adatvédelmi biztos álláspontja az volt, hogy a tanuló származását is kérdező adatlap csak akkor használható, ha a program a cigány kisebbség hátrányainak csökkentését szolgálja, és megfelel a Nemzeti, etnikai kisebbség oktatásának irányelvei előírásainak. A Nektv. 7. § (1) bekezdése 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 fenti rendelkezésre figyelemmel a kitöltés csak önkéntes lehet.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. § (2) bekezdése alapján a nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok különleges adatoknak minősülnek. A 6. § (1) és (2) bekezdések alapján az érintettet, illetve törvényes képviselőjét tájékoztatni kell az adatfelvétel önkéntes jellegéről, céljáról, kezelésének módjáról. E jogszabályi rendelkezések maradéktalan betartásával kell tehát cigány felzárkóztató programot készíteni. Megítélésünk szerint ehhez elengedhetetlen a szülők és a pedagógusok közötti intenzív párbeszéd, együttműködés.

III. Finanszírozás

A kisebbségi oktatás finanszírozása terén a legjelentősebb változás, hogy a közoktatási törvény 1996-os módosítása „más célra fel nem használhatónak” nevezte a nemzetiségi kiegészítő normatív támogatást (Kotv. 1. számú melléklet, második rész, 2. pont). A települési önkormányzatoknak az 1997-es költségvetésük megalkotásakor már alkalmazniuk kellett e rendelkezést. A Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről szóló 1996. évi CXXIV. törvény a normatív állami támogatásokról a következőképpen rendelkezik:

„19. § (1) Az Országgyűlés a normatív állami hozzájárulások jogcímeit és fajlagos összegeit e törvény 3. számú mellékletében foglaltak szerint állapítja meg.

(2) A normatív állami hozzájárulásokat — a helyi önkormányzatok adatszolgáltatása szerinti feladatmutatók, mutatószámok alapján — önkormányzatonként és jogcímenként a pénzügyminiszter és a belügyminiszter 1997. január 31-ig együttes rendeletben hirdeti ki.

20. § (1) Az Országgyűlés felhasználási kötöttséggel járó állami támogatást állapít meg: (...)

e) a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók óvodai nevelésének, iskolai oktatásának és a két tanítási nyelvű oktatás támogatására a 8. számú mellékletben meghatározott feltéte-

lek szerint. E támogatásokat — a helyi önkormányzatok adatszolgáltatása szerinti feladatmutatók alapján — önkormányzatonként és jogcímenként a 19. § (2) bekezdésében meghatározott rendeletben kell közzétenni."

A költségvetési törvény 19. § (2) bekezdésében meghatározott rendelet az 1/1997. (I. 28.) PM—BM együttes rendelet, amelynek 1. § (3) bekezdése szerint a helyi önkormányzatokat a költségvetési törvény 20. §-a (1) bekezdésének *e)* pontja és 8. számú melléklete alapján 1997. évben megillető, a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozók nevelését, oktatását támogató kiegészítő hozzájárulásokat — a helyi önkormányzatok adatszolgáltatásából számított mutatószámok és támogatási összegek figyelembevételével — helyi önkormányzatonként és hozzájárulásonként részletezve a 2. számú melléklet tartalmazza. 1997-ben a települési önkormányzatok nemzeti, etnikai kiegészítő hozzájárulás címén közel 3,25 milliárd forintot kaptak a költségvetéstől. Egyáltalán nem közömbös, hogy e jelentős összegű támogatás eléri-e célját, azaz a kisebbségi oktatásra fordítják vagy sem. A Nektv. 44. §-a elismeri, hogy a kisebbségi anyanyelvű vagy anyanyelvi oktatás többletköltségekkel jár, amelyet — törvényben meghatározott módon — az állam, illetve a helyi önkormányzat visel. E többletköltségeket hivatott fedezni a nemzeti és etnikai kiegészítő normatív támogatás.

1997 első negyedévében már kaptunk arra vonatkozó beadványt, hogy néhány települési önkormányzat a kiegészítő normatív támogatással csökkentett összeget szavazza meg a kisebbségi intézmények számára, arra való hivatkozással, hogy a feladat ellátása így is biztosítható. A másik probléma az, hogy a kisebbségi intézmények költségvetésében nem jelenik meg elkülönítetten a nemzetiségi kiegészítő támogatás összege, ezért az intézményvezetők nem tudják, hogy mennyi pénzt fordíthatnak kisebbségi oktatásra. Ez történt egy baranyai település kisebbségi iskolájának esetében is. Mivel a problémát a jelzések alapján országos jelentőségűnek ítéltük, megkerestük a megyei közigazgatási hivatalok vezetőit, akiket arra kértünk, hogy vizsgálják meg, találkoztak-e megyéjükben hasonló esetekkel, továbbá törvényességi szempontú álláspontjukat kértük a fenti üggyel kapcsolatban.

Ezzel egyidejűleg megkerestük az országos kisebbségi önkormányzatokat, tájékoztassanak arról, hogy tudomásukra jutott-e hasonló eset. Megkerestük továbbá az Országos Kisebbségi Bizottság tagjait, akiktől szakmai álláspontot kértünk. Végül — de nem utolsósorban — levélben fordultunk a művelődési és közoktatási miniszterhez, a pénzügyminiszterhez és a belügyminiszterhez, akiket arra kértünk, fejtsék ki véleményüket a nemzeti és etnikai kisebbségi kiegészítő normatív támogatás rendszeréről, illetve az ezzel kapcsolatos jelzésünkről.

A megyei közigazgatási hivatalok vezetői készségesen együttműködtek a hivatallal, és rövid határidővel kivizsgálták az általunk jelzett problémát.

A Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője kivizsgálta az adott település iskolaigazgatójának beadványát a nemzetiségi kiegészítő normatív támogatás ügyében. A települési önkormányzat költségvetési rendeletének ellenőrzése után csak az volt megállapítható, hogy a bevételi oldalon feltüntették a normatív hozzájárulás összegét. Az iskola költségvetésében a bevételek között a felhasználási kötöttség nélkül kapott közoktatási támogatás és a nemzeti, etnikai kiegészítő támogatás összege együtt jelenik meg az intézményi bevételek finanszírozás rovatban. A hivatal vezetője megállapította, hogy sem az intézményi bevételi, sem a kiadási oldalon nem szerepel kiemelten a nemzeti, etnikai támogatás összege. Álláspontja szerint a felvetett probléma messze túlmutat hivatala feladat- és hatáskörén, a megoldás érdekében be kellene vonni az Állami Számvevőszéket.

A fenti eset felveti a kérdést, az oktatási intézmények hogyan használhatják fel csak nemzeti és etnikai kisebbségi oktatásra a támogatás összegét, ha költségvetésükből nem derül ki az a cél, amelyre kötelesek azt fordítani.

A vonatkozó jogszabályok elemzése után megállapítható, hogy a kiegészítő normatív támogatás a kiadási oldalon azért sem különíthető el, mert az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, valamint a végrehajtására kiadott 156/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet előírásai szerint elkészített költségvetési rendeletben ilyen szakfeladat nem található.

Az egyik hivatalvezető javasolja a vonatkozó jogszabályok kiegészítését annak érdekében, hogy az ellenőrzés lehetősége — mind a költségvetésben való elkülönített megjelenítése, mind a felhasználást illetően — egyértelműen biztosítható legyen.

Egy másik hivatalvezető arra hívja fel a figyelmet, hogy a helyi önkormányzat akkor jár el helyesen, ha a felhasználási kötöttséggel járó normatív állami támogatást teljes egészében az oktatási intézmény rendelkezésére bocsátja. Ellenkező esetben ugyanis a költségvetési törvény 21. § (5) bekezdése értelmében a támogatást kamattal együtt kell visszafizetnie a zárszámadás elfogadása után. Megítélése szerint e problémával kapcsolatban is meghatározó jelentőségű az intézményvezető és a polgármester közötti korrekt munkakapcsolat. E nélkül ugyanis előfordulhat, hogy a helyi önkormányzat a felhasználási kötöttséggel járó normatív állami támogatást ugyan biztosítja, de a felhasználási kötöttség nélkül kapott támogatás átcsoportosításával csökkentheti az adott intézmény éves költségvetését. Ezt a lehetőséget a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 84. § (2) bekezdése biztosítja számára.

A hivatalvezető álláspontja szerint a vonatkozó jogszabályok igen nehezen értelmezhetőek. Amennyiben a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos kiegészítő hozzájárulást a felhasználási kötöttséggel nem bíró normatív költségvetési hozzájáruláson felül kell az intézménynek átadni, ezt jogszabályban egyértelműen ki kellene mondani, szabályozva egyidejűleg az elszámolási kötelezettség címzettjét, módját is.

A megyei közigazgatási hivatalok vezetői kivétel nélkül szükségesnek tartják az Állami Számvevőszék vizsgálatát a kisebbségi oktatás finanszírozási problémáinak feltárása érdekében.

Mint fentebb jeleztük, megkereséssel fordultunk a művelődési és közoktatási miniszterhez, a pénzügyminiszterhez és a belügyminiszterhez, fejtsék ki véleményüket kisebbségi kiegészítő normatív támogatás rendszeréről, illetve az ezzel kapcsolatos jelzésünkről. Mindhárom tárcavezető együttműködési szándékáról biztosított és készségesen fejtette ki álláspontját az általunk felvetett problémáról. A művelődési és

közoktatási miniszter válaszában ismertette, a nemzeti, etnikai kisebbségek oktatására vonatkozó jogok gyakorlati megvalósulásának alapfeltétele, hogy a kiegészítő normatíva megfelelő módon kerüljön felhasználásra. A művelődési tárca vezetője sikerként értékeli, hogy jogszabályban rögzítették e támogatás felhasználási kötöttségét. Ő is értesült arról, hogy mindennek ellenére vannak olyan kisebbségi oktatást folytató intézmények, melyek fenntartójuktól nem a kiegészítő normatívával megemelt összegű támogatást kapják.

Az egyik alapvető problémát abban látja, hogy a kisebbségi önkormányzatok nem mindig és nem mindenütt tudnak élni a kisebbségi oktatásra vonatkozó széles körű törvényes jogkörükkel, egyetértési jogukkal. Az iskolák nagy részét a települési önkormányzatok tartják fenn. Ők igénylik meg a kiegészítő normatívákat, ők döntenek az oktatási intézmények költségvetéséről, ők fogadják el az iskolák oktatási programját, gyakorolják a fenntartói jogokat. Velük együttműködve lehetne és kellene a kisebbségi önkormányzatoknak elérni, hogy a kisebbségi normatívákat valóban a kisebbségi oktatás sajátosságaiból fakadó többletfeladatok finanszírozására, többlettámogatásként biztosítsák az oktatási, nevelési intézményeknek.

A művelődési miniszter szerint a másik jelentős gond az, hogy míg a többi kisebbség oktatására vonatkozóan évtizedekkel, de legalábbis évekkel ezelőtt kialakultak a szakmai koncepciók, melyeknek figyelembevételével megjelentek a miniszteri rendeleti szintű jogi szabályozások, addig a cigány kisebbségi oktatásnak nincs megfelelő szakmai, jogi háttere. Ez rendkívül megnehezíti a cigány kisebbségi oktatáshoz igénybe vett kiegészítő normatíva felhasználása megfelelőségének vizsgálatát, számonkérését, ellenőrzését. A miniszter szerint megnyugtató megoldást a Nemzeti, etnikai kisebbségek óvodai nevelésének és iskolai oktatásának irányelveiről szóló miniszteri rendelet alkalmazása hozhat, hiszen ennek és a Nemzeti alaptantervnek a figyelembevételével készíthetők el majd el azok a helyi oktatási programok, melyek egyértelműen számon kérhetően rögzítik a kisebbségi oktatás követelményrendszerét. A jövőben ezen programok megvalósításához kívánják kötni a kiegészítő nemzeti, etnikai kisebbségi normatív támogatás biztosítását.

A belügyminiszter — a pénzügyminiszterrel egyetértésben — arról tájékoztatott, hogy a hatályos jogszabályok szerint a helyi önkormányzatok pénzügyi, gazdasági szabályozó rendszere bevételi érdekeltségű, vagyis nem a kiadásokat határozza meg. Az önkormányzatok bevételeikkel — természetesen a törvények keretei között — önállóan gazdálkodnak, törvényben előírt kötelező és szabadon vállalt feladataikat egységes költségvetésből finanszírozzák. Ennek következtében a helyi önkormányzatoknál a különféle bevételi forrásokból finanszírozott — elsősorban törvényben előírt — kötelező feladatok ellátását érdemben az ágazati-szakmai szabályoknak megfelelés alapján lehet vizsgálni. E vizsgálathoz biztos támpontot ad a közoktatási törvény 38. § (1) bekezdése, mely szerint a közoktatási intézménynek rendelkeznie kell feladata ellátásához szükséges feltételekkel. A közoktatási intézmény az alapító, illetve a fenntartó szerv által biztosított pénzeszköz, valamint egyéb bevételei alapján gondoskodik feladatainak ellátásáról. A közoktatási intézmények fenntartási és működési költségeit az évente összeállított és a fenntartó által megállapított költségvetésben kell előirányozni. A belügyminiszter és a pénzügyminiszter szerint, miután a közoktatási törvény 102. § (10) bekezdése azt is tartalmazza, hogy a kisebbségi feladatok ellátásában részt vevő nevelési oktatási intézmény költségvetésének meghatározásához és módosításához be kell szerezni az érintett kisebbségi önkormányzat egyetértését, minden jogi garancia adott, hogy az érintett intézmények költségvetése a kisebbségi oktatási céloknak és az előbbiekben leírtaknak megfelelően készüljön el.

A miniszterek megjegyzik továbbá, hogy az egyéb célra fel nem használható kiegészítő hozzájárulások, így a nemzeti, etnikai kisebbségekhez tartozók óvodai, iskolai neveléséhez és oktatásához járó hozzájárulás azokkal a többletfeladatokkal (például nyelvórák magasabb száma, különleges szakmai feltételek) van összefüggésben, amelyek az oktatás folyamatában speciálisan itt jelennek meg. Ezen összeg jogszerű elköltése az intézménynek jutó össztámogatásból természetesen kivetíthető, de ez nem jelenti azt, hogy ennek a kiegészítő hozzájárulásnak az intézményi „alaptámogatáson” felül kellene megjelennie mintegy többlet fejlesztési forrásként.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a kisebbségi oktatás finanszírozására vonatkozó jogszabályi rendelkezések nem egyértelműek, ezért nem egységes azok alkalmazása sem. Nem fogadható el az a megközelítés, mely szerint az állam által felhasználási kötöttséggel odaítélt költségvetési források kizárólag akkor jutnak el a címzettekhez — a kisebbségi oktatási intézményekhez —, ha a helyi kisebbségi önkormányzatnak sikeres az érdekérvényesítő tevékenysége. Az egyetértési, véleményezési jog intézményének elsősorban az együttműködést és nem a konfrontációt kell szolgálnia. Ehhez azonban egyértelmű jogszabályok kellenek, ez felel meg a jogbiztonság alkotmányos követelményének is. A jogalkotó is érzékelte az általunk jelzett problémát, ugyanis a Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről szóló 1997. évi CXLVI. törvény a 8. számú mellékletében már szabályozta, hogy a támogatást a kisebbségi oktatás többletfeladatainak ellátására, a kisebbség nyelvének tanításához, illetve a kisebbségi nyelven folyó tanításhoz szükséges tanórai foglalkozások időkeretének, az osztálybontáshoz szükséges időkeretnek, a kisebbségi oktatás tárgyi és személyi feltételeinek biztosítására kell fordítani. Meg kell teremteni azonban az összhangot a törvény rendelkezése és a végrehajtási jogszabályok rendelkezései között annak érdekében, hogy az állami támogatást valóban a kisebbségi oktatásra fordítsák.

A jelzett visszásság jogszabály hiányosságára vezethető vissza, ennek szakszerű, törvényességi és célszerűségi szempontú kivizsgálására az Állami Számvevőszéket fogom felkérni.

IV. Hátrányos megkülönböztetés

1. A hátrányos megkülönböztetés tartalma

A hátrányos megkülönböztetés definícióját az UNESCO Egyezménye az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről adja meg (kihirdette az 1964. évi 11. tvr.).

A hivatkozott rendelkezés a magyar belső jog szerves része, ezért az oktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetés vizsgálatakor ezt tekintjük kiindulópontnak.

A különböző kisebbségekhez tartozó tanulók hátrányos megkülönböztetését általában a többségi társadalom tagjainak előítéleteire vagy rasszizmusára vezetik vissza. Ez a minden esetben negatív szándékokat feltételező megközelítés nem igazolható és leegyszerűsíti a problémát. A tanulók számára kedvezőtlen pedagógiai gyakorlatok nem egy esetben egész egyszerűen tudatlanságból fakadnak, a pedagógusok vagy az oktatáspolitikai döntésekért felelős személyek felkészületlenségének eredményei. (A témával foglalkozó szakirodalom is megkülönbözteti a szándékos és a nem szándékos diszkrimináció fogalmát.) Mivel a lehetséges terápiák szempontjából ugyan nem, de az eredmények szempontjából a szándékok közömbösek, a kisebbségekhez tartozó tanulók hátrányos megkülönböztetését eredményező gyakorlatok között foglalkozunk az akár jó szándék szülte esetekkel is.

Megint csak nem függetlenül a szándékoktól, a hátrányos megkülönböztetés fogalmának három értelmezése képzelhető el: (1) a szűkítő értelmezés szerint csak azok a jelenségek tartoznak ebbe a körbe, melyek esetében a kisebbségekhez tartozó tanulókat sújtó hátrány negatív megkülönböztetés (diszkrimináció) eredménye; (2) egy tágabb értelmezés szerint minden olyan oktatási gyakorlat, mely a kisebbségekhez tartozó tanulók számára mint kisebbségekhez tartozó tanulók számára teremt hátrányt; illetve (3) amely mindemellett nem segít kiegyenlíteni e tanulók kisebbségi helyzetéből fakadó hátrányokat. Bár a harmadik megközelítés nyilvánvalóan elmossa a határt hátrány és hátrányos megkülönböztetés között, mégis ezt fogjuk alkalmazni, mégpedig a következők miatt:

(1) mint arról volt szó, az e tanulókat sújtó hátrányok nem minden esetben előítéletesség vagy rasszizmus miatt, vagy abból fakadó szegregáció és diszkrimináció révén alakulnak ki;

(2) a későbbiekben látható lesz, hogy a diszkrimináció minden esetben csak egyik — kisebbségenként eltérő súlyú — eleme a tanulókat sújtó hátrányoknak, e hátrányok egymástól elválaszthatatlanok, tiszta formában elkülönülten általában kimutathatatlanok és kezelhetetlenek;

(3) a magyarországi kisebbségi jogrendszer nem elégszik meg a megkülönböztetés tilalmával, hanem előírja a különböző hátrányok kiegyenlítését szolgáló pozitív intézkedések rendszerének alkalmazását is.

Nyilvánvalóan nem tekinthetőek hátrányos megkülönböztetésnek azok a hátrányok, melyek a kisebbségekhez és a többséghez tartozó tanulókat egyaránt sújtják (például bizonyos szociális problémák), amelyek a jog vagy az oktatáspolitika eszközrendszerével felszámolhatatlanok (például a lakóhelyi szegregáció miatt keletkező rendszerszintű oktatási elkülönülés), s amelyek bár kizárólag kisebbséghez tartozó tanulókat sújtanak, viszont az érintettek döntésén alapulnak (például rosszul működő kisebbségi intézmények).

Mivel a hátrányos megkülönböztetés erőteljesen kontextuális jelenség, szükségesnek tartjuk kijelölni azt a viszonyrendszert, amelyen belül bizonyos oktatási helyzetek a kisebbségekhez tartozó tanulók szempontjából hátrányok forrásának tekinthetőek. E szempontból három követelményt kell figyelembe venni:

— a diszkrimináció minden formájának elkerülése,

— a kisebbségi jogok „lefordítása” pedagógiai tartalmakra (például nyelv és kultúra elsajátítása, szabad identitásválasztás stb.),

— az oktatási rendszeren belüli előrejutás esélyegyenlősége.

Mindezek alapján hátrányos megkülönböztetésnek tekintjük a következőket:

— az oktatási rendszer esélyegyenlőséget korlátozó sajátosságait,

— inadekvát és hátrányos oktatásszervezési megoldásokat,

— inadekvát és hátrányos pedagógiai gyakorlatokat.

A közoktatásban fellelhető különböző hátrányos megkülönböztetésnek minősíthető gyakorlat a magyarországi kisebbségi csoportok nem mindegyikét vagy nem azonos módon sújtja. A tipizálható problémák alapján a kisebbségekhez tartozó tanulók három csoportja különíthető el:

— iskolarendszerű kisebbségi oktatásban részt vevő tanulók,

— iskolarendszerű oktatásban részt vevő cigány tanulók,

— iskolarendszerű oktatással nem rendelkező kisebbségi csoportokhoz tartozó tanulók.

A „nagyobb” nemzeti kisebbségekhez (horvátok, németek, szlovákok, románok) tartozó tanulók a települési önkormányzatok által fenntartott oktatási intézményekben kisebbségi programokban vesznek részt. Mivel e csoportok nem „látható” (külső jegyek alapján felismerhető) kisebbségek, a kisebbségi programban részt vevő tanulókat tekintjük a kisebbségi csoporthoz tartozó tanulónak. A cigány tanulók ilyen látható, erőteljesen megkülönböztethető csoporthoz tartoznak, e tanulóknak csupán egy része vesz részt felzárkóztató kisebbségi programokban. A „kisebb” nemzeti kisebbségekhez tartozó tanulók többnyire nem kisebbségi közoktatási intézményekben tanulnak, de kisebbségi oktatásuk jellemzően ún. vasárnapi iskolákban, tanfolyamszerűen valósul meg.

2. Hátrányos megkülönböztetés az oktatási rendszerben

A magyar közoktatási rendszer több olyan strukturális sajátossággal rendelkezik, mely egyes kisebbségi tanulók (tehát nem kizárólag az egész kisebbségi csoport) szempontjából hátrányos megkülönböztetés forrása lehet. E strukturális sajátosságok a következők:

1. az alapképzés ideje alatt befejezhetetlen kisebbségi program problémája,

2. a sajátos igényeket kielégítő, a különböző kisebbségi helyzeteknek megfelelő oktatási intézményi modellek hiánya,

3. a speciális (kisegítő) oktatás intézményrendszerének a cigány tanulók számára hátrányos funkciója,

4. megfelelő szakmai fejlesztő-szolgáltató rendszer hiánya,

5. a hátrányos megkülönböztetés felszámolására irányuló szabályozás és oktatáspolitika elégtelen volta.

2.1. A közoktatás új tartalmi szabályozási rendszerében az alapképzés nem a nyolc általános iskolai osztály befejezésével, hanem a tizedik osztály befejezésekor leteendő alapvizsgával

zárul le. A kisebbségi oktatás jelenlegi rendszerében azonban — a nagyobb nemzeti kisebbségekhez tartozó tanulók átlagosan 15 százaléka számára továbbtanulási lehetőséget biztosító nemzetiségi gimnáziumoktól eltekintve — a kisebbségi programok az általános iskola végén lezárulnak. Ez azt jelenti, hogy a tanulók döntő többsége befejezetlen kisebbségi programban vesz részt. Pontosabban a kilencedik és a tizedik osztályban nem vesznek részt olyan programban, amely felkészíti őket arra, hogy kisebbségi nyelven tegyék le az alapvizsgát. Éppen a nyelv az, ami miatt a kisebbségi oktatás szempontjából a közoktatási rendszer jelenleg nem átjárható, márpedig a közoktatási rendszer egészét tekintve az átjárhatóság különböző biztosítékai segítik feloldani az iskolaszerkezet és az ehhez képest eltérő tartalmi szabályozási szintekből fakadó feszültségeket.

A meghosszabbított idejű alapképzés más okból, de szintén hátrányok forrása lehet a cigány tanulók számára is. Mivel jelenleg a cigány tanulók a többséghez képest hihetetlenül alacsony arányban tanulnak tovább középfokú oktatási intézményekben, még nehezebbé válik számukra, hogy a döntő többségükben alapiskolai végzettséghez (az új rendszerben alapvizsgához) kötött szakképzésben vegyenek részt. Ez drámai hatással lehet a cigányság amúgy is katasztrofális iskolázottsági szintjére, s ezen keresztül munkaerő-piaci pozíciójára.

2.2. A sajátos kisebbségi igényeket kielégítő oktatási intézményi modellek kérdése kisebb-nagyobb mértékben a fentiekben elkülönített mindhárom kisebbségi csoportot érinti. Közös vonásuk az, hogy a kisebbségi helyzetből fakadó hátrányok figyelembevételével hivatottak a közoktatáson belüli előrehaladás tekintetében esélyegyenlőséget biztosítani a kisebbségekhez tartozó tanulók számára.

2.2.1. A cigány tanulókat sújtó hátrányok olyan mértékűek, hogy csupán az önkormányzati fenntartású oktatási intézményekre irányuló terápia nem lesz képes a szükséges mértékben csökkenteni a többség és a cigányság iskolázottsága közötti hatalmas szakadékot. Ehhez szükség van speciális, a cigányság helyzetéből kiinduló, annak megfelelően kialakított pedagógiai program alapján oktató speciális intézményi modellek létrehozására is. (Ebből a szempontból mindegy, hogy ezeket az intézményeket önkormányzatok, kisebbségi önkormányzatok vagy nonprofit szervezetek tartják fenn.) A lehetséges intézményi minták (hat és fél osztályos gimnázium, szakiskola, tanoda, helyi kistelepülési kollégium stb.) rendelkezésre állnak. Az ún. cigány kisebbségi oktatási intézmények egész országos hálózatára lenne szükség, melyet nem egy modell országos elterjesztésével, hanem a helyi sajátosságokhoz alkalmazkodó módon a helyi kezdeményezésekre építve, a szabad identitásválasztás és az oktatási autonómia elveivel összhangban alakítanak ki.

2.2.2. A vasárnapi iskolák — elsősorban az ehhez szükséges tanulólétszámok hiánya miatt — nem alakíthatóak át iskolarendszerű oktatássá. Mindazonáltal a „rendes” közoktatás és a tanfolyamszerű kisebbségi oktatás közötti átjárhatóságot a vizsgák és az ennek megfelelően kiállított bizonyítványok segítségével meg lehetne teremteni.

2.3. Az 1992—1993-as iskolastatisztikai adatok szerint a magyar közoktatásban a cigány tanulók átlagos aránya 7,12 százalék volt. Az egyes oktatási intézményekben — a cigányság településföldrajzi elhelyezkedése és az egyes településeken belüli szegregációjuk miatt — a cigány tanulók aránya jelentős mértékben eltér az átlagtól: az említett évben a cigány gyermekek több mint hetven százaléka olyan iskolába járt, ahol arányuk meghaladta a 10 százalékot, ezen belül 42 százalék olyan iskolába, ahol arányuk meghaladta a 22 százalékot. (Az iskolarendszeren belüli szegregáció azóta csak növekedhetett.) A szegregációs tendencia diszkriminációellenes intézkedésekkel és szabályozással nem tartóztatható fel, kizárólag egy komplex, a cigányság teljes „problémavilágát” felölelő kormányzati program révén csökkenthető. Erre való tekintettel különös figyelmet fordítunk a cigányság élethelyzetének javításáról szóló intézkedéscsomag végrehajtására.

A cigány tanulók oktatási rendszeren belüli szegregációjának Közép-Európa más országaiban sem ismeretlen módja e tanulók enyhe fokban értelmi fogyatékos gyermekek számára szervezett ún. speciális iskolákba, illetve osztályokba való átirányítása. Becslések szerint az ilyen intézményekben tanuló gyermekek fele cigány származású, tehát hatszor-hétszer akkora az arányuk, mint a közoktatási rendszer egészében. A speciális intézményekbe való átirányítás szabályainak többszöri szigorítása sem vette elejét annak, hogy ezek az iskolák a cigány tanulók tömeges „lerakataiként” működjenek. A cigány tanulók hatalmas száma ebben a semmilyen továbbtanulási vagy elhelyezkedési esélyt nem kínáló intézménytípusban nem a cigány tanulók szellemi alkalmatlanságának, hanem a velük szembeni diszkriminációnak és a rendes közoktatási intézmények pedagógiai kudarcának a jele. A jelenség felszámolására irányuló lehetséges intézkedéscsomagnak tehát egyszerre kell szolgálnia a diszkriminatív gyakorlat felszámolását és a cigány tanulókat magukból nagy számban kivető „rendes” közoktatási intézmények fejlesztését. A cigány tanulókat a kisegítő iskolákban ért hátrányos megkülönbözetés feltérképezésére 1998-ban átfogó országos vizsgálatot kívánunk végezni.

2.4. Rendszerszintű problémának tekinthető, hogy a hátrányos megkülönböztetés jogi tilalma mellett hiányzik az a pedagógiai fejlesztő-szolgáltató rendszer, mely hatékony segítséget képes nyújtani az oktatási intézményeknek ahhoz, hogy a kisebbségekhez tartozó tanulók számára hátrányos oktatásszervezési és pedagógiai gyakorlatokat más megoldásokkal váltsák fel. A kisebbségi oktatási fejlesztő-szolgáltató rendszer 1995. évi átszervezése óta eltelt két év alatt bebizonyosodott, hogy az egész magyar közoktatás számára szolgáltatásokat nyújtó rendszerbe integrált kisebbségi szolgáltatás szervezete túlságosan fragmentálódott, az általuk végzett munka összehangolatlan és nem vagy alig jut el az intézményekhez.

2.5. Az előző pontban foglaltakkal összefüggő probléma, hogy sem helyi-regionális szinten, sem pedig az egész országra kiterjedően nem létezik olyan oktatáspolitikai koncepció, mely magában foglalná a szükséges szabályozási, ellenőrzési, intézményfejlesztési, pedagógiai fejlesztési, értékelési, kutatási, valamint finanszírozási feladatokat, s mint ilyen, belátható időn belül hatékonyan csökkenthetné a kisebbségekhez tartozó tanulók hátrányos megkülönböztetésének mértékét.

3. Hátrányos megkülönböztetés az oktatási intézményekben

Egyes oktatási intézményekben megfigyelhető hátrányos megkülönböztetésnek minősíthető gyakorlat szinte kizárólag a cigány tanulókat sújtja. Mindazonáltal a nemzeti kisebbségekhez tartozó tanulók sem mindig részesülnek a kialakult kisebbségi jogrendszernek megfelelő kisebbségi oktatásban. A nemzetiségi kisebbségi programok nyelvi és kulturális tartalma igen sok esetben nem felel meg annak a jognak, hogy e tanulók lehetőséget kapjanak nyelvük és kultúrájuk elsajátítására. A jellemzően nyelvoktató kisebbségi oktatási programok nyelvpedagógiai hatékonysága legalább is kétséges, s igen sok iskolában nem tanítják a kisebbségi népismeretnek nevezett műveltséganyagot. Mindezen problémák megoldása kizárólag megfelelő oktatásfejlesztési programok elindítását és a szükséges finanszírozás biztosítását igényli.

A cigány tanulók hátrányos megkülönböztetésének két formája van: a szegregáció és az oktatásuk során alkalmazott pedagógiai módszerek alkalmatlansága. Az iskolán belüli hátrányos megkülönböztetés oka sok esetben nem a cigány tanulókkal szembeni előítéletesség. A megfelelő feltételek és felkészültség hiányában igen sok iskola és pedagógus használ olyan eszközöket, melyek nem alkalmasak arra, hogy sikerhez juttassák a cigány tanulókat, sőt, többnyire növelik és tartósítják hátrányaikat.

Az iskolai hátrányos megkülönböztetésnek fokozatai vannak. Az így minősíthető iskolai gyakorlatok a csökkentett értékű oktatástól, a különböző mértékű elkülönítésen át a cigány tanulóktól való megszabadulásig (kibuktatás, felmentés, speciális iskolába vagy osztályba való átirányítás) terjednek. A csökkentett értékű oktatás nem igényel feltétlenül elkülönítést, „differenciált óravezetés és értékelés" segítségével is megvalósítható. Ezt az eljárást egyrészről a cigány tanulóval szembeni követelmények csökkentése, másfelől a vele való foglalkozás idejének csökkentése és a neki nyújtott különoktatás (úszás, idegen nyelv, számítástechnika stb.) hiánya jellemzi.

A szegregáció enyhébb esetben osztálytermen belüli elkülönítést, szélsőségesebb esetben összevont cigány osztály megszervezését jelenti. 1995-ben 840 adatokat közlő általános iskola közül 132-ben működött cigány osztály. A cigány osztályok pontos számát nem tudjuk, valószínűleg 150 felett van. A cigány osztályokban a tanulók nem kapnak magasabb színvonalú oktatást, mint az integráltan oktatott gyermekek. Az ilyen osztályokban oktatott cigány gyermekek fejlődése általában megreked, visszaillesztésük egy-két év után általában lehetetlenné válik. Az elkülönítés megerősíti és a gyermekekben kondicionálja a többség és a kisebbség közötti távolságot, így felmérhetetlenül káros hatása van a többséghez tartozó gyermekekre is. A cigány osztályok pont annyira a közoktatás holtvágányaiként működnek, mint a speciális osztályok.

8. Következtetések

A vizsgálat megállapításai talán rávilágítottak arra, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek oktatása terén jogalkotási és jogalkalmazási visszásságok találhatók. Ezek a visszásságok jogszabályok módosításával, megalkotásával, a jogszabályok helyes alkalmazásával orvosolhatók, ezt célozza a következő fejezetben leírt ajánlások és kezdeményezések megfogalmazása.

Néhány fontos szempontra hangsúlyozottabban fel szeretnénk hívni a figyelmet. Azt tapasztaltuk, hogy a legtöbb panasz azért fogalmazódik meg, mert a kisebbségi oktatás szereplői (pedagógusok, tanulók, szülők, települési és kisebbségi önkormányzati képviselők) nagyon kevés információval rendelkeznek arról, hogy a jövőben hogyan kell megszervezni a helyi oktatást és ebben mi az ő szerepük. Meggyőződésünk, hogy a közoktatásban bekövetkező „rendszerváltozás" csak akkor lehet sikeres, ha a résztvevők tisztában vannak jogaikkal, kötelezettségeikkel, lehetőségeikkel. Ehhez azonban nem elegendő a terjedelmes közoktatási jogszabályok ismerete. Amint a bevezetőben említettük, a kisebbségi oktatási intézményeket a települési és a helyi kisebbségi önkormányzatok együtt igazgatva működtetik. E munkájukhoz azonban jogosan várnak el segítséget. A közoktatási törvény szerint gondoskodni kell a kisebbségi nevelést és oktatást segítő pedagógiai-szakmai szolgáltatások országos megszervezéséről. A vizsgálat befejezéséig ez az intézményrendszer nem jött létre, ezért a pedagógusok, képviselők úgy érzik, hogy magukra hagyták őket. A jelek szerint a Művelődési és Közoktatási Minisztérium egyedül nem képes megbirkózni azzal a feladattal, hogy a törvény végrehajtásához szükséges információkat közvetítse, ugyanakkor ezt a feladatát nem háríthatja másra.

Stabil demokráciákban nagyobb jelentőségű jogszabály megalkotásakor jogállami követelmény, hogy megfelelő időt biztosítsanak a hatálybalépésig az alkalmazásra való felkészülésre. Az átmenet időszakában beletörődtünk abba, hogy a jogalkalmazók számára rendszeresen túlságosan rövid a felkészülési idő. Ezt a helyzetet csak akkor tarthatjuk valamelyest elfogadhatónak, ha e rövid idő alatt intenzív információáramoltatás történik, képzési programokat szerveznek, az állami szervek a kommunikáció széles eszköztárát felhasználják annak érdekében, hogy megfelelő ismeretanyaggal lássák el a jogalkalmazókat. Ebben a munkában sokkal nagyobb szerepet kell vállalnia a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalnak, amelynek egyik alapvető feladata a róla szóló jogszabály szerint a Kormány és a kisebbségi szervezetek közötti vélemény- és információcsere elősegítése.

Bár a fent említett feladatokkal járó kötelezettségek elsősorban az állami szerveket terhelik, e munkájukban segítségükre lehetnek az országos kisebbségi önkormányzatok. A maguk eszközeivel ők is előmozdíthatják a helyi kisebbségi önkormányzati képviselők felkészítését, hiszen közös érdekük a kisebbségi oktatás megfelelő működtetése, a kisebbségi érdekek érvényesítése a közoktatásban.

A pedagógusoknak, települési, megyei és helyi kisebbségi önkormányzati képviselőknek erőfeszítéseket kell tenniük annak érdekében, hogy a szülőket minél jobban bevonják az oktatási döntésekbe. Ehhez adottak a jogszabályi feltételek, hiszen a közoktatás (és ezen belül a kisebbségi oktatás) intézményrendszere lehetővé teszi a szülői, tanulói és kisebbségi önkormányzati részvételt a döntésekben vagy a döntések előkészítésében.

9. Kezdeményezések, ajánlások

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. § alapján a következő

k e z d e m é n y e z é s e k k e l

fordulok a művelődési és közoktatási miniszterhez:

1. a közoktatás jogi szabályozásának előkészítéséért felelős minisztérium vezetőjeként kezdeményezze a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 128. § (3) bekezdésének módosítását annak érdekében, hogy megszűnjön a nemzetiségi pedagógusok hátrányos megkülönböztetése a szakképzettség megszerzésének feltételei vonatkozásában;

2. kezdeményezze a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosítását annak érdekében, hogy az oktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetés tartalmára, feltárására, szankcionálására és bizonyítására vonatkozó rendelkezések bekerüljenek a jogszabályba.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 21. § (1) bekezdése alapján a következő

k e z d e m é n y e z é s e k k e l

fordulok a művelődési és közoktatási miniszterhez:

1. gyorsítsa fel a jogalkotási folyamatot annak érdekében, hogy minél előbb elkészülhessenek Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvei kisebbségenkénti részletes követelményei;

2. a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 36. § (6) bekezdésének értelmében gondoskodjon a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelést, iskolai nevelést és oktatást, diákotthoni nevelést segítő pedagógiai-szakmai szolgáltatások országos megszervezéséről;

3. dolgozza ki a nemzetiségi tankönyvellátás pályázati úton támogatott rendszerét annak érdekében, hogy megszűnjön a nemzetiségi tankönyvellátás terén kialakult visszás helyzet.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi. LIX. törvény 20. § (1) bekezdése alapján a következő

a j á n l á s o k k a l

fordulok a művelődési és közoktatási miniszterhez:

1. folytasson vizsgálatokat annak feltárására, hogy a cigány gyermekek miért maradnak távol ilyen nagy arányban az óvodai neveléstől, és e felmérések alapján dolgozzon ki oktatáspolitikai ösztönző rendszereket és kommunikációs stratégiákat annak érdekében, hogy a jelenlegi helyzet megváltozzon;

2. országos vizsgálat keretében térképezze fel a közoktatási rendszerben rejlő, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó tanulókat sújtó diszkriminatív oktatásszervezési gyakorlatot, és dolgozzon ki intézkedéseket ezek felszámolására;

3. a művelődési és közoktatási miniszter feladat- és hatásköréről szóló 47/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet 1. §-ára hivatkozással dolgozzon ki programokat — felhasználva a kommunikáció eszköztárát — annak érdekében, hogy a kisebbségi oktatásra vonatkozó döntésekben részt vevő helyi kisebbségi önkormányzati képviselők megfelelő képzésben részesüljenek, törvényes jogaikra vonatkozó információk birtokába jussanak, ezáltal biztosítva a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok gyakorlását.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 18. § (3) bekezdése alapján

f e l k é r e m

az Állami Számvevőszék elnökét annak kivizsgálására, hogy milyen jogalkotási vagy jogalkalmazási visszásság tapasztalható a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 1. számú melléklet, második rész, 2. pontjában szabályozott nemzeti, etnikai kiegészítő normatív támogatás felhasználása terén, a tapasztalatok alapján — amennyiben szükséges — kezdeményezzen jogszabály-módosítást a jogalkotónál.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 20. § (1) bekezdése alapján azzal az

a j á n l á s s a l

fordulok a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal elnökéhez, hogy a 34/1990. (VIII. 30.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdés *b)* pontja alapján dolgozzon ki programot a Kormány és a kisebbségi önkormányzatok közötti vélemény- és információcsere elősegítésére, annak hatékonyabbá tételére annak érdekében, hogy a helyi kisebbségi önkormányzati képviselők megfelelő ismereteket szerezzenek a kisebbségi oktatás területén őket megillető jogokról, azok gyakorlásának módjáról, a kisebbségi oktatásra vonatkozó kérdésekben részesüljenek képzési programokban.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 20. § (1) bekezdése alapján azzal az

a j á n l á s s a l

fordulok a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok vezetőihez, hogy a 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet 18. §-ában megfogalmazott képzési és továbbképzési feladatok ellátása során helyezzenek különös hangsúlyt arra, hogy a közigazgatásban dolgozók a jogszabályoknak megfelelően biztosítsák a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak gyakorlását. A lehetőségek szerint e továbbképzéseken biztosítsák a helyi kisebbségi önkormányzati képviselők számára a részvételt.

Budapest, 1998. február

Dr. Kaltenbach Jenő s. k.

Az adatvédelmi biztos beszámolója

1997

TARTALOM

BEVEZETŐ

I. AZ 1997-ES ÉV
A jogállami rutin
Jogszabály-véleményezés, tanulságok
Az állam és a piac
Az információs alapjogok egymás közt
Rendszerváltó adatvédelem
A hivatali csőlátás
Az ajánlások nyilvánossága
Az Adatvédelmi Biztos Irodája és a civil jogvédő szervezetek

II. A MAGYAR ADATVÉDELMI JOG ÉS A VILÁG
Az Európa Tanács adatvédelmi egyezménye
Az Európai Unió adatvédelmi irányelve és a magyar jog
Adatkezelő, adatfeldolgozó
A határokat átlépő adatokról, újból
Hányadik ország leszünk?
Az önszabályozás
A sajtó privilégiumai
Az adatvédelem közigazgatási-szervezeti továbbfejlesztése

III. TEVÉKENYSÉGÜNK FŐBB ADATAI
Ügyszámok
A vizsgálatok általános jellemzői
Panaszügyek
Ügyintézési határidők

IV. A VIZSGÁLATOK
A) Személyes adatok
Nagy állami (önkormányzati) adatkezelők
A Belügyminisztérium nagy adatkezelő szervezetei
Rendőrség
Nemzetbiztonsági szolgálatok
Honvédség
Bíróságok
Önkormányzatok
Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
Központi Statisztikai Hivatal
A társadalombiztosítás nyilvántartásai
Az újcentralizmus folytatódik
Szektorális adatkezelések
Egészségügy
Közszolgáltatók
Munkáltatók
Távközlési szervezetek
Bankok, pénzintézetek
Magyar Posta
Áruküldők, direkt marketing cégek
Sajtó
Levéltárak
Társadalmi szervezetek, egyházak
További jellemző ügycsoportok
Származásra, etnikai hovatartozásra vonatkozó ügyek
Magánszemély adatkezelők
Társasházak
Krízis-intervenció
A lottó-ötös ügy utóélete
B) Közérdekű adatok
Információszabadság — de kinek?
Közérdekű adatok az önkormányzatok kezelésében
A közpénzek
Közszereplők személyes adatai
Közszolgálati rádió, televízió
A közérdekű adat „minősített” esete: a környezettel kapcsolatos adatok
A közérdekű adat vagy az állam jogos titkai?
Vizsgálatok hivatalból
A szabadság ára
Titokfelügyelet
C) Megyei vizsgálatok
Zala megye
Heves megye
Győr-Moson-Sopron megye
D) Nemzetközi vonatkozású ügyek
E) Konzultációs vizsgálatok
Oktatás, kutatás
Kép- és hangfelvételek
Adóügyek
Direkt marketing
Egyéb nyilvántartások
F) Jogszabály-véleményezés

V. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS
Filozófiája, szerepe
A nyilvántartás szerepe
A nyilvántartás hatálya
A nyilvántartás tárgya
A nyilvántartás tartalma
Az Adatvédelmi Nyilvántartási Rendszer informatikai megvalósítása
Eddigi tapasztalatok, értelmezési problémák

VI. ELUTASÍTOTT KÉRELMEK NYILVÁNTARTÁSA
Általános rész
Részletes adatok

VII. AZ IRODA KAPCSOLATAI, SZERVEZETE
Az 1995—96. évi beszámoló parlamenti fogadtatása
Sajtókapcsolatok, jogpropaganda
Felépítés, gazdálkodás

MELLÉKLETEK
1. Válogatás az adatvédelmi biztos ajánlásaiból
A) Személyes adatok védelmével kapcsolatos esetek
B) Közérdekű adatok nyilvánosságával, a kutatás szabadságával, illetőleg az információs jogok konfliktusával kapcsolatos esetek
2. Az adatvédelmi biztos közleményei
A) Hivatalos közlemények
B) Sajtóközlemények

FÜGGELÉK
Az adatvédelmi biztos által véleményezett jogszabály-tervezetek az 1997. évben
Az adatvédelmi biztos levélváltása a belga adatvédelmi biztossal magyar állampolgárok személyiségi jogainak védelméről
Az adatvédelmi biztos véleménye a készülő brandenburgi iratbetekintési törvényről
Előadások, konzultációk 1997-ben
Az „Adatőrségen” eddig megjelent cikkei (tartalom)
„Az adatvédelmi biztos üzenete”
(D. H. Flaherty, Brit-Columbia adatvédelmi biztosa 1995—1996. évi jelentésének előszava)
Az adatvédelmi biztos honlapja
„Milyen esetekben és hogyan fordulhat az adatvédelmi biztoshoz?” (Tájékoztató)
Adatvédelmi Nyilvántartás: nyomtatványok a bejelentkezéshez

BEVEZETŐ

A 80-as évtized fordulóján a közbeszéd (és a közírás) — tükrözve a magyar társadalom akkori szellemi állapotát — bár kétségkívül nem a 19. századi közjogi kultúra vagy Bibó István színvonalán, de nagy mértékben a szabadságjogok nyelvén fejezte ki magát.

A társadalom mára elfordulni látszik korábbi eszményeitől.

A happening tüntetésekről szóló beszámolók helyét az újságok oldalain a maffiahírek foglalták el, és azok a keserű hangvételű publicisztikák, melyek magának a sajtónak az árulásairól szólnak.

A magyar társadalom ennek ellenére szabadabb, mint bármikor a mi életünkben. Elmúlt a szabadság dagálya, de nem szűnt meg a társadalom szabadságigénye.

Az alkotmányvédelem folyamatosan emelkedő népszerűsége általában, de a társadalom készsége az adatvédelem eszméinek gyors befogadására magában is mutatja, hogy a magyar társadalom igényli az alapjogok védelmét. Biztosan kevesebbet beszélünk róla, de nem kizárt, hogy egyre többet értünk a szabadságból. A névtelenül vagy álnéven küldött bejelentések az ügyforgalmunk fél százalékát sem érik el. Ha arra kérem a panaszost, hogy a vizsgálat eredményessége érdekében felfedhessem személyazonosságát, a mégoly nagyhatalmú hivatallal szemben is alig-alig találkozom félelemmel. Az élethelyzetek sokszor nyomasztóak, de már nem nyomasztó a félelem.

Kevés szó esik arról, hogy lassan már tíz éve Magyarország alkotmányos államként megint a saját történelmét éli. Bármennyire is szűk mozgástérben, de nem egy birodalmi rendszer perifériájaként, nem valamely nagyhatalom kizárólagos befolyási övezeteként létezünk, alkotmányunkat szabadon alakítjuk. A szabadelvű demokrácia által megjelölt pályáról valamelyest eltéríthet az országot a gazdasági-politikai korrupció, az etnikai vagy szociális gyűlölködés, vagy akár a tekintélyelvű hatalomszervezés fenyegetése és csábítása, ahogy az megesett nálunk korábban is, azonban ez már általunk és nem velünk történhet meg.

Két és fél éve működik Magyarországon a két másik ombudsman-intézmény mellett az információs szabadságjogok parlamenti biztosának intézménye, mely — önképe szerint legalábbis — miközben a közigazgatás helyzetét figyelembe vette, e szabadságjogok védelmében mindig hajthatatlan álláspontot képviselt. Előfordulhatott az is, hogy működésünk befolyásos politikai, gazdasági erők vagy személyek érdekeit sérthette, komolyan veendő támadás mégsem érte az intézményt. Ez a két és fél évnyi történet a magyarországi szabadságintézmények sorsát tekintve — ahol a szálak újból megmegszakadnak — nem is olyan rövid idő.

Az adatvédelmi biztos hivatalában a magyar társadalom igényeit és a nemzetközi szabványokat szem előtt tartva, a jogrendszer értelmét megszabó erkölcsi jogok és a magyar törvények összhangját feltételezve igyekszünk formálni az információs szabadságjogok hazai gyakorlatát. Az adatvédelem (és kisebb részben az információszabadság) fogalmainak megnevezésére új szavakat használunk, de a magyar alkotmányos gondolkodásban korántsem új tartalmakat nevezünk meg ezekkel a szavakkal. A személyiségvédelemnek nálunk évszázados jogi tradíciói vannak. A közéleti nyilvánosság szerepét pedig elődeink pontosabban látták talán, mint mi magunk.

„Ha a nyilvánosság két közlönyét, a sajtót és a megyegyűlést összehasonlítjuk, látható, hogy az első fölvilágosítóbb, a másik csillapítóbb. A sajtó — ha feladatának megfelel — a hibás eszméket rontja szét; a megyegyűlés, míg létezék, a rossz szenvedélyekből vette ki a fullánkot” — mondotta a média és a megyegyűlés által megteremtett nyilvánosság különbözőségéről Kemény Zsigmond. (Változatok a történelemre, Szépirodalmi Könyvkiadó, 1982., 200. old.)

Ugyancsak az ő szavaival is megfogalmazhatjuk az alkotmányvédelem egyik fontos alapkérdését, melyet a jogvédőknek is időről időre fel kell tenniük maguknak: Vajon gyakorlati eszmék tulajdonosai vagy csak szóvirágok készítői vagyunk-e?

A következő oldalakon gyakorlati eszméket szeretnénk közölni.

Noha a legfejlettebb demokráciákban is mindennaposak az emberi jogi jogsértések, ma az emberi jogok Európa és a világ uralkodó eszméinek látszanak. Úgy lehet legkönnyebben bármely állam rosszhírét kelteni, ha kétségbe vonjuk a szabadságjogok iránti elkötelezettségét. Kelet-Közép-Európa államai egymással és másokkal is versenyben állnak. A verseny tárgya a tőke, az integráció és a biztonság, miközben sokkal szerencsésebb volna, ha nem is lenne verseny. Nemzetközi jóhírünk követeli-e meg elsősorban a polgárok méltóságának és az abból fakadó információs jogaik tiszteletét? Ha igen, meg kellene elégednünk egyfajta minimummal, mely végül üres retorikává halványul. Márpedig nem lehet szabad az olyan társadalom, mely nem benső értékeit követi, hanem azt, amit a külvilág kényszerít rá.

A közelmúltban egyik kiváló alkotmányjogász kollégám érdekes ötlettel állt elő, mellyel magyarázni vélte az emberi jogok iránti érdeklődés a látszat szerint nyilvánvaló csökkenését Magyarországon. Szerinte az évtized fordulójának emberi jogi szóhasználatát nem valami meggyőződés, hanem a félelem hívta életre. A rendszerváltást megelőző és követő egy-két év a szemben álló politizáló csoportok egymástól való félelme jegyében telt. Az újak a régiektől (netán előző énjüktől), a régiek rossz lelkiismeretüktől és az újaktól tartottak. Számukra az emberi jogok akkor azt jelentették volna, hogy a győztesnek („Hátha nem mi leszünk az!”) a vesztes nem lehet egészen kiszolgáltatva. Ha nem is szép, meggyőző eszme, Hobbesnak is tetszene, bizonyára.

Az emberi jogok mellett nagyon gyakorlatias érvek is szólnak. Igen gyakran a jól felismert érdek bölcs tanácsadó lehet, ezeket az érveket nem egyszer az Adatvédelmi Biztos Irodájában magunk is alkalmazzuk például kifogásolható jogszabálytervezetek kritikájaként. Olykor a jogalkotó nagyon drágán szeretne nyerni valami nagyon keveset. Számot kell vetnem azzal is, hogy ha ma elveszem a másik ember jogát, holnap kétségbe vonják az enyémet, tehát önmagamat is megrövidítem. Ha jogfosztottak vesznek körül, magam is rácsok mögött érezhetem magam úgy-ahogy biztonságban.

Az itt következő oldalak viszont abban a meggyőződésében szeretnék megerősíteni reménybeli olvasójukat, hogy nem csupán a külföld rokonszenve, a félelem nélküli élet és az érdek szól ezek mellett a jogok mellett, hanem az is, hogy — egyszerűen szólva — jó dolog birtokolni és jó dolog tiszteletben tartani az információs szabadságjogokat.

Dr. Majtényi László

Utóirat a bevezetőhöz

A szabadságjogok, köztük az információs szabadságjogok magyarországi érvényesülése iránt érdeklődő olvasó ezzel, az 1997. évről szóló beszámolóval az adatvédelmi biztos jelentéseinek már második kötetét veheti kezébe. Miközben ezt a kötetet tagoltabbá tettük, szerkezetén igyekeztünk keveset változtatni. A statisztikai adatok alkalmasak arra, hogy az ügyforgalom változásai, melyek akár társadalmi változásokra is utalhatnak, bemutathatók legyenek. Két és fél év gyakorlata alapján már idősorok állnak az olvasó rendelkezésére. Ezzel a könyvvel több célnak is igyekszünk megfelelni. Az elsődleges cél, a parlamenti beszámoló követelményének teljesítése nem zárja ki, hogy esetleg gyakorlati jogászok: bírák, ügyészek, ügyvédek és a jog világa iránt érdeklődő társadalomtudósok is haszonnal forgathassák ezt a kötetet.

A tavalyi éves jelentésben az olvasó megtalálhatta az információs jogok fontosabb jogintézményeinek ismertetését. Mára ezek ismertsége növekedett, de nem is lenne célszerű ismétlésekbe keveredni. Ezért a fogalmak iránt érdeklődő olvasót az 1995—1996. évről szóló kötet fellapozására kérjük. Kivételt jelent e tekintetben az Adatvédelmi Nyilvántartásról szóló fejezet, mely a jogintézmény szabályozási filozófiájáról és gyakorlati szabályairól is tájékoztatással szolgál.

I. AZ 1997-ES ÉV

A jogállami rutin

Mára már túl vagyunk a rendszerváltáshoz vezető, lassan a feledés ködébe vesző népmozgalmon és a közjog fejlesztésében elvesztegetett pártállami negyven évet követő „paradigmaváltáson"; sem az alkotmányos rendszer egészét, sem egyes elemeit nem a „jogállami forradalom" emelkedett eszméi, inkább a megszokás láthatatlan alkotmánya törvényesíti. Az államszerkezetet érintő mozgások lelassulása, feltéve, hogy a jelenlegi szerkezet a társadalom fejlődésének évtizedekre megfelelő keretet ad, nem kifogásolható. A rendszerváltók helyébe apránként lobbysták lépnek, a „fékezhetetlen agyvelejű alkotmányjogászok" helyét lassan elfoglalják a jólnevelt hivatalnokok. Ez biztosan így is van rendjén.

Az új helyzetben változik az alapjogvédelem funkciója és terepe is.

Minden megszilárdult intézményrendszer, állami bürokrácia szinte azonnal szklerotikus tüneteket is mutat. Rég meghaladottnak hitt struktúrák igyekszenek életre kelni. Kellenek olyan intézmények is, amelyek gátolják az intézményrendszer bemerevedését.

Az 1997-es év általában és az államélet felszínét nézve a jogállami rutin jegyében telt. Ez azonban nem egészen jellemző az Adatvédelmi Biztos Irodájára. Közel kétszer annyi vizsgálatot folytattunk, mint a megelőző évben. Iratforgalmunk pedig ezt meghaladóan növekedett. Megkezdte munkáját az Adatvédelmi Nyilvántartás. A mögöttünk hagyott évben új ügytípusok jelentek meg. A mennyiségi növekedés mellett egyfelől meglepő stabilitást mutatnak a statisztikai adatok, másfelől a figyelmes szemlélő azt tapasztalja, hogy a megfigyelhető módosulások mintha strukturális változásokat is jeleznének. Ezeknek a változásoknak az értelmezéséhez fontos adalék az is, hogy az ügyek rendszerint mintegy „megtalálnak minket", azaz a társadalom által „hozott anyagból" dolgoztunk. A hivatalból indított vizsgálatok alacsony aránya bizonyítja, hogy nem a biztos és nem is munkatársai személyes preferenciái szabják meg az intézmény működését.

A személyes és az intézményt jellemző ambíciók nem lépnek túl a köztársaság polgárai által megfogalmazott igényeken, csupán az információs szabadságjogok terjesztésében öltenek testet.

Kelet-Közép-Európában elsőként Magyarországon jött létre az információs jogok védelmére önálló ombudsmani intézmény. Ez a tény, és talán az általunk eddig elvégzett munka is, szerte a világon Nagy-Britanniától Kanadáig és Közép-Ázsiáig őszinte érdeklődést váltott ki. A magyar adatvédelmi jogrend nemzetközi összefüggéseit a következő fejezetben tárgyaljuk. A külföldi visszhang tekintetében a legfontosabbnak — és a legmegtisztelőbbnek — a keleti német tartományok, valamint Románia és Szlovákia részéről megnyilvánuló, azaz a miénkhez hasonló közös történelmi közelmúlt által érintett közvetlen környezetünk érdeklődését tartjuk. Ezen kapcsolatok részleteit a beszámoló függelékében mutatjuk be.

Az új ügyek száma az elmúlt évben jelentősen — közel kétszeresére — emelkedett (statisztikai adatokon alapuló elemzésekkel a „Tevékenységünk főbb adatai" című fejezetben találkozik az olvasó). Ennek természetesen örülnünk kell, ám az ügyszám ilyen arányú növekedése, a jelenlegi helyiség- és létszámhelyzet mellett inkább aggodalomra ad okot, mert a sötét és zsúfolt szobákban dolgozó munkatársaim terheit elviselhetetlenül megnöveli. A statisztikai adatok alapján az sem kizárt, hogy a vizsgálatok száma évi ezer ügy táján stabilizálódik, míg az Adatvédelmi Nyilvántartás ügyei a továbbiakban is növekedni fognak. Az ombudsman-intézményekhez érkező panaszok számának emelkedése nem tekinthető feltétlenül pozitív jelenségnek, mert amennyire az ombudsmanok iránti bizalomnak, annyira a közigazgatással szembeni bizalmatlanságnak is jele.

Jogszabály-véleményezés, tanulságok

A vizsgálatok arányait tekintve megfigyelhető, hogy a panaszügyek túlnyomó aránya mellett jelentősen növekedett a jogszabály-véleményezések száma, valamint erősen

csökkent a titokfelügyeleti ügykör. A titokfelügyeleti ügyek csökkenése a titokköri jegyzékek kiadását követően természetes jelenség. Ennek értelmezéséhez tartozik, hogy a „Joga van-e a hivatalnak eltitkolni előlem azt, hogy...?" típusú ügyeket nem a titokfelügyelet, hanem az információszabadság ügykörben tartjuk nyilván. A jogszabály-véleményezési ügyek (három százalékpontos) növekedését azért kell üdvözlendőnek minősíteni, mert ezáltal az információs jogi prevenció hatékonysága növekszik, a jogszabálykezdemények „genetikai" hibáit könnyebb a világra jövetel előtt orvosolni, mint később. Továbbra is sok tárca „elfelejti" tervezeteit megküldeni, viszont ebben a vonatkozásban kedvezően változott például a Pénzügyminisztérium magatartása. Azt, hogy miféle — néha bizony sikertelen — csatákat vívtunk az általunk rossznak talált jogszabálytervezetek esetében, a „Jogszabály-véleményezés" alfejezetben mutatjuk be.

Némileg meglepő, hogy az ügyszám többszörösére növekedése mellett is milyen stabilitást mutat a fővárosi-vidéki panaszok aránya. A számukat tekintve jelentős, arányaiban kis növekedést mutató vidéki indítványozók aránya 40% körül mozgott minden évben.

Az állam és piac

Az adatvédelmi biztos jogállásának egyik különlegessége, hogy vizsgálati jogosultsága kiterjed a magánszférára is. A vizsgálatok körében a köz- és a magánszféra arányában a magánszféra növekedését várjuk, ez most csak elmozdulásként jelent meg, de tény, hogy az adatvédelmi ügyekben növekedett a hivatalunknál bepanaszolt magán-adatkezelők száma. Megjegyzendő, hogy az állami tulajdonlású cégeket természetesen mindig is a „magán-adatkezelő" kategóriájába soroltuk, azaz a magánosítás közvetlenül nem okozhat változást. A magyar társadalom egyre inkább tudatára ébred annak, hogy a szabadságjogokat nem csak az állam szervei, hanem a piac hatalmasságai is veszélyeztetik. Lehet, hogy a piaci szereplők jogkövető magatartása is rossz, vagy akár a korábbiakhoz képest még romlott is, ám ennél fontosabb, hogy a polgárok attitűdje érezhetően változik. Feltűnően sok panasz érkezik a közszolgáltatók, a volt szocialista nagyvállalatok (közüzemi szolgáltatók, posta és a lakossági nagybankok) adatkezelési gyakorlata ellen is, ami arra enged következtetni, hogy az elmúlt években a polgári önérzetben is történtek jó irányú változások.

A munkaerőpiacon a munkavállalók kiszolgáltatottsága (lásd a Munkáltatók címet) mindennapos, az ügyek száma 1997-ben emelkedett, ismereteink vannak arról, hogy az érintettek különösen a magánmunkáltatóktól tartanak. A jog eszközeivel igen nehéz a végére járni az olyan típusú ügyeknek, amelyekben a munkavállaló (vagy akár a köztisztviselő vagy a közalkalmazott) „önként" járul hozzá a törvényben nem engedélyezett adatkezelésekhez, ezzel azt forma szerint jogszerűvé teszi, csakhogy „beleegyezése" kenyérféltésből vagy egzisztenciális fenyegetettségből fakad.

Az információs alapjogok egymás közt

A statisztika viszonylagos állandóságot jelez az információs ágak viszonyát tekintve. Némi aránycsökkenés figyelhető meg, az adatvédelem erős túlsúlya mellett, az információszabadságot érintő ügyeket tekintve. Ez egyfelől azt a többször hangsúlyozott jelenséget látszik igazolni, hogy a Kádár, illetőleg Horthy nevével fémjelzett történelmi korszakok féloldalas polgárosodást eredményeztek. A polgárok nagy hányadban el is fogadták, hogy távol kell tartaniuk magukat a közügyektől. Másfelől a statisztika csalóka is, mert az ügyszám nem feltétlenül határozza meg a tényleges súlypontokat, és az arányaiban ugyan csökkenő, de az abszolút számokat tekintve némileg növekedő információszabadság ügytípusban 1997-ben számos és fontos üggyel kellett foglalkoznunk, melyekben klasszikus témák mellett (környezetszennyezéssel kapcsolatos adatok nyilvánossága) originális és szakmailag izgalmas eseteket (politikai közszereplők tudományos alkotásainak nyilvánossága) kellett elbírálnunk. A közpénzek felhasználásának társadalmi ellenőrizhetősége immár évek óta új és új eseteket hoz felszínre.

Új fejlemény az információszabadság ügykörében, hogy először kellett komolyan számot vetnünk az információszabadság árával, vagyis azzal a problémakörrel, hogy milyen költségmegosztás terheli a közérdekű adatokat birtokló közigazgatási szervet és az információszabadság jogával élni kívánó állampolgárt vagy szervezetet. A korábbiaknál kifinomultabb, de nem kevésbé veszélyes módszer az aktadugdosásra, ha a közérdekű adatok megismerhetőségét azzal akadályozzák, hogy a hozzáférést megdrágítják.

Rendszerváltó adatvédelem

Azt gondolhatnánk, hogy a „rendszerváltó adatvédelem" típusú ügyek nyolc évvel a rendszerváltás után végre lezárulnak, a társadalom, ha nem is nevetve, de végre elbúcsúzik pártállami múltjától. Aki ismeri honi viszonyainkat, tudja, ez nem így van. A magyar társadalom információs kárpótlási igényét kielégíteni hivatott intézmény, a Történeti Hivatal csak az 1997. év vége felé kezdte meg az érdemi munkát, működése az információs önrendelkezési joggal kapcsolatos további jogvitákat hozhat felszínre. A történelmi múlttal való késleltetett szembenézésnek adott időszakban talán lehetett az irracionális indulatokat mérséklő hatása, ma azonban súlyos társadalmi tehertétel, mert a társadalmi önismeret elemi érték, hiánya folyamatosan neurotizálja a társadalmi tudatot és a közéletet.

1997-ben az egyik legérdekesebb ügyben magának a rendszerváltás eseménytörténetének közérdekű voltát vizsgáltuk. Az Ellenzéki Kerekasztal iratai — néhány résztvevőjének személyiségi jogaira tekintettel — az adatvédelmi biztosi vizsgálat lezárulásáig nem kerülhettek nyilvánosságra. Álláspontom szerint az EKA az addig hiányzó közjog megteremtésén munkálkodott, ezért az EKA pártszerű alakzatainak politikai-közjogi álláspontját tükröző megnyilvánulások közérdekű adatnak minősülnek.

Ennek az ajánlásnak a fogadtatása alapján remélhetjük, hogy elhárulnak az akadályok az EKA üléseiről készült dokumentumok teljességének vagy csorbítatlan tartalmának megismerése elől. Az adatvédelmi biztosi ajánlás eredményeképpen — miután a művelődési és közoktatási miniszter a felvételeket védetté nyilvánította — biztosítva van a felvételek technikai megőrzése a minket követő generációk számára is.

Egy 1997-es ügy, melyben egy, a polgári titkosszolgálatok ellen indított per bírája fordult az adatvédelmi biztoshoz, azt a problémát veti fel, hogy a jogalkotó feltehetően megfeledkezett — a titkosszolgálatok — ma inkább a jogi deklaráció szintjén működő, bírói ellenőrzésének eljárásjogi garanciájáról. Miután az adatvédelmi biztosnak nem lehet sem feladata, de joga sem az, hogy az eljáró bíróság számára tényállást állapítson meg, e jogot a bíró számára kell biztosítani. Ez az ügy, melyet a bíróságokról szóló fejezetben ismertetünk, még folyamatban van.

A hivatali csőlátás

A társadalomban egymás mellett többféle racionalitás működik. Például az adóztatás és az alkotmányosság követelményeit időről időre egyeztetni kell, és egy alkotmányos államban az alkotmányt senki nem tekintheti pusztán zavaró körülménynek. A jogvédő szervezetek nem az adócsalókat, hanem általában a polgárokat védik. Az állam minden méltányos igényére meg lehet keresni az érvényesítés adekvát eszközeit. Szólni kell ezzel kapcsolatban a magyar közigazgatásban a legszűkebb szakmai vagy ágazati érdekek olykor irracionálisba hajló képviseletéről. A pénzügyi, rendőri vagy járványügyi csőlátás nem csupán elfeledkezik egy társadalmi méretű költség-haszon elemzés szükségességéről, de láthatóan képtelen, vagy nem hajlandó belegondolni abba, milyen károkat okoz abban az eleven viszonyrendszerben, amely a személyközi kapcsolatokat, valamint a közhatalom és a társadalom egymással való közlekedését szolgálja. A bűnt nem az egészségügyi szervezet hivatott üldözni, és az orvosát felkereső pszichiátriai vagy drogbeteget biztosítanunk kell arról, hogy az orvosi segítség igénybevétele nem jelenti azt, hogy a rendőrség ettől kezdve korlátozás nélkül kezelheti a betegnek a kórlapokon és beteglistákon tárolt adatait. Az adóhatóságnak számolnia kellene azzal, hogy például az általános adófizetői hajlandóságra is kihat az az ötlet, mely a televízió üzemben tartási díját adónak minősíti, és figyelembe kell venni azt is, hogy a magánlakás alkotmányos védelméből vajon mennyi marad akkor, ha újabb és újabb jogcímek alapján léphet be például az adóhatóság képében az állam a polgárok otthonaiba.

Az AIDS-szűrés teljes anonimitásának biztosítása nem csupán emberiességi okból volna indokolt, ennek hiánya nem csupán nemzetközi jóhírünkön ejt foltot, de az állam információs hatalmának erre a szférára való kiterjesztése a szűken vett járványügyi ésszerűség szempontjából is erősen kétségessé válik azáltal, hogy az anonimitás hiánya miatt elriasztott fertőzöttek és betegek esetleg később jutnak csak orvosi segítséghez, így az ország járványügyi helyzete akár romolhat is. Többre jutnánk, ha erősebben bíznánk a polgárok erkölcsi felelősségérzetében.

A közigazgatás elkülönült érdekei jelennek meg abban az ügytípusban is, melyet „újcentralizmus” címen szoktunk tárgyalni. Immár második éve foglalkozunk azokkal a tervekkel, melyek elsősorban a Pénzügyminisztériumból származnak, és a közterhek beszedésének javítását és egységes nyilvántartási rendszer létrehozását célozzák. Nincs az Adatvédelmi Biztos Irodája és a központi közigazgatás szervei között vita abban, hogy a köztársaság minden polgárát terheli az az alkotmányos kötelezettség, hogy erejéhez mérten járuljon hozzá a közterhekhez. A nagy állami és társadalombiztosítási önkormányzati nyilvántartási rendszerek megbízhatóságát, pontosságát növelni kell. Ez a program azonban nem vezethet az állam információs túlhatalmának megerősödéséhez. Az adatkezelés célhozkötöttségének elvét, az osztott információrendszerekre vonatkozó, az adatvédelmi törvényben (Avtv.) és az alkotmánybírósági döntésekben megfogalmazott követelményeket a nagy nyilvántartási rendszerekkel kapcsolatos reformelképzelések megvalósítása során nem szabad figyelmen kívül hagyni. Felelőtlenség lenne az alkotmányos szempontok körültekintő vizsgálata előtt vagyonokat költeni egy olyan tervre, amely az alkotmányossági vizsgán később elbukhat. A Központi Adategyeztető és Továbbító Országos Rendszer (KATOR) eltervezőivel korábban rendszeres vitát, információcserét folytattunk, ám a jelenlegi elképzelésekről nincsenek ismereteink.

Az ajánlások nyilvánossága

Évről évre lappangva vagy nyilvánosan is felmerül az a kérdés, hogy az adatvédelmi biztosnak joga van-e ajánlásait nyilvánosságra hozni. Azok számára, akik ismerik az ombudsman-intézmények irodalmát, a kérdés eléggé értelmetlennek tűnhet, hiszen a nyilvánosság elválaszthatatlan eleme, működési feltétele minden ombudsmanszerű intézménynek, olyannyira, hogy ha az intézményt elszakítjuk a társadalmi nyilvánosságtól, már nem érdemli meg az ombudsman megnevezést. Mégis időről időre olyan személyiségek és szervezetek, akik/amelyek rendszerint nem a jogkövető magatartással hívják fel magukra a figyelmet, kétségbe vonják az adatvédelmi biztosnak a nyilvánossághoz való jogát. Ez a bírálat az Avtv. 25. § (2) és (3) bekezdéseire támaszkodik, mely szerint

„(2) Az adatvédelmi biztos a jogellenes adatkezelés észlelése esetén az adatkezelőt az adatkezelés megszüntetésére szólítja fel. Az adatkezelő haladéktalanul köteles megtenni a szükséges intézkedéseket, és erről 30 napon belül írásban tájékoztatni az adatvédelmi biztost.

(3) Ha az adatkezelő a jogellenes adatkezelést nem szünteti meg, az adatvédelmi biztos tájékoztatja a nyilvánosságot az adatkezelés tényéről, a kezelő személyéről és a kezelt adatok köréről.”

E szabályokat a nyilvánosan elmaraszttaltak egy töredéke úgy értelmezte, hogy az ajánlás kibocsátásától számított harminc napon belül egyáltalán nem, azután pedig csak feltételesen (ha a címzett visszautasította a felszólítást) tájékoztathatja a biztos a közvéleményt.

Ha ezt a szabályt általánosnak tekintenénk, valószínűleg be is zárhatnánk a hivatalt, talán nem is volna miről éves jelentést írni a parlamentnek. Az adatvédelmi biztos jogértelmezése szerint a 25. § (2) és (3) bekezdésében a jogsértés tényének nyilvánosságra hozatala a jogsértés — egyik lehetséges — szankciója. Ez a megoldás a személyiségi jogok világában nem szokatlan.

Az adatvédelmi biztos működését szabályozó törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról címet viseli, és mindkét szabadságjog védelmét a biztosra bízza. Az Avtv. 19—22. §-ai a közérdekű adatok nyilvánosságáról szólnak. A közfeladatot ellátó szervek és személyek a törvény értelmében kötelesek rendszeresen közzé tenni a birtokukban lévő közérdekű adatokat. Az általam védelmezett adatvédelmi és információszabadság-törvény szerint a közfeladatot ellátó szervek és személyek a feladatkörükbe tartozó ügyekben kötelesek a közvéleményt gyorsan és pontosan tájékoztatni. Ebből az következik, hogy az ajánlások nyilvánosságát annak alapján kell megítélnünk, hogy az ajánlás maga közérdekű adatokat tartalmaz-e. Ha igen, adatvédelmi biztosként köteles vagyok arról a közvéleményt tájékoztatni, természetesen akkor is, ha azt az ajánlás címzettje elfogadta. Ezt a tájékoztatást nem tekinthetjük az elmarasztalt szerv vagy személy „megbüntetésének". Ha az ajánlás szövege nem közérdekű adat, a nyilvános közlés akkor történik meg, ha a címzett azt harminc napon belül nem fogadja el.

Az Adatvédelmi Biztos Irodája és a civil jogvédő szervezetek

Az adatvédelmi biztos hivatala egyre kiterjedtebb munkakapcsolatban van az országos jogvédő szervezetekkel, de indítványozóként és — új törekvésünk szerint a megyei vizsgálatok alkalmát is kihasználva — személyes kapcsolatokat kiépítve számítunk a helyi társadalmi szervezetekre is. A jogvédő szervezetek rendszeresen megtisztelnek bennünket indítványaikkal, melyek nem csupán erkölcsi komolyságuk, hanem gyakran magas szakmai színvonaluk miatt is segítenek a vizsgálatokban.

1997 májusában a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) jogvédő szervezettel együttműködve nemzetközi konferenciát tartottunk Budapesten, melynek anyagát angol nyelvű tanulmánykötetben adta ki a TASZ. Az AIDS-fertőzöttek jogainak biztosítása érdekében — váltakozó sikerrel — ugyancsak együttműködtünk a Társasággal.

Hasonlóan eredményes a kapcsolat az elsősorban a rendőrség és a titkosszolgálatok ellenőrzésén munkálkodó Magyar Helsinki Bizottsággal és annak jogsegélyt nyújtó tagjaival.

A legfontosabb információszabadság-ügyek közé tartoznak azok, amelyeket a Nyilvánosság Klub indítványai alapján vizsgáltunk.

Több cigány jogvédő szervezettel, az Alkotmány- és Jogpolitikai Intézettel, a Szószóló Alapítvánnyal, az Emberi Jogok Magyar Központjával, a Neumann János Számítógéptudományi Társasággal, a Független Médiaközponttal, a nemrégiben megalakult Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvánnyal és másokkal ugyancsak eredményes kapcsolatokat ápolunk.

A kölcsönösen hasznos együttműködés mellett szólni kell arról, hogy a partizán szerepet betöltő emberjogi szervezetek és az állami hierarchiába tartozó ombudsman-intézmény között lennie kell szerepbeli különbségnek, és akadhatnak az eltérő társadalmi szereppel összefüggő felfogásbeli különbségek is. A civil szervezetnek lehetnek politikai eszméi, rokonszenvei, sőt kapcsolatai is, ez egy ombudsman-intézménynél kizárt. A civil szervezet partizán aktivistája vélekedhet akár úgy is, hogy a rendőrség vagy az állam maga a szabadság ellensége, e jogát egy szabad országban senki el nem vitathatja; az adatvédelmi biztos viszont mindig azzal a meggyőződéssel bírálja a rendőrséget, hogy az a demokratikus államrend egyik alapintézménye.

Az Adatvédelmi Biztos Irodájában, erőnk szerint, a polgári szabadság oldalán állva, a közigazgatás és a társadalom között meglévő bizalmatlanságot szeretnénk csökkenteni.

II.
A MAGYAR ADATVÉDELMI JOG ÉS A VILÁG

E fejezet célja a magyarországi adatvédelem jogi szabályozásának a nemzetközi összehasonlításon alapuló kritikája, ezért talán nem indokolatlan, ha azzal kezdem, mit gondolok az adatvédelmi törvényről[1] általános szinten. Megítélésem szerint ez a törvény a viszonylag jobban sikerült törvények közé tartozik, sem az Országgyűlésnek, sem a törvény előkészítőinek nincs okuk a szégyenkezésre. A törvény körülbelül azt tükrözi, amit a '90-es évek elején az adatvédelmi gondolkodás Európában elért. A hazai jogalkotás viszonylagos megkésettsége, az, hogy a jogalkotó előtt külföldi minták és összehasonlítható jogalkalmazási gyakorlatok álltak, előnyére vált ennek a törvénynek.

Talán nem egészen önkényes kategorizálást alkalmazok, ha azt mondom, a magyar adatvédelmi törvény a hasonló jogi dokumentumok legmodernebb generációját képviseli, ami nem elsősorban a szöveg technikai minőségét jelenti,[2] hanem fogalmi szerkezetét, filozófiáját. Négy fontosabb alapvonást kell ezzel kapcsolatban kiemelnünk:

1. a magyar törvény lényegében figyelmen kívül hagyja az adathordozó fizikai sajátosságait, azaz hagyományos módon és számítógéppel végzett adatkezelés között nem tesz különbséget,

2. generális kategóriának tekinti az adatkezelőt (azaz a személyes adataival szabadon rendelkezni jogosult polgárt a közhatalomtól, a civil szervezetektől, a gazdálkodó szervezetektől, a sajtótól és a többi polgártól is védelemre érdemesnek tartja),

[1] 1992. évi LXIII. törvény.

[2] A törvény súlyos jogtechnikai hiányosságaira az Adatvédelmi nyilvántartás című fejezetben találhatunk néhány komoly példát. Ez külön tanulmánynak is tárgya lehet, ezért ismertetésére nem térek ki.

3. fogalomrendszere megfelel az európai szabványoknak,

4. a magyar adatvédelmi törvény Európában unikális sajátossága az, hogy szokásosan használt címével ellentétben nem „adatvédelmi" törvény, hanem az információs szabadságjogok törvénye; (eme vonása az európai jogharmonizáció szempontjából közömbös, miközben a nemzetközi trendek tekintetében nagyon is figyelemre méltó) a személyes adatok védelmén túl az információszabadság garanciáit is szabályozza, és a két szabadságjogot közös védnökre, az adatvédelem és az információszabadság biztosára bízza. Hasonló tervek máshol is felmerültek korábban,[3] és ezek a tervek nem is kerültek végleg le a napirendről.

A magyar megoldáshoz legközelebbi mintákat azonban, működő formában Észak-Amerikában találjuk. Noha az „adatvédelem" és a „privacy" megítélésem szerint (bár a gyakorlati jogvédelemben majdnem szinonimaként használjuk) nem teljesen azonos tartalmú jogi fogalmak, e kettős szerep révén a magyarországi információs jogvédelem mintegy hidat képez Európa és Észak-Amerika között, mivel a kanadai tartományok[4] — különösen talán Québec — jogi megoldásaival mutat közeli rokonságot.

A magyar megoldás komoly intellektuális izgalmat visz a személyes adatok védelmének gyakorlatába, mert a jogalkalmazót — az adatvédelmi biztost — ez a kettős szerepe folytonosan arra készteti, hogy keresse az egyensúlyt, vagy talán még pontosabban a gyakran keskeny ösvényt a két — gyakorta ellentétesnek látszó — és egymást kölcsönösen korlátozó szabadságjog között. Ez mind a sajtószabadság érvényesítése, mind pedig a közhatalmat gyakorlók és egyéb közszereplők korlátozott magánélete körének meghatározása során különleges feladatot jelent. Továbbá a biztos és a sajtó kapcsolatában távolról sem mindegy, hogy a magánélet védelmezőjeként csak mint a sajtószabadság korlátozója lép-e fel, vagy információszabadság-biztosként az állam titkolózási hajlandóságával szemben a sajtószabadság védelmezőjének szerepét is betölti.

A két szabadságjog kapcsolatát, mely sajátosságot hivatali gyakorlatunk igazolt, a 20. század egyik legnagyobb hatású liberális gondolkodója Isaiah Berlin 1958-as oxfordi székfoglalója fogalomhasználatát követve úgy határozhatnánk meg, hogy a privacy, a személyes adatok védelme az információs jogok körében a negatív szabadság, a valamitől való szabadság védelmét jelenti,[5] míg az információszabadság a pozitív szabadságra, a valamire való szabadságra vonatkozik.[6] Berlin hangsúlyozza, hogy látszólag nincs nagy különbség a szabadság eme két formája között, „amelyik azt jelenti, hogy a magam ura vagyok, és aközött, amelynek lényege, hogy mások nem szólnak bele a döntéseimbe", mintha „a különbség pusztán annyi volna, hogy ugyanazt a dolgot negatív és pozitív módon is megfogalmazhatom".[7] Hogy ez így van, abból is látható, hogy noha szerintem a két szabadságjog belső lényegét tekintve a negatív, illetve a pozitív szabadsághoz köthető, és egymáshoz való viszonyukban a „kétféle szabadságfelfogás nyílt konfliktusa"[8] is nyilvánvaló, az adatvédelmet egyre inkább szoktuk — talán a korszellemnek is engedve — információs önrendelkezési jogként, azaz pozitív szabadságként is megfogalmazni.

Az Európa Tanács adatvédelmi egyezménye

Az Európa Tanács adatvédelmi egyezménye[9] az adatvédelmi jogi dokumentumok korábbi generációját képviseli, mint a magyar adatvédelmi törvény, ezért a magyar törvény egyik mintájaként szolgált. Alapvető jogharmonizációs kérdéseket ezért nem is vet fel, így nem is egészen érthető, miért húzódott olyan sokáig a ratifikációja, illetőleg miért késik máig a kihirdetése. Megjegyzendő, hogy a jogalkotás ismert nehézkessége mellett az is szerepet játszott a csatlakozás elhúzódásában, hogy a hazai jogalkotó arra várt, hogy a szektorális adatvédelmi törvények mind teljesebb körének elfogadása előzze meg az Európa Tanács egyezményének kihirdetését. Mára a szektorális törvények száma — és valószínűleg színvonala is — eléri az európai átlagot.[10] Az Európa Tanács egyébként rendkívül aktív az adatvédelem szektorális szabályozásában, tizenhat ajánlást fogadott el ebben a szférában. Csak az egészség-

[3] Hessen tartományt említhetjük az NSZK-ból, de a közelmúltban az írországi információszabadság-reform egyik — végül 1997-ben elvetett — alternatívája ugyancsak az volt, hogy az információszabadság védelmét az adatvédelmi biztosra bíznák. Brandenburg tartomány tervezett aktanyilvánosság-törvényjavaslata tárgyalása során napjainkban ugyancsak felmerül ez a lehetőség.

[4] Lásd: Annual Report 1996—97, Office of the Information and Privacy Commissioner for British Columbia (D. Flaherty), valamint: Privacy and Openness in the Administration at the End of the 20th Century, Commission d'accés a l'information du Québec.

[5] „A politikai szabadság ebben az értelemben egyszerűen az a terület, amelyen belül az ember anélkül cselekedhet, hogy mások megakadályoznák ebben.'' I. Berlin: A szabadság két fogalma In: I. Berlin: Négy esszé a szabadságról, Európa Könyvkiadó, 1990, 342. old.

[6] „Valaki akarok lenni, nem pedig senki: cselekvő, aki maga dönt, nem pedig róla döntenek; azt akarom, hogy önmagamat én irányítsam, nem pedig a külső természet vagy más emberek, mintha csak dolog volnék... aki nem tud önálló terveket és célkitűzéseket kialakítani, illetve megvalósítani.'' Uo. 361. old.

[7] Uo. 362. old.

[8] Berlin, i. m. 362. old.

[9] Egyezmény a személyiségnek a személyes adatok automatikus kezelésével kapcsolatos védelméről, (ETS 108/1981) Informatika—Jog—Közigazgatás I. InfoFilia, Budapest, 1991.

[10] A teljesség igénye nélkül néhány fontosabb szektorális törvény, melynek eredeti vagy a törvény novellája által meghatározott tárgya kiterjed a személyes adatok védelmére: 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról, 1990. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól, 1991. évi LXIX. törvény a pénzintézetekről, 1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyes adatainak nyilvántartásáról, 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról, 1993. évi XLVI. törvény a statisztikáról, 1995. évi LXVI. törvény a levéltárakról, 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 1968. évi I. törvény a szabálysértésekről, 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 1994. évi XXIII. törvény az egyes fontos tisztséget betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról, 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről, 1995. évi LXV. törvény az államtitokról és a szolgálati titokról, 1995. évi CXIX. törvény a kutatásról és a közvetlen üzletszerzésről, 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról, 1997. évi XLVII. törvény az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről.

ügyi adatok kezelésével kapcsolatosan hat ajánlást számolhatunk össze.[11]

Most az a sajátos helyzet állt elő, hogy a Magyar Köztársaságot nemzetközi jogi kötelezettség terheli az egyezmény alkalmazására, ám a hazai jogalanyokat kötelező, magyar jogszabályként kihirdetés a kézirat lezárásáig még nem történt meg. Az Országgyűlés várhatóan ez év tavaszán dönt az egyezmény kihirdetéséről. „A Magyar Köztársaság Kormánya kijelenti, hogy az Egyezmény 3. Cikke 2. *c)* pontja alapján az Egyezményben foglaltakat alkalmazza a személyes adatok nem gépi eszközökkel feldolgozott állományaira is."[12] Figyelemre méltó az Országgyűlés határozatának az a rendelkezése, mely „felhívja a Kormányt, ...hogy az Egyezmény mielőbbi törvénybe iktatása érdekében, ...haladéktalanul terjessze az Országgyűlés elé az Egyezmény kihirdetéséről szóló törvényjavaslatot".[13]

Az egyezmény alkalmazása a határátlépő személyes adatáramlás esetén okozhat nehézséget, mivel egyéb tekintetben az, aki a magyar adatvédelmi törvényt betartja, nagy valószínűséggel az Európa Tanács egyezményének rendelkezéseivel sem kerülhet szembe.[14] A magyar törvény szerint az adathordozótól függetlenül személyes adat az országból külföldi adatkezelő részére csak akkor továbbítható, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény lehetővé teszi, feltéve, hogy a külföldön történő adatkezelés feltételei minden egyes adatra teljesülnek.[15]

A magyar törvény eme elzárkózó, izolációs vonása csak addig lehet indokolt, amíg az ország külső környezete számára idegen a személyes adatok védelme, egyébként indokolatlan gátja a nemzetközi integrációnak, a személyek, a tudás és a tőke áramlásának. Noha kivételt is enged, az egyezmény fő szabálya szerint „A Felek a magánélet védelmének kizárólagos céljából nem korlátozhatják, vagy nem köthetik külön engedélyhez a személyes adatok határátlépő áramlását, ha egy másik Fél területére irányul."[16] Ettől az „azonos védelem" külországbeli hiánya esetén törvénnyel el lehet térni.

Az Európai Unió adatvédelmi irányelve és a magyar jog

Az egyénnek a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelméről és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról szóló, Brüsszelben, 1995. október 24-én elfogadott irányelvet az Adatvédelmi Biztos Irodája még 1995-ben lefordíttatta,[17] és az összes jelentős jogalkalmazó szerv, jogi oktatási intézmény és könyvtár részére (bíróságok, ügyészségek, a központi közigazgatási szervek, továbbá nagy könyvtárak és egyetemek) térítésmentesen megküldte. Van okunk feltételezni, hogy legalábbis az Unió tagországain, vagy annak hivatalos nyelveit államnyelvként beszélő országokon kívül Magyarország lehetett az első, ahol — ha nem is hivatalos, de széles körben terjesztett hiteles fordításban — megismerhetővé vált az Irányelv szövege. Az egyezményt jobb híján nevezzük magyarul „irányelv"-nek, hiszen az a „directive" szótárilag megfelelő, tartalmilag azonban pontatlan magyarítása. Az irányelv az EU tagországok számára kötelező jog, 1995-ös elfogadását követő három éven belül alkalmazását a belső jogban biztosítani kell.[18]

Az adatvédelmi törvény és az irányelv kapcsolatát az előttünk álló, és integrációs terveink miatt nélkülözhetetlen, jogfejlesztési követelmények lényegét szem előtt tartva vetem fel.[19]

Adatkezelő, adatfeldolgozó

A magyar jogi szabályozás egyik legfőbb hiányossága az, hogy nem tesz különbséget adatkezelő és adatfeldolgozó között.[20] A jelenleg hatályos magyar jogban mindenki, aki személyes adatot kezel: adatkezelő; és adatkezelés a személyes adatokkal végzett minden elképzelhető művelet.[21] A direktíva által alkalmazott megkülönböztetés értelme az, hogy a jogélet kiköveteli annak biztosítását, hogy az önálló felelősséggel eljáró adatkezelő közreműködőt vegyen igénybe, akinek tevékenységéért a megbízója jogi (természetesen főként polgári jogi) felelősséget visel. Közigazgatási szervek, gazdasági társaságok, tudományos intézetek — például bérszámfejtésüket, létszámadataikat, egyéb adatbázisaikat — a hatékonyság követelményeit figyelembe véve külső cégekkel óhajtják elvégeztetni, az információs iparnak fontos ágazatát jelentik azok a cégek, melyek ezeket az igényeket elégítik ki. A magyar jogban az adatalanyok beleegyezése — különleges adatok kezelésénél: írásos beleegyezése — hiányában a személyes adatok külső feldolgozása jogellenes. Ezt a tilalmat a csatlakozással — garanciális korlátokkal, de — meg kell szüntetnünk.

[11] Az automatizált egészségügyi adatbankokról R (81) 1, Az emberen folytatott egészségügyi kutatásokról R (90) 3, A magzatok genetikai vizsgálatáról R (90) 13, A bűnügyi célú DNS-vizsgálatokról R (92) 1, Az egészségügyi célú genetikai vizsgálatokról R (92) 3, Az egészségügyi adatok védelméről R (97) 5.

[12] Részlet a megerősítésről szóló nyilatkozatból.

[13] Határozatok tára, 1997/15. szám.

[14] A probléma elemzését Dr. Bán Tamás—Dr. Könyves Tóth Pál tanulmányában olvashatjuk: Személyes adatok külföldre irányuló továbbíthatóságáról, Magyar Jog, 1997. december, 712—716. old. A tanulmány közli a mintaszerződés adatvédelmi klauzuláit, melyet az Európa Tanács, az Európai Unió és a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara dolgozott ki.

[15] Avtv. 9. §

[16] ET, 108./1981, 12. cikk 2. pont.

[17] Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EC irányelve, Adatvédelmi Biztos Irodája, Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, 1995.

[18] Ez a határnap 1998. október 24-én következik be.

[19] Az uniós követelmények hazai jogot érintő szempontjait elemzi: Dr. Balogh Zsolt György: Az adatvédelmi törvény fejlesztésének kérdései (Adatvédelmi szabályok Magyarországon és az Európai Unióban), Jogtudományi Közlöny, 1997/6. 269—277. old.

[20] Az egyezmény szóhasználatában [Art. 2 *d), e)*] az adatkezelő: data controller, az adatfeldolgozó: data processor; az adatfeldolgozó kifejezés helyett magyarul esetleg alkalmazható lehet a megbízott adatkezelő, a technikai adatkezelő, esetleg a másodlagos adatkezelő kifejezés is.

[21] Avtv. 2. § 7., 4. pont.

Az adatfeldolgozót a direktíva alapján jogi kötelezettség terheli arra nézve, hogy az adatokat csakis az adatkezelő utasításainak megfelelően, az adatbiztonság követelményei szerint dolgozhatja fel. Ettől csak törvény felhatalmazása alapján térhet el.[22] A polgári jogi felelősség ezzel világossá válik: az adatkezelő felel saját utasításaiért, valamint azért is, hogy megfelelő gondossággal válassza ki az adatfeldolgozót, az adatfeldolgozó polgári jogi felelőssége is megállapítható, különösen ha eltér az adatkezelő utasításaitól. Ám az adatfeldolgozó büntetőjogi felelősségének megállapíthatósága[23] — a büntetőjogi felelősség személyes jellege folytán — további dogmatikai nehézségeket vet fel.

A határokat átlépő adatokról, újból

Az Európa Tanács 108/1981-es egyezménye ismertetésénél megállapítottam, hogy az a külföldre (a tagországokba) irányuló adattovábbítás esetén nem követeli meg az adatalany eseti hozzájárulását, ellenben megkívánhatja az azonos védelem meglétét. Maga a direktíva viszont megteremti az EU-ban az egységes jogot és védelmet, ezzel fel is szabadítja az EU-n belüli személyesadat-forgalmat, immár nem a külföldre irányuló személyesadat-áramlást, hanem a nem uniós harmadik országokba továbbított adatok forgalmát korlátozza. Nem bízza a tagországokra, hogy azok szabadon döntsenek a harmadik országba való adattovábbításról, hanem azt csak akkor minősíti jogszerűnek, ha a harmadik ország megfelelő szintű védelmet biztosít. A megfelelő védelem és a 108-as egyezmény szerinti azonos védelem értelmezésére nem térek ki.

Hányadik ország leszünk?

Amint arra már utaltam, az irányelv 1. cikke értelmében az EU tagállamai egymás között nem tilthatják meg a személyes adatok szabad áramlását. A 25. cikk szerint a személyes adatok átvitelére harmadik országba csak akkor kerülhet sor, ha a kérdéses harmadik ország megfelelő garanciát nyújt a személyes adatok védelmére. A megfelelő védelem meglétét az általános és szektorális szabályokat figyelembe véve az egész jogrendszert és az adott adattovábbítási műveletet értékelve lehet meghatározni. A tagállamok a megfelelő védelem meglétét vizsgálandó többszintű szervezetrendszert működtetnek (munkacsoport, bizottság, testület),[24] ezek vizsgálódásai várhatóan nem fogják könnyű helyzetbe hozni a harmadik országokat. Noha feltehető, hogy az EU-tagság eléréséig Magyarország a jelenlegi jogvédelem bázisán valószínűleg számíthat a „jól nevelt harmadik ország" státuszára, ez még mindig elég kényelmetlen helyzetet fog eredményezni, remélhető ezért, hogy a csatlakozással mihamarabb megszabadulunk a harmadik ország címkéjétől.[25] Az eddigiekből annyit mindenesetre megállapíthatunk, hogy a csatlakozási tárgyalásokon a hazai adatvédelmi jog rendszere és a jogvédelem gyakorlata várhatóan nem rontja, hanem inkább javíthatja Magyarország csatlakozási esélyeit. Nem látom akadályát annak sem, hogy egy huszárvágással Magyarország elébe menjen a csatlakozási követelményeknek. Az adatvédelmi törvény felülvizsgálata — mint azt feljebb bemutattam — mindenképpen szükséges, nincs akadálya annak, hogy ezt az alkalmat megragadva a törvénymódosítással adatvédelmi jogunkat előre harmonizáljuk az Európai Unióval (néhány rendelkezés a csatlakozás későbbi időpontjában lépne hatályba). Ez annál is inkább kivihető, mert a direktívának számos, a mi törvényünknél kidolgozottabb követelményét az Adatvédelmi Biztos Irodájának jogértelmezése már eddig is integrálta az adatvédelem „élő jogába". Ezt a következő példával illusztrálhatjuk: A magyar törvény (miközben külön szól a törvény által elrendelt és a különleges adatok kezeléséről), szűkszavúan annyit mond, hogy személyes adat akkor kezelhető, ha „ahhoz az érintett hozzájárul".[26] Ezzel szemben a Direktíva szerint „az adatalany hozzájárulása az adatalany kívánságának önkéntes, határozott és tájékozott kinyilvánítása, mellyel beleegyezését fejezi ki az őt érintő személyes adatok feldolgozásába".[27] A magyar törvényi rendelkezés ma is kifejezetten ezzel az utóbbi értelmezéssel hatályosul, az „élő adatvédelmi jog" — az Adatvédelmi Biztos Irodájának „esetjoga" következtében is — megfelel az Irányelvnek, ennek az értelmező szabálynak a törvényi rögzítése a hazai joggyakorlaton — ideértve a bírói gyakorlatot is — nem változtatna.

Az önszabályozás

Adatvédelmi önszabályozáson a szakmák, szövetségek, korporációk, kamarák, egyesületek, valamint az üzleti élet szektorainak az állami jogot tekintetbe vevő, de független szabályrendszereit értjük.

A magyar adatvédelmi jog talán legfőbb szerkezeti gyengesége az önszabályozás fejletlensége, márpedig ez a hétköznapi jogélet és jogérvényesülés terén egyike az adatvédelem legfontosabb területének. Hollandiát szokták példaként említeni, ahol az adatvédelmi törvény az adatkezelők önszabályozó aktivitását az adatvédelem törvényi szabályozásának részé-

[22] 95/46 EC, 16. cikk.

[23] Különösen vö.: Btk. 177/A. §, 177/B. §

[24] Lásd: Direktíva, 25., 26. cikkek.

[25] Alain Brun: Data Protection in the European Union and in Hungary, Budapest, 28 January 1998: Az Európai Unió két olyan tagországa, melyet korábban egyébként nem soroltak az adatvédelem élvonalába, Olaszország és Görögország parlamentjei, nem várva meg az egyezmény hatálybalépését, olyan törvényeket fogadtak el, melyek a direktíva érvényesülését lehetővé teszik. (Az olasz adatvédelmi tanács főtitkárának személyes közlése szerint az olasz törvény mintegy 70%-ban tartalmazza a direktíva rendelkezéseit.) Az Egyesült Királyságban, Svédországban, Hollandiában és Luxemburgban a direktívának megfelelő törvényjavaslatot már beterjesztették a parlamentnek. A többi tagországban a tárcakörözés stádiumában tartanak.

[26] Avtv. 3. § (1) bek. *a)* pont.

[27] 95/46 EC 2. cikk *h)* pont.

vé teszi,[28] sőt, az enyhe törvényi előírásokat éppen a szektorális önszabályozó mechanizmusok szigora egyenlíti ki. Az önszabályozás élőbbé, szervesebbé teszi az adatvédelem fejlődését. A direktíva az önszabályozást az adatvédelem nemzeti és európai rendszerének hangsúlyos részeként tárgyalja. „A tagállamok és a Bizottság bátorítja az olyan etikai szabályzatok készítését, amelyek — figyelemmel a különféle szektorok sajátos jellegére — elősegítik a jelen irányelv értelmében hozott belső rendelkezések megfelelő alkalmazását."[29] Nemcsak bátorításról szól az irányelv, hanem arról is, hogy a szakmai egyesületek, adatkezelők mutassák be szabályzataikat az adatvédelmi hatóságnak, ellenőrizendő, hogy azok megfelelnek-e az állami adatvédelmi jognak és ezzel természetesen az irányelvnek. Az önszabályozás az a terület, ahol a magyar adatvédelmi jog kétségkívül elmarad az Európai Unió átlagától.[30]

A sajtó privilégiumai

Kevés figyelem jutott eddig nálunk a sajtó (illetve a média) és az adatvédelem jogi kapcsolatának. Néhány adatvédelmi törvény a sajtót kedvezőbb helyzetbe hozza, mint a többi adatkezelőt, esetleg korlátozza az adatvédelmi törvény érvényesülését. Az Egyesült Államokban sokan a sajtószabadságot abszolút jognak tekintik. A magyar jogban a sajtó lényegében ugyanolyan adatkezelő, mint a többi. Természetesen az adatvédelem nevében jogszerűen nem akadályozhatja meg senki az információszabadság és a sajtószabadság érvényesülését. Ez már csak azért sem következhet be, mert — mint arról már szó esett — e két jog garanciái nálunk egyetlen törvénybe lettek foglalva, és ez a törvény — például a közhatalmat gyakorlók esetében — maga is korlátozza a jogosultságot az adatvédelemre. A magyar Avtv.-ben egyetlen olyan szabályt találunk, mely kifejezett sajtóprivilégiumként értelmezhető: Eszerint nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba azt az adatkezelést, mely „a sajtótörvény hatálya alá tartozó társaságok és szervek olyan adatait tartalmazza, amelyek kizárólag saját tájékoztatási tevékenységüket szolgálják".[31] Az irányelv lehetővé teszi, hogy mentességeket határozzanak meg a tagállamok az újságírói, művészeti, irodalmi kifejezés céljából, a magánélet és a véleménynyilvánítás szabadsága egyensúlyának megteremtése érdekében. Adatvédelmi biztosként 1996-ban egy „úriemberek közötti megállapodás" formájában megállapodtam az országos rendőrfőkapitánnyal, a MÚOSZ bűnügyi újságírókat tömörítő csoportjával abban, hogy a rendőrség milyen információkat ad, az újságírók pedig milyen híreket közölnek a bűncselekményekről és a balesetekről. A megállapodás arra irányult, hogy az ártatlanság vélelme, valamint a gyanúsítottak és a sértettek személyiségi jogai ne sérüljenek, de az újságok közlési szabadsága is megmaradjon. A vádirat benyújtásáig általában a nevek nem, de a monogramok megjelölhetők. A vádlott az első nyilvános tárgyalást követően — de az ártatlanság vélelmét tisztelve — már megnevezhető.

Az adatvédelem közigazgatási-szervezeti továbbfejlesztése

Az uniós csatlakozás — de a nemzetközi rendőri együttműködés, ezen belül az adatkezelés olyan európai szabályai, mint amilyen az Európa Tanács ajánlása a személyes adatok felhasználásának szabályozásáról a rendőri ágazatban,[32] vagy a Schengeni Egyezmény — indokolja, hogy a rendőri, bűnüldözési célból jogszerűen működtetett nemzetközi információs rendszer ellenőrzésére a magyar közigazgatáson belül független nemzeti adatvédelmi ellenőrző szervezet működjön. Egy ilyen rendszer működtetésére elméletileg háromféle szervezeti megoldás jöhet szóba. Elláthatja ezt a feladatot a parlament által választott általános hatáskörű adatvédelmi biztos, egy központi közigazgatási adatkezeléseket ellenőrző kormányszerv, melynek hatásköre minden ágazatra kiterjed, vagy a közigazgatás szektorai, ágazatai szerint létrejövő több hatósági intézmény.

Az első megoldás biztosíthatja a függetlenség teljesebb garanciáját, viszont egy ombudsman-intézményt közigazgatási-operatív jogkörrel felruházni nem látszik célszerűnek. A puha ombudsmani hatáskört ki kellene egészíteni kemény hatósági jogkörökkel, ami egy parlamenti ellenőrző szerv esetében a hatalmi ágak rendszerét, egyensúlyát érintő kérdés, és államszervezeti, alkotmányossági aggályokat ébreszt, akár a parlamenti kormányzás rémképét is felidézheti.

A második megoldás igényli a legnagyobb bürokráciát, több döntési szintet feltételez, költséges, elmossa a szektorális különbségeket, feltehetően kevésbé hatékony, méltán keltene ellenszenvet a választópolgárokban is.

Az 1997-ben benyújtott parlamenti beszámolómban a magyar közigazgatás fejlesztése érdekében a jogalkotók és jogalkalmazók figyelmébe ajánlottam a „kanadai modell"-nek nevezett megoldást,[33] melyet ott az információs jogok egyszerű, sallangmentes, olcsó és hatékony megoldásának neveztem. Ennek lényege az, hogy minden központi közigazgatási szerv kinevezi a maga információs jogok ágazati felelősét, aki köré kis létszámú hivatalt lehet szervezni.

Az információs jogok szektorális irányítói egymással koordinációs kapcsolatban vannak. Megítélésem szerint ez lehet a

[28] Charles D. Raab: Sectoral data protection in Europe, 15. p., Conference on Personal Data Protection in Europe and Hungary, Budapest, 29 January 1998, Székely Iván: A szektorális adatvédelem Magyarországon, uo.

[29] 95/46/EC 27. §

[30] A pozitív példákat a direkt marketing cégek együttműködése, néhány kamara, a MUOSZ belső szabályai között találjuk meg. Az adatvédelmi biztos hivatala kész konzultációs szakmai segítséget nyújtani az etikai szabályzatok készítőinek.

[31] Avtv. 30. § *g)* pont.

[32] R (87) 15. sz. ajánlás.

[33] Az adatvédelmi biztos beszámolója 1995—96, ABI Budapest, 1997, 31. old.

kerete mind a belföldi, mind a nemzetközi adatforgalom független közigazgatási ellenőrzésének is Magyarországon. Ez a megoldás az emberi jogok érvényesülése szempontjából azért is kedvező, mert az Országgyűlés által választott adatvédelmi biztos jogvédő-ellenőrző hatásköre természetesen ezen személyek, illetve szervek tekintetében továbbra is meglenne, míg ha a hatáskör magához az adatvédelmi ombudsmanhoz kerülne, az kizárná a további panaszfórum igénybevételét, és az adatvédelmi biztos emberi jogi szerepét szükségképpen szűkítené.

Az EU adatvédelmi direktívája szerint minden tagállam intézkedik arról, hogy területén egy vagy több közjogi hatóság felügyelje az irányelv rendelkezéseit.[34] Ha csupán az adatvédelmet érintő nemzetközi európai rendőri együttműködést tekintjük át, azt tapasztaljuk, hogy az Európa Tanács ajánlása a személyes adatok kezeléséről a rendőrségi ágazatban[35] azt a szabályozást kéri számon, hogy „minden tagállamnak olyan, a rendőri ágazaton kívül eső, és attól független szervvel kell rendelkeznie, amelynek az a feladata, hogy az ajánlásban javasolt elvek tiszteletben tartásáról gondoskodjék". Az EUROPOL-egyezmény — melyet a tagállamok a szervezett bűnözés elleni küzdelemre hoztak létre — és a Schengeni Egyezmény[36] hasonló rendelkezéseket tartalmaz: „Minden szerződő fél megnevezi azt a belföldi ellenőrző szervet, amelynek az a feladata, hogy ...belföldi... független felügyeletet gyakoroljon." Az EU reménybeli új tagállamai közigazgatásai számára feltehetően különleges kihívást jelent a független ellenőrző szervek működtetése. Az nem kétséges, hogy az Országgyűlés által létrehozott, és a parlamenti intézményrendszerhez kötődő Adatvédelmi Biztos Irodája — független ellenőrző szervként — minden belföldi adatkezelést és minden Magyarországot érintő, határátlépő adatkezelést, valamint minden adatkezelő hatóságot és közigazgatási ellenőrző szervet ellenőriz az alkotmányba foglalt információs alapjogok érvényesülése érdekében. A létrehozandó ellenőrző szerveknek — például a rendőrségi ágazatban — a nemzetközi jogi követelmények miatt is szervezetileg teljesen függetlennek kell lenniük a rendőrségtől, de — természetesen — nem függetlenek az államigazgatástól. A rendőri tevékenységnek az államhatalomhoz való erős kötődése miatt kell nyomatékkal hangsúlyozni, hogy független hatóságot nem érhet politikai befolyásolás. Ehhez pedig szervezeti garanciák kellenek. A közigazgatási szektoronként — vagy akár egy szektoron belül elkülönült — ellenőrző szervezetek rendszere felelhet meg inkább az alkotmányos és a hatékonysági követelményeknek is, és ez lehet alkalmas arra is, hogy a célhozkötöttség követelményét biztosítsa.

[34] 95/46/EC, 28. cikk.

[35] R (87) 15 1.1, a probléma elemzéséhez Giovanni Buttarelli: Data Protection in the police sector, Budapest, 1998. jan. 29.

[36] 114., 128. cikkek.

III.
TEVÉKENYSÉGÜNK FŐBB ADATAI

Az alábbi fejezet — első beszámolónkhoz hasonlóan — áttekintést kíván nyújtani az adatvédelmi biztos és hivatala elmúlt évi munkájának legfontosabb számszerű adatairól, jellemzőiről. E számok, grafikonok értékelésénél — a tárgyévre vonatkozó statisztikák megjelenítésén túl — kiemelt fontosságot tulajdonítunk az idősoroknak, melyek már az intézmény létrejötte óta eltelt két és fél év alatt is fontos változásokat, tendenciákat vagy éppen állandósult jellemzőket mutathatnak. Törekedtünk arra, hogy a fejezet szövegében ne a grafikonokon már amúgy is ábrázolt számadatokat ismételjük meg, hanem egyfelől ráirányítsuk az olvasó figyelmét a legfontosabb jellemzőkre, változásokra, azok vélhető okaira, másfelől utaljunk eddigi tevékenységünk teljes időszakára (vagyis az 1995. július 1-jétől 1997. december 31-ig terjedő periódusra) vonatkozó, — grafikusan nem ábrázolt — összesített adatokra is, melyek az eddigi munka egészére vonatkozó következtetések levonását teszik lehetővé.

Az idősorok módszertanilag korrekt, elemeiben összevethető felállítása céljából statisztikánk legtöbb vizsgált kategóriájában megtartottuk az adatvédelmi biztos 1995. évi — a parlamenti bizottságok számára készített — tájékoztatójában bevezetett osztályozást és feldolgozási módszert. Az akkor — még későbbi munkánk jellemzőinek ismerete nélkül — létrehozott statisztikai rendszerünk kritikusaink és saját megítélésünk szerint is megfelelő. Néhány esetben úgy éreztük, hogy rendszerünk néhány eleme — az azóta vizsgált ügyek, ügytípusok ismeretében — árnyaltabb vagy más besorolást igényelt volna saját elemző munkánk, vagy egy esetleges későbbi tudományos igényű feldolgozás szempontjából. A fenti okokból azonban ezekben az esetekben is megtartottuk a kiinduló kategóriákat.

Egyetlen jelentős kivételként megváltoztattuk a vizsgálatban érintett adatkezelők kategorizálását, mivel úgy találtuk, hogy sem eddigi kategóriáink, sem pedig egy mechanikus, az állami és gazdasági hierarchiát lineárisan tükröző osztályozási rendszer nem fejezi ki megfelelően szempontjainkat, s nem ad minden esetben értékelhető statisztikai eredményt az ügyszámok és ügytípusok vonatkozásában. Új osztályozási rendszerünkből következően a vizsgált adatkezelők megoszlására csak 1997-es adatokat tudunk adni.

Az elmúlt évben fejlesztettük ki saját számítógépes iktatórendszerünket, melyet statisztikai lappal is kiegészítettünk. Ez alkalommal először nem manuális adatlapok alkalmazásával, hanem e rendszer segítségével készültek statisztikáink. Amennyiben amúgy is túlterhelt munkatársaink ereje megengedi, e rendszer feltöltését visszamenőleg, 1995-ös és 1996-os ügyeinkre is tervezzük. Ebben az esetben mód nyílik az adatkezelők új osztályozási rendszerének visszamenőleges alkalmazására, illetve szükség esetén egyes korábbi besorolási konvencióink — következetes — módosítására.

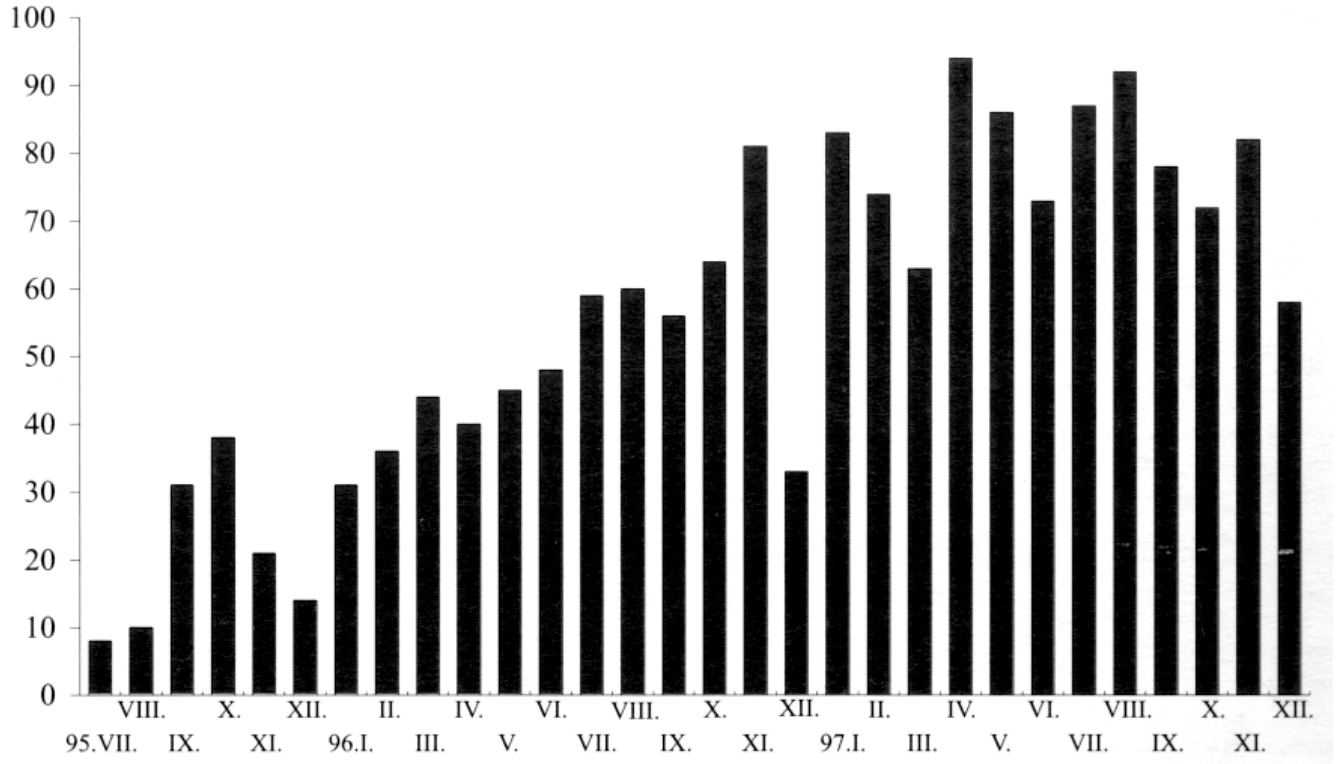
Tekintettel arra, hogy az Országgyűlés 1995. június 30-án választotta meg az országgyűlési biztosokat, köztük az adatvédelmi biztost, az intézmény történetében az 1995-ös év

csonka évnek számít. E naptári év formálisan is csak féléves ombudsmani tevékenységet tartalmaz, tartalmilag pedig ennél kevesebbet, hiszen az intézmény létrehozását követő időszakban sem a szükséges infrastruktúra, sem a munkatársi gárda nem állt a biztosok rendelkezésére. Első beszámolónkban ezért a vizsgált másfél éves periódust féléves időszakokra bontottuk, hogy összehasonlítható szakaszokat tudjunk egymás mellé állítani. E gyakorlattal idén szakítottunk, s idősorainkban naptári évek szerepelnek, külön hangsúlyozva, hogy az első év minden tekintetben csonkának tekintendő (ezt az 1995-ös év esetében minden esetben csillaggal jelöltük a grafikonokon).

Az indítványok beérkezése és vizsgálataink lezárása nem minden esetben követi a naptári évet. Egyfelől a bonyolult, szerteágazó vizsgálatot igénylő ügyeink, másfelől az év utolsó szakaszában érkezettek lezárása átnyúlhat a következő naptári évre. Lezártnak statisztikai és tartalmi szempontból egyaránt azt az ügyet tekintjük, amelynél megszületett érdemi válaszunk, állásfoglalásunk — függetlenül attól, hogy ez ajánlás vagy egyszerű válaszlevél formájában történt. Az „ajánlás" és a „válaszlevél" csak formájában, de nem jogi jellegében különbözik. Akkor is ezt a pillanatot tartjuk a statisztikai feldolgozás és a beszámolóban való tárgyalás kritériumának, ha az ügyben még további levelezés folyik, vagy újabb kérdések merültek fel, melyekre újabb — érdemi — válaszokat adtunk. (Jelentősebb ügyeinknek nemritkán hosszú utóélete van.)

Vizsgálataink általános, minden ügytípusra együttesen vonatkozó jellemzőinek ismertetése és értékelése mellett idén is külön alfejezetben elemezzük panaszügyeink legfontosabb adatait.

Új ügyek száma havonként
1995—1997



Ügyszámok

1997-ben 942 vizsgálatot folytattunk; ez a szám egyaránt tartalmazza az 1997-ben lezárt ügyeket és azokat is, amelyeket 1997-ben nyilvántartásba vettünk, vizsgálatukat megkezdtük, de a vizsgálatot nem zártuk le. Alábbi adataink a beérkező (illetve hivatalból indított) ügyek számának alakulását mutatják; eddigi összes vizsgálataink száma 1661.

Tavalyi beszámolónkhoz hasonlóan az 1997-es ügyszámok nem tartalmazzák az 1996. évre vonatkozó (1997-ben beküldött) mintegy 1200 bejelentés feldolgozását, amely a személyes, illetve a közérdekű adatok iránti, elutasított kérelmek összesített jelentéseit foglalja magába, és amelyeket az adatkezelőknek évente meg kell küldeniük az adatvédelmi biztosnak. Ugyancsak nem tartalmazza ügyszámunk az adatvédelmi biztos 1997. november 29-i felhívására* érkezett bejelentkezéseket az adatvédelmi nyilvántartásba. Természetesen — eddigi gyakorlatunkat követve — az új naptári évre áthúzódó vizsgálataink sem kaptak új ügyszámot.

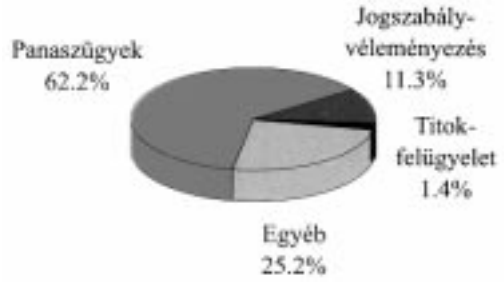
* Magyar Közlöny 1997/106. szám.

Előző beszámolónkban az ügyszámok alakulása az indítványok számának folyamatos növekedésére utalt (1995—1996 évi beszámoló 34. old.). E tendencia 1997 elején is folytatódott; áprilisban 94, augusztusban 92 új vizsgálatot indítottunk. Az év egészét tekintve ügyszámunk stabilizálódni látszik. Továbbra is jellemző az indítványozók aktivitása nyári szabadságok idején, s a beadványok számának visszaesése a karácsonyi ünnepek környékén. Az új ügyek számának havi ingadozásában érezhető szerepet játszik a „konjunkturális" hírek, események hatása, például a KSH vállalkozói összeírásáé vagy az APEH bevalláskiegészítő nyilatkozatáé.

A vizsgálatok általános jellemzői

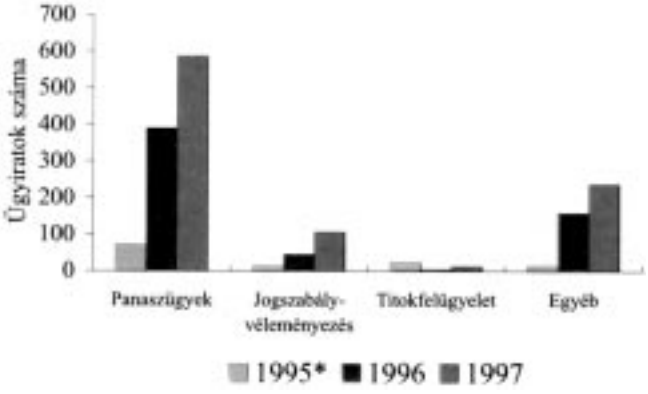
A tevékenységünk kezdete óta eltelt időszakban a vizsgálatok több mint háromnegyede panaszügy volt, s a maradék szűk egynegyed részben is jóval kisebb arányt képvisel mind a jogszabály-véleményezés, mind a titokfelügyelet az „egyéb" ügyekhez (például konzultációs tevékenységgel kapcsolatos vagy hivatalból indított vizsgálatok) képest.

A főbb ügytípusok
1997

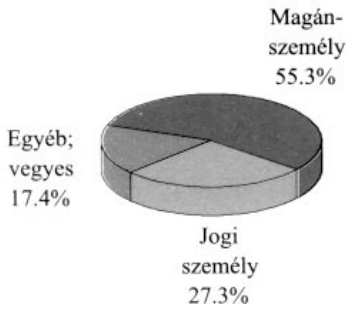


A főbb ügytípusok időbeli alakulásában látható, hogy 1997-ben az előző évhez képest valamelyest csökkent a panaszügyek aránya, és nőtt a jogszabály-véleményezéseké, valamint hogy az amúgy is csekély ügyszámú titokfelügyelet részaránya — a szolgálati titokköri jegyzékek véleményezésével kapcsolatos munka elmúltával — erősen lecsökkent.

A főbb ügytípusok
1995—1997



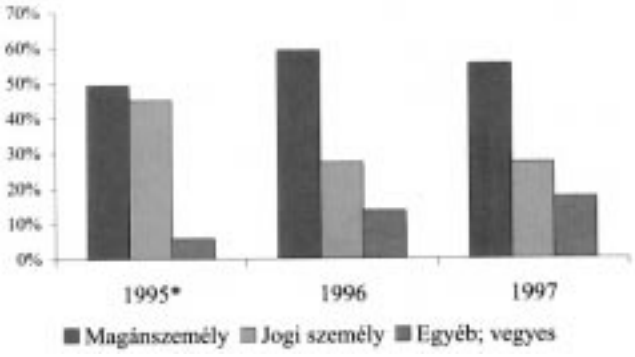
A jogi és magánszemély indítványozók aránya
1997



A jogi és magánszemély indítványozók aránya a magánszemélyek enyhe túlsúlyát mutatja; az arány a tavalyi, három féléves összesítéshez képest a mostani, három naptári éves (azaz öt féléves) összesítésben lényegében változatlan maradt. Meg kell jegyeznünk, hogy ezek az adataink az összes ügytípusra vonatkoznak, tehát magukban foglalják a — jogi személyek által indítványozott — jogszabály-véleményezéseket is. (A panaszügyek esetében — amint azt a későbbiekben bemutatjuk — az indítványozók aránya jóval nagyobb túlsúlyt mutat a magánszemélyek javára.)

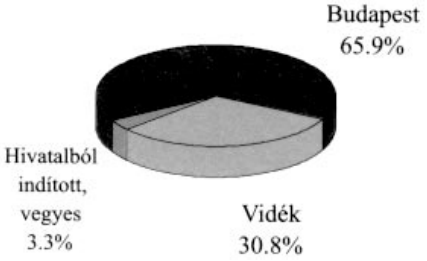
Az idősor tanúsága szerint az 1995. (csonka) év rendhagyó volt: az ombudsmani intézmény felállását követően jogi személyek és magánszemélyek közel egyenlő arányban fordultak az adatvédelmi biztoshoz, természetesen a későbbi évekénél jóval alacsonyabb ügyszámmal. A változás 1996-ban következett be, azóta az arány állandósult.

A jogi és magánszemély indítványozók aránya
1995—1997 (%)

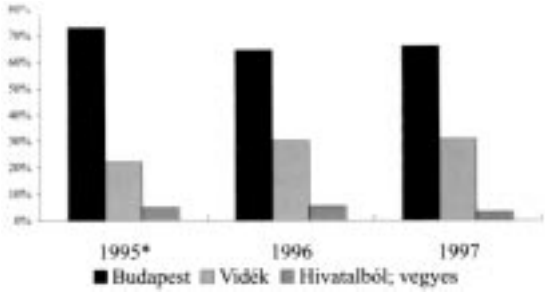


Hasonló képet mutat a budapesti és nem budapesti indítványozók arányának alakulása. Tavalyi összesítésünkhöz képest a teljes időszakra vonatkozó idei összesítés arányai alig változtak; az indítványozók kétharmada budapesti. Az idősorból kitűnik, hogy az első csonka év a budapesti indítványozók nagyobb túlsúlyát jelentette, az arány 1996-tól gyakorlatilag állandó. Itt is megjegyzendő, hogy a panaszügyek esetében valamelyest csökkenő túlsúlyt mutat a budapesti panaszosok száma. Ennek az a magyarázata, hogy az összes ügyirat között nem elhanyagolható számban vannak jogszabály-véleményezési tárgyúak, amelyek szinte teljes egészében budapesti székhelyű központi közigazgatási szervektől érkeznek, s konzultációs ügyeinkben is jelentős a budapesti indítványozók aránya.

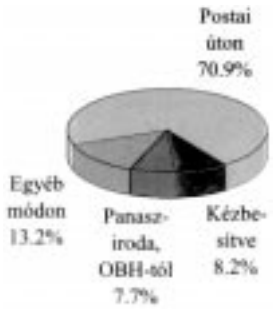
A budapesti és vidéki indítványozók aránya
1997



A budapesti és vidéki indítványozók aránya
1995—1997 (%)

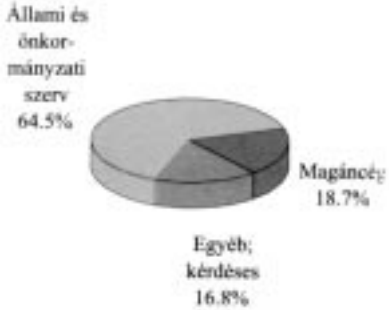


Az ügyek beérkezése
1997



Beadványaink 70 százaléka továbbra is postán érkezik hivatalunkhoz, a teljes időszak összesített adataiban az 1997. év adatai nem sok változást okoztak az eddigiekhez képest. Valamelyest csökkent az OBH-tól, illetve a Panaszirodától kapott ügyek száma (ide számítjuk a más ombudsmantól áttett ügyeket is), s nőtt a kézbesítéssel érkezetteké. Ügyeink 12 százaléka egyéb módon, például személyesen vagy telefaxon érkezik; ide soroltuk hivatalból indított vizsgálatainkat is.

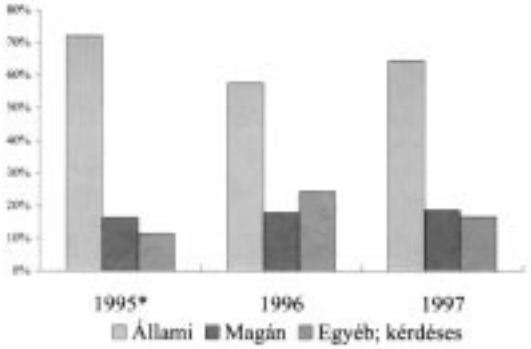
A vizsgált adatkezelők típusai
1997



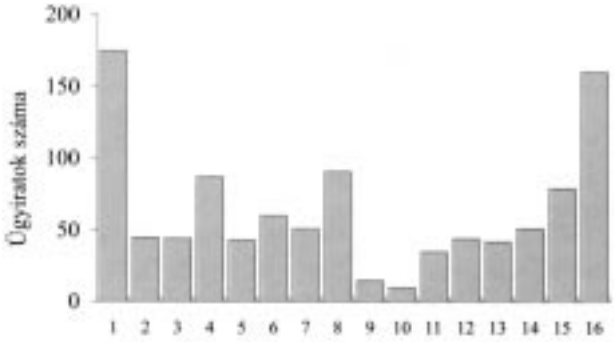
Tevékenységünk teljes időszakában a vizsgált adatkezelők több mint 60 százaléka volt állami vagy önkormányzati szerv, s kevesebb mint 20 százaléka magáncég; az 1997. évben vizsgált 1032 adatkezelő* megoszlása is hasonló. (Közel azonos arányt mutatnak a külön elemzett panaszügyek is.)

Az éves bontású idősorból kitűnik a magáncég adatkezelők állandó aránya; az állami, illetve az egyéb adatkezelők számának változása feltehetően nem egyéb módszertani következménynél.

Adatkezelő-típusok aránya
1995—1997 (%)



A vizsgált adatkezelők kategóriái
1997



A vizsgált adatkezelők kategorizálásánál új osztályozási rendszerünket alkalmaztuk, ezért — mint erre korábban rámutattunk — adataink csak 1997-re vonatkoznak. A rendszer kidolgozásánál 1995-ös és 1996-os vizsgálataink tanulságait vettük figyelembe. Ábránk az áttekinthetőség szempontjai miatt csak az osztályozási rendszer fő kategóriáit tartalmazza, az alábbi jelöléssel:

1 Központi közigazgatási szerv
2 Egyéb közhatalmi szerv
3 Nemzeti adatbázisok, nagy adatkezelők
4 Fegyveres és rendvédelmi szervek
5 Társadalombiztosítás/munkaügy
6 Adóhivatal, pénzügyőrség
7 Egészségügyi intézmény
8 Helyi önkormányzat és szervei
9 Államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv

* A vizsgált adatkezelők száma nagyobb, mint a vizsgálatok száma; egy vizsgálat több adatkezelőt is érinthet.

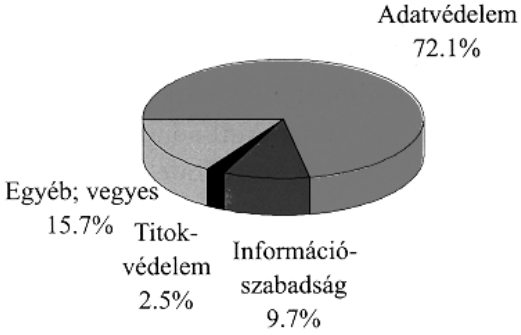
10 Szakosított felügyeleti szervek
11 Oktatási intézmény/kutatóintézet
12 Társadalmi szervezet
13 Sajtó/média
14 Pénzintézet
15 Közüzemi szolgáltató
16 Egyéb adatkezelő

Ismét hangsúlyoznunk kell, hogy e kategorizálás nem követi az állami és a gazdasági szervezetek szokásos, hierarchikus osztályozási rendszerét; a látszólagos átfedések, egyes kisebb részhalmazok önálló főcsoportként szerepeltetése ügyiratforgalmunk megoszlásának logikáját, az egyes ügycsoportok — saját megítélésünk szerinti — jelentőségét követi.

A vizsgálatainkban érintett adatkezelők között részarányukat tekintve kiugróan vezetnek a központi közigazgatási szervek, vagyis a minisztériumok és a tárca nélküli miniszterek felügyelete alá tartozó apparátusok. Jelentősebb arányt képviselnek a gazdasági társaságokat tartalmazó „egyéb adatkezelők”, az önkormányzatok és a fegyveres és rendvédelmi szervek kategóriái.

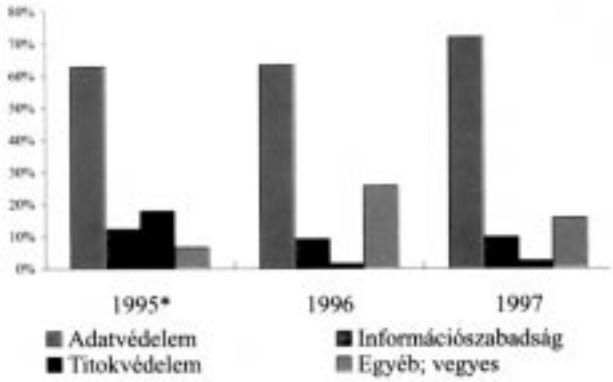
Az információs ágak tekintetében az adatvédelmi vonatkozású ügyek aránya az eddigi kétharmadról közel háromnegyedre nőtt, az információszabadság vonatkozásúaké viszont változatlan, 10 százalékos maradt. Tekintettel arra, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő panaszok aránya csökkent, az összességében változatlan arány az egyéb kategóriájú ügyeknek és a véleményezésre megküldött, nyilvánosságra vonatkozó szabályt tartalmazó jogszabályoknak tulajdonítható. (Megjegyzendő, hogy egy ügy több információs ágat is érinthet; adataink kiszámolásánál ezt a tényt figyelembe vettük.)

Információs ágak aránya az ügyiratokban 1997



E jelentős túlsúly alakulása (ami természetesen csak az ügyszámok arányát mutatja, s nem tükrözi az egyes ügyek súlyát) az idősorban is nyomon követhető: az információszabadság aránya közel állandó, a titokvédelemé az 1995-ös 20 százalékról alig értékelhetővé csökkent. E változásokat ügyeink összetétele jól magyarázza, az adatvédelem arányának növekedését és az „egyéb” kategória csökkenését 1997-ben azonban vélhetően a besorolás szempontjainak változásában, az elektronikus iktatásból — és annak a több munkatárs általi kitöltéséből — fakadó szórásában kereshetjük.

Információs ágak aránya az ügyiratokban 1995—1997 (%)

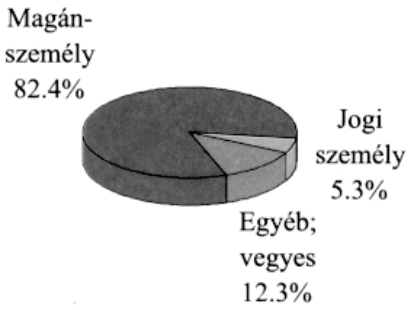


Panaszügyek

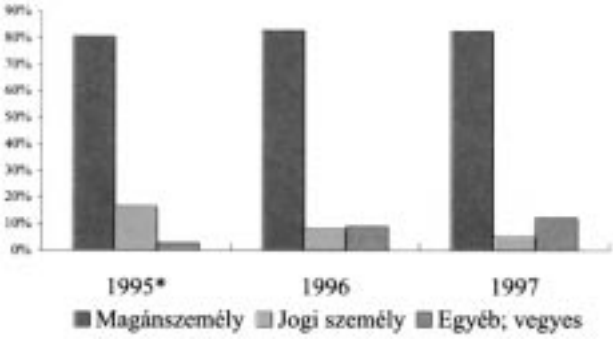
Tevékenységünk kezdete óta összesen 1051 panaszügyet vizsgáltunk, 1997-ben 465-öt. Az alábbi adatok, grafikonok az 1997. évi ügyszámunk több mint 60 százalékát kitevő és tevékenységünk súlypontját jelentő panaszügyekre mint almintára vonatkoznak.

Ha az eddigi panaszügyek összesített adatait tekintjük, megállapítható, hogy a panaszosok több mint 80 százaléka magánszemély, hasonlóan az 1997. évi adatokhoz.

A jogi és magánszemély panaszosok aránya az 1997. év panaszügyeiben



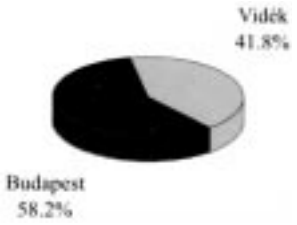
A jogi és magánszemély panaszosok aránya panaszügyek 1995—1997 (%)



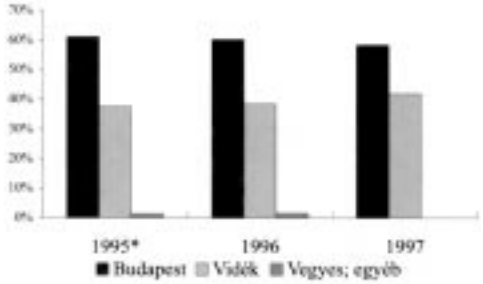
Az idősorból kitűnik a magánszemély panaszosok gyakorlatilag állandó aránya, a jogi személy panaszosok arányának folyamatos csökkenése, s ezzel párhuzamosan az „egyéb” kategóriába tartozókénak a növekedése.

A budapesti és nem budapesti panaszosok aránya nagyjából 60—40 százalék; ez az arány kedvezőbb az összes indítványozók körében tapasztalható budapesti túlsúlynál. Érdekes megfigyelni, hogy a panaszügyek esetében (ügyszámtól függetlenül) a Budapest-vidék arány tevékenységünk kezdetétől fogva gyakorlatilag állandó.

A budapesti és vidéki panaszosok aránya az 1997. év panaszügyeiben



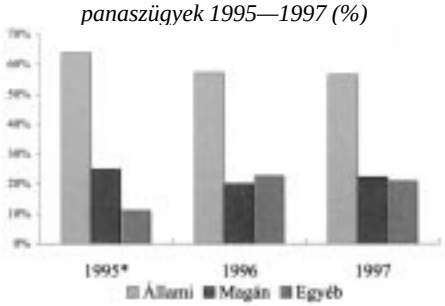
A budapesti és vidéki panaszosok aránya panaszügyek 1995—1997 (%)



A bepanaszolt adatkezelők több mint hatvan százaléka a teljes időszakban állami vagy önkormányzati szerv; arányuk közel állandó a három évben. Tevékenységünk kezdete óta 1110 adatkezelő ellen érkezett panasz, 1997-ben ez a szám 649*.

A bepanaszolt adatkezelők típusai az 1997. év panaszügyeiben

A bepanaszolt adatkezelők típusai panaszügyek 1995—1997 (%)

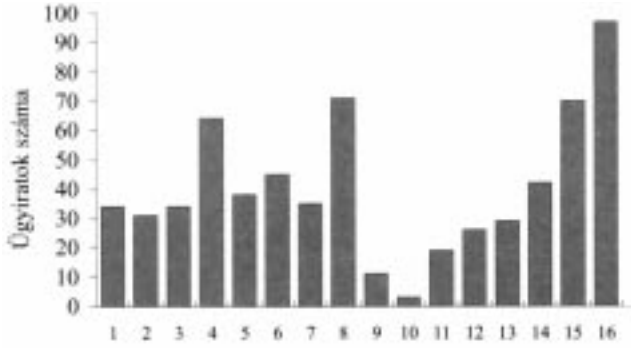


* Egy panasz több adatkezelőre is vonatkozhat.

A bepanaszolt adatkezelők megoszlását részletesen is közöljük. Ehhez a vizsgálataink általános jellemzőit bemutató alfejezetben már alkalmazott új osztályozási rendszert használjuk, így adataink itt is csak az 1997. évre vonatkoznak. Az ábra könnyebb értelmezhetősége céljából megismételjük jelmagyarázatunkat:

1 Központi közigazgatási szerv
2 Egyéb közhatalmi szerv
3 Nemzeti adatbázisok, nagy adatkezelők
4 Fegyveres és rendvédelmi szervek
5 Társadalombiztosítás/munkaügy
6 Adóhivatal, pénzügyőrség
7 Egészségügyi intézmény
8 Helyi önkormányzat és szervei
9 Államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv
10 Szakosított felügyeleti szervek
11 Oktatási intézmény/kutatóintézet
12 Társadalmi szervezet
13 Sajtó/média
14 Pénzintézet
15 Közüzemi szolgáltató
16 Egyéb adatkezelő

A bepanaszolt adatkezelők kategóriái 1997 panaszügyeiben

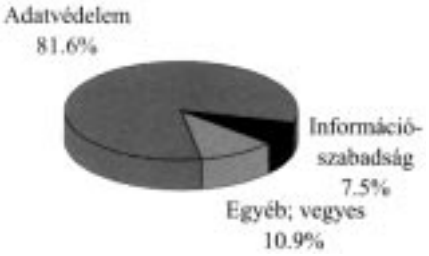


A megoszlás itt jelentősen eltér az összes vizsgálatban érintett adatkezelők megoszlásától, noha az összes vizsgálat adatai természetesen tartalmazzák a panaszügyeket is, sőt a panaszügyek a legnagyobb számú ügytípusunkat képviselik. (Az eltérés tehát még szembetűnőbb lenne „panaszügyek” és „nem panaszügyek” szerinti bontásnál.)

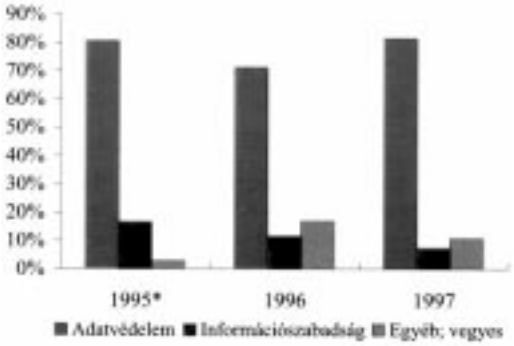
A legnagyobb arányt a bepanaszolt adatkezelők között az „egyéb adatkezelők”, tehát a magáncégek, gazdasági társaságok képviselik, s jelentős arányt képviselnek a helyi önkormányzatok és szerveik, a közüzemi szolgáltatók, valamint a fegyveres és rendvédelmi szervek — elsősorban a rendőrség — is.

Az információszabadság a panaszügyekben 7,5 százalékos arányt képvisel az információs ágak között. Szembetűnő az adatvédelmi vonatkozású ügyek túlsúlya a panaszügyek között: több mint 80 százalék. Az idősor tanúsága szerint az információszabadság aránya a panaszügyek között valamelyest csökken a három év során.

Információs ágak aránya a panaszügyekben 1997



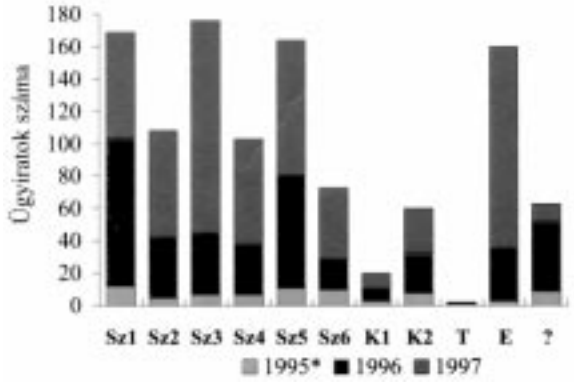
Információs ágak aránya a panaszügyekben 1995—1997 (%)



A panaszok tárgyának megoszlását és annak időbeli alakulását mutató ábra érdekes tanulsága, hogy a három év összesített adatainak változásai kiegyenlítették egymást a „személyes adatok kezelésének általános gyakorlata” (Sz1), a „személyes adat jogellenes gyűjtése” (Sz3) és a „személyes adat jogellenes továbbítása” (Sz5) kategóriákban.*

Itt sem kizárva a besorolási gyakorlat változásának esetleges hatását, feltűnő a jogellenes adatgyűjtésre vonatkozó panaszok számának növekedése 1997-ben. Ebben szerepet játszik néhány jelentős, számos hasonló tárgyú panaszt eredményező ügy, például a KSH vállalkozói összeírása, az APEH bevalláskiegészítő nyilatkozata, valamint egy áruküldő cégcsoport tevékenysége. Ugyancsak feltűnő az „egyéb” tárgyú panaszok számának növekedése 1997-ben: ha ezt összevetjük a panaszok jogosságának — a későbbiekben bemutatott — időbeli csökkenésével, ügyeink ismeretében arra következtethetünk, hogy a nehezen besorolható, jogosságát vagy saját hatáskörünket tekintve nehezen megítélhető panaszok egy, többé-kevésbé azonos panasztípushoz tartoznak.

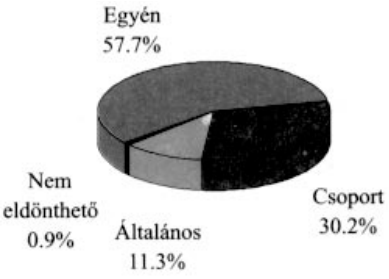
A panaszok tárgya 1995—1997



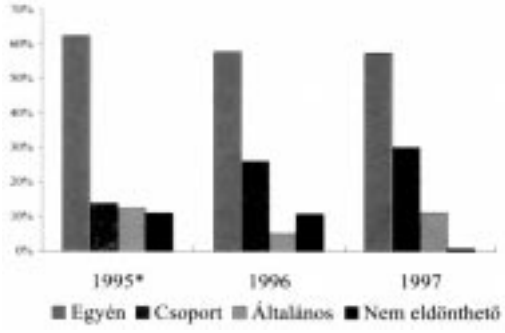
Sz1 személyes adatok kezelésének gyakorlata
Sz2 személyes adat jogellenes kezelése általában
Sz3 személyes adat jogellenes gyűjtése
Sz4 személyes adat jogellenes felhasználása
Sz5 személyes adat jogellenes továbbítása, nyilvánosságra hozatala
Sz6 betekintési/törlési jog megtagadása
K1 közérdekű adatok kezelésének gyakorlata
K2 közérdekű adat visszatartása
T indokolatlan titokköri minősítés
E egyéb
? kérdéses, nem eldönthető

Az 1997. év panaszügyeiben az érintett személyek köre az ügyek 58 százalékában egyén volt, 30 százalékában csoport, a többi esetben a panasz általános, mindenkit érintő vagy az érintettek körére nézve nem eldönthető volt. Az idősorból kitűnik, hogy növekszik a csoportos érintettségű panaszok száma. (Számos esetben a panasz tárgya hasonló, azonban a panaszt lehet a beadványtevő saját jogainak sérelmeként megfogalmazni, s lehet egy érintett csoport sérelmeként is.)

Az érintett személyek köre az 1997. év panaszügyeiben



Az érintett személyek köre panaszügyek 1995—1997 (%)



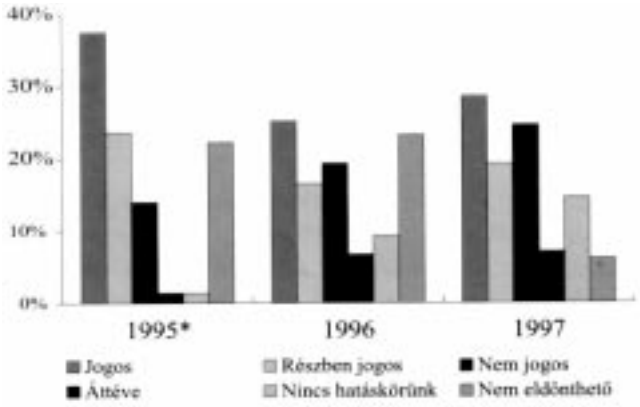
* A „személyes adatok kezelésének gyakorlata” (Sz1) kategóriába soroltuk a „honnan tudják a nevem és a címem?” típusú kérdéseket, a „személyes adat jogellenes kezelése általában” (Sz2) kategóriába a „visszaéltek az adataimmal”; „nem tartják be az adatvédelmi törvényt” típusú megállapításokat. A „nyilvános-e a TV elnök fizetése Magyarországon?” típusú kérdések a „közérdekű adatok kezelésének gyakorlata” (K1) kategóriába, a „hiába kértem, nem adták ki, hogy mennyi a tévéelnök fizetése” típusú panaszok a „közérdekű adat visszatartása” (K2) kategóriába kerültek.

A panaszok jogosságára vonatkozó adatainkat a lezárt panaszügyekből számoltuk, az 1997-ben indított és lezárt panaszügyek száma 427. A hivatal fennállása óta a panaszok közel felét jogosnak vagy részben jogosnak ítéltük; ez az arány a tavalyi három féléves és a idei öt féléves időszak átlagában gyakorlatilag nem változott. Összességében valamelyest nőtt a nem jogos ügyek aránya és csökkent a nem eldönthető jogosságúaké.

A panaszok jogossága 1997

Az idősorból kitűnik a jogosnak ítélt panaszok arányának csökkenése az 1995. év adataihoz képest, és az alaptalannak ítélt panaszok számának folyamatos növekedése. Az 1996-ról 1997-re bekövetkező változásban feltehetőleg közrejátszott a „nem eldönthető" jogosságú ügyek számának csökkenése is, amelyek nagy része a „nem jogos" kategóriába kerülhetett.

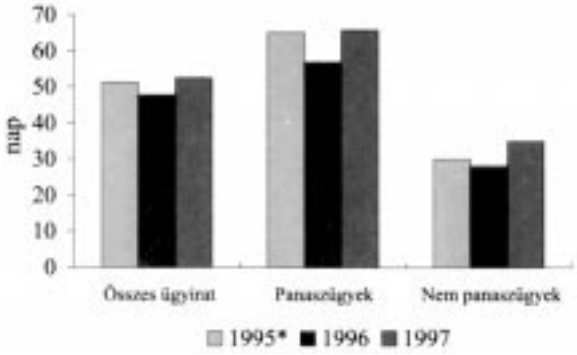
A panaszok jogossága 1995—1997 (%)



Ügyintézési határidők

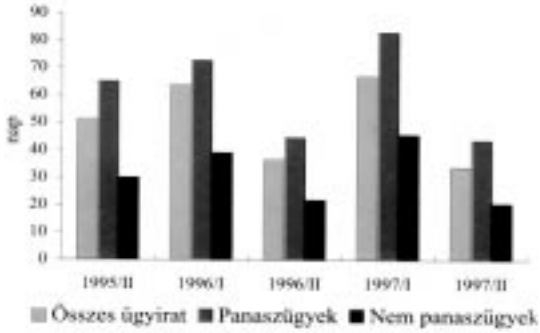
Az ügyintézésre vonatkozó adatokat az összes lezárt ügy alapján számoltuk. Az 1997. évben indított és lezárt ügyek száma összesen 744, az átlagos ügyintézési idő 52,6 nap, ebből a panaszügyeké 65,8 nap, a nem panaszügyeké 34,9 nap. A nem panaszügyek közel kétszer gyorsabb ügyintézésében jelentős szerepet játszanak a sokszor egy-két napos határidővel megküldött jogszabály-véleményezések, valamint az azonnali beavatkozást igénylő, „krízis-intervenciós" jellegű ügyek.

Átlagos ügyintézési idő ügytípusok szerint 1995—1997



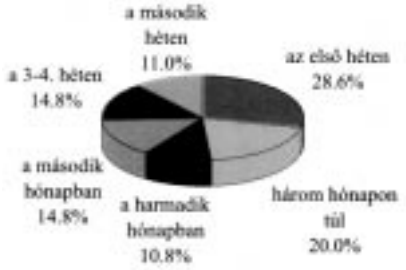
Az ügytípus szerinti éves idősor tanúsága szerint tevékenységünk mindhárom évében — a növekvő ügyszám ellenére — az ügyintézési idő közel azonos mind az összes ügyirat, mind pedig a panaszügyek és a nem panaszügyek esetében. Az éves átlag azonban itt inkább elfed, mint kiemel. A féléves bontásból kiderül, hogy 1996-ban és 1997-ben is az első félévben kétszer olyan hosszú ideig tart egy átlagos ügy lezárása, mint a második félévben. Ennek okai között az első félév munkáját meghatározó elemeket kereshetjük: az előző évről áthúzódó ügyek vizsgálatát, valamint a teljes előző évi tevékenységünk bemutatását tartalmazó parlamenti beszámoló elkészítését; az ügyintézés felgyorsulása csak a nyári szabadságok időszaka után következik be.

Átlagos ügyintézési idő félévenként (1995—1997)



Mindezzel együtt az 1997. évi ügyeink több mint egynegyedére az első héten érdemben válaszolunk, s a 30 napon belül lezárt ügyeink aránya összességében eléri az 55 százalékot.

Az ügyintézés időtartama az 1997-es évben („Hány ügyre válaszoltunk érdemben...")



IV.
A VIZSGÁLATOK

Az alábbiakban az adatvédelmi biztos tevékenységének egyik súlypontjáról, a biztoshoz érkezett panaszok alapján, illetőleg hivatalból indított vizsgálatainkról számolunk be. Legfontosabb ügyeink, ügytípusaink leíró, értékelő ismertetését — előző évi beszámolónkhoz hasonlóan —, az információs szabadságjogok két fő területének megfelelő csoportosítás szerint végezzük el: külön mutatjuk be a személyes adatok kezelésével és külön a közérdekű adatok kezelésével kapcsolatos vizsgálatainkat. Ugyancsak követve tavalyi gyakorlatunkat a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos ügyeink alfejezetében tárgyaljuk azokat a vizsgálatainkat, amelyekben az információszabadság a személyes adatok védelmével, az üzleti titokkal vagy más nevesített, a közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozó joggal került konfliktusba.

Vizsgálataink e két fő területe mellett 1997. évi tevékenységünk indokolttá tette, hogy immár külön alfejezetben mutassuk be átfogó, több területre és adatkezelőre kiterjedő megyei vizsgálatainkat, valamint konzultációs jellegű ügyeinket. Nemzetközi vonatkozású ügyeink száma és jelentősége is elérte azt a szintet, amely önálló alfejezetben történő tárgyalásukat indokolja.

A) Személyes adatok

A személyes adatok kezelésével, az információs önrendelkezés érvényesülésével kapcsolatos ügyeinket és tapasztalatainkat elsősorban az adatkezelő típusa szerinti bontásban tárgyaljuk. Itt is igyekeztünk megtartani tavalyi kategóriáinkat, egyrészt azért, hogy megkönnyítsük az olvasó dolgát, aki egy-egy részterület változásaira, fejleményeire kíváncsi, másrészt azért is, mert e szervezetekkel, adatkezelőkkel kapcsolatos ügyeink jellemző, és többé-kevésbé állandó területeit képezik munkánknak. Természetesen, amennyiben egy adatkezelői területtel kapcsolatos ügyeink száma vagy fontossága 1997-ben nem érte el azt a szintet, amely önálló kategóriaként való tárgyalását kívánná, pusztán a tagolás fenntartását nem tartottuk elegendő indoknak arra, hogy tavalyi beszámolónk minden adatkezelői kategóriáját megismételjük. Ügyszámunk és ügytípusaink alakulása új kategóriák önálló tárgyalását is szükségessé tette.

Vizsgálataink jellegzetességei, típusai azonban nem mindig követik az intézményi, adatkezelői kategóriákat. Így került sor azon vizsgálataink önálló bemutatására, amelyeket az etnikai származással vagy más, kisebbségi csoporthoz tartozással kapcsolatos adatok kezelése tárgyában folytattunk, s külön tárgyalást érdemeltek a sürgős beavatkozást igénylő, „krízis-intervenció” jellegű ügyeink is.

Átfedések is vannak az általunk választott kategóriák között: a „Pándy-ügyként” elhíresült esettel kapcsolatos vizsgálatunk egyik ága például a sajtóval mint adatkezelővel foglalkozik, ugyanakkor vizsgálatunk egészének — sőt, a sajtó tevékenységével kapcsolatos ágának is — jelentős nemzetközi vonatkozásai is vannak. Ilyen esetekben fontosabb ügyeinket érdemben csak az egyik helyen tárgyaljuk (a Pándy-ügyet a nemzetközi vonatkozású ügyeink között), s amennyiben más vonatkozásban is említést kívánnak, hivatkozunk az érdemi bemutatás helyére.

Nagy állami (önkormányzati) adatkezelők

Az adatvédelmi biztos az elmúlt esztendőben is jelentős számban foglalkozott a nagy adatkezelő szervezetek tevékenységével összefüggő beadványokkal és témákkal. A polgárok személyes adatait nagy mennyiségben felvevő, tároló, feldolgozó állami vagy önkormányzati szervek nyilvántartási rendszereit érintő egyes beadványok vizsgálata mellett több esetben tartottunk e szervezetek adatkezeléséről konzultációt, helyszíni vizsgálatot, ezenkívül az adatvédelmi biztos több — nagy nyilvántartást irányító, felügyelő — vezetővel folytatott közvetlen megbeszélést.

Néhány nagy adatkezelő szervezet tevékenysége (például az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, a Központi Statisztikai Hivatal, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok) a kezelt adatok mennyisége, az adatkezeléssel érintett polgárok száma, esetleg az adatkezelésükkel kapcsolatban táplált állampolgári ellenérzések, és/vagy az adatvédelmi biztos eljárásának az átlagostól eltérő jellege, továbbá az adatkezelésüket kifogásoló beadványok jelentős száma miatt kiemelt figyelmet kapott.

Az év során arra is törekedtünk, hogy a beadványokkal nem, vagy alig érintett nagy adatkezelő szervezetek tevékenységét is megismerjük. Így a megyei vizsgálatok során tanulmányoztuk a munkaügyi igazgatás, a honvédség, a kárpótlási szervezet területi nyilvántartásait, valamint a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat (TÁKISZ) megyei szervezetei működését. (Tapasztalatainkat a megyei vizsgálatokról szóló fejezet tartalmazza.)

A nagy szervezetek adatkezelési gyakorlatában — az elmúlt másfél évhez viszonyítva — kedvező változásokat is tapasztaltunk. Egyrészt mert az év során megszületett, vagy hatályba lépett több olyan jogszabály, amely az adatkezelési tevékenységüket szabályozta, érintette, másrészt mert az adatvédelmi biztos ajánlásai, állásfoglalásai több esetben adtak eligazítást a hasonló ügyek intézéséhez, harmadrészt mert az adatkezelést végzők — mindenekelőtt a különböző továbbképzések, vagy a közigazgatási vizsgára való felkészülés hatására — járatosabbá váltak az adatvédelmi kérdésekben.

A Belügyminisztérium nagy adatkezelő szervezetei

A legnagyobb adatkezelő szervezetek, például a Központi Nyilvántartó és Választási Hivatal (KÖNYV), a BM Adatfeldolgozó Hivatal (BM AH) az általánostól eltérő, és/vagy a vonatkozó jogszabályok alapján egyértelműen el nem bírálható adatszolgáltatási igények teljesítése előtt, vagy egyes új

feladataik végrehajtásához — korábbi gyakorlatukat folytatva — az elmúlt évben is kérték az adatvédelmi biztos állásfoglalását, illetve igényelték a konzultációs lehetőséget.

Egy karácsonyi karitatív gyűjtőakcióhoz kapcsolódó adatkérés kapcsán például a KÖNYV vezetését abban erősítette meg az adatvédelmi biztos, hogy — mivel a vonatkozó jogszabályok az adatok kiadását nem teszik lehetővé — elfogadható az általuk már követett gyakorlat, azaz, hogy a kérésnek megfelelően kiválogatott személyeknek a hivatal továbbítsa a szervezet levelét. Az állásfoglalást teljes terjedelemben lásd a Mellékletben. (893/K/1997)

Hasonló megoldást javasoltunk, amikor a BM AH ahhoz kérte segítségünket, hogy egy gépjárművezetőkre vonatkozó kérdőíves vizsgálathoz szükséges adatkiválogatást hogyan végezhetnek el. (233/K/1997)

Arra is van példa, hogy az adatvédelmi biztos állásfoglalását az érintett adatkezelő szervezet nem tartja megalapozottnak, és ezért az igényelt adatokat nem továbbították.

A Honvéd Vezérkar jelezte, hogy a honvédelemről szóló törvény és a végrehajtását szolgáló kormányrendelet alapján — a tulajdonosok gyakori változása és a bejelentési kötelezettség teljesítésének elmaradása miatt — alig lehet nyilvántartásba venni a rendelkezésre álló, mozgósítás esetén igénybe vehető gépjárműveket. A szükséges adatokat ezért a BM Adatfeldolgozó Hivataltól igényelték, azonban az adatokat a hivatal adatvédelmi kifogások miatt nem adhatta át.

A kérést megvizsgálva azt állapítottuk meg — és erről értesítettük a Honvéd Vezérkar illetékes vezetőit —, hogy minden szempontból megfelelő megoldást csak a jogszabályok megváltoztatása, például a kormányrendelet módosítása jelenthet. Átmeneti megoldásként javasoltuk, hogy a nyilvántartás vezetésével megbízott hadkiegészítő parancsnokságok szólítsák fel az érintett gazdálkodó szerveket az 1993. évi CX. törvény 191. § (1) bek. *d)* pontjában megfogalmazott adatközlési kötelezettségük teljesítésére. A felszólítások megküldéséhez szükséges adatokat — a honvédség igénye alapján, és figyelemmel a nyilvántartott adatok körére — a Belügyminisztérium országos gépjármű-nyilvántartása tudja szolgáltatni. Adatvédelmi szempontból nem okoz sérelmet az, ha a jogi személyek, a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok tulajdonában (üzemeltetésében) lévő járművek nyilvántartott azonosító és műszaki adatait, valamint a tulajdonos (üzemben tartó) nevét és címét továbbítják, figyelemmel arra, hogy ezek nem személyes adatok, továbbá, mert ezen adatokat az 1993. évi CX. törvény szerint „honvédelmi rendeltetésüktől eltérő célra nem lehet felhasználni".

Az egyéni vállalkozók esetében, mivel nevüket és lakcímüket — néhány, a vállalkozási tevékenységükkel kapcsolatos eset kivételével — személyes adatként, az adatvédelmi törvény előírásai szerint kell kezelni, járható út ma csak az lehet, ha a hadkiegészítő parancsnokságok a Vhr. 144. § (3) pontja alapján az illetékes jegyzőktől kérik meg azon egyéni vállalkozók adatait, akik honvédelmi szempontból fontos technikai eszközzel rendelkeznek. (400/K/1997)

Annak ellenére, hogy a fent említett szervezetek több millió polgár személyes, sőt különleges adatait kezelik, 1997-ben közvetlenül csak néhány beadványban kifogásolták adatkezelésüket. E beadványok többségében — elsősorban az egyes áruküldő és reklámcégeket is érintő panaszok esetében — az adattovábbítások jogszerűségét állapítottuk meg. Válaszleveleinket a melléklet tartalmazza. (172/A/1997 és a 346/A/1997)

Rendőrség

A rendőrségi adatkezeléssel kapcsolatos ügyeink nagy sajtóvisszhangja alapján az a benyomás alakulhat ki a közvéleményben, hogy a rendőri szervekkel folyamatosan küzdelmet kell vívnunk a személyes adatok védelme érdekében. Ez részben igaz is, hiszen a bűnüldözési és adatvédelmi érdekek nem mindig látszanak egybeesni, ráadásul az erőltetett eredményközpontúság könnyen bele is hajszolhatja a végrehajtó állományt az adatvédelmi előírások nagyvonalú értelmezésébe. Azt sem szabad elfelejteni, hogy a rendőrség milliós nagyságrendben kezel személyes adatot oly módon, hogy annak sokszor a törvényi alapja sincs kellőképpen kidolgozva.

Tapasztalataink azt mutatják, hogy a rendőri vezetők — az országos főkapitánytól a városi kapitányságig beosztott vezetőkig — egyre nyitottabbak az adatvédelmi kérdések iránt. A rendőri szervek vezetőivel konzultációs megbeszéléseket folytattunk, több alkalommal helyszíni vizsgálatot végeztünk, sőt, felkérésükre továbbképzéseken előadásokat is tartottunk. Mindezek sok esetben hozzájárultak az álláspontok tisztázásához, közelítéséhez. Javaslatainkra általában gyorsan, érdemben, sokszor általános megoldást jelentő intézkedés kiadásával reagáltak.

A rendőrség adatkezelésével kapcsolatos beadványok egy része továbbra is olyan tevékenységet kifogásol, amikor a rendőrség törvényi felhatalmazás alapján gyűjt személyes adatokat, de annak során az indokolt mértéket túllépve olyan adatokat is beszerez, melyek nem szükségesek az adott bűncselekmény elkövetőjének felderítéséhez, sőt nem is alkalmasak arra. Sajnálatos, hogy ez sokszor beteg emberek adatainak indokolatlan rendőrségi kezelését jelenti.

Az adatvédelmi biztos irodájához panasszal fordult dr. Funk Sándor főorvos, a Fővárosi Önkormányzat Nyírő Gyula Kórháza Addiktológiai Osztályának vezetője, aki panaszában előadta, hogy a rendőrség [a Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK) Szervezett Bűnözés Elleni Osztály Vegyes Bűncselekmények Alosztálya (SZBO VBA)] osztályukon 1997. október 13-án házkutatást tartott, és lefoglalt különféle betegnyilvántartásokat, köztük nem kábítószer-függés, hanem más pszichiátriai betegség miatt kezelt betegek adatait is.

A vizsgálat során kiderült, hogy a rendőrség október 13-át követően több házkutatást is tartott a kórházban: október 21—22-én és 29-én újabb betegnyilvántartásokat kórlapokat, lázlapokat, laborvizsgálati eredményeket, Depridollal kezelt betegek listáit foglalták le. A rendőrség egy kábítószer-kereskedéssel gyanúsított személy ellen folytat nyomozást, ennek során merült fel gyanú a főorvos ellen visszaélés kábítószerrel bűncselekmény elkövetésével. Megkeresésünkre a BRFK vezetője közölte, hogy a betegdokumentációk lefoglalása törvényes volt, a folyamatban lévő bűnügyben tárgyi bizonyítási eszközként kívánja azokat felhasználni a rendőrség.

Az adatvédelmi biztos az üggyel kapcsolatban megállapította: az Rtv. nem teszi lehetővé azt, hogy a kábítószer-bűnözés elleni rendőri tevékenység során a bűncselekmény elkövetésével nem gyanúsított betegek adatait a rendőrség kezelje, lefoglalja. A beszerzett adatok, megismert tények alapján bebizonyosodott, hogy — ellentétben a BRFK vezetőjének értékelésével — a büntetőeljárás menetében az eljáró rendőri szervek többször is megsértették az adatvédelem alapelveit.

Az ügyben az adatvédelmi biztos 1997. december 9-én ajánlást adott ki, amelyben felszólította a rendőrséget arra, hogy a jogosu-

latlanul lefoglalt beteglistát adja vissza a kórháznak, az esetleges másolatokat semmisítse meg; továbbá javasolta, hogy a rendőrség vezetői gondoskodjanak arról, hogy a személyes adatok kezelése a rendőrségi aktákban követhető, ellenőrizhető legyen. A biztos felhívta a figyelmet arra is, hogy a rendőrségnek fel kell számolnia azt a gyakorlatot, hogy a különböző rendőrségi feladatokat ellátó szervek párhuzamosan végeznek hasonló jellegű cselekményeket, mert ez megnehezíti az ügyek irányítója, felelőse személyének meghatározását.

Az ajánlásra Berta Attila budapesti rendőrfőkapitány 1998. január 8-án válaszolt, amelyben kifejtette, hogy nem ért egyet az ajánlásban kifejtett véleménnyel, miszerint a rendőrség megsértette az adatvédelmi, a rendőrségi és a büntetőeljárási törvény rendelkezéseit. Ehhez képest az ajánlás konkrét, rendőrségre vonatkozó pontjait teljesítette (az „alapügy"-től — egy más személy ellen kábítószerrel való visszaélés miatt indított vizsgálattól — elkülönítették a Funk Sándor ellen folytatott eljárást; a jogtalanul lefoglalt beteglistát visszaadták a kórháznak, arról másolatot nem készítettek; ígéretet tett arra, hogy megteszi a szükséges intézkedéseket a rendőrségi aktákban előforduló személyes adatok követhető, ellenőrizhető kezelése eléréséért; intézkedik a különböző rendőrségi feladatokat ellátó, azonos ügyben szereplő szervek párhuzamos eljárásával foglalkozó utasítások és intézkedések felülvizsgálatáról).

Dr. Funk Sándor 1998. február 10-én kelt levelében közölte az adatvédelmi biztossal, hogy az osztály a Depridol kiosztásáról szóló listák másolatait kapta vissza, az eredeti példányok a rendőrségen maradtak. A főorvos szerint a rendőrség nem adta vissza (egyebek mellett) a következő lefoglalt dokumentumokat: 1989-ig visszamenőleg a teljes Depridol-adminisztrációt; körülbelül 26 kórrajzot; az előző évi ambuláns naplót, amely több száz beteg adatait tartalmazza; zsebnoteszt, jegyzettömböt, amely az előző évi betegek adatait tartalmazza.

E bejelentés nyomán az adatvédelmi biztos megkereste Berta Attila főkapitányt, és kérte, hogy amennyiben a főorvos tájékoztatását valóságosnak tartja, úgy közölje, hogy milyen jogszabályi felhatalmazás alapján kezelik továbbra is a bűncselekmény elkövetésével nem gyanúsított betegek különleges adatait, továbbá felvilágosítást kért arra nézve is, hogy az eljárás jelen szakaszában az addiktológiai osztály minden Depridollal kezelt betegét (1989-ig visszamenőleg) gyanúsítottként kezelik-e, illetőleg ennek az adatkezelésnek van-e más jogalapja. A megkeresésre válasz a kézirat lezárásáig még nem érkezett. (739/A/1997)

Több ügyben a sajtó a rendőrségi eljárással összefüggésben közölt adatokat, az érintettek pedig úgy érezték, hogy a híradás alapján személyazonosságuk azonosíthatóvá vált. Az esetek többségében azt állapítottuk meg, hogy a híradás alapján az érintett személye az átlagos újságolvasó számára nem volt egyértelműen megállapítható, így nem valósult meg jogosulatlan adatkezelés. (585/A/1997)

Új jelenségként szembesültünk olyan esetekkel, melyekben a munkáltató a dolgozók foglalkoztatásának feltételeként feddhetetlenséget követelt meg.

Ennek legtöbb embert érintő esete a Paksi Atomerőmű Rt. dolgozóinak biztonsági ellenőrzése kapcsán merült fel, ahol az atomerőmű területére történő belépéshez a rendőrhatósági engedélyt olyan esetekben is megtagadták, melyekben az illető már mentesült a büntetett előélethez fűződő hátrányos következmények alól. Az ügyet részletesen a Munkáltatók című alfejezetben tárgyaljuk. (123/A/1997)

Vidéki átfogó vizsgálatainknak mindig része volt a rendőrségi adatkezelések tanulmányozása. 1997-ben három megye rendőrségi adatkezelésének különböző szempontok szerinti ellenőrzését végeztük el. (234/H/1997, 369/H/1997, 370/H/1997) A Győr-Moson-Sopron megyei vizsgálat alkalmával például a közlekedésrendészeten tapasztaltunk komoly visszásságokat a biztosítótársaságoknak történő adattovábbításokkal kapcsolatban. A kérdés részletesebb kifejtése a Megyei vizsgálatok című fejezetben található. (755/H/1997, 756/H/1997)

A rendőrségi felvételekkel kapcsolatos problémákkal idén is foglalkoznunk kellett. Ez a kérdés egyrészt azért van folyamatosan napirenden, mert egyre több helyen szerelnek fel közbiztonsági célból kamerákat, ami mindig felkelti a polgárok és a sajtó érdeklődését. Másrészt ajánlást kellett kiadni a kamerázás újabb változata miatt is, azaz amikor alkotmányos indok nélkül titkos információgyűjtés céljából készítettek felvételeket. Az ajánlásban kifejtettük, hogy a rendőrség csak bűncselekménnyel közvetlenül kapcsolatba hozható terep- és útvonalszakaszt figyelhet meg és rögzíthet a titkos információgyűjtés fogalmába tartozó módszerekkel és eszközökkel. Az ajánlás a Mellékletben olvasható. (23/A/1996)

Számos konfliktus forrása az, hogy rendezetlen a rendőrségi nyilvántartások jogszabályi háttere.

A gépjármű-nyilvántartás és az abból történő adatszolgáltatás több panaszban is szerepel. Álláspontunk szerint e kérdéskört mielőbb törvényben kellene szabályozni. (83/A/1997, 443/A/1997, 614/A/1997, 716/A/1997)

Konkrét panasz kapcsán derült ki, hogy szabálysértési ügyekben az iratok között esetenként az érintett büntetett előéletére vonatkozó adatok is szerepelnek. Az adatvédelmi biztos emiatti aggályainak ajánlásban adott hangot (lásd a Mellékletet). Az ajánlásban foglaltakkal a belügyminiszter és az országos rendőrfőkapitány is teljes mértékben egyetértett. Ez az eset újabb példa arra, hogy a jogszabályok változtatása során olykor elfelejtődnek bizonyos kapcsolódó jogszabályi rendelkezések, így fennmaradnak indokukat vesztett törvényi előírások. (153/A/1996)

Nemzetbiztonsági szolgálatok

A nemzetbiztonsági szolgálatok a személyes adatok védelme szempontjából nagy figyelmet érdemelnek. Ennek egyik oka, hogy ezen szervezetek tevékenységének alapvető célja információk — köztük személyes, sőt különleges adatok — kezelése. A másik ok, hogy adatkezelésüket — a tevékenység alapvetően titkos jellege miatt — kívülállók csak igen korlátozott mértékben ismerhetik meg és ellenőrizhetik. A törvényi előírások az országgyűlési biztosok számára korlátozott körben teszik lehetővé a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének vizsgálatát. Az adatvédelmi biztos ebből a szempontból valamelyest privilegizált helyzetben van, hiszen számára az adatkezelések vizsgálatára a jogszabályok tágabb lehetőséget biztosítanak, — az adatkezelés jogszerűségének megállapítására — akár helyszíni ellenőrzést is lehetővé tesznek.

A polgárok — részben a titkosság, részben a múlt öröksége miatt, érthető módon — egyfelől érdeklődnek a titkosszolgálatok tevékenysége iránt, másfelől bizalmatlanok vele szemben.

A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységére vonatkozó beadványaink azt mutatják, hogy az érdeklődés legtöbbször a

titkos eszközökkel történő információgyűjtésre vonatkozik. A panaszokban legtöbbször azt kifogásolják, hogy az illetőt „megfigyelik", „lehallgatják". A beadvány alapján sokszor nem is volt egyértelmű, hogy a panaszos tulajdonképpen a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét kifogásolja-e, mivel Magyarországon jogszerűen több szervezet folytathat titkos információgyűjtést. A panaszosok viszont nem hivatkoztak olyan konkrét tényre, mellyel alátámasztották volna panaszukat, illetve támpontot adtak volna ahhoz, hogy a kifogásolt tevékenységgel vádolt szervezetet azonosítani lehessen. Ezen esetekben általában azt tudjuk javasolni a beadványozóknak, hogy első lépésként forduljanak a titkos információgyűjtésre felhatalmazott szervezetekhez, és ha nem tartják kielégítőnek az onnan kapott választ, akkor azt jelezzék nekünk. (254/A/1997, 537/A/1997, 709/A/1997)

A múlt megismerésének feltételei akár meg is teremtődhettek volna a Történeti Hivatal felállításával, hiszen az érintettek elvileg ezen intézmény közreműködésével élhetnének információs önrendelkezési jogukkal, és betekinthetnének a rendszerváltozás előtt keletkezett titkosszolgálati irataikba. Ez a kérdéskör azonban továbbra sem tekinthető lezártnak, hiszen a korábbi titkosszolgálati iratok kezelésével kapcsolatban számos részlet megoldatlan maradt, ami sok vitát eredményez napjainkban is. A törvény által bevezetett megoldás több pontjában sem felel meg azon kritériumoknak, melyeket a jogszabály megalkotását megelőzően, még 1996 elején egy adatvédelmi biztosi ajánlás tételesen megfogalmazott. Ráadásul a törvényben meghatározottak végrehajtása is elhúzódik, hiszen a jogutód szervezetek még nem teljesítették iratátadási kötelezettségüket.

A Nemzetbiztonsági Hivatal által 1990—95 között jogellenesen folytatott biztonsági ellenőrzések érintettjeinek értesítése 1997-ben befejeződött. Sajnálatos, hogy az adatvédelmi biztosi ajánlás megszületését követően közel másfél évet vett igénybe a tájékoztatás gyakorlati megvalósítása. Ezen hosszadalmas ügyintézés már csak azért sem volt előre látható, mert az ajánlásban foglaltakat annak címzettje ellenvélemény nélkül, azonnal elfogadta. Az értesítési kötelezettség teljesítését azonban nagy mértékben megnehezítette, hogy sok esetben utólag szinte kideríthetetlen volt, ki rendelte el az ellenőrzést.

A nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter 80 évre államtitokká minősítette az olajügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságnak küldött levelét. Parlamenti képviselők egy csoportja kifogásolta a levél minősítésének jogosságát, és kérte, hogy azt az adatvédelmi biztos vizsgálja felül. Vizsgálatunk megállapította, hogy az államtitokká minősítés a levél tartalma alapján jogszerű, ellenben annak időtartama indokolatlanul hosszú, így azt csökkenteni kellene. A nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter a minősítés időtartamát véleményünk figyelembevételével 30 évre változtatta. Az adatvédelmi biztos — a Mellékletben közölt — ajánlásában ugyanakkor nyomatékkal hangsúlyozta, hogy az ügy érdemét érintő közérdekű adatokról megfelelő formában tájékoztatni kell a nyilvánosságot. (232/A/1997)

Konkrét panasz kapcsán merült fel problémaként, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok adatkezelésének korlátozott megismerhetősége a bírósági eljárások során is feloldhatatlan ellentmondásokhoz vezethet. A nemzetbiztonsági szolgálatok adatkezelésével kapcsolatos, az érintett által peres úton rendezni kívánt vitás ügyek elbírálásához ugyanis nélkülözhetetlen lenne az, hogy a kifogásolt adatkezelést a bíróság megismerhesse. A hatályos jogszabályi előírások ellenben nem garantálják a bíróság számára a szükséges mértékű betekintés lehetőségét. A szükséges információk hiányában viszont a bíróság képtelen határozni a vitás kérdésben. Ezen esetekben az adatvédelmi törvény kizárja az adatvédelmi biztoshoz fordulás lehetőségét, de a konkrét ügyön túlmutató, a problémakör megoldását segítő iránymutatással feltétlenül hozzá kell majd járulnunk az ellentmondásos helyzet megoldásához. Az ügy lényegét a bíróságokról szóló alfejezetben ismertetjük. (800/K/1997)

Honvédség

A Magyar Honvédség a legnagyobb adatkezelők közé tartozik; a sorállományú katonák mellett nyilvántartást vezet a szerződéses és hivatásos állományról is. Mégis kevés panasz érkezik a honvédség adatkezelései ellen: egyelőre nem eldönthető, hogy azért, mert ezeket az adatkezeléseket a törvény igen részletesen szabályozza, s a honvédség általában eszerint jár el, vagy a jelenség a adatkezeléssel érintettek kiszolgáltatott helyzetével is magyarázható.

A Honvédkórház tervezett privatizációjára hívta fel egy panaszos a figyelmünket. Kérdései arra irányultak, hogy a volt és a jelenlegi betegek adatait át lehet-e adni az új tulajdonosnak (amely nem kizárt, hogy külföldi székhelyű intézmény). A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a 2424/1995. (XII. 28.) Korm. határozat az MH Központi Honvédkórház rekonstrukciós beruházás társasági alapon történő befejezéséről, illetve üzemeltetéséről rendelkezik a Honvédkórház privatizációjáról, a 4. pont szerint 1996. II. félévében meg kellett volna alakítani a gazdasági társaságokat, azonban ez nem történt eddig meg, a privatizáció késik. (1/K/1997) Az ügyet részletesebben a konzultációs vizsgálatainkról szóló fejezetben tárgyaljuk.

Egy ügyvéd által képviselt külföldi tulajdonú cégnek jogvitája támadt a HM Beszerzési Hivatalával (HM BH). A jogvita eldöntése szempontjából különös jelentősége volt annak a ténynek, hogy a HM BH mint költségvetési szerv mikor jött létre, mikor jegyezték be a nyilvántartásba. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 88. § (4) bekezdése szerint költségvetési szerv a nyilvántartásba történő bejegyzéssel jön létre, s e nyilvántartás adatai nyilvánosak. Az ügyvéd adatbetekintési kérelmére a HM BH először nem válaszolt, ekkor fordult az adatvédelmi biztos irodájához.

Az adatvédelmi biztos felkérése alapján munkatársaink helyszíni vizsgálatot kívántak tartani a HM BH-ban, azonban ezt a hivatal megakadályozta. Munkatársaink nem kaptak engedélyt a belépésre, és a hivatalvezető titkárnője szerint nem akadt olyan dolgozójuk, aki hajlandó lett volna az ügyben személyesen felvilágosítást adni. Ezek után az adatvédelmi biztos telefaxon küldött levelében Keleti György miniszter tudomására hozta a történteket, és tájékoztatta arról, hogy a HM BH megsértette az Avtv.-t, amikor az adatvédelmi biztos munkatársai helyszíni vizsgálatát meghiúsította.

A miniszter közbelépésének köszönhetően a HM BH rövid időn belül késznek mutatkozott munkatársaink fogadására. A vizsgálat során kiderült, hogy nyilvántartásuk nem papíralapú, hanem szá-

mítógépes. Az adatok között számos állam- és szolgálati titkot tartalmazó adat is van, ezért ebbe az adatbázisba nem engedhetnek betekintést. A jövőben lehetőséget fognak teremteni ahhoz, hogy a betekintést kérő polgárok a kért információkhoz hozzájuthassanak. (264/A/1997)

A II. világháborús veszteségi kartonok mágneslemezre vitt adatait az MHKI végleges felhasználásra átadta 1996-ban a Lakitelek Alapítvány részére, azzal a céllal, hogy a keresőszolgálat számára általános felhívást jelentessenek meg. Az ügyet részletesen a konzultációs tevékenységünket ismertető fejezetben tárgyaljuk. (696/K/1997)

Bíróságok

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény — követve az európai országok többségének megoldását — nem hatalmazza fel az ombudsmanokat arra, hogy a bíróságok ítélkezési tevékenységét, illetve döntéseit vizsgálhassák. Jogállami alkotmányunk egyik alaptétele a bíróságok függetlensége.

Az adatvédelmi biztos eljárása ugyanakkor — eltérően a többi országgyűlési biztosétól — meghatározott körben érintheti a bíróságok működését, mivel az adatvédelmi törvény alapján vizsgálati jogosultsága minden adatkezelőre, illetve minden adatkezelésre kiterjed.

Az Alkotmány és az előbb említett két törvény alapján értelemszerű ugyanakkor, hogy a bíróság előtt folyó olyan ügyben, melynek tárgya a személyes adatok védelméhez fűződő jog vagy az információszabadság, az adatvédelmi biztos sem folytathat vizsgálatot. 1997 folyamán a bíróságokat 19 ügy érintette. Ezek zömében érdemi állásfoglalásra vagy azért nem került sor, mert a beadvány tárgya nem adatvédelem volt, vagy mert éppenséggel az adatvédelemmel vagy információszabadsággal kapcsolatos jogvita már a bíróság előtt folyt.

Ezért nem foglalkoztunk például azzal a panasszal, melyet egy előzetes letartóztatásban lévő polgár nyújtott be, aki ellen a vád államtitoksértés volt. (48/A/97)

Érkezett ugyanakkor néhány olyan, a bírósági eljárással összefüggő adatkezelést érintő beadvány, melyben az adatvédelmi biztosnak — anélkül, hogy ezzel a bírói függetlenséget érintette volna — állást kellett foglalnia.

Egy panaszos azt kifogásolta, hogy a büntetőeljárásról szóló hatályos törvény nem nyújt védelmet a kiskorú tanú számára, mivel nevének elhangzása a tárgyalás során elkerülhetetlen. Az új büntetőeljárási törvény időközben megszületett tervezete megnyugtató módon igyekszik e kérdést szabályozni. Kimondja ugyanis, hogy kivételesen indokolt esetben — egyéb adatai mellett — a tanú neve is titokban kezelhető. Ezekben az esetekben a tanú adatait csak az ügyben eljáró nyomozó hatóság tagja, az ügyész, illetve a bíróság ismerheti. (73/A/97)

Ugyancsak jogszabály-módosításra volt szükség abban az ügyben, amelyet az adatvédelmi biztos még egy, 1996 novemberében érkezett panasz alapján vizsgált. A gondnokság alá helyezettek személyes adatainak kezelésével kapcsolatban javasolta az igazságügy-miniszternek, hogy a Polgári perrendtartás 309. § (3) bekezdés módosításával a törvény biztosítsa, hogy a gondnokság alá helyezettekről szóló, a bíróság által vezetett jegyzék adatairól csak azok kaphassanak felvilágosítást, akik az ehhez fűződő jogi érdeküket igazolják. A javaslattal a miniszter egyetértett, a módosítást a parlament 1999. január 1-jei hatálybalépéssel elfogadta. (500/H/96)

Több szempontból figyelemreméltó az az ügy, melyben a Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság tanácsvezető bírája fordult az adatvédelmi biztoshoz. A bíró tájékoztatása szerint a felperes (egy állampolgár) a róla tárolt iratokba és adatokba betekintést, a személyét érintő jogellenes adatkezelés megszüntetését, a jogellenes adatoknak a nyilvántartásból való törlését kérte az Információs Hivataltól mint alperestől, mely az adatvédelmi törvény alapján — az állam külső és belső biztonságának védelmére hivatkozva — a kérelemben foglaltak teljesítését elutasította. Csupán annyit közölt a kérelmezővel, hogy vele kapcsolatosan „jogellenes adatkezelést nem végzett, illetve nem végez." Az Információs Hivatal a jogvita eldöntésére hivatott bíróságtól a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 44. § (2) és (3) bekezdésére hivatkozva szintén megtagadta az érdemi tájékoztatást. E rendelkezés szerint: „a Rendőrség, a Határőrség, a Vám- és Pénzügyőrség, a bíróság, az ügyészség és a büntetés-végrehajtási szervek a konkrét cél megjelölésével — a rájuk vonatkozó törvényben meghatározott feladataik ellátására, az ott meghatározott körben — a nemzetbiztonsági szolgálatoktól adatok igénylésére jogosultak. A nemzetbiztonsági szolgálatok adatközlése nem eredményezheti a nemzetbiztonsági szolgálatokkal együttműködő személy (adatforrás) felfedését. A titkos információgyűjtő módszer és forrás védelme érdekében az átadott adat felhasználására vonatkozóan a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói korlátokat határozhatnak meg." Az ügyben eljáró bíró arra hivatkozva fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy számára az adatvédelmi törvény szélesebb körű iratbetekintési jogot biztosít, mint a bíróság számára. Az Avtv. 26. §-a ugyanis kimondja: „Az adatvédelmi biztos a feladatai ellátása során az adatkezelőtől minden olyan kérdésben felvilágosítást kérhet, és az összes olyan iratba betekinthet, adatkezelést megismerhet, amely személyes vagy közérdekű adatokkal összefügghet. Az államtitok és a szolgálati titok az adatvédelmi biztost a §-ban szabályozott jogainak gyakorlásában nem akadályozhatja, de a titok megtartására vonatkozó rendelkezések rá nézve is kötelezőek. Az államtitkot vagy szolgálati titkot érintő adatkezelés esetén a fegyveres erőknél, a rendőrségnél és a nemzetbiztonsági szerveknél az adatvédelmi biztos a jogait csak személyesen gyakorolhatja." Az ügy a következő jogi dilemmákat hozta felszínre:

— az Alkotmány 50. § (1) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, az állampolgárok jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit". A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 141. § (5) bekezdése a bíróság feladatai között előírja, hogy „az elnök az előkészítő iratok és a rendelkezésre álló egyéb adatok alapján — amennyiben ez a per eldöntéséhez szükségesnek mutatkozik — a tárgyalás folytatására kitűzött határnapra a tanúkat, illetőleg a feleket személyes megjelenés végett megidézi, és beszerzi a bizonyítékul szolgáló iratokat." E törvény 119. §-a szerint az olyan tárgyalásról készült jegyzőkönyvet, amelyről a nyilvánosságot államtitok, szolgálati titok vagy üzemi titok megőrzése végett zárták ki, a felek, az ügyész és a perben résztvevő egyéb személyek számára lemásolni, kivonatot készíteni róluk nem szabad, az ilyen ügyekben az iratok megtekintésének is csak a bíróság elnöke által megállapított feltételek mellett van helye. A nemzetbiztonsági törvény előbb idézett rendelkezései ugyanakkor lehetetlenné teszik, hogy a bíróság az Alkotmányban és a törvényekben előírt feladatát teljesítve a polgár és a nemzetbiztonsági szolgálatok közötti adatkezelési jogvitában megalapozott döntést hozhasson,

— az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény, valamint az adatvédelmi törvény alapján az adatvédelmi biztos nem folytathat vizsgálatot egy bíróság előtt már folyamatban lévő ügyben, ugyanakkor a jelzett jogszabályi feltételek mellett a bíróság a szükséges információk hiányában nem tudja döntését meg-

hozni. Az adatvédelmi biztos elhárította, hogy a perben felmerült konkrét kérdésben állást foglaljon. Megkereste azonban a nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő tárca nélküli minisztert, aki megerősítette, hogy a szükséges garanciák hiánya miatt nem áll módjában a bírónak az adatkezelés jogszerűségéről tájékoztatást adni, pontosabban: azt a tájékoztatást adja, hogy adatkezelésük jogszerű. Az ügyet a beszámoló elkészítésekor még nem zártuk le. (800/K/97)

Már az előző évi beszámolónkban jeleztük azt az aggályos tényt — és ebben nem történt változás —, hogy a személyes adatok védelmével és a közvélemény tájékoztatásával kapcsolatos egyes lényeges szabályok az 1989-es alkotmánymódosítást és az adatvédelmi törvényt megelőzően született, alacsony szintű jogszabályokban, sőt jogszabálynak nem minősülő miniszteri utasításban szerepelnek [a bűnügyi és az igazságszolgáltatási tájékoztatásról szóló 10/1986. (XI. 1.) IM—BM együttes rendeletben, valamint a bíróság ügyviteli szabályairól szóló 123/1973. (IK. 1974. 1.) IM utasításban].

Önkormányzatok

A magyarországi helységek száma közigazgatási típus szerint az 1997. január 1-jei állapotnak megfelelően 3127 volt. Az önkormányzatokat változatlanul a nagy adatkezelők közé soroljuk, hiszen adatkezelésük, nyilvántartásaik valamennyi állampolgárt érintik. Az adatvédelmi biztoshoz beküldött beadványok száma alapján akár optimisták is lehetnénk. Ám ha azok tartalmát nézzük, beigazolódni látszik az a megállapításunk, hogy az állampolgárok még mindig nem kapnak kellő tájékoztatást arról, hogy információs önrendelkezési joguk érvényesítésére, a közérdekű adatok megismerésére milyen jogaik vannak, hogyan is intézhetik ilyen ügyeiket a „hivatalban".

Az önkormányzatok eljárását sérelmező beadványaink száma 1996-hoz viszonyítva emelkedett, arányaiban azonban változatlanul az összes beadvány közel 10%-a. Változás viszont, hogy a bepanaszolt személyes adatkezelések az önkormányzatok feladatkörébe tartozó teljes tevékenységi kört és az ehhez kapcsolódó valamennyi nyilvántartást érintették. A panaszok többsége az anyakönyvi és gyámügyi igazgatással, szociális igazgatással kapcsolatos eljárásokra, adatkezelésekre vonatkozott. Ezekben az esetben a hatóság vagy indokolatlan körben kért adatokat, vagy nem tett eleget adatszolgáltatási kötelezettségének.

Ismételten megállapítható a helyi közigazgatásban dolgozók jogértelmezési nehézségekből fakadó — sok esetben helytelen — jogalkalmazási gyakorlata, mely nem mindig a köztisztviselői kar hibája. A személyes adatok nyilvántartására és kezelésére vonatkozó, különböző időpontokból származó és különböző szintű hatályos jogszabályok rendelkezései sok esetben nincsenek összhangban egymással, valamint az adatvédelmi törvénnyel. Az információs önrendelkezési jog biztosítása, az adatvédelmi törvény szabályainak betartása érdekében jelentős előrelépésnek tekinthető, hogy a döntések meghozatala előtt önkormányzati jegyzők, köztisztviselők egyedi vagy általános ügyek kapcsán több esetben fordultak állásfoglalásért az Adatvédelmi Biztos Irodájához.

Vidéki — hivatalból indított — vizsgálataink, konzultációink és előadásaink során mi magunk is arra törekedtünk, hogy a különböző helyi adatkezeléseket megismerve, az adatvédelmi törvénynek megfelelően, a fentiekben említett jogszabályi ellentmondások feloldásában gyakorlati segítséget nyújtsunk. Meg kell említeni, hogy beadványaink vizsgálatát követően — nem egy esetben — azt állapítottuk meg, hogy jogsértés nem történt, a közigazgatási szerv eljárása nem sértette az Avtv. rendelkezéseit.

Anyakönyv, gyámügy

Először jelentek meg külön ügycsoportként azok a beadványok, melyek az indítványozók származására, örökbefogadására, szüleikre vonatkozó adatkérésekkel kapcsolatosak. Ezek az információk nemcsak a gyámhatóságoknál lévő iratokból ismerhetők meg, az anyakönyvi hivatalok születési, házassági, halotti anyakönyveiben és alapirataiban is szerepelnek.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 7. § (4) bekezdése alapján „a gyermeknek joga van származása, vér szerinti családja megismeréséhez és a kapcsolattartáshoz". A törvény 1997. november 1-jén lépett hatályba, rendelkezéseit az ezt követően indult eljárásokra kell alkalmazni. A törvény szabályai összhangban vannak az Avtv. rendelkezéseivel, így remélhető, hogy hatására ilyen típusú beadványaink száma csökkenni fog. Ugyanez nem mondható el az anyakönyvek vezetéséről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. tvr. anyakönyvi iratokba való betekintést szabályozó rendelkezéséről, mely kimondja, hogy ezen iratokba csak olyan állami szerv dolgozója tekinthet be, aki ehhez személyre szóló meghatalmazással rendelkezik. Jelenleg készül az anyakönyvi eljárás szabályait tartalmazó törvény tervezete, amelyet az előkészítők ígéretük szerint megküldenek véleményezésre az adatvédelmi biztosnak.

Egy panaszos kárpótlási igénye benyújtásával kapcsolatban örökbefogadásának, származásának körülményeiről kért tájékoztatást. Kérelmét, hogy betekinthessen az anyakönyvi és a gyámügyi iratokba, a közigazgatási hivatal elutasította. A beadvány időpontjában hatályos jogszabályok alapján a hatóságok jogszerűen jártak el. (80/A/1997)

Egy másik beadványban panaszosunk édesapja kilétét akarta megállapítani, ezért kérte, hadd tekintsen be a születési alapiratokba. Kérelmét a polgármesteri hivatal, a közigazgatási hivatal és a BM állampolgársági főosztálya is elutasította. Ebben az esetben is jogszerűen járt el a hatóság, mivel az alapiratok teljes ismertetése mások személyiségi jogainak sérelmével járt volna. Ugyanakkor az információs önrendelkezési jog mint alkotmányos alapjog olyan formában biztosítható, hogy konkrét esetekben a jegyző, illetve az anyakönyvvezető korlátozott betekintést engedélyezzen. (402/A/1997)

Az állami gondozott panaszos nagykorúságát követően szerette volna megismerni származásának körülményeit, a szüleiről fellelhető adatokat, iratokat. Kérését a hivatal csak részben teljesítette, újabb kérelmére pedig nem válaszolt. Az ügyben folytatott helyszíni vizsgálatot követően felszólítottuk a jegyzőt, tegye lehetővé a panaszosnak a gyámhatóságnál lévő iratok tanulmányozását, másolat készítését. (474/A/1997)

Sajnos, a BM illetékeseivel történt többszöri levélváltás ellenére sem rendeződött megnyugtató módon annak a panaszosnak az ügye, aki beadványával azért fordult hozzánk, mert a honosítási

eljárás során — az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda téves fordítása miatt — állampolgársági esküjét nem tudta magyar nevén letenni. A jogszabályi előírások alapján csak az állampolgársági eskü letételét követően kérhette — illetékmentesen — a téves anyakönyvi adatok kijavítását. (531/A/1997)

A már említett helytelen jogértelmezési gyakorlat okozta azt a sérelmet, mely miatt egy másik panaszos hozzánk fordult. Kárpótláshoz anyakönyvi kivonatot kért, helyette az anyakönyvi hivatal hatósági bizonyítványt adott ki részére, melyen feltüntette vallási hovatartozását. (A vizsgálatot részletesen az etnikai és vallási hovatartozásból eredő problémákat tárgyaló részben ismertetjük.)

Meg kell azonban említeni, hogy a jelenleg hatályos kárpótlási törvények értelmében egyetlen eljárás során sem kellett a kárpótlásra jogosultaknak felekezeti hovatartozásukat igazolni. (441/A/1997)

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy a gyámhatósági határozatban a büntetőeljárására vonatkozó adatok is szerepeltek. Megkeresésünket követően a jegyző elismerte, hogy ezek az adatok sajnálatos tévedés, illetve mulasztás miatt kerültek be a határozatba. Megállapítottuk, hogy a határozat adatvédelmi szempontból kifogásolható, egyben tájékoztattuk a panaszost, hogy személyes adatainak jogellenes kezelése miatt bírósághoz fordulhat. (683/A/1997)

Népesség-nyilvántartás

A választói névjegyzékből történő adatszolgáltatással kapcsolatban több beadványt is kaptunk. Egyetlen esetben sem fordult elő olyan panasz, mely arra irányult, hogy üzletszerzési vagy más egyéb célra a helyi népesség-nyilvántartásból adatokat szolgáltattak ki.

Egy vidéki polgármesteri hivatal jegyzője aziránt érdeklődött, hogy a helyi pártok részére milyen feltételekkel lehet átadni a választásra jogosultak névjegyzékét. Tájékoztattuk, hogy — az 1989. évi XXXIV. törvénynek a választás időpontjában még hatályban lévő 37. §-a szerint — a választás napja előtt 30 nappal, díjfizetés ellenében kiadhatja a listát, s ez vonatkozik az egyéni jelölt ilyen kérésének teljesítésére is. Az átadott lista személyi azonosítót nem tartalmazhat. (699/A/1997)

Egy indítványozó arról kért állásfoglalást, nem sérti-e az adatvédelmi törvényt, hogy a választók névjegyzékét közszemlére teszik. A válaszadás időpontjában még csak törvénytervezet volt a választási eljárásról, melynek a közszemlére tételre vonatkozó szakasza adatvédelmi szempontból nem tartalmazott kifogásolható rendelkezést. A választási eljárásról szóló 1997. évi. C. törvény 1997 novemberében hatályba lépett. (784/A/1997)

A panaszos sérelmezte, hogy az önkormányzat tulajdonát képező — kapualj-beépítéssel kialakított — lakás megvásárlása, illetve az adásvételi szerződés megkötése során derült ki, hogy a megadott lakcímen két azonos számú lakás található. A nyilvántartást többszöri kérelme ellenére sem helyesbítették, továbbra is a lakás bérlője maradt, így anyagi kár is érte. Megkeresésünket követően a polgármester arról tájékoztatott, hogy a lakás bérleti szerződését módosították, az adásvételi szerződésben már helyesen szerepel a lakcím. (417/A/1997)

Szociális igazgatás

A szociális igazgatás körében elsősorban a rászorultak támogatásával, megkeresésével, nyilvántartásával, valamint a segélyek igénylésével kapcsolatban kaptunk beadványokat. Többen sérelmezték, hogy a mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményében, a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban, szociális segélyben, illetve más ellátásban részesülőket az önkormányzatok vagyonnyilatkozat kitöltésére kötelezik. (813/A/1997, 900/A/1997)

A panaszos mozgáskorlátozottként közlekedési kedvezményt igényelt az illetékes önkormányzattól, ahol vagyonnyilatkozatot kértek tőle. Törvényi felhatalmazás hiányában azonban a vagyonnyilatkozat kitöltetése sérti az Avtv. szabályait. Megkeresésünket követően a polgármester arról tájékoztatott, hogy a vonatkozó kormányrendelet helytelen értelmezése folytán kérték a család vagyoni helyzetére vonatkozó adatokat. A vitatott nyomtatványokat kicserélték, az újakon a sérelmezett kérdések már nem szerepelnek. (200/A/1997)

Budapest Főváros Önkormányzata állásfoglalást kért arról, hogyan lehet a közüzemi díjkompenzációra rászorultakkal felvenni a kapcsolatot. Tájékoztattuk, hogy amennyiben a Fővárosi Önkormányzat — törvény felhatalmazása alapján — rendelkezik az érintettek adataival, úgy közvetlenül is megkeresheti őket. Amennyiben csak a kerületi önkormányzatoknak vannak birtokukban ezek az adatok, akkor az értesítés jogszerű módja az, hogy a Fővárosi Önkormányzat eljuttatja a tervezett szórólapot részükre, és ők intézkednek az érintettek tájékoztatásáról. Az Avtv. alapján az érintettek hozzájárulása, illetve törvény felhatalmazása hiányában az adatkezelő kerületi önkormányzat nem adhatja át a személyes — és különleges — adatokat tartalmazó nyilvántartást a Fővárosi Önkormányzatnak. (61/A/1997)

Szabálysértés

Egy állampolgári beadvány vizsgálatát követően az adatvédelmi biztos közleményt adott ki az önkormányzati szabálysértési hatóság adatkezelésével kapcsolatban. A közlemény teljes szövege a Mellékletben olvasható, főbb megállapításai a következők voltak:

Egyes esetekben a rendőrség az irategyüttes részeként átadja az önkormányzati szabálysértési hatóságnak az érintett büntetett előéletére vonatkozó adatokat. A jogszabályok e kérdésben ellentmondásosak, ezért az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a célhozkötöttség hiánya miatt a bűnügyi nyilvántartásból nem adható információ az érintett korábbi elítéléséről sem a rendőrségi, sem az önkormányzati szabálysértési hatóságnak. Az Avtv. felhatalmazása alapján a biztos felkérte a belügyminisztert, vizsgálja felül erről szóló rendeletét és utasítását, kezdeményezze a bűnügyi adatszolgáltatásról szóló tvr. vonatkozó paragrafusainak módosítását, valamint a bűntettesek nyilvántartásáról szóló törvényi koncepció kialakításánál legyen figyelemmel az ajánlásban foglaltakra.

Egy vidéki lap újságírója sérelmezte, hogy az önkormányzat szabálysértési előadója, majd jegyzője nem adott felvilágosítást a közerkölcsöt sértő reklámot közzétevők szabálysértési bírságáról, illetve arról, hogy indult-e ellenük eljárás. A szabálysértési eljárás során kezelt adatok személyes adatnak minősülnek, nyilvánosságra hozatalukat törvény nem rendeli el, jelen esetben tehát az önkormányzat jogszerűen tagadta meg a kért adat kiadását. Az eset a személyes adatok védelmén túl a közérdekű adatok nyilvánosságával is összefügg, ezért erre vonatkozó állásfoglalásunk a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló fejezet önkormányzatokról szóló részében szerepel. (12/A/1997)

Adóigazgatás

Az adóigazgatást érintő beadványokban általában a személyazonosító- és adóazonosító jel egyidejű használatát, a helyi adókkal kapcsolatos adatkezeléseket kifogásolták.

Beadványában azt kérdezte egy panaszos, hogy jogosult-e az önkormányzati adóhatóság a magánszemélyek között létrejött ingatlan adásvételi szerződések, azaz „magántitkok" kezelésére. Tájékoztattuk, hogy az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény alapján az önkormányzati adóhatóság jogosult az adatkezelésre, ezek az adatok azonban adótitoknak minősülnek, illetéktelenek tudomására nem juthatnak. (11/A/1997)

Az egyik budapesti polgármesteri hivatal kommunális adófizetéssel kapcsolatban kötelező adatszolgáltatást kért. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény alapján az önkormányzat jogosult rendeletével kommunális jellegű adót bevezetni, így az annak bevallására és megfizetésére történő felhívás nem jogellenes. (450/A/1997)

Egy panaszos sérelmezte, hogy a helyi adóhatóság a helyi adó kivetéséhez adatszolgáltatásra hívta fel a lakásszövetkezetet: tagjai név- és lakcím adatainak átadására. A vizsgálat eredményeképpen megállapítottuk, hogy az adóhatóság nem rendelkezik törvényi felhatalmazással a kért adattovábbításra, az csak az érintettek hozzájárulásával lehetséges. Ugyanakkor az adóhatóság a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény alapján feladatai ellátásához a népességnyilvántartás szerveitől igényelhet név- és lakcím adatokat. (563/A/1997)

Képviselő-testület, polgármester

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény alapján a helyi önkormányzati jogok a településen választójoggal rendelkező választópolgárok közösségét illetik meg. A választópolgárok az önkormányzáshoz való közösségi jogaikat a testületbe választott képviselőik útján gyakorolják. A képviselő-testület és polgármester tevékenységével kapcsolatos beadványaink nagy része a közérdekű adatok fejezetben található. E részben az általános, állásfoglalást igénylő ügyek kaptak helyet.

Több beadványban kifogásolták a képviselő-testület, a polgármester személyes adatok kezelésével kapcsolatos eljárását, indokolatlan adatkérését.

A képviselő-testület hatáskörébe tartozik — többek között — a fegyelmi eljárások lefolytatása. Egy panaszos sérelmezte, hogy férje fegyelmi tárgyalása során az ő személyes adatait tartalmazó iratok is megismerhetővé váltak. A polgármester megkeresésünket követően azt a tájékoztatást adta, hogy a fegyelmi ügyet zárt tárgyaláson tárgyalták meg, a képviselőket pedig iratbetekintési jog illeti meg. (41/A/1997)

Több önkormányzati tisztségviselő kért állásfoglalást, hogy mely körben továbbíthatók a fenntartói jogokat gyakorló képviselő-testület tagjai részére az intézmények személyzeti-munkaügyi adatai. A képviselők teljes körű kimutatást kértek, ami az indítványozók szerint adatvédelmi szempontból aggályos. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény melléklete tartalmazza, hogy a nevelési-oktatási intézményben alkalmazottakról mely szervek részére továbbíthatók adatok. Ahhoz, hogy a képviselő-testület mint fenntartó megalapozott döntést tudjon hozni az intézmények költségvetéséről, gazdálkodásáról, szükséges az intézményekben foglalkoztatott dolgozók bizonyos személyes adatainak ismerete. A kért adatok tehát az alkalmazottak neve nélkül átadhatók. (152/A/1997, 74/A/1997)

Indítványában a panaszos a polgármester rendelkezését kifogásolta, mely szerint a település könyvtárából a könyvekre vonatkozó forgalmat az olvasók nevével és aláírásával együtt naponta le kell adni a Polgármesteri Hivatalba. A polgárok által olvasott művek, illetve olvasói szokások magánéletük, személyes adataik körébe tartoznak. Ezeknek az adatoknak a Polgármesteri Hivatalban való kezelése több szempontból nem felel meg az információs önrendelkezéshez való alkotmányos alapjog szabályainak. Levélben felszólítottuk a polgármestert, hogy utasítását haladéktalanul vonja vissza, és a már átvett adatlapokat semmisítse meg. A polgármester a kiadott utasítást visszavonta. Az ügyben írt levelünk teljes terjedelmében megtalálható a Mellékletben. (734/A/1997)

Az Országgyűlés Önkormányzati és Rendészeti Bizottságának elnöke kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását abban a kérdésben, hogy országgyűlési képviselők részt vehetnek-e a helyi önkormányzati képviselő-testület zárt ülésein. Tájékoztattuk, hogy az Ötv. 1994-ben bekövetkezett módosítása — az adatvédelmi törvény rendelkezéseinek figyelembevételével — azokban a tételesen felsorolt esetekben teszi lehetővé zárt ülés elrendelését, amelyekben fokozottan védendők az érintettek személyes adatai. A hivatkozott törvény taxatíve felsorolja azt is, kik vehetnek részt a zárt üléseken. Ettől eltérő rendelkezéseket az önkormányzatok szervezeti-működési szabályzata sem állapíthat meg. A jelenlegi törvényi szabályozás alapján tehát az országgyűlési képviselők nem vehetnek részt a képviselő-testület zárt ülésein. Ugyanakkor az országgyűlési képviselők jogállására vonatkozó törvény alapján az önkormányzatok kötelesek a munkájuk ellátásához szükséges felvilágosítást, tájékoztatást megadni. Annak nincs törvényi akadálya, hogy amennyiben igazolja vagy valószínűsíti, hogy képviselői közfeladatainak ellátásához szükséges a zárt ülések jegyzőkönyveibe betekinteni, úgy azok tartalmát megismerje. Ebben az esetben természetesen az érintettek személyiségi jogait köteles tiszteletben tartani. (316/K/1997)

Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal

Az adatvédelemmel kapcsolatos elvi kérdések tisztázásában, az adatvédelmi törvény értelmezésében fontos szerepet töltöttek be az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatallal kapcsolatos ügyeink. Annak ellenére, hogy 1997-ben mind az adóhivatallal kapcsolatos panaszügyek magas száma, mind az adatvédelmi biztos és az APEH közti viták sajtóvisszhangja valamiféle kibékíthetetlen ellentmondásra utalt, le kell szögezni, hogy az APEH vezetésével egész évben folyamatos és korrekt munkakapcsolatunk volt, amelyben mindkét fél arra törekedett, hogy a felmerült vitás kérdések a jogi követelményeknek megfelelően — és mindenekelőtt az adózó polgárok érdekében — oldódjanak meg.

Az elmúlt évben a legnagyobb visszhangot talán az a nyilatkozat váltotta ki, amelyet 1996. évi jövedelemadó bevallásuk kiegészítésére az APEH küldött több mint hetvenezer önálló tevékenységet folytató magánszemélynek. Telefonon, illetve írásban polgárok és szervezetek sokasága jelezte a nyilatkozattal kapcsolatos kifogásait, ezért augusztus 26-án az adatvédelmi biztos vizsgálatot indított, amelyet a szeptember 3-án kiadott ajánlása zárt. (126/K/1997)

A vizsgálat gyors befejezését segítette, hogy az ügy nem volt előzmény nélküli. Az APEH elnöke már február elején a nyilatkozat-tervezet első változatához kikérte az adatvédelmi biztos véleményét, majd munkatársi szintű konzultációkkal, illetve az újabb változat véleményezésével igyekeztünk segíteni, hogy adatvédelmi szempontból elfogadható megoldás szülessen egy törvényi kötelezettség érvényesítésére.

Miközben az APEH folyamatosan arra törekedett, hogy észrevételeinket figyelembe vegye, különböző okok miatt augusztus közepén mégis olyan nyilatkozatot juttattak el az

érintett adózókhoz, amelyben az általunk kifogásolt adatkörök közül több is szerepelt. A panaszbeadványok többségében is megfogalmazódott, hogy olyan adatok után érdeklődik az adóhatóság, amelyekhez talán nincs köze.

Az adatvédelmi biztos vizsgálata azt állapította meg, hogy az adóhatóság törvényi felhatalmazás alapján jogszerűen igényel kiegészítő adatokat azoktól a polgároktól, akiknek bevallott jövedelme nem éri el a mindenkori minimálbérre és a szakmai sajátosságokra tekintettel évente kialakított összeghatárokat. A szóban forgó nyilatkozatban kért adatok egy része azonban nem felel meg az adatvédelmi törvény előírásainak, mert túlmutat az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott adatkezelési célon, és nemcsak az adózó polgárokra vonatkozik. A nyilatkozatban olyan kérdések szerepelnek, amelyek firtatására a törvény nem ad felhatalmazást, ugyanakkor olyanok nem, amelyek esetleg magyarázatul szolgálnának arra, hogy az adózó miért az említett összeghatárnál kevesebb jövedelmet vallott be. Az adatvédelmi törvényt is sérti, hogy az adóhatóság visszamenőlegesen kötelezi a polgárokat olyan adatok szolgáltatására, amelyek valóságtartalmát esetleg hitelt érdemlően kell igazolniuk. Adatvédelmi szempontból a nyilatkozat azon kérdései tekinthetők jogszerűnek, amelyek csak az adózó személyéhez közvetlenül kapcsolódó kiadásokra, ráfordításokra, befektetésekre, valamint az adóbevallásában nem szereplő bevételeire vonatkoznak.

Ajánlásában az adatvédelmi biztos azt is leszögezte, hogy az adóhatóság a nyilatkozat azon adatait, amelyek közvetlenül nem az adózóra vonatkoznak, — az érintettek kifejezett hozzájárulása nélkül — az adóellenőrzés során nem használhatja fel. Az esetleges további eljárás során az adóhatóság csak az adózó kiadásaival, ráfordításaival, befektetéseivel összefüggően kérhet „hitelt érdemlő" igazolást. Ez azonban nem jelentheti a napi megélhetést szolgáló, életvitelszerű kiadások dokumentumokkal való igazolását. A polgárnak lehetőséget kell adni arra, hogy a megállapított összeghatárnál kevesebb jövedelmének okairól nyilatkozhasson. Az adatvédelmi biztos javasolta, hogy az adóellenőrzés lefolytatását, illetve az esetleges jogvita jogerős lezárását követően az adóhatóság a nyilatkozatokat semmisítse meg, illetve az adatokat törölje.

Az ajánlás hangsúlyozta, hogy az adóellenőrzés lefolytatására a jövőben alkotmányossági szempontból az a megnyugtató megoldás, ha a személyes adatoknak az ellenőrzéshez szükséges körét a jogalkotó törvénybe foglalja, s ezt a rendelkezést úgy hirdeti ki, hogy a polgárok adatszolgáltatási kötelezettségükkel az adóév első napjától számolni tudjanak. Az adatvédelmi biztos felkérte a pénzügyminisztert, hogy az ehhez szükséges törvénymódosítást kezdeményezze. A biztos az ügyben tartott sajtótájékoztatóján is kiemelte, hogy a pontatlan törvényi szabályozás miatt olyan helyzet alakult ki, hogy az érintett polgároknak csak akkor van esélyük — a számukra több szempontból is hátrányos — adóbecslés elkerülésére, ha nemcsak a saját adataikról nyilatkoznak, hanem bizonyos információkat adnak az úgynevezett „közös háztartásról" is. Az adóhatóság ugyanis így juthat olyan információkhoz, amelyek alapján valószínűsíthető, hogy az adózó bevallott jövedelme és egyéb forrása elégséges fedezetet nyújtott felhasználásaira.

Az ajánlásra reagálva mind az APEH elnöke, mind a pénzügyminiszter úgy vélte, hogy az adózóval közös háztartásban élők — nyilatkozatban igényelt — adatainak felhasználása jogszerű. Érvelésükben — egyebek mellett — külföldi tapasztalatokat, illetve nemzetközi szervezetek elvárásait is szóba hozták.

Végül az ajánlásban megfogalmazottak többségét — ha tartalmilag vitatva is — az APEH és a PM tudomásul vette, és a szükséges intézkedéseket megtette. Az APEH a második körben kiküldött levélben utalást tett arra, hogy az életvitelszerű költségeket nem kell dokumentálni, a vállalkozók nyilatkozhatnak a limit alatti bevallás okairól, s levélben értesítik az érintetteket az eljárás befejezéséről és a nyilatkozat megsemmisítéséről. A PM elkészítette az adózás rendjének módosítását, amit — egyebek mellett az Országgyűlés bizottságainak segítségével — végül is az adatvédelmi biztos javaslatai szerint fogadott el az Országgyűlés. (E törvénymódosításról, az 1997. évi nyilatkozat-tervezet véleményezéséről a jogszabály-véleményezésről szóló fejezetben szólunk.)

Az adatvédelmi biztos nemcsak „egyet nem értését", kritikai észrevételeit hangoztatta az adóhatósággal kapcsolatban, többször meg is védte a szervezetet, igazolva eljárása jogszerűségét. Az említett ügyben is nyomatékosan jelezte az adatvédelmi biztos, hogy a nyilatkoztatás jogszerű, ám annak módszere okozott gondot. További példaként említhetők az úgynevezett „egy százalékos" üggyel kapcsolatban érkezett panaszok, vagy a családi pótlékkal kapcsolatos adóhatósági ellenőrzések, amikor a polgárok és a média érdeklődésére jeleztük, hogy az általuk vitatott eljárások jogszerűek.

Egyes adóellenőrzési eljárásokkal kapcsolatban is érkeztek beadványok az adatvédelmi biztoshoz. Egy önkormányzat jegyzője az APEH által a szociális segélyekkel kapcsolatban előírt nyilatkozattételi kötelezettséget kifogásolta. A vizsgálat megállapította, hogy az SZJA-kedvezmény igénybevétele jogszerűségének ellenőrzésében az adóhatóság törvényi felhatalmazás alapján járt el, és az érintett személyek adatszolgáltatási kötelezettsége nem sérti személyes adataik védelméhez fűződő jogukat. (24/A/1997)

Egy másik panasz arról szólt, hogy az APEH megyei igazgatósága egy kereskedelmi cégtől azon üzleti partnerek adatait kérte, akik vásárlásának összege elérte vagy meghaladta az ötmillió forintot. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az adózás rendjéről szóló törvény, illetve a vonatkozó APEH-irányelv alapján jogszerűen nem igényelhetők ezek az adatok. E vélemény alapján az adóhatóság illetékes szakfőosztálya intézkedett a jogsértő gyakorlat megszüntetéséről. A panaszosnak küldött válasz a Mellékletben olvasható. (430/A/1997)

Központi Statisztikai Hivatal

Az év közepétől számos írásos panasz és telefonhívás érkezett a KSH gazdálkodó szervezeteket és személyeket érintő adatfelvételével kapcsolatban. A panaszosok kifogásolták az összeíráshoz használt kérdőív adattartalmát, az összeírók kiválasztását és a lebonyolítás módját, megkérdőjelezték a felmérés statisztikai voltát, kifejezték aggályukat a felvett adatok felhasználásával kapcsolatban.

Tekintettel arra, hogy a magyar adatvédelmi jogszabályok hatálya jogi személyekre nem terjed ki, a panaszok alapján

indított vizsgálat az egyéni vállalkozók, szellemi szabadfoglalkozásúak és az adószámmal rendelkező magánszemélyek adataira — ezen belül az adatkezelés alkotmányosságára és célhozkötöttségére —, vagyis arra a körre irányult, amelyben a gazdálkodói és a magánemberi minőség elválaszthatatlanul összefügg, így a felvett gazdálkodási adatok egyben személyes adatok is.

A vizsgálat nagy sajtónyilvánosságot kapott, egyebek mellett azért, mert nyilvánvaló volt az összefüggés a statisztikai regiszter pontosítását, feltöltését is szolgáló felmérés és a közigazgatás adatcentralizációs terveiben a KSH központi szerepe között. A vizsgálattal kapcsolatban az adatvédelmi biztos ajánlása a közeljövőben várható.

A társadalombiztosítás nyilvántartásai

Az év első felében többen kifogásolták, hogy a megyei egészségbiztosítási pénztárak a munkáltatóktól, az egyéni vállalkozóktól és magánszemélyektől (például a családi pótlék igényléséhez) a TAJ-szám mellett a személyi számot is igényelték. Megállapítottuk, hogy a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény végrehajtása során több mint negyed évet késett az egészségbiztosító pénztárak nyilvántartásainak személyi számról TAJ-számra való átállása, ezért — általában az érintettek írásos hozzájárulása alapján — az év első negyedében az ellátások folyósítása érdekében kérték a személyazonosítót is. (258/A/1997, 389/A/1997)

Egy országgyűlési képviselő beadványa alapján vizsgáltuk, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) a hatályos jogszabályok előírásainak megfelelően működteti-e vényellenőrzési rendszerét.

Megállapítottuk, hogy az OEP országos vényellenőrzési rendszere (OVER) jelenleg nem működik. A rendszer részbeni helyettesítésére területi szinten, a megyei központokba telepített, úgynevezett Kecskeméti Vényelemző Rendszer (KEVER) alkalmazásával oldják meg a vények ellenőrzését, úgy, hogy a közforgalmú gyógyszertárak mágneslemezen küldik meg a vények adatait (gyógyszert azonosító kód, gyógyszer mennyisége, társadalombiztosítási támogatás összege, vényvonalkód, a beteg TAJ-száma) a megyei pénztáraknak, ahol ezen adatok alapján széles körű gyűjtéseket és ellenőrzéseket lehet végezni. Ezen előkészítő munka alapján történnek a gyógyszerészi és orvosszakmai ellenőrzések.

A vényadatok között minden esetben továbbítják a beteg TAJ-számát is, mégpedig az adott gyógyszer adataival együtt. A felhasznált gyógyszerek alapján következtetéseket lehet levonni az érintett betegségére, tehát egészségi állapotára, így a vényadatok kezelése gyakorlatilag különleges adatok kezelését jelenti. Mindez különösen igaz, ha figyelembe vesszük, hogy a vényadatok a rendszerben évekre visszakereshetők. A vényellenőrzési rendszer működéséhez jelenleg teljes mértékben hiányzik a törvényi elrendelés, miniszteri rendeletekkel e hiányt nem lehet pótolni, tehát jelenleg jogszerű adatkezelésről nem lehet szó.

A fentiekre tekintettel az adatvédelmi biztos ajánlásában leszögezte, hogy vényellenőrzési rendszerben csak olyan vényadatok használhatók, melyek nem alkalmasak a beteg azonosítására. A vényellenőrzési rendszer keretében létrehozott adatbázisokban a vényadatok közül törölni kell a beteg azonosítására alkalmas adatokat. A gyógyszertárak a vényadatokat az 1997. évi XLVII. törvény hatálybalépését követően is csak anonimizált, a beteg azonosítására nem alkalmas formában továbbíthatják az egészségbiztosítási pénztár részére.

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóságok eljárását érintő néhány panaszt (például 814/A/1997) — mivel konkrét nyugdíj-megállapításra, illetve a nyugdíjfolyósítás módszerére vonatkoztak — adatvédelmi szempontból nem tudtuk elbírálni. Egy panaszos arra hívta fel figyelmünket, hogy a nyugdíjfolyósításhoz szükséges, háború előtti iratok selejtezés miatt hiányosan állnak rendelkezésre az igazgatóságoknál. (111/A/1997)

Az újcentralizmus folytatódik

Hivatalunk már 1996-ban érzékelte, hogy a magyar közigazgatás működési zavarainak (például a társadalombiztosítás rendszerben, a közterhek beszedésében, a közbiztonságban ténylegesen jelen lévő gondok) felszámolására lehetséges megoldásként előtérbe került a nagy nyilvántartási rendszerek összekapcsolása.

A múlt év elején az adatvédelmi biztos határozottan fellépett azzal a pénzügyminisztériumi elképzeléssel szemben, amely az állami közterhek beszedésének javítására egy egységes nyilvántartási rendszer kialakítását célozta meg. Véleményében egyebek mellett leszögezte:

„A tervezett rendszer az adatvédelem nemzetközileg elfogadott elveit (például az adatkezelések célhoz kötöttségének elvét, vagy az osztott információrendszerekre vonatkozó követelményeket) figyelmen kívül hagyja, és olyan rendszer létrehozását célozza meg, amely beleillik az állampolgárok totális ellenőrzését szolgáló egyéb — az elmúlt hónapokban felszínre került — kormányzati törekvések sorába. A nemzetközi gyakorlatban kevés példát lehet arra találni, hogy az eltérő céllal létrehozott és működtetett adatbázisokat olyan módon kapcsolják össze, ahogyan azt a jelentés javasolja. A személyiségi jogok javaslatból kiolvasható korlátozását ezért is elfogadhatatlannak tartom. E terv megvalósulása oly mértékben sértené az állampolgárok információs önrendelkezési jogát, melyre nincs alkotmányos indok. Az adatbázisok összekapcsolásának tervezett módja véleményem szerint akkor sem fogadható el, ha azt korszerű számítástechnikai módszerek alkalmazásával, virtuális adatbázis és központi index használatával kívánják megoldani, vagy ha az egy személy — egy hely — egy időpont elv érvényesítésével azt a hamis illúziót kívánják kelteni, hogy ez a központosított nyilvántartás az állampolgárok érdekét szolgálja.” (72/K/1997)

Február közepén az alkotmánytervezetre vonatkozó javaslatokat tárgyaló kormányülést követő sajtótájékoztatón elhangzott: a közteherviselés kötelezettségének meghatározása mellett azt is javasolja a kormány, hogy „a közterhek beszedhetősége érdekében az információs rendszerek e tekintetben összekapcsolhatók legyenek, így az ellenőrzési rendszer megfelelő módon érvényesülhet ezen a területen is.” Február végén már készen állt egy kormány-előterjesztés a társadalombiztosítási jogosultság ellenőrzésére alkalmas nyilvántartási rendszer kialakításáról és az országos nyilvántartási rendszerek összehangolásáról, amely azt tűzte célul, hogy „meg kell kezdeni a társadalombiztosítás nyilvántartási rendszerének átfogó, alapvető és a többi országos nyilvántartási rendszerrel összefüggő, összehangolt változtatását, a Központi Adategyeztető és Továbbító Országos Rendszer (KATOR) kialakításával”.

Az adatvédelmi biztos a kormányülést követően a sajtóban, majd március elején a fent említett, és néhány nap múlva elkészült új kormány-előterjesztések véleményezése kapcsán is jelezte, hogy a személyiségi jogok ilyenfajta korlátozását elfogadhatatlannak tartja. Úgy vélte, hogy „az előterjesztés — téves feltételezésekből, félremagyarázott tényekből, informatikus álmokból és vágyakból építkezve — olyan rendszer sürgős bevezetésére tesz javaslatot, amelynek adatvédelmi vetületei alkotmányossági szempontból aggályosak, és amely a korábbi történéseket, például az Alkotmánybíróság határozatait figyelmen kívül hagyja, vagy félreértelmezi." A második változattal kapcsolatban jeleztük: „Ezen változat érdeme, hogy már nem szerepelnek benne olyan kormányutasítások, amelyek a jelenlegi törvényi szabályozásokat figyelmen kívül hagynák. Ugyanakkor az előterjesztésből rövidsége miatt alig lehet megállapítani, hogy — a KATOR létrehozásának eltökélt szándékán, és azon kívül, hogy e rendszer gazdája a KSH legyen — valójában milyen módon működne a rendszer." (159/J/1997)

Kezdeményezésükre március közepén az adatvédelmi biztos fogadta a Pénzügyminisztérium és a KSH néhány vezetőjét, akik a — „az adót és a TB-járulékokat azonos szervezet és azonos módon szedhesse be" elvre épülő — kormányzati elképzelés alkotmányos követelményeknek megfelelő megoldásához, a megfelelő jogi keretek megteremtéséhez kértek segítséget.

A minisztérium törekvéseit méltányolhatónak minősítve az adatvédelmi biztos megfogalmazta kétségeit is. Nem könnyű olyan állami ellenőrzést növelő rendszert kialakítani, amelyet a polgárok elfogadnak, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy egyrészt a változtatásra azért kerülne sor, mert a jelenlegi rendszerek rosszul működnek, másrészt a rendszer egyik fontos eleme — a társadalombiztosítás — ma még nem állami intézmény, továbbá, mert az elképzelések megkérdőjelezik — az Alkotmánybíróság határozatai nyomán — közelmúltban kialakított, három azonosító jelre épülő személyazonosítási rendszert. Nyomatékosan aláhúzta: „Az elmúlt napokban — a minisztériumtól véleményezésre — megkapott előterjesztésekből az tűnik ki, hogy az állam olyan információs túlhatalomra törekszik, amit nem lehet támogatni."

Az adatvédelmi biztos aláhúzta, hogy nem kívánja akadályozni a közigazgatás működését. Kiemelte, hogy a tervezett rendszer működtetésével indokolatlan a KSH-t megbízni, mivel a szóban forgó nyilvántartási feladat idegen a statisztikai tevékenységtől. Az elhangzottak figyelembevételével úgy vélte, hogy — a törvényi feltételek megteremtésével — egyik lehetséges megoldásként például a KÖNYV Hivatal adatállományát ki lehet egészíteni a munkáltatókra vonatkozó adatokkal, és így olyan adatállomány alakulhat ki, amely lehetővé teszi a kormányzat által igényelt ellenőrzést. Az egyéb adatállományok összekapcsolását vagy más célt (például az új rendszerű nyugdíjbefizetések vezetését) szolgáló — a polgárok által is átlátható — rendszerek csak a megfelelő törvényi követelmények teljesítése után alakíthatók ki.

Áprilisban, miközben az új nyugdíjrendszerről készült törvényjavaslat-tervezetben úgy fogalmazódnak meg a társadalombiztosítási szervek, a magánnyugdíjpénztárak által kezelt személyes adatok köre és ezen adatok továbbításának főbb szabályai, hogy nem volt utalás egy központi adatkezelő szervezet működtetésére, a kormány arról hozott határozatot, hogy „az információs rendszerek összehangolására, egyeztetésére Központi Adategyeztető és Továbbító Országos Rendszert (KATOR) kell létrehozni. Ezzel párhuzamosan meg kell oldani a társadalombiztosítás nyilvántartási rendszerének, a Nyugdíjigazgatási és Egészségbiztosítási Világbanki Projektnek (PAHIP) és a KATOR-nak az összehangolását. A nyilvántartási rendszerek informatikai összehangolása a Központi Statisztikai Hivatal feladata."

Az adatvédelmi biztos július közepén az alábbi levelet küldte a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkárának:

„Birtokomba jutott a Pénzügyminisztérium által készített a nyugdíjreformmal kapcsolatosan 1998. január 1-jétől életbe lépő adatszolgáltatási, nyilvántartási, ügyviteli feladatok ellátásához szükséges feltételek megteremtése című kormány-előterjesztés tervezete... Annak ellenére, hogy a tervezet a polgárok teljes körét érintő, alapvető fontosságú adatkezelési kérdésekkel foglalkozik, a tervezetet... nem kaptam meg véleményezésre.

Minthogy ily módon a fenti tervezettel kapcsolatos álláspontomat nincs módom írásban kifejteni, nyomatékkal kérem, hogy Államtitkár Úr e levelem tartalmát, különösen az alábbiakat, a kormányülésen ismertesse.

A tervezetben foglalt adatgyűjtési rendszer egész koncepciója, különösen a Központi Adategyeztető és Továbbító Országos Rendszer (KATOR) terve súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel, és ellentétes mind az Alkotmánybíróság határozataival, mind a hatályos adatvédelmi törvényi szabályozással, mind pedig az adatvédelmi biztos állásfoglalásával. Ellentétes továbbá a kormányzati szervek felelős képviselőinek a sajtóban, illetve az adatvédelmi biztossal folytatott tárgyalásai során elhangzott, az adatvédelmi aggályokra megfogalmazott nyilatkozataival."

Július 23-án az adatvédelmi biztos arról tájékoztatta a pénzügyminisztert, a munkaügyi és a népjóléti minisztereket, a KSH elnökét, az Országos Egészségbiztosító Pénztár és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatóit, hogy a vonatkozó „törvények felhatalmazása alapján — figyelemmel a személyes, köztük különleges adatok tömeges felhasználására, a jelentős anyagi erőforrásokkal megvalósítandó információs rendszerrel kapcsolatban várható társadalmi érdeklődésre, valamint a hozzám érkezett beadványokra — a nyugdíjreformmal összefüggő adatkezelések — köztük kiemelten a tervezett Központi Adategyeztető és Továbbító Országos Rendszer (KATOR) — alkotmányosságának, az adatvédelmi és adatbiztonsági követelmények megtartásának, továbbá a közérdekű adatok nyilvánossága érvényesülésének ellenőrzésére hivatalból vizsgálatot indítottam." (530/H/1997)

Miközben a vizsgálat jelenleg is folyik, az adatvédelmi biztos hivatala írásos vélemények készítésével és személyes konzultációk útján közreműködik az új nyugdíjrendszer működéséhez elengedhetetlenül szükséges aktuális adatkezelési teendők, valamint az alkotmányos követelményeknek megfelelő adategyeztetési módszer(ek) kialakításában. E tevékenysége során folyamatosan igényli a témában érintett valamennyi szervezet véleményét, elemzi az általuk kidolgozott alternatív megoldásokat is.

Az adatkoncentrációs törekvések egy másik példájaként találkoztunk július elején a legnagyobb napilap címoldalán azzal a hírrel, miszerint a VPOP-n napokon belül munkába áll a Nemzeti Számítógép Központ, amely magánszemélyek, vállalkozók és vállalkozások kérésére igazolást ad ki arról, hogy van-e vám-, adó- vagy társadalombiztosítási tartozásuk. A cikk azt sugallja, hogy e központ működtetésére azért van szükség, mert a vámtörvény módosítása nyomán csak az a vállalkozó, vállalkozás tekinthető vámfizetés szempontjából megbízhatónak, aki, illetve amely — például az e központból beszerezhető igazolással — tanúsítja, hogy nincs köztartozása.

Az adatvédelmi biztos azonnal levélben fordult a Vám- és Pénzügyőrség országos parancsnokához: „...Miközben örömmel vettem tudomásul a cikk azon megállapítását, miszerint a számítógépes adatbázisokat kezelő szoftverek megtervezésekor, illetve a központ munkarendjének kialakításakor az adatvédelmi törvény előírásait és az adatvédelmi biztos e témában korábban kiadott állásfoglalásait is figyelembe vették, jelezni kívánom, hogy egyrészt a vámtörvény módosításához érdemi észrevételek megtételére nem volt lehetőségem, másrészt az elmúlt hónapokban többször is kifogásoltam azon kormányzati törekvéseket, amelyek — a köztartozások figyelemmel kísérése, nyilvántartása céljából — a különböző céllal létrehozott és működtetett nyilvántartások összekapcsolására irányultak.

Mivel az újsághír szerint a Nemzeti Számítógép Központ tevékenységét hamarosan megkezdi, kérem, soron kívül tegye lehetővé, hogy a működésével kapcsolatos — adatvédelemre és adatbiztonságra vonatkozó — jogszabályokat, szabályzatokat és egyéb dokumentumokat megismerhessem."

Az országos parancsnok arról adott tájékoztatást, hogy „a PHARE segélyprogram keretében a Vám- és Pénzügyőrség valóban jelentős mennyiségű, élvonalbeli technológiai színvonalú hardver és szoftver eszközt vásárol... A VPOP és az APEH együttműködési szerződés keretében keresi annak lehetőségét, hogy a mindkét szervezet számára szükséges információkat egyszerű, automatizált módon kezelhetővé tegye. Ez az elképzelés jelenleg csak a helyzetfelmérést megelőző előkészítő fázisnál tart, amelyben a vám-, jövedék-, adó-, jogi és számítástechnikai szakértők a törvény adta lehetőségeket és az azok által megengedett technikai megoldásokat vizsgálják. A közös elképzelés vázlatának elkészültekor kérni fogjuk Adatvédelmi Biztos Úr véleményezését..." (495/H/1997)

Ez az eset — az adatkoncentrációs közigazgatási törekvések bizonyítása mellett — alátámasztja azt a több vizsgált ügy kapcsán már érlelődő véleményünket, hogy a személyiségi jogok, az adatvédelmi követelmények súlyos megsértéséhez vezethetnek a különböző szervek közti, bizonytalan jogi alapokon nyugvó együttműködési megállapodások, közös intézkedési tervek. Például az APEH—VPOP, a Rendőrség—VPOP, a Rendőrség—Közterületfelügyelet, a Borkommandó, az NBH—BM Adatfeldolgozó Hivatal közötti megállapodások legtöbbször információcserére vonatkoztak, vonatkoznak, amiket pedig csak törvényben lehet szabályozni.

Alkotmányos visszásságot, esetleg törvénysértést okozhat, ha az állami szervek szerepei összemosódnak, s a felelősség sem ragadható meg egyértelműen, ha egymás feladatainak végrehajtásában való közreműködést vállalnak. Ilyen esetekben a szervezetek tévútra tévedhetnek, hiszen az együttműködés során a szervezetek jogosítványai, feladatai összekeveredhetnek, felelősségük elsikkadhat, jogosulatlanul vagy jogszerűtlenül használhatják egymás adatállományait, és mindezekkel a polgárt méltatlan helyzetbe hozhatják.

Szektorális adatkezelések

Egészségügy

Az egészségi állapotra vonatkozó személyes adatok az adatvédelmi törvény értelmében különleges adatnak minősülnek. Ennek elismerését jelzi az a tény is, hogy 1997-ben a parlament elfogadta az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről szóló törvényt (1997. évi XLVII. törvény).

Az orvos gyógyító munkája során olyan bizalmas adatokat tud meg a betegről, elsősorban annak egészségi állapotáról, melyek fokozott védelmet igényelnek. Az orvosi titoktartás körébe tartozik minden, a megbetegedés körülményeivel és a vizsgálattal, illetve a gyógykezeléssel kapcsolatban megtudott, a betegre vonatkozó adat. Természetesen a titoktartás követelménye nemcsak az orvosra érvényes, hanem az egészségügyi személyzet minden más tagjára is. Az orvosi titoktartás nem vonatkozik a betegtársra, de a polgári jog általános titokvédelmi szabályai őt is kötik, és azok megszegéséért felelősséggel tartozik. Az orvosi titok körébe tartozó információk harmadik személlyel csak a beteg hozzájárulásával, vagy az egészségügyi adatok kezeléséről szóló törvény által megszabott feltételek megléte esetén közölhetők.

1997-ben is nagy számban érkeztek az Adatvédelmi Biztos Irodájához az egészségügyi adatok kezelését érintő panaszok, bejelentések vagy konzultációs igények. A panaszosok között egyaránt megtalálhatók voltak orvosok és betegek, az egészségügyi igazgatás szereplői, illetve elkeseredett hozzátartozók. Viszonylag nagy számban fordultak elő visszatérő gyakorlati problémákra utaló panaszok — például amiatt, hogy lehetetlen hozzájutni az orvosi iratokhoz —, annak ellenére, hogy ezt a jogosultságot az „új" törvény már egyértelműen garantálja.

Egy háziorvos azért fordult hozzánk, mert az ÁNTSZ kerületi szerve — egy rákszűrő program kiterjesztése érdekében — a kezelőorvostól bekérte a tünet- és panaszmentes személyek adatait. Az egészségügyi adatkezelésről szóló törvény pontosan szabályozza, hogy milyen betegségek esetén kötelező átadni az ÁNTSZ-nek a beteg adatait, mikor kötelező szűrővizsgálatot elrendelni stb. A nem beteg személyek adatai nem tartoznak ebbe a körbe. A programról való tájékoztatásra létezik más mód is, például nyilvános felhívás, a háziorvosok közvetítése, szórólapok, az ÁNTSZ költségén az orvosoknak küldött levelek révén. (236/K/1997)

Egy másik ügyben a gyógyszergyáraknak való adattovábbítást vizsgáltuk. Rámutattunk arra: nincs olyan törvényi rendelkezés, mely felhatalmazná a kezelőorvost, hogy a betegek személyes adatait a gyógyszergyáraknak átadja, ezért a betegek nevét vagy

monogramját csak írásban tett hozzájárulásokkal lehet átadni. A név vagy a monogram helyett kapcsolati kód alkalmazható, mellyel folyamatos adatszolgáltatás alapján a gyógyszergyár a beteg egészségi állapotának alakulását nyomon tudja követni, de nem azonosíthatja a beteget. (637/A/1997)

A Balassa János Kórház és Rendelőintézet felszámolásával kapcsolatban több beteg aggódott adataik sorsa miatt. A végelszámoló tájékoztatott minket, hogy a betegek egészségügyi dokumentációjának egy része a Főpolgármesteri Hivatal irattárába került rendezés céljából, az utolsó 10 év anyaga pedig a Péterffy Sándor utcai, az Újpesti, illetve az Erzsébet Kórházba került szétosztásra. Az ügyet még vizsgáljuk, de a felszámolás alá kerülő vagy privatizálandó kórházak irathagyatéka valószínűleg sok problémát vet fel a jövőben is. (58/A/1997)

A gyógyszerárak közérdekűségével kapcsolatban fordult hozzánk egy újságíró. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a gyógyszerárak listája közérdekű adatokat tartalmaz. Téves az OEP főigazgatójának azon érvelése, miszerint a gyógyszeráraknak az OEP munkatársai által elkészített csoportosítása és feldolgozása polgári jogi értelemben védendő „szellemi alkotás". (40/A/1997)

A Ceglédi Mentőállomás hetente tájékoztatta a helyi újságot az érdekesebb öngyilkossági esetekről, így a történtek, az érintettek monogramja, valamint lakóhelye alapján környezetük könnyen azonosíthatta az öngyilkosságot megkísérlőket. Az újság figyelmét felhívtuk a jogsértő gyakorlat megszüntetésére. Az ügyet részletesebben lásd a Sajtó alfejezetben. (586/A/1997)

Egy másik ügyben droghasználat okozta rosszullét miatt hívták a mentőket. A mentőállomás vezetője értesítette a rendőrséget is, így a mentőegységgel egyidejűleg rendőrök is érkeztek a helyszínre, és a panaszosok ellen kábítószerrel való visszaélés bűncselekményének alapos gyanúja miatt büntetőeljárást indítottak. A mentőszervezet — mint egészségügyi szerv — feladata a gyógyítás, és nem a feljelentés. A helyszínen tapasztalható támadás vagy fenyegetettség észlelése esetén a mentősöknek módjuk van testi épségük érdekében „visszavonulni", és rendőri segítséget hívni, de — különös tekintettel az orvosokra és az egészségügyi dolgozókra vonatkozó titoktartási kötelezettségre — az Országos Mentőszolgálat a segítségért hozzá forduló, rosszullétük miatt gyógykezelésre szoruló drogfogyasztókról nem tehet bejelentést a rendőrségnek. (522/A/1997)

Pszichiátriai betegek

A pszichiátriai és szenvedélybetegek adatai azért igényelnek más egészségügyi adatokhoz képest is kiemelt védelmet, mert ezek a betegek — időlegesen vagy tartósan — csak korlátozottan képesek érdekeik érvényesítésére és megvédésére. Személyes adataik érzékenységét növeli az is, hogy a társadalomban differenciálatlan kép, erős előítélet él róluk, ennek következtében adataik nyilvánosságra hozatala miatt hátrányos megkülönböztetés érheti őket. A pszichiátriai betegségben szenvedők esetében a jogok korlátozásának törvényi alapja mindig egy sajátos egészségi állapot, ami különleges garanciarendszer kiépítését és érvényesítését követeli meg. A beteg alapvető emberi jogai nem sérülhetnek, az egyik legfontosabb emberi jog, a személyes szabadsághoz fűződő jog pedig csak nagyon szigorú feltételek között korlátozható. Az ilyen kiszolgáltatott és sérülékeny állapotú emberek egészségügyi ellátása során az általános és speciális betegjogok érvényre juttatásának és tiszteletének nagy szerepe van. Emellett különleges szabályozást igényel az önrendelkezési jog és a személyes szabadsághoz való jog korlátozásával járó kötelező intézeti gyógykezelés.

A Rendőrség című alfejezetben ismertettük részletesen annak a vizsgálatnak a megállapításait, amelyet dr. Funk Sándor főorvos, a Fővárosi Önkormányzat Nyírő Gyula Kórháza Addiktológiai Osztályának vezetőjének panaszára indítottunk. Az ügyben kiadott ajánlás pontjai közül kettő érintette az egészségügyi intézmények adatkezelési gyakorlatát. Az adatvédelmi biztos javasolta a népjóléti miniszternek, hogy az 1998. január 1-jén hatályba lépő, az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 38. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazására tekintettel mielőbb szabályozza az egészségügyi intézményekben a betegek (és a kábítószer jellegű gyógyszerek) nyilvántartásait, a betegek adatvédelmi és személyiségi jogainak fokozott védelmével.

Azt is javasolta az adatvédelmi biztos, hogy a drogbetegeket gyógyító intézmények alakítsanak ki olyan betegnyilvántartási rendszert, amely alkalmas arra, hogy a pszichotrop anyagok felhasználásának rendészeti ellenőrzése során a betegek személyes adatai ne kerüljenek az ellenőrzést végző rendőri szerv birtokába. A kórház igazgatója válaszában közölte, hogy az ajánlás nyomán hozzákezdtek az adatkezelési szabályzat készítéséhez, ennek során különös gondot kívánnak fordítani arra, hogy a pszichotrop anyagok felhasználásának ellenőrzése során a betegek személyes adatai ne kerüljenek az orvosok tevékenységét ellenőrző rendőri szerv birtokába. A Népjóléti Minisztérium válasza szerint elkészítették az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezelésének egyes kérdéseiről szóló 62/1997. (XII. 21.) NM rendeletet, amely a minisztérium szerint megfelelő hátteret nyújt az adatok védelmét biztosító adatkezelési gyakorlat kialakulásához. (Meg kell azonban jegyezni, hogy a minisztérium e jogszabály tervezetét — az adatvédelmi törvényt megszegve — nem küldte el véleményezésre az adatvédelmi biztoshoz.) Az ajánlás szövege a Mellékletben megtalálható. (739/A/1997)

Egy panaszos sérelmezte, hogy az önkormányzati és bírósági hirdetőtáblára kifüggesztik a gondnokság alá helyezendők nevét, valamint a gondnokság alá helyezést elrendelő ítéletet. Tájékoztattuk arról, hogy a kérdésről az adatvédelmi biztos egy ügy kapcsán már kifejtette véleményét. Eszerint „a jogbiztonság, a forgalom védelme azt kívánja, hogy a gondnokolttal ügyleti-üzleti kapcsolatba lépni kívánó személy tudomást szerezhessen arról, hogy a másik fél rendelkezik-e ügyletkötési képességgel, tehet-e érvényes jognyilatkozatot. Nem sértené a jogbiztonságot, ha csak azok kapnának tájékoztatást a gondnokság alá helyezésről, akik megfelelően igazolnák, hogy az érintettel ügyletet kívánnak kötni, vagy egyébként jogi érdeküket igazolni tudják." (500/H/1996, 554/A/1997)

Közszolgáltatók

1997-ben több hasonló tartalmú panasz érkezett a hivatalhoz a Budapesti Elektromos Művek Rt. törvénytelennek tartott adatgyűjtésével kapcsolatban. A polgárok kifogásolták, hogy az Elektromos Művek a villanyóra-átíráshoz a fogyasztóktól az adásvételi szerződéseket is kéri. Az adatvédelmi biztosi vizsgálat megállapította, hogy az Elektromos Műveknek nincs törvényi felhatalmazása a szerződésben szereplő adatok kezelésére (a szerzés jogcíme, a vételár összege, a hozzátartozók adatai, a szerződés egyéb kikötései stb.), a szerződésekről nem készíthet másolatot, nem ismerheti meg azok tartalmát.

Az adatvédelmi biztos már 1996 áprilisában felszólította az ELMŰ vezérigazgatóját a jogellenes adatkezelési, adatgyűjtési gyakorlat megszüntetésére. Az ELMŰ vezető jogtanácsosa 1996

augusztusában arról tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy észrevételeit tudomásul vette, és a jövőben a fogyasztók választása szerint elfogadja: (1) a szerződés olyan kivonatát, mely csak a közüzemi szerződés megkötéséhez tartalmazó legfontosabb adatokat tartalmazza, (2) a tulajdoni lap másolatát, mely tartalmazza a tulajdonosváltozást, (3) a korábbi és az új tulajdonos közötti megállapodást is, amelyből kiderül, hogy a volt fogyasztó felmondja a közüzemi szerződést, és az új tulajdonos ugyanarra az ingatlanra nézve közüzemi szerződést akar kötni. Az adatvédelmi biztos tudomást szerzett arról, hogy a Budapesti Elektromos Művek ennek ellenére is folytatja törvénytelen adatgyűjtési gyakorlatát, ezért közleményben tájékoztatta a fogyasztókat jogaikról. (56/H/1997)

Több beadvány is kifogást emelt a BKV azon számítógépes nyilvántartásaival szemben, amely a jegy, illetve bérlet nélkül utazók adatait tartalmazza. E nyilvántartás vezetésére a BKV-nak nincs törvényi felhatalmazása. A BKV közlése szerint hat hónapig tárolják az adatokat, abból a célból, hogy egy későbbi esetleges bírósági jogérvényesítéshez azok rendelkezésre álljanak. Felszólítottuk a BKV-t arra, hogy a bírságot megfizető személyek adatait töröljék a nyilvántartásukból, mert az adatkezelés célhozkötöttségének elve ezt indokolja. (685/A/1997, 795/A/1997)

Munkáltatók

A munkáltatók és a munkavállalók közötti adatkezelői-adatalanyi viszony a fejlett demokratikus országokban az adatvédelem egyik klasszikus területe. Noha a nemzetközi gyakorlat hazánkban is ismert, csakúgy, mint a vonatkozó nemzetközi dokumentumok (például az Európa Tanács 1989-ben kiadott ajánlása a munkaviszonnyal kapcsolatos személyes adatok védelméről), a magyar szektorális adatvédelmi jogalkotás eddig nem fordított kellő figyelmet e terület szabályozására. Ráadásul a munkavállalók figyelme, öntudata, veszélyérzete, főként pedig a jogsértések elleni fellépési hajlandósága is jóval alatta maradt más területekének, ezt — ahogy tavalyi beszámolónkban is jeleztük — a hozzánk érkező panaszok korábbi alacsony száma is alátámasztotta.

E jelenség értékelésében komolyabb szociológiai elemzés nélkül is szerepet tulajdoníthatunk a rendszerváltozás utáni időszak nagyobb munkavállalói függőségének, kiszolgáltatottságának, a korábban kivívott — noha gyakran kiüresedett — munkavállalói jogok erodálódásának, rosszabb érvényesíthetőségének, a munkahelyi érdekképviseletek visszaszorulásának, a „klasszikus kapitalista” munkaviszonyok elterjedésének. Az információs hatalom túlsúlya a munkáltató oldalán, a munkavállaló számára hátrányos, egyenlőtlen kommunikációs helyzet ugyanakkor e szektort az információs szabadságjogok érvényesülése egyik kritikus területévé teszi. E jelenség egyszersmind jól mutatja, hogy az állam mint fő adatkezelő befolyásának csökkenése nem jár automatikusan az adatalanyok helyzetének javulásával: szerepét a magánszektor monopóliumai részben átveszik, részben új információs egyenlőtlenségeket alakítanak ki.

A munkáltatókkal kapcsolatos panaszok száma és jelentősége 1997-ben növekedett. Ezek az ügyek, tartalmukat tekintve alapvetően három kérdéscsoport köré sorolhatók:

1. A munkáltató milyen személyes és különleges adatokat kérhet a munkavállalótól (vagy gyűjthet az érintettről) a munkaviszony létesítéskor, illetve annak fennállása alatt?
2. Milyen mértékben és hogyan gyakorolhatja a munkavállaló hozzáférési jogát a munkáltató kezelésében lévő személyes adataihoz?
3. Milyen esetekben és milyen feltételek mellett továbbíthatók a munkavállaló személyes adatai harmadik személynek, illetve milyen esetekben hozhatók nyilvánosságra?

Az első csoportba tartozó ügyek között az érintett tudtával és tudta nélkül felvett személyes adatokkal kapcsolatos panaszok egyaránt szerepelnek, s a kezelt személyes adatok között nemcsak „tényadatok”, hanem írásmintából, videofelvételből levont következtetések, szubjektív minősítések is voltak.

Egy üzem területén a biztonsági ellenőrzés részeként a munkavállalók hozzájárulása vagy tájékoztatása nélkül videokamerákat terveztek felszerelni. Az ügy pikantériája, hogy a férfiak által vezetett üzemben elsőnek a női öltözőkben került volna sor a kamerák felszerelésére. Ismereteink szerint a vizsgálat hatására a vezetés elállt a terv kivitelezésétől. (16/A/1997)

Több panaszos kifogásolta a személyazonosító adatok — különösen a szakazonosítók — munkáltatói kezelésének jogszerűségét. A munkáltató mint kifizetőhely az 1996. évi XX. törvény rendelkezései alapján jogosult az adóazonosító jel és a TAJ-szám használatára, erről a panaszost tájékoztattuk. (67/A/1997) Egy másik panaszos azonban a két azonosító közös űrlapon való szerepeltetését és közös kezelését kifogásolta. A fenti törvény előírja a két azonosító elkülönített kezelését, erre felhívtuk a munkáltató figyelmét, amelynek illetékesei gondoskodtak új bejelentőlap előállításáról. (350/A/1997) Megjegyzendő, hogy az egynél több szakazonosítót jogszerűen használó adatkezelőknél ismereteink szerint általában technikailag megoldatlan az azonosítók elkülönített kezelése.

Egy panaszos kifogásolta munkáltatójának azon gyakorlatát, hogy dolgozói számára kötelezővé tette nyugdíjfolyósításuk tényének bejelentését. Az öregségi nyugdíjkorhatárt már betöltött és a nyugdíjra jogosító szolgálati idővel rendelkező dolgozók ugyanis anélkül is kérhetik nyugdíjuk megállapítását és folyósítását, hogy munkaviszonyukat (közalkalmazotti, közszolgálati jogviszonyukat) meg kellene szüntetniük. Noha az ilyen bejelentési kötelezettség törvényi előírása önmagában nem lenne alkotmányellenes, ilyen felhatalmazás hiányában jelenleg a munkáltató nem kötelezheti a dolgozóját ennek az adatnak a közlésére. Az adatvédelmi biztos álláspontját tartalmazó levelet a Melléklet tartalmazza. (729/A/1997)

A munkáltatók adatkezelésével kapcsolatos ügyeink között az érintettek száma és a panasz jogszabályi vonatkozásai tekintetében is kiemelkedő fontosságú a Paksi Atomerőmű szakszervezetének beadványára indított vizsgálatunk. Közel száz munkavállaló — az erőmű területén dolgozó vállalkozások alkalmazottjai — belépési engedélyét vonták vissza azzal az indokkal, hogy az erőmű területén való munkavégzéshez „feddhetetlenség” szükséges, s nem elég az erkölcsi bizonyítvány. A belépési engedélyüktől megfosztott dolgozók múltjában ugyan valóban voltak büntetőügyek, de a Büntető Törvénykönyv szabályai alapján már mentesültek a hátrányos következmények alól. Az indítványozó szakszervezeti elnök megkérdőjelezte az elévült büntetésekre vonatkozó adatok kezelésének és — a dolgozók előzetes értesítése nélkül — a munkáltatóhoz történő továbbításának jogszerűségét.

Noha elismertük, hogy egyes sajátos munkakörök betöltéséhez a szorosan vett büntetlen előéleten túlmenő, a korábbi feddhetetlenséghez hasonló biztosítékok megkövetelése indokolt lehet, ennek alkalmazására csakis megfelelő jogszabályi felhatalmazás birtokában kerülhet sor. Mivel a belépés rendjét és a kapcsolódó rendészeti feladatokat belügyminiszteri rendelet és „Szigorúan titkos" minősítésű BM utasítás tartalmazza, az adatvédelmi biztos az ügyben a belügyminiszterhez fordult. A miniszter a minősítést visszavonta, és időközben megszületett az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény felhatalmazása alapján a 47/1997. (VII. 26.) BM rendelet az atomenergia alkalmazásával összefüggő rendőrségi feladatokról, amely meghatározta „az atomenergia alkalmazása körében foglalkoztatott munkavállalókra vonatkozó speciális biztonsági követelmények és azok tartós fennállásának ellenőrzési rendjét". Tekintettel azonban a jogszabályi rendelkezések visszamenőleges alkalmazására, az akár évtizedeken át megbízhatóan dolgozó munkavállalók munkaviszonyának — esetenként aránytalanul csekély súlyú fiatalkori cselekményekre hivatkozással történő — megszüntetésére, az ügy általános alkotmányos visszásságai tárgyában a panaszosok az általános hatáskörű országgyűlési biztoshoz is panasszal fordultak. (123/A/1997, 543/A/1997, 652/A/1997)

Az érintett személy saját adataihoz, irataihoz való hozzáférésével kapcsolatos — a második csoportba tartozó — ügyek között nemcsak a betekintési kérelem megtagadása, hanem a másolat, illetve igazolás kiadásának megtagadása is szerepelt.

Egy panaszos 1995 májusától 1997 januárjáig teljesített szolgálatot az egyik büntetés-végrehajtó intézetben. Szolgálati viszonya megszűnését követően igazolást kért volt munkáltatójától arról, hogy a fenti időszakban mely napokon teljesített szolgálatot. Kérését a munkáltató szolgálati érdekre hivatkozással megtagadta. Álláspontunk szerint a panaszos által kért adat a büntetés-végrehajtás szolgálati titokköri jegyzéke szerint nem lehet minősített adat, így visszatartása szolgálati érdekre hivatkozva nem jogszerű. Az ügyben a vizsgálat még nem zárult le. (843/A/1997)

A munkaviszonnyal összefüggő személyes adatok továbbításával, illetve nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos vizsgálatainkban a szóbeli „híreszteléstől" a hirdetőtáblán történő kifüggesztésig és a külső adatfeldolgozó számára — úgynevezett outsourcing jelleggel — számítógépes formátumban átadott adatállományokig számos adatközlési, továbbítási forma fordult elő, melyek indoka, vélt vagy valós jogalapja az egyszerű félreértéstől az adatvédelmi törvény téves értelmezéséig terjedt.

Egy panaszos új munkahelyet keresett, és — szándéka szerint bizalmasan — pályázatot adott be egy szóba jöhető munkaadóhoz. A pályázattal kapcsolatos értesítés azonban a panaszos jelenlegi munkahelyére érkezett, ahol a panaszos emiatt kellemetlen helyzetbe került. Vizsgálatunk megállapította, hogy a panaszos a tervezett új munkahelyén történt meghallgatása során maga adta át jelenlegi munkahelyének adatait is, s nem nyilatkozott egyértelműen, hogy hova kéri az értesítést. Tájékoztattuk panaszosunkat arról is, hogy a pályázat benyújtásával egyidejűleg jogában áll nyilatkozni arról, hogy elutasítás esetén hozzájárul-e — esetleges későbbi alkalmazás reményében — adatai további kezeléséhez. (124/A/1997)

Egy másik panaszos beadványában sérelmezte, hogy a Kapos Volánnál fennálló munkaviszonyának megszűnéséről szóló megállapodást munkáltatója nyilvánosságra hozta. A területi igazgató utasítására a megállapodást kifüggesztették a barcsi autóbusz-pályaudvaron lévő hirdetőtáblára. Megállapítottuk, hogy a nyilvánosságra hozatalhoz sem az érintett nem járult hozzá, sem jogszabályi felhatalmazása nem volt a munkáltatónak. Az érintettet tájékoztattuk esetleges kártérítési igénye érvényesíthetőségéről. (305/A/1997)

Egy álláskereső azt kifogásolta, hogy azért nem talál munkát, mert előző munkaadója alaptalanul azt híreszteli róla, hogy büntetett előéletű. Mivel a szóbeli közlés ténye nem volt ellenőrizhető, felhívtuk a panaszos figyelmét arra, hogy a Munka Törvénykönyve rendelkezései alapján (a diszkriminációmentes eljárás biztosítása, a munkavállalóra vonatkozó adat közlésének korlátai) munkaügyi jogvitát kezdeményezhet, vagy — a híresztelés alaptalansága esetén — különleges személyes adatokkal visszaélés bűntette vagy rágalmazás vétsége miatt büntető feljelentést tehet. (103/A/1997)

Egy másik ügyben a munkaadó jogtanácsosa úgy értelmezte az adatvédelmi törvény „adatkezelő" meghatározását (az adatokkal kapcsolatos műveleteket végző vagy „mással végeztető" szerv vagy személy), hogy abból következően a „megbízott adatkezelő" számára történő adattovábbításhoz nem szükséges a törvényi felhatalmazás vagy az érintettek hozzájárulása. Amíg az adatvédelmi törvény vagy a személyes adatok kezelésével kapcsolatos más törvény nem ad általános felhatalmazást „adatfeldolgozó", „megbízott adatkezelő" igénybevételére, addig a csupán technikai műveleteket végző adatfeldolgozó is felelős adatkezelőnek számít, személyes adataik átadásáról tájékoztatni kell a dolgozókat, s hozzájárulásukat kell kérni (tiltakozási jogukat felajánlani), még ha ez — a munkáltató és a dolgozók közti egyenlőtlen erőviszonyok miatt — sok esetben formális. (812/A/1997)

Távközlési szervezetek

A mobiltelefon-társaságok számának növekedésével egyre erőteljesebbé vált az előfizetők megszerzéséért folytatott küzdelem. Az ügyfelek megszerzése érdekében egyre vonzóbb anyagi feltételekkel kínálják szerződéseiket, így egy esetleges visszaélés (például hamis személyazonosító igazolvánnyal vásárlás) egyre nagyobb anyagi kockázatot jelent számukra. A veszteségek megelőzése érdekében olyan megoldásokat vezettek be az ügyfelek ellenőrzésére, melyek adatvédelmi szempontból megengedhetetlenek.

Egy előző évi beadványban a panaszos azt kifogásolta, hogy a Pannon GSM Rt. az előfizetői szerződés megkötésekor fénymásolatot készít a személyi igazolványról. A konkrét panasz vizsgálata során megállapítottuk, hogy a Pannon GSM Rt. valóban fénymásolatot készít az új ügyfelek személyazonosító igazolványáról. Az volt az álláspontunk, hogy az ügyfeleket nem kötelezhetik arra, hogy a személyi igazolványukról fénymásolatot készítsenek, így a szolgáltató a fénymásolat készítésének megtagadása esetén sem zárkózhat el az előfizetői szerződés megkötésétől. Ezt a véleményünket a szolgáltató — többszöri levélváltást követően — végül 1997 közepén elfogadta. (264/A/1996)

A történtek ellenére a Pannon GSM Rt. év végi akciójának elindításakor már egyéb igazolványokról, sőt közüzemi számlákról is fénymásolatot készítettek, különben nem kötöttek szerződést a leendő ügyféllel. Gyors közbelépésünk eredményeként sikerült elérni, hogy változtassanak ezen a gyakorlaton, és a törvényes előírásoknak megfelelő eszközökkel érjék el céljukat: a kockázat csökkentését. (929/H/1997)

A vonalas telefonok esetében ilyen problémák nem fordultak elő, annál több probléma akadt az előfizetők adatainak a telefonkönyvben való megjelentetése körül.

Ez általában nem a szolgáltató (például a MATÁV Rt.) belső előírásainak hibájából fakadt, hiszen az adatkezelési hozzájáruló nyilatkozat körültekintően szerkesztett pontjai között mindenki megtalálhatja az igényeinek leginkább megfelelőt. A problémák inkább a gyakorlati végrehajtás során keletkeztek. Ezeknek olyan emberi mulasztás lehetett az oka, amit az előfizetők nagy száma idézett elő. A polgárt ez természetesen nem vigasztalja, s joggal kifogásolja adatainak engedély nélküli vagy helytelen közzétételét. (194/A/1997, 562/A/1997, 704/A/1997)

A panaszosnak az 1996-os telefonkönyvben szereplő adataival kapcsolatban vitája volt a MATÁV Rt.-vel. Megállapítottuk, hogy a jogtalannak tartott nyilvánosságra hozatalt az okozta, hogy az adatkezelési hozzájárulást nem kellő körültekintéssel töltötte ki. (469/A/1996) A panaszos ezt követően, még 1996-ban — a további hasonló problémák megelőzése érdekében — előfizetői jogviszonyát megszüntette. Ennek ellenére adatai az 1997. évi telefonkönyvben ismét szerepeltek, így újabb beadvánnyal fordult hivatalunkhoz. (706/A/1997) A panaszost tájékoztattuk, hogy a telefontársaság jogszerűen az ügyfél hozzájárulása esetén is csak addig jelentetheti meg adatait az előfizetői névsorban, míg előfizetői jogviszonya fennáll, ugyanis ezt követően az adatkezelés már nem felel meg a célhozkötöttség követelményének.

A Pannon GSM Rt. egyik ügyfelének panasza alapján derült ki, hogy az ügyfelek adatainak ellenőrzéséhez egy külső cég közreműködését veszik igénybe. Ez a gyakorlat azért kifogásolható, mert az ügyfelek adatait (például a személyazonosító igazolvány valódiságát) a szolgáltató a nyilvántartást vezető szerveknél ellenőrizheti, de ehhez az előfizető önkéntes hozzájárulása nélkül közreműködőt nem vehet igénybe, hiszen azzal jogosulatlanul továbbítja az érintett személyes adatait. A Pannon GSM Rt. erre vonatkozó álláspontunkat — ha nem is azonnal, de — elfogadta. (564/A/1997)

Gyakran visszatérő probléma, hogy a zaklató hívások azonosítása esetén a távközlési szolgáltató nem adja ki a titkos számról kezdeményezett hívások előfizetői adatait. Erre vonatkozóan nemcsak panaszosoktól érkeztek levelek, hanem a MATÁV Rt. is állásfoglalást kért. Állásfoglalásunk a közeljövőben várható. (381/A/1997, 912/K/1997)

A MATÁV Rt. egyébként más esetben is kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását. Arra voltak kíváncsiak, hogy az üzenetközvetítés szolgáltatás titkos előfizetői számok esetén megfelel-e az adatvédelmi törvény előírásainak. Válaszunkban megírtuk, hogy az üzenetközvetítés adatvédelmi szempontból titkos telefonszámok esetén sem kifogásolható. (736/K/1997)

Bankok, pénzintézetek

A pénzintézetekkel kapcsolatos ügyek száma 1996-hoz képest jelentősen megnövekedett. Ezek döntő része állampolgári beadvány alapján indult vizsgálat, másik része a pénzintézetek által kezdeményezett konzultáció. A pénzintézetek működését szabályozó joganyag az elmúlt évben nagy változáson ment keresztül, ami talán egyik lehetséges oka az említett emelkedésnek. A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 1997. január 1-jén lépett hatályba, meghatározva a hitelintézetek adatkezelésére — különös tekintettel a banktitokra — vonatkozó részletes szabályokat. A hitelintézeti törvény még az év végén történt módosítása, mely a természetes személy hiteladósokra is kiterjesztette a Bankközi Adós- és Hitelinformációs rendszert, adatvédelmi szempontból komoly aggályokat vet fel.

A hitelintézetek működésére vonatkozó ügyek — tartalmukat tekintve — alapvetően három témakörbe sorolhatók:

1. A személyi igazolvánnyal kapcsolatos adatkezelési gyakorlat kritikája.
2. Az egyes banki ügyletek során milyen személyes adatok kezelésére jogosult a hitelintézet?
3. Mely esetekben jogszerű a pénzintézetek közötti adattovábbítás?

Ebben a részben külön említést érdemel a magánszemély ügyfelek személyes adatait is regisztráló központi adósnyilvántartási rendszer.

Az első csoportba tartozó ügycsoportban a bank ügyfelének tudtával — olykor tudta és beleegyezése nélkül — a személyi igazolványt lemásolta, vagy az abban szereplő adatokat egyéb módon (számítógépes vagy papíralapú nyilvántartásában) rögzítette.

Az egyik panaszos például azt sérelmezte, hogy az ABN AMRO Bank egyik irodájában valutát akart forintra váltani, és az ügyintéző a személyi igazolvány alapján számítógépes nyilvántartásba vette. A jelenlegi jogszabályok azonban nem írják elő kötelezően a devizabelföldi ügyfelek valutaváltásának esetére a személyi igazolvány számának rögzítését. A szoftverekben ez a menüpont egy esetleges devizahatósági ellenőrzés során az ügyfél devizabelföldiségének bizonyítására szolgált. A bank vezérigazgatója az adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményeképpen a téves gyakorlat megszüntetésére körlevelet bocsátott ki, melyben részletesen ismerteti a vonatkozó adatkezelési szabályokat. A panaszost tájékoztattuk arról, hogy az adatkezelőtől kérheti személyes adatainak törlését. (496/A/1997)

A személyi igazolvány fénymásolásával kapcsolatban az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a bank az állampolgár beleegyezése nélkül nem készíthet másolatot a személyi igazolványról, azt csak a jogosultság megállapítása céljából kérheti el. Az ügyfélnek jogában áll felvilágosítást kérni arról, miért készítenek személyi igazolványáról másolatot, továbbá kérheti annak megsemmisítését is. (109/A/1997)

Előfordultak azonban olyan esetek is, amikor a beadványok nem voltak megalapozottak, a bank ügyintézője a személyazonosság megállapításakor a jogszabályoknak megfelelően járt el.

Az OTP Rt. pénzfelvétel során ügyfeleitől a személyi igazolvány számának feltüntetését kéri. A hitelintézeti törvény 3. számú melléklete felsorolja, mely azonosító adatok kezelésére jogosult a hitelintézet. Ezek között szerepel a személyi igazolvány száma is. (330/A/1997)

A Postabank Rt. egyik alkalmazottja a bemutatóra szóló értékpapír kiváltásakor elkérte a panaszos személyi igazolványát, és adatait rögzítette. Az 1994. évi XXIV. törvény 2. §-a alapján a pénzügyi szolgáltató szervezet kétmillió forintot elérő vagy meghaladó összegű, forintban vagy külföldi pénznemben történő készpénzbefizetéssel, illetve kifizetéssel együtt járó ügyleti megbízást kizárólag olyan ügyféltől fogadhat el, aki azonosságát igazoló okmányait a pénzügyi szervezetnek bemutatja, és akinek azonosítását a pénzügyi szervezet elvégezte. A törvény ezekre az ügyletekre regisztrálási kötelezettséget határoz meg. (445/A/1997)

A bank és az ügyfél közötti jogviszony létesítésekor — az ügyek második csoportjában — a pénzintézetek a személyi igazolványban szereplő adatokon kívül — néha jogszerűen, néha jogszerűtlenül — más személyazonosító adatokat is kezelni kívánnak.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a Postabank Rt. a MOL-részvények után járó osztalék kifizetésekor bekérte adóazonosító jelét. Tájékoztatták továbbá, hogy annak megadása nélkül csak 42%-os adókulcscsal hajlandók számára az osztalékot kifizetni. Az adózás rendjéről szóló törvény eltérő adóelőleg-levonási szabályt alkalmaz arra az esetre, ha az adózó adóazonosító jelét nem tudja közölni. A banknak az osztalék kifizetésével kapcsolatos eljárása adatvédelmi szempontból tehát nem kifogásolható. (523/A/1997)

Az OTP egyik fiókjában értékpapír-vásárlásnál a panaszos tiltakozása ellenére személyi igazolványából kiírták egykori személyi számát. A vizsgálat során az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az 1996. évi XX. törvény alapján a kereskedelmi bankok nem jogosultak a személyi azonosító kezelésre. A bank arról tájékoztatta a hivatalt, hogy 1997-ben a személyazonosító helyett az ügyfél adóazonosító jelének megadását kéri az értékpapír-ügyfélszámla megnyitásakor. Az eset valószínűleg egyedi, s az ügyintéző tévedéséből fakadt. Hasonló esetek elkerülése érdekében felhívtuk a bank hálózati egységeinek figyelmét, hogy az ügyfél személyi azonosítóját nem rögzíthetik. A panaszost tájékoztattuk, hogy kérheti személyi azonosítója törlését. (454/A/1997)

Az adatvédelmi biztos több esetben is állást foglalt a pénzintézetek közötti adattovábbítással kapcsolatosan.

A Dunabank Rt. és az ING Bank Rt. 1996. február 29-én megbízási szerződést kötött, mely szerint a Dunabank Rt. egyes szolgáltatásait — bankszámlák vezetését, készpénz nélküli fizetési forgalom lebonyolítását — az ING Bank Rt. útján látja el. A szerződéskötéskor hatályban lévő 1991. évi LXIX. törvénynek megfelelően a szerződést az Állami Bankfelügyelet engedélyezte. Az ügyfeleket az ING Bank március elsején levélben értesítette a fenti változásról, és arról a tényről, hogy banktitoknak minősülő adataikat a továbbiakban az ING Bank kezeli. A panaszosok beadványaikban azt sérelmezték, hogy a két bank közötti adatátadás — tekintettel az adatvédelmi törvény rendelkezéseire — sértette a személyes adatok védelméhez való alkotmányos jogot. A vizsgálat során megállapítottuk, hogy az adattovábbítás nem volt jogszerű, ugyanis a banktitok átadásához a pénzintézeti törvény alapján az ügyfélnek vagy törvényes képviselőjének közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt hozzájárulása szükséges. Az ING Bank Rt. és a Dunabank Rt. között létrejött adatátadás tárgyában 1996-ban indított vizsgálat 1997-ben zárult le, melynek eredményeként az adatvédelmi biztos ajánlással fordult az érintett pénzintézetekhez. Ajánlásában felszólította az ING Bank Rt.-t, hogy valamennyi, az ügyben érintett ügyféltől kérjen nyilatkozatot arról, hogy hozzájárulnak-e személyes adataiknak a bank által történő kezeléséhez. Álláspontunk szerint nemleges válasz esetén a bank köteles az ügyfelek személyes adatait haladéktalanul törölni.

Az ING Bank az ajánlást elfogadta, tájékoztatva a hivatalt, hogy a Dunabank korábbi ügyfelei közül 7 olyan állampolgár volt, aki nem kívánta a bankkal a jogviszonyt fenntartani. Az ő személyes adataikat a Dunabanknak visszaadták, és velük szemben nem alkalmaztak semmilyen hátrányos megkülönböztetést. Az ajánlás szövege a Mellékletben olvasható. (439/A/1996)

A CIB Hungária Bank Rt. konzultációt kezdeményezett a CIB Hungária Banknak a CIB-be történő beolvadásával összefüggő adatvédelmi kérdésekben. A CIB Hungária Bank általános jogutódja a beolvadást követően a CIB Bank Rt. 1997. december 31-i hatállyal. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint az átalakulás tényéről és a jogviszony felmondásának lehetőségéről az ügyfeleket tájékoztatni kell, azonban a magánszemély ügyfelek személyes adatainak további kezelése nem minősül adattovábbításnak, mivel a CIB Bank Rt.-t mindazon jogok megilletik, és mindazon kötelezettségek terhelik, amelyek jogelődjét. Álláspontjáról a biztos értesítette az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet elnökét. (662/A/1997)

Egy másik ügyben a Mezőbank Rt. követelése behajtását átruházta két Kft.-nek, a követelés értékesítése során a panaszos személyes adatait hozzájárulása nélkül átadták. A hitelintézeti törvény alapján a banktitok harmadik személy számára akkor adható ki, ha a pénzügyi intézmény érdeke ezt az ügyféllel szemben fennálló követelése eladásához, vagy lejárt követelése érvényesítéséhez szükségessé teszi. A bank tehát a fenti törvényi felhatalmazás alapján jogszerűen adta ki a panaszos személyes adatait. (492/A/1997)

A banktitokra vonatkozó legfontosabb változás 1998. január elsejétől a magánszemélyekre is kiterjedő, központi hitelinformációs rendszer felállítása. Az adós hitelszerződése a banktitok körébe tartozó megannyi — és nem csupán az adósra vonatkozó — személyes adatot tartalmaz. A jogszabály tervezetét az Adatvédelmi Biztos Irodája is véleményezte. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy mivel alapjog korlátozásáról van szó, a törvényben célszerű lenne rendelkezni a nyilvántartott adatok köréről, tárolásuk időtartamáról és törlésük időpontjáról. Tekintettel a rendszer céljára (a notórius nem-fizetők kiszűrése), indokolatlannak tartott olyan széles körű felhatalmazást, mely valamennyi — a nem fizető és a megbízhatóan törlesztő — hiteladós adatainak begyűjtésére vonatkozik. A hatályos szabályozás szerint a hitelintézet az adatszolgáltatás lehetőségéről — a közlendő adatok körének megjelölésével — a hitel- és hiteljellegű szerződés megkötésével egyidejűleg köteles a természetes személy hiteladóst írásban tájékoztatni. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint indokolt volna olyan törvényi előírás, amely az adatalany tájékoztatását a hitelszerződés kötelező elemévé tenné. Természetesen ez a megoldás sem zárja ki teljesen annak lehetőségét, hogy az állampolgárok információs önrendelkezéshez való alkotmányos joga sérelmet szenvedjen.

A biztos — tekintettel a szabályozás adatvédelmi jelentőségére — 1998-ban átfogó vizsgálatot tervez külső szakértő bevonásával, figyelembe véve a nemzetközi gyakorlat megoldásait is. Véleménye szerint keresni kell azokat a garanciákat (bírósági jogorvoslat, a hitelinformációs rendszer kártérítési felelőssége), melyek mérsékelhetik az állampolgárok kiszolgáltatottságát.

Magyar Posta

A Magyar Posta Rt. alaptevékenységének közszolgáltatás jellege és a szolgáltatásait igénybe vevők nagy száma miatt az ország egyik legnagyobb adatkezelőjének tekinthető. Az adatállomány technikai rögzíthetősége, adatbázisszerű kezelhetősége a számítástechnikai fejlesztések eredménye. A közelmúltban került napirendre, hogy az adatok másodlagosan felhasználhatók, esetleges direkt marketing célra hasznosíthatók. Részben ezzel kapcsolatos a Magyar Lapkiadók Egyesületének beadványa, melyben a posta hírlapüzletági igazgatóságának adatkezelését kifogásolja, nevezetesen, hogy az előfizetői adatokat a posta más célra is felhasználja. Az ügyet konzultá-

ciós jellegű vizsgálataink között ismertetjük, állásfoglalásunk szövege a Mellékletben olvasható. (745/K/1997)

A posta tevékenységével kapcsolatos a televízió üzembentartási díj beszedésével összefüggő két vizsgálatunk is. Az első az OTP és a Posta Elszámoló Központ közötti adatátadás jogszerűségének ellenőrzésére irányult. Több, hasonló tárgyú beadvány alapján mindkét adatkezelőnél több helyszíni vizsgálatot tartottunk. (584/K/1996) A még 1996 decemberében indult vizsgálat lényegét tekintve lezárult, az ajánlás kiadására a közeljövőben sor kerül. A panaszokat az váltotta ki, hogy olyan OTP-számlatulajdonosok is kaptak a televízió előfizetési — később: üzemben tartási — díj befizetésére ösztönző felszólítást (amely megállapította, hogy átutalási számlájukon nincs e díj fizetésére szóló megbízás), akik az OTP-vel soha nem kötöttek erre vonatkozó szerződést. A panaszok a feltételezett jogellenes adatátadást kifogásolták a két adatkezelő között.

Az üzemben tartási díj beszedésének egy másik kísérlete során a postások minden postaládába egy kitöltendő nyilatkozatot dobtak, amelyen kitöltve a feltételezett tévénéző adatokat szolgáltat többek között a — mentességét igazoló — életkoráról, rokkantságáról, özvegyi mivoltáról. A kitöltött nyilatkozatot a levelek feladására szolgáló postaládákba kellett bedobni. Számos panaszos kifogásolta a nyilatkoztatás e módját, személyes — köztük különleges — adataik nyílt űrlapon való továbbítását, a posta dolgozói általi megismerhetőségét. Az ügyben országgyűlési képviselő is hivatalunkhoz fordult. Az ügy vizsgálata lezárult; ajánlás még nem született. Megjegyzendő, hogy a televízió üzemben tartási díj beszedésének legújabb kísérlete során a díjat a rádiózásról és a televíziózásról szóló törvény gyakorlatilag egyfajta adónemmé minősítette, így — általunk vitatott módon — a készülékek használatának ellenőrzésére az önkormányzati adóhatóság kapott felhatalmazást.

Áruküldők, direkt marketing cégek

Az áruküldő (csomagküldő), illetve a direkt marketing tevékenységet végző cégekkel kapcsolatos indítványok továbbra is jellemző ügytípust képviselnek a panaszügyek között. E cégek működésük — és következésképpen személyesadat-kezelésük — szempontjából két fő csoportra oszthatók: az egyik csoportba tartozók saját termékeiket vagy szolgáltatásaikat igyekeznek közvetlen, névre szóló megkeresés útján eljuttatni reménybeli ügyfeleikhez, a másik csoport tagjai azt vállalják, hogy más termelő, kereskedő vagy szolgáltató cégek termékeit ilyen módszerekkel juttatják el a megcélzott vevőkörhöz. (Természetesen vannak olyan áruküldő cégek is, amelyek nem alkalmaznak direkt marketing módszereket: reklámanyagaikat névtelen szórólapok formájában, vagy az írott sajtó és az elektronikus média segítségével juttatják el a nagyközönséghez; a reklámokra jelentkezők pedig saját akaratukból — információs önrendelkezésüket gyakorolva — kerülnek e cégek ügyfélkörébe, nyilvántartásába.)

Néhány cég tevékenysége egy harmadik csoportba kívánkozik: e cégek — bújtatva — a törvényi rendelkezések által nem engedélyezett lista-brókeri tevékenységet űznek, azaz névleges áruküldő tevékenység bejelentésével név- és címlisták közvetítésével foglalkoznak. A kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló (a direkt marketing tevékenység legális folytatásának kereteit meghatározó) 1995. évi CXIX. törvény szerint ugyanis — az érintett személyek előzetes tájékoztatásával és a tiltakozási joguk felkínálásával — a hasonló (direkt marketing) tevékenységet folytató cégek átadhatják egymásnak az érintettek nevét és lakcímét. Ugyancsak a törvényi rendelkezések megkerülésére irányul azoknak a nyereményjátékoknak, megfejtendő és beküldendő rejtvényfeladványoknak a szervezése, amelyek célja a beküldők adatainak további felhasználása.

Hasonlóan illegális módszereket alkalmaznak azok az utazási irodák és más cégek, amelyek aluljárókban és más közterületeken „közvélemény-kutatást” végeznek alkalmi munkavállalók, diákok segítségével. E tevékenység megtéveszti a megkérdezetteket, hiszen — ellentétben a valódi közvélemény-kutatással, amelynek alapja a véleményt nyilvánító személyek névtelensége — ezeknek az akcióknak a valódi célja nevek és címek gyűjtése. Számos esetben a járókelőket különböző nyeremények kilátásba helyezésével arra igyekeznek rávenni — ugyancsak jogellenesen —, hogy ismerőseik nevét és címét is árulják el.

A panaszosok nagy része nem tudja, milyen törvényes lehetőségei vannak adatai további használatának megtiltására, illetve hogy mit kell tennie e jogai érvényesítésére. Az ezzel kapcsolatos panaszügyek vizsgálatában első megítélésre nehezen különíthetők el azok az esetek, amikor az érintett személy letiltási kérelmére az adatkezelő nem válaszol, illetve azok, amelyeknél az újabb levél, reklámanyag kiküldése csak a lassú átfutás következménye, és már a letiltást megelőzően postára adták.

A közvetlen üzletszerzésről szóló törvény a személyes adatok kezelését széles körben teszi lehetővé a direkt marketing tevékenységet folytatóknak, így azt is megengedi, hogy kapcsolatfelvétel céljából az érintett előzetes hozzájárulása nélkül is megszerezzék nevét és címét. Azonban minden küldeményen közölniük kell azt, honnan szerezték az adatokat, mire kívánják felhasználni, és hogy amennyiben az érintett ezt kifogásolja, törlik a listáról. Ugyanígy előzetesen fel kell kínálniuk a tiltakozás jogát, ha a név- és lakcímadatokat más cégnek akarják továbbadni. (Megjegyzendő, hogy az adatokat valójában nem törlik: ehelyett rákerülnek egy úgynevezett tilalmi listára, melynek célja, hogy minden új címlistából kiszűrjék az adataikat letiltó személyeket, nehogy ismét bekerüljenek a címzettek körébe.)

A direkt marketing célú név- és lakcímadatok egyik törvényes forrása a Központi Nyilvántartó és Választási Hivatal (KÖNYV), noha vitatható — és ezt több panaszosunk is szóvá tette —, mennyire fér össze az állami alapnyilvántartás feladataival az, hogy üzleti célra, pénzért adatokat szolgáltat. E tevékenységre egyébként nemcsak a közvetlen üzletszerzésről szóló törvény és az ennek megfelelően módosított nyilvántartási törvény rendelkezései jogosítják fel a KÖNYV-hivatalt,

hanem — ugyancsak vitatható koncepció alapján — rákényszeríti a törvény által megállapított költségvetése is, amely a hivatal ilyen eredetű bevételeivel is számol.

A nyilvántartási törvény lehetővé teszi, hogy az érintettek a KÖNYV-nél is letiltsák adataikat, ami azt jelenti, hogy azontúl a hivatal csak a törvény által kötelezően elrendelt esetekben és célból adja azokat ki az adatkezelésre feljogosított szerveknek. A letiltás lehetőségéről a polgárokat korrekt módon tájékoztatják, megítélésünk szerint az mégsem ismert kellő mértékben a lakosság körében, ezt a hozzánk intézett panaszok és kérdések is bizonyítják. Egy ezzel kapcsolatos, tipikus beadványra írt válaszunk szövege a Mellékletben olvasható. (172/A/1997)

Egyes direkt marketing cégek azt deklarálják, hogy tiszteletben tartják a törvényes kereteket, köztük az adatvédelmi szabályokat. E szabályok betartása szempontjából is pozitív szerepe lehet a Magyar Áruküldők Egyesületének, amely — a szektor üzleti érdekeinek nyílt képviselete mellett — kezdeményező szerepet játszott a közvetlen üzletszerzéssel kapcsolatos adatkezelői tevékenység törvényes kereteinek megteremtésében, s részt vett az 1995. évi CXIX. törvény előkészítésének szakmai vitáiban. Az egyesület etikai kódexe a személyes adatok kezelésével kapcsolatos szabályokat is tartalmaz, melyek betartását az egyesület etikai bizottsága ellenőrzi. Ezzel az egyesület az egyik követendő mintáját nyújtja annak az önszabályozó, önkorlátozó tevékenységnek, amelyet az Európai Unió adatvédelmi direktívája is szorgalmaz.

Az 1995. évi CXIX. törvény egyéves határidőt szabott a „fekete" vagy „szürke" címlisták legalizálására; e határidő 1997 januárjában járt le. Eddig az időpontig az adatkezelőknek először egyszeri adategyeztetést kellett kezdeményezniük a KÖNYV adatbázisa alapján, majd értesíteniük kellett az érintetteket az adatkezelés tényéről, és tájékoztatniuk a letiltás lehetőségéről. Ismereteink szerint csak kevés cég élt az egyszeri adategyeztetés lehetőségével, ebből következően a többi cégnek elvben meg kellett semmisítenie jogellenesen kezelt címlistáit. Amint azt előző évi beszámolónkban is jeleztük, az adatvédelmi biztos kiemelt feladatának tekinti, hogy e türelmi idő leteltével ellenőrizze az áruküldő, illetve direkt marketing cégeket.

1997-ben az aktuális panaszügyek vizsgálata során közvetve több céget ellenőriztünk, egy cégcsoportnál pedig — több, hasonló tartalmú panasz alapján — helyszíni vizsgálatot végeztünk. E vizsgálat eredményeiből még nem született ajánlás. Nehezítette és nehezíti munkánkat, hogy a cégcsoport egyes cégei átalakulnak, nevet változtatnak, megszűnnek, noha tevékenységük és adatkezelésük lényegében változatlan marad.

Az említett cégcsoport vizsgálatát egy, az írott és az elektronikus sajtóban is nyilvánosságot kapott eset indította el, amelynek érintettje panaszával hivatalunkhoz fordult. A panaszos az egyik cég reklámanyagán saját nevét és lakhelyét fedezte fel a korábbi nyertesek között, ám neve felett valaki másnak a fényképe szerepelt. Ráadásul az illető nem nyert semmilyen nyereményt a szóban forgó áruküldő cégnél. Mint a vizsgálat során kiderült, az érintett évekkel ezelőtt a cégcsoport egy másik cégénél nyert tárgynyereményt, így került neve és lakhelye a reklámanyagra. A közölt fényképpel kapcsolatban a cég nyomdai hibára hivatkozott. A téves és jogellenes reklám panaszosunk életét megkeserítette, mivel lakóhelyén — ritka családi neve miatt — könnyen azonosították, és hol érdeklődő, hol zaklató leveleket, telefonhívásokat kellett elviselnie. (398/A/1997)

Több indítványozó panaszolta e cégcsoporttal kapcsolatban, hogy adataik letiltását kérő leveleikre nem kapnak választ, nem törlik őket a címlistákról, ha pedig valamilyen választ vagy reklámküldeményt kapnak, azon legtöbbször nem szerepel dátum, így nem lehet megállapítani annak keltét. (163/A/1997, 419/A/1997, 851/A/1997) Sokan fordulnak hozzánk olyan panaszokkal is, amelyek kivizsgálása nem feladatunk. Így például tiltakoznak a megtévesztő reklámok ellen, kifogásolják a nyereményjátékok megtévesztő feltételeit, vélt főnyereményüket kívánják megkapni, vagy segítséget kérnek a megrendelt árucikkek visszacseréléséhez, hogy visszakaphassák pénzüket. Ezekben az esetekben tájékoztatást adunk a panaszosoknak arról, hova fordulhatnak kifogásaikkal. (616/A/1997, 673/A/1997, 579/A/1997, 820/A/1997)

Több esetben az adatok forrását korrekt módon feltüntették a küldeményeken, a hozzánk fordulók panaszainak kivizsgálása során a megnevezett céget mégsem tudtuk megtalálni, illetve nem volt bizonyítható az adatforrásként feltüntetett cég adatszerzésének törvényes volta, jogalapja. E bizonytalanság jogi következményeit elhárítandó egyes áruküldők olyan adatátvételi szerződést kötnek a címlisták birtokosaival, amelyben az adatátadó garantálja a listák jogszerűségét, a törvényes rendelkezések maradéktalan betartását. Olyan, jogosulatlan adatkezelés tárgyában indított perekről egyelőre nincsenek ismereteink, amelyekben a bíróság az adatátadással kapcsolatos felelősséget megállapító ítéletet hozott volna.

Az 1995. évi CXIX. törvény alkotói a közvetlen üzletszerzésre vonatkozó szabályok megalkotásánál csak a postai úton történő megkeresések gyakorlatát vették alapul. A technika fejlődésével azonban felfutóban van a telemarketing, a telefonhívások útján folytatott vevőtoborzás, sőt az internetes (E-mail címeket felhasználó) reklámtevékenység is. Szükséges lenne a törvény szabályainak kiterjesztése e területekre is. Az elsőre például szolgálhat a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara direkt marketing szabályzata, amely többek között előírja, hogy direkt marketing célú telefonhívásokat csak úgy szabad kezdeményezni, ha technikailag lehetővé teszik a hívott fél számára, hogy a hívást ő is megszakíthassa. Több nemzetközi javaslat, ajánlás foglalkozik az Interneten folytatott reklámtevékenységgel is.

Sajtó

A magyar adatvédelmi jogban a sajtó csupán egyike az adatkezelőknek, és ebben a minőségében nem élvez különleges kedvezményeket. A sajtó függetlenségének és szabadságának mindazonáltal különös fontosságot tulajdonítunk, ezért azokban az ügyekben, melyekben a sajtó valamilyen formában érintve van, igyekszünk aggályos körültekintéssel eljárni.

Az Adatvédelmi Biztos Irodájának kifejezetten jók a sajtókapcsolatai, bár a személyes adatok védelmének eszméje a sajtót egyértelműen korlátozza. A másik oldalon azonban az adatvédelmi biztos az információszabadság őreként és titokfelügyeleti hatáskörében eljárva rendszeresen fellép a sajtószabadság védelmezőjeként. Igen örvendetes az is, hogy a sajtó komolyabb fele minden jel szerint elfogadja és befogadja az adatvédelem alapvető eszméit.

A jogsértések gyakran a rossz beidegződések vagy a lapzárta körüli kapkodás számlájára írandók, illetve a jogállami követelményeknek helyenként nem megfelelő jogi szabályozás következményei.

Amíg például a közfeladatot ellátó személyiségek személyiségi jogainak korlátairól szól a hatályos jog, az egyéb közszereplők — például neves közéleti személyiségek, befolyásos üzletemberek, tudósok, feltalálók, színészek, sportolók — jogi helyzetéről hallgat, és arról sincs még a közmegállapodás szintjén sem társadalmi norma, hogy például a különlegesen nagy vagyon milyen szociális kötöttségeket jelent.

Az újságírás jól elkülöníthető műfaja az úgynevezett bűnügyi tudósítás, melynek területén alapvető adatvédelmi problémákra derült fény. 1996 tavaszán az adatvédelmi biztos, az országgyűlési biztos általános helyettese, a rendőrség vezetői és bűnügyi újságírók az ORFK helyiségében találkoztak, ahol az a megállapodás született, hogy — eltérve a máig hatályban lévő, formai és tartalmi tekintetben is alkotmányellenes szabályokat tartalmazó, az Avtv.-vel is ellentétes 101/1986. (IX. 1.) IM—BM együttes rendelet szabályaitól — a nyomozati szakban a bűnügyi tájékoztatás a bűncselekmény leírásán túl kizárólag az érintettek nevének kezdőbetűjével történhet, mely sem a gyanúsított, sem az áldozat azonosítására nem alkalmas. A büntetőeljárás minden szakaszában, az egyébként nyilvános bírói szakban is mindenki köteles tiszteletben tartani az ártatlanság védelmét. Noha a sajtó rendszerint követi ezt az elvet, 1997-ben is akadtak negatív példák.

Az úgynevezett bulvársajtó és a rendőrségi magazinok is előszeretettel foglalkoznak véres és elrettentő esetek elkövetőinek „leleplezésével", a szerencsétlen áldozatok bemutatásával, sokszor kegyeletsértő formában is. Itt elsősorban fényképek és személyes adatok jogellenes nyilvánosságra hozataláról van szó. E tárgyban az Adatvédelmi Biztos Irodájának 1997-es gyakorlatában is számos — az érintett vagy családtagja által kezdeményezett — vizsgálat fordult elő, minden esetben felhívtuk az érintett sajtóorgánum főszerkesztőjének figyelmét a jogsértő gyakorlat megszüntetésére. (Például 92/A/1997, 359/A/1997, 214/A/1997.)

A bűncselekményekkel összefüggésben a nyilvánosságra hozatal azonban nem minden esetben jogellenes.

A rendőrség kérésére a sértetti kör megállapítása céljából egy vidéki lapban felhívást tettek közzé, amelyben a gyanúsítottak személyes adatait a rendőrségről szóló törvény rendelkezéseinek megfelelően hozták nyilvánosságra.

A panaszost tájékoztattuk, hogy az adatvédelmi törvény szerint közérdekből — az adatok körének pontos megjelölésével — törvény elrendelheti személyes adat nyilvánosságra hozatalát. A rendőrségről szóló törvény előírása szerint a rendőrség a sértetti kör megállapítására, tanú felkutatására, illetve bűncselekmény tényállásának tisztázása érdekében a sajtóban, rádióban, televízióban — díjmentesen — felhívást tehet közzé. A körözött vagy a rendőri felhívásban érintett személy nevét, képmását, az azonosításhoz szükséges adatait, a valószínű tartózkodási (megjelenési) helyét és a nyilvánosságra hozatal okát nyomós közérdekből, vagy méltánylást érdemlő magánérdekből a büntetőeljárást folytató hatóság vezetőjének, illetőleg az eltűnt személy felkutatását vagy körözését elrendelő rendőri szerv vezetőjének engedélyével nyilvánosságra lehet hozni. (171/A/1997)

A rádióban és a televíziókban is egyre elterjedtebbek az olyan műsorok, melyek a hallgatók aktív részvételére építenek, azonban nem teljesen tisztázott, hogy a betelefonáló hallgatók személyes adatainak mi lesz a jövőbeli sorsa.

Egy állampolgár azért fordult hozzánk panaszával, mert egy televíziós lakossági fórum adásában a műsorvezető a panaszos közérdekű bejelentésének felolvasásakor, hozzájárulása nélkül nyilvánosságra hozta nevét, lakcímét és telefonszámát. Emiatt a műsort követően többen zaklatták telefonon.

Megkeresésünkre a közösségi televízió ügyvezető igazgatója arra hivatkozott, hogy műsorukban szó volt arról, hogy a betelefonáló néző nem köteles nevét, címét és telefonszámát közölni. Állítása szerint a panaszos névvel és lakcímmel mutatkozott be, és nem kérte nevének elhallgatását. A panaszost tájékoztattuk arról, hogy az országgyűlési biztosok jogállását szabályozó törvény nem biztosít nyomozati jogkört egyik biztosnak sem, ennek hiányában az eset körülményei nem tisztázhatók, a rendelkezésre álló adatok alapján a jogsértés ténye nem állapítható meg. Az esettel kapcsolatban felhívtuk az ügyvezető igazgató figyelmét, hogy az adatvédelmi törvény alapján az adatkezelő — az adat felvétele előtt —, köteles az állampolgárt tájékoztatni az adatkezelés céljáról, így arról is, hogy adatait nyilvánosságra kívánja hozni. A nyilvánosságra hozatal csak abban az esetben jogszerű, ha ahhoz az érintett kifejezetten, kétséget kizáróan hozzájárult. Az a tény, hogy az állampolgár a nyilvánosságra hozatalt illetően hallgat, önmagában nem minősíthető beleegyezésnek. (444/A/1997)

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az öngyilkosságot megkísérlő személyek alkotmányos jogainak helyzetéről átfogó vizsgálatot indított 1997-ben. Az országgyűlési biztosok együttműködését példázza, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a vizsgálat során tudomására jutott esetre felhívta az adatvédelmi biztos figyelmét:

Egy vidéki mentőállomás a helyi újsággal kötött megállapodás alapján rendszeresen átadott információkat az öngyilkosságot elkövetett, illetve megkísérelt személyek eseteiről. Igaz, hogy az újságban csak az érintettek monogramját írták le, de a települést megnevezték, és egyéb jellemzőket is felsoroltak. A kis településen így a közvetlen környezetnek nem okozott gondot, hogy rájöjjön: a szomszédba akkor éjjel miért érkezett szirénázó mentőautó. Felhívtuk az újság főszerkesztőjének figyelmét arra, hogy az amúgy is válságban lévő emberek és családjaik számára ez a fajta tájékoztatás súlyos sérelmet jelent. A főszerkesztő ígéretet tett az „öngyilkos cikkek" kihagyására. (586/A/1997)

Levéltárak

1996 végén született meg az adatvédelmi biztos ajánlása a náci korszak zsidóüldözéseivel kapcsolatos, személyes adatokat tartalmazó iratok mikrofilmre vételéről és a jeruzsálemi Yad Vashem Archívumba továbbításáról. (Az ügyben folytatott vizsgálatunkat előző évi beszámolónkban ismertettük, s

az ajánlás szövegét is közöltük — 1995—1996. évi beszámoló 81., 223. old.). Noha az ügynek jelentős nemzetközi vonatkozásai vannak, — tavalyi beszámolónk tagolását követve — az 1997. évi fejleményekről érdemben ebben a részben számolunk be.

Noha az ajánlás kiadásával az adatvédelmi biztos szerepe voltaképpen véget ért, s az ajánlásban foglaltak gyakorlati végrehajtásában nem kívánunk és nem is feladatunk közreműködni, az ügy jelentőségére tekintettel további személyes és írásos konzultációkat folytattunk az érintett magyar és izraeli szervek illetékeseivel. Ajánlásunkat lefordíttattuk angolra, s eljuttattuk a jeruzsálemi intézet illetékes vezetőinek, valamint az izraeli adatvédelmi biztosnak.

Az ajánlás szerint Izrael és Magyarország között az iratok átadásának feltételeiről, az érintettek jogainak érvényesíthetőségéről kétoldalú nemzetközi közjogi szerződés megkötése szükséges. Adataik továbbítása tekintetében tiltakozási jogot kell biztosítani azoknak az érintetteknek és hozzátartozóiknak, akik esetében a levéltári törvényben meghatározott védelmi idő még nem telt le. Erről a lehetőségről egy alkalmas módon megjelentetett, általános felhívás közzétételével lehet tájékoztatni az érintetteket. A felhívás szövegtervezete több változatban is elkészült, kiadása azonban — melyhez az állami garanciavállalás kifejezése miatt ajánlatosnak tartanánk az illetékes miniszter vagy a levéltáros szakma vezetőinek csatlakozását is — még várat magára. Ugyancsak nem köttetett meg a nemzetközi szerződés sem, noha az előkészítő tárgyalások a két fél között megkezdődtek. Előrelépés viszont, hogy az 1997. évi kulturális kerettörvény részeként módosították a levéltári törvényt, amely felhatalmazza a kormányt a szükséges nemzetközi lépések kezdeményezésére, s így elvben nem lehet akadálya a felhívás kibocsátásának sem.

A szerződés kívánatos tartalmáról, a benne foglalt garanciális és eljárási szabályokról, a tiltakozók kiszűrésének technikai lehetőségeiről, a tiltakozási jog érvényesíthetőségéről írásos és személyes konzultációt folytattunk az MKM illetékeseivel, az Országos Levéltár főigazgatójával, valamint az ügyet kezdeményező történésszel és az izraeli archívum vezetőjével. A szerződés előkészítésében a Külügyminisztérium illetékes munkatársai is közreműködnek.

Társadalmi szervezetek, egyházak

A társadalmi szervezetek (egyesületek, alapítványok) és az egyházak nem a profitszerzés, hanem valamely közérdekű cél, vagy autonóm működésük elősegítése végett kezelnek személyes adatokat. Ezen tiszteletreméltó célok sem igazolhatják azonban, hogy e szervezetek szükségtelen mértékben avatkozzanak be tagjaik, híveik, illetve a tevékenységük által érintettek magánszférájába. Panasz nyomán szerencsére ritkán indul vizsgálat ilyen ügyekben: az esetek többségében a személyes adatok védelmével kapcsolatos problémájukkal éppen e szervezetek keresik meg az adatvédelmi biztost.

A biztos eseteinek egy másik csoportja arra figyelmeztet, hogy bizonyos karitatív célú szervezetek feladatainak teljesítését indokolatlanul megnehezíti az, hogy a törvényalkotó nem vette figyelembe e szervezetek feladatainak sajátszerűségét, és a nyereségérdekelt vállalkozásoknál hátrányosabb feltételeket teremtett működésükhöz (ilyen például a „nonprofit direkt-marketing tevékenység” esete). Különleges a helyzete a tagok személyes adatainak kezelése szempontjából a kényszertagságon alapuló szakmai kamaráknak, hiszen ezen szervezetek esetében a tagok részvétele nem önkéntes, a tagok és a szervezet között több érdekütközés jön létre, ami az adatvédelmet illető konfliktusokban is tükröződik. A kényszertagságra kötelezett tagok sok esetben olyan adatkezeléseket sérelmeznek, amikre a kamaráknak a működésüket szabályozó törvények felhatalmazást adnak.

Egyesületek, alapítványok

A Magyar Helsinki Bizottság egyik beadványa három panaszt tartalmazott. A panaszok közös eleme volt, hogy a hatóságok mindhárom esetben megtagadták olyan adatok kiszolgáltatását, amelyek ismerete a szervezet jogvédő tevékenységének ellátását segítette volna. Az egyik esetben az elutasítás az ügyben érintett meghatalmazásának hiánya miatt történt; a második esetben — a bizottság a Határőrség idegenrendészeti szabályzatát szerette volna megismerni — az illetékes hatóság vitathatatlanul közérdekű adat kiadását tagadta meg, így a biztos felhívta álláspontjának felülvizsgálatára.

A legtanulságosabb eset azonban a harmadik: a Helsinki Bizottság fogdamegfigyelő programjában résztvevő munkatársai tanúi voltak annak, hogy két előállított személyt rendőrök bántalmaznak. A jogvédő szervezet szerette volna ellátni a sértettek képviseletét, ezért kérte az illetékes rendőrkapitányságot, hogy adja ki az ismeretlen sértettek nevét és adatait. A rendőrkapitányság azonban ezt a sértettek személyiségi jogaira hivatkozva megtagadta, s amikor a Helsinki Bizottság az országos rendőrfőkapitányhoz fordult, az hasonló érveléssel szintén elzárkózott az adatok kiadásától, azonban felhívta a figyelmet arra, hogy az érintettek tájékoztatása a felajánlott jogi képviselet lehetőségéről a rendőrségi vagy ügyészségi eljárás során megtörténhet. Az adatvédelmi biztos a kérdésben a rendőrségnek adott igazat: „a Magyar Helsinki Bizottság jogvédő tevékenységének és az emberi jogok területén kifejtett magas színvonalú munkájának és eredményeinek teljes körű elismerése és tisztelete sem adhat jogalapot arra, hogy törvényi felhatalmazás hiányában jogosult legyen ismeretlen személyek adatait a rendőrségtől megkapni”. A biztos állásfoglalása szerint a rendőrség által a felajánlott lehetőségről történő tájékoztatás az adatvédelmi követelményekkel összeegyeztethető megoldás. Ha a Helsinki Bizottság erre igényt tart, az adatvédelmi biztos — jogkörében — kész ellenőrizni, hogy megtörtént-e az értesítés. (833/A/1997)

Szintén a közjó érdekében kifejtett tevékenysége során ütközött az adatvédelmi szabályokba a Magyar Vöröskereszt. Amint arra a Belügyminisztérium nagy adatkezelő szervezeteiről szóló részben már hivatkoztunk, a szervezet karácsonyi karitatív gyűjtőakciójának sikeres lebonyolítása érdekében

30.000 polgár név- és lakcímadatát kérte meg a Központi Nyilvántartó és Választási Hivataltól, amelynek vezetője az adatvédelmi biztostól kért állásfoglalást. Az eset ráirányította a figyelmet arra, hogy a nonprofit szervezeteknek — mivel a hatályos jog a direkt-marketing cégekkel ellentétben nem szabályozza ilyen jellegű tevékenységüket — kevesebb törvényes lehetőségük van a polgárokkal való kapcsolatteremtésre, mint a direkt marketing eszközeit használó gazdasági társaságoknak. A vizsgálat eredményeit részletesen konzultációs jellegű vizsgálataink között ismertetjük. (893/K/1997)

Egyházak

A hitélet kapcsán az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek a polgárok számos személyes adatának birtokába jutnak, amelyet az egyház belső szabályai szerint kezelhetnek. Az egyházak által belső szabályaik szerint végzett adatkezelésekről az Avtv. egy esetben külön is rendelkezik: ezen adatkezelések a törvény 30. §-ának *b)* pontja szerint mentesek az adatvédelmi nyilvántartásba történő bejelentés kötelezettsége alól. Egyébként azonban ezek az adatkezelések is az Avtv. hatálya alá tartoznak, így csak az érintett jogainak tiszteletben tartásával folytathatók.

Egy község katolikus egyházközsége és a képviselő-testület adatgyűjtő lapot juttatott el a község lakóihoz. A csatolt felhívás értelmében, ha a polgár az egyházközséghez kíván tartozni, ki kell tölteni az adatlapot, amelyen vallási cselekmények elvégzésével, illetve az egyházfenntartáshoz történő hozzájárulás kívánt módjával kapcsolatos kérdések szerepelnek. Az adatgyűjtés az egyházmegye zsinati könyvének rendelkezésén alapult, amely szerint a hívőkről minden plébánián nyilvántartást kell vezetni. Az adatvédelmi biztos válaszában úgy foglalt állást, hogy a vonatkozó jogszabályok (az Alkotmány 60. §-a, a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény és az Avtv.) együttes értelmezése alapján az egyházak nem kötelesek híveikről nyilvántartást vezetni, de belső autonómiájuk ezt lehetővé teszi. A hívek szabadon mérlegelve döntik el, hogy az egyház felhívásának milyen mértékben és formában tesznek eleget, s mivel az adatszolgáltatás jogilag nem kötelező, azt állami erővel kikényszeríteni nem lehet. A konkrét esetben azonban a katolikus egyházközség önkéntes adatszolgáltatást kért, ehhez, s az önkéntesen szolgáltatott különleges adatok nyilvántartásához az egyháznak joga van. A biztos azonban felhívta az érintett plébánia és a püspöki kar figyelmét arra, hogy a hasonló adatlapoknak megfelelően tájékoztatniuk kell a polgárt az adatgyűjtés jogalapjáról, önkéntes jellegéről, s mivel különleges adatok kezeléséről van szó, az érintettnek kézjegyével kell hitelesítenie az adatkezelésre vonatkozó hozzájárulását. (404/A/1997)

Az adatvédelmi biztos eljárását kérte egy panaszos annak kapcsán, hogy egy templomban tartott esküvőkön — a plébániahivatallal között szerződés értelmében — egy cég a párok engedélyét sem kérve videofelvételt készített a szertartásról. Az ügyet részletesen konzultációs vizsgálataink között ismertetjük. (410/K/1997)

Egy panaszos állítása szerint olyan megrendelőlapot kapott postán a Magyarországi Scientology Egyház Dianetika Központjától, amelyen a panaszos mint reménybeli megrendelő adatain túl az aláírása is szerepelt, ami azonban nem tőle származik. Az ügy vizsgálata folyamatban van. (252/A/1997)

Újságírói beadvány nyomán vizsgálta az adatvédelmi biztos azzal a teszttel kapcsolatos adatkezelést, amelyet a Magyarországi Scientology Egyház dianetika központjai használnak. A dianetika központokban a jelentkezők önkéntesen töltik ki az úgynevezett Oxford Capacity Test-et, amely igen sok, különleges adatra irányuló kérdést tartalmaz. A biztos felhívta az egyház vezetőinek figyelmét arra, hogy az adatlapból nem derül ki egyértelműen az adatszolgáltatás önkéntes vagy kötelező jellege, nem állapítható meg az adatkezelés célja, és tájékoztatást kért arról, hogy mi a feldolgozott kérdőívek sorsa. A Scientology Egyház titkára válaszában a biztos észrevételeinek megfelelően módosított tesztlapról kért állásfoglalást; a biztos a tesztlapot a javasolt változtatásokkal adatvédelmi szempontból nem találta kifogásolhatónak. A felvett adatok megőrzésének határidejével és az adatfeldolgozás rendjével kapcsolatban a vizsgálat még folyik. (199/A/1997)

Kamarák

A Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara regisztrációs adatlapjával kapcsolatos beadványt nyújtott be az adatvédelmi biztoshoz egy panaszos. A panaszos gazdasági társaság képviseletében fordult hozzá. Az adatvédelmi biztos az Avtv. szerint azonban csak akkor járhat el, ha az ügy tárgya természetes személy adatainak kezelése, így a panaszt a biztos elutasította. Ugyanakkor tájékoztatta az indítványozót arról, hogy a gazdasági kamarákról szóló 1994. évi XVI. törvény szerint a gazdasági kamaráknak joguk van arra, hogy az üzleti forgalom biztonságának és a piaci magatartás tisztességének megteremtése, megőrzése, illetve növelése érdekében tagjaikról gazdasági tevékenységükkel kapcsolatos adatokat tartalmazó nyilvántartásokat vezessenek. (418/A/1997)

A Pest Megyei Kézműves Kamara eljárását kifogásolta egy másik indítványozó, a biztos állásfoglalása szerint szintén alaptalanul. A panaszos felhívást kapott a kamarától, hogy regisztráltassa magát, és az esedékes kamarai tagdíjat fizesse meg. A biztos megkeresésére a kamara vezetői azt a tájékoztatást adták, hogy az egyéni vállalkozók adatait az APEH, valamint a helyi önkormányzatok egyéni vállalkozókat tartalmazó nyilvántartásából szerezték meg. Az 1994. évi XVI. törvény 67. §-a felhatalmazást ad a cégnyilvántartási és céginformációs szolgálatnak, a jegyzőnek és az állami adóhatóságnak az ilyen adatok átadására, ezért a kamara által követett gyakorlat jogszerű volt. (225/A/1997)

További jellemző ügycsoportok

Származásra és etnikai hovatartozásra vonatkozó ügyek

A személyes adatok különösen védett körét képviselik a különleges adatok, köztük a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok. Az Avtv. szerint a különleges adatok kezeléséhez (kezelésnek minősül az adatok felvétele és tárolása, feldolgozása, továbbítása és nyilvánosságra hozatala is) törvényi felhatalmazás vagy az érintett írásbeli hozzájárulása szükséges.

A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány kuratóriumának elnöke azt kérdezte az adatvédelmi biztostól: van-e joga a kuratóriumnak olyan pályázati adat-

lap elfogadására, amely nyílt kérdést tartalmaz a kisebbségi hovatartozásra, és kizárható-e a pályázó, ha erre a kérdésre nem válaszol? A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 7. § (1) bekezdése szerint az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga hogy valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez tartozónak vallja magát, és a kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető. Az Avtv. alapján a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó adat különleges adat, ennek kezeléséhez az érintett írásbeli hozzájárulása vagy törvényi felhatalmazás szükséges.

Az adatvédelmi biztos szerint a pályázóktól elvárható, hogy az ilyen programokban történő részvétel során — nem a nyilvánosság, de az elbíráló szerv előtt — vállalják hovatartozásukat. Az adatkezelő azonban köteles betartani az adatkezelésre, adatbiztonságra vonatkozó szabályokat, a pályázókat tájékoztatni kell arról, hogy a hovatartozásukra vonatkozó adatra a pályázat elbírálásához van szükség. A pályázat kiírójának nyilatkoznia kell arról, hogy az adatokat nem továbbítja, mások számára nem teszi hozzáférhetővé. (611/A/1996)

Az adatvédelmi biztos irodája több esetben vizsgálta a rendőrségi (sajtó)tájékoztatások jogszerűségét. Egy roma jogvédő szervezet panaszt tett egy napilapban megjelent cikk miatt, amely kisebbségellenes kifejezéseket tartalmazott. Az adatvédelmi biztos tájékoztatást kért az illetékes megyei főkapitányságtól arról, hogy az újságíróval a rendőrség munkatársai közölték-e a cikkben szereplő gyanúsított cigány származását. A rendőrség elismerte, hogy ők közölték a sajtóval a gyanúsított cigány származását, az alapján, amit a szemtanúk jegyzőkönyvben elmondtak, de nem akarták a cigány kisebbséghez tartozókat megsérteni. (319/A/1996)

A rendőrség három megye néhány településén kísérleti jelleggel bevezette a cigány kisebbséghez tartozók vallomásainak hangfelvétellel történő rögzítését. Az adatvédelmi ombudsman ezzel kapcsolatos véleményében kifejtette, hogy a tanúkat és a gyanúsítottakat a nemzetiségi hovatartozásukról nyilatkoztatni nem lehet, és az Avtv. alapján az etnikai hovatartozásra vonatkozó (különleges) adatok kezeléséhez az érintett írásban tett hozzájárulása szükséges. A cigány kisebbséghez nem külső (testi) jegyek, hanem önkéntes, belső vállalás alapján tartozik valaki. A jegyzőkönyvet vezető rendőrnek nincs mérlegelési joga arra nézve, hogy a vallomást tevő személy cigány kisebbséghez tartozó-e, vagy sem. Erre tekintettel minden vallomást tevő személyt tájékoztatni kell arról, hogy lehetőség van a cigány kisebbséghez tartozók vallomásának hangfelvétellel történő rögzítésére, ezután a polgár nyilatkozhat arról, hogy kíván-e élni ezzel. Az országos rendőrfőkapitány néhány hónap után a kísérletet — annak eredménytelensége miatt — leállíttatta, a tapasztalatok szerint a kihallgatottak többsége bizalmatlan, sértett és feszélyezett volt, rosszindulatot feltételezett a kezdeményezés mögött. (362/A/1996)

Egy roma kisebbségi önkormányzat azzal a panasszal fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete olyan szociális helyzetképet készíttetett, amely diszkriminatív kitételeket tartalmaz. A beszámolóban több helyen szerepelnek a cigányok nyilvántartására vonatkozó adatok a várandós kismamáktól kezdve az általános iskolásokig, a csecsemőktől a segélyezettekig. A vizsgálat során a város jegyzője elismerte a jogsértést. Elmondása szerint a jelentés a cigányok érdekében készült, azért, hogy a képviselő-testület tájékoztatást kapjon arról: mely területekre kell csoportosítani a költségvetési előirányzatokat. Az ügy vizsgálata során az adatvédelmi ombudsman megállapította, hogy indokolt aggodalomra adhat okot a cigány kisebbséghez tartozók szám szerinti szerepeltetése a beszámoló különféle táblázataiban. A biztos felszólította a jegyzőt a beszámolóban szereplő kifogásolt adatok törlésére, ennek a jegyző eleget tett. (308/A/1997)

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy az 1997. évi XXIX. törvény alapján a kárpótlási igénye benyújtásához szükséges igazolások beszerzése érdekében felkereste a lakóhelye szerint illetékes Polgármesteri Hivatal Anyakönyvi Irodáját. Kérte saját születési anyakönyvi kivonatát, valamint édesapja halotti anyakönyvi kivonatát. Az ügyintéző közölte vele, hogy nem anyakönyvi kivonatot, hanem hatósági bizonyítványt állít ki részére, amelyet három nap múlva vehet át a hivatalban. A panaszos a kiállított hatósági bizonyítványok átvétele során észlelte, hogy azokon feltüntették a család, valamint elhunyt édesapja vallását, melyet nem kért, adatkérése kifejezetten anyakönyvi kivonatok kiállítására vonatkozott. Jelezte hivatalunknak, hogy ez az eljárás valószínűleg más esetekben is így történt.

A beadványt követően munkatársaink az anyakönyvi irodában helyszíni vizsgálatot tartottak. Százhetvenkét esetben az érintett kifejezetten a vallás igazolását kérte, a nyomtatványon ezt húzta alá, és feltüntette mellette, hogy izraelita, illetve zsidó. Két esetben külföldön történő felhasználásra — állampolgársághoz — állítottak ki hatósági bizonyítványt ebből: egy esetben kérte a vallás igazolását, egy esetben nem az érintett húzta alá a megfelelő rovatot (vélhetőleg az ügyintéző pótolta ezt a hiányosságot). Hét esetben nem jelölte meg aláhúzással, hogy a vallásról vagy a névváltoztatásról kér igazolást, mindkettőről kapott. Huszonnyolc esetben szintén nem jelölte meg aláhúzással, hogy a vallásról vagy a névváltoztatásról kér igazolást, csak a vallást igazolták. Négy esetben vagy más eljáráshoz kérte a hatósági bizonyítványt (nem kárpótláshoz), vagy kárpótláshoz kérte, de a kiadott igazolás nem tartalmazta a vallást. Tizenöt esetben egyértelműen anyakönyvi kivonat kiállítását kérte — ennek ellenére hatósági bizonyítványt kapott. Öt esetben kifejezetten hatósági bizonyítvány kiállítását kérték.

Az 1952 előtti anyakönyvek tartalmazzák a felekezethez való tartozást. Ezt az anyakönyvekről és a házasságkötési eljárásról szóló 1982. évi 17. tvr. végrehajtására kiadott 2/1982. (VIII. 14.) MT TH rendelkezés alapján az anyakönyvi bejegyzés alapján kiállított anyakönyvi kivonat nem tartalmazhatja. Így a jogosult kérelmére az államigazgatási eljárásról szóló törvény (Áe.) 50—51. §-aiban foglaltaknak megfelelően kiállított hatósági bizonyítvánnyal lehet igazolni a kért adatot. A hivatalvezetőtől kapott szóbeli tájékoztatás alapján valószínűsíthető volt, hogy az anyakönyvi hivatalban megjelenő ügyfelek nagy számára tekintettel beindult egy automatizmus, és aki kárpótlási ügyben jelentkezett, az mérlegelés nélkül hatósági bizonyítvány igénylő lapot kapott, majd annak

kitöltését követő pár napon belül megkapta az iratot. Mindezek alapján kétséges, hogy a vizsgált 172 esetben valóban azt akarták kérni az érintettek amit az igénylésen megjelöltek, vagy automatikusan kitöltötték az igénylőlapot bízva abban, hogy a hatóság úgyis tudja, mi kell nekik.

Munkatársaink az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatalban is vizsgálatot folytattak, ahol 52 benyújtott kérelmet és az azokhoz csatolt mellékleteket nézték át. A panaszos által sérelmezett hatósági bizonyítvány a vizsgált iratok egyikében sem szerepelt. Kizárólag anyakönyvi kivonatokat mellékeltek az igénylők. A mintegy 200 000 benyújtott igénybejelentéshez képest elenyésző a vizsgált 52 irat, az azonban megállapítható, hogy a fővárosban sem minden anyakönyvvezető adott ki a hivatkozott kormányrendeletben megjelölt anyakönyvi kivonattól eltérő igazolást (hatósági bizonyítványt). A VI. kerületben ez is hivatkozási alap volt, hogy e tekintetben — mármint a hatósági bizonyítvány kiadására vonatkozóan — hasonló a gyakorlat a kerületekben.

A Kárpótlási Hivatal Jogi Főosztályának vezetője megerősítette, hogy a kormányrendeletben felsorolt becsatolandó iratokon kívül nem kértek mást, illetve többet. Ugyanakkor a kampányszerű munkaterhelés miatt az ügyfélszolgálat dolgozói a benyújtott kérelmeket csak átvették, tartalmilag nem vizsgálták. Arra nincs lehetőségük, hogy utólag visszajuttassák azokat az iratokat, amelyek kezelésére nincs felhatalmazásuk. Az Anyakönyvi Iroda vezetőjének azon állítását, hogy hiánypótlásra szólították fel az érintetteket, és anyakönyvi kivonat helyett hatósági bizonyítványt kérnének, cáfolta. Elmondása szerint jelenleg a kérelmek feldolgozása még nem kezdődött el.

Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az Anyakönyvi Iroda dolgozói téves jogértelmezés folytán adtak ki a kárpótláshoz vallás igazolását szolgáló hatósági bizonyítványt.

Egy másik, de hasonló ügy kapcsán 1996. október 21-én kelt ajánlásában az adatvédelmi biztos a felekezeti hovatartozással kapcsolatos adatok kezelésével, a Holocaustot túlélt polgárok információs önrendelkezési jogának biztosításával kapcsolatos vizsgálat eredményeit összegezte. Az indítványozó ebben az ügyben azt kérte, hogy az adatvédelmi biztos fellépésével tegye lehetetlenné, hogy bármilyen kárpótolt csoportról lista legyen előállítható kárpótlási igényük alapján, különös tekintettel arra, hogy ez a korábbi — alkotmánysértő — jogfosztási alapok szerinti megkülönböztetési lehetőséget hordozza magában. Az indítvány megalapozott volt, ezért — többek között — az alábbi ajánlás született: „Közhatalmi szerv — az érintett írásos beleegyezése hiányában — nem rendelkezhet faji eredetre, vallásos meggyőződésre vonatkozó adattal. Közhatalmi szerv nem kelthet olyan látszatot, hogy ilyen adatok birtokában van."

A jelen ügyre analóg módon vonatkoztatható az idézett ajánlás, hiszen a szóban forgó anyakönyvi hivatalban is létrejött egy jogalap nélküli, szenzitív adatok alapján történő nyilvántartás, amely meghatározott ismérv, nevezetesen felekezeti hovatartozása szerint, 1952 előtti bejegyzések alapján ismételten csoportosítja a kérelmezőket. Az adatkezelés jogellenessége miatt annak megszüntetésére az adatvédelmi biztos felszólította az önkormányzat jegyzőjét. (441/A/1997)

Magánszemély adatkezelők

A tavalyi beszámolóban nem szerepeltek olyan ügyek, melyekben az adatkezelő magánszemély volt, és ilyen minőségében jogsérelmet okozott.

Az Avtv. alapján „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."

Az e témakörbe tartozó esetek nagy részében nem volt megállapítható a jogellenes adatkezelést megvalósító személy kiléte, valamint a jogsérelem — megtörténte — sem. Általában valamilyen nehezen körvonalazható gyanú, vagy a sérelmet okozó személy kilétének tisztázatlansága miatt ezekben az esetekben azt kellett megállapítanunk, hogy az ügyben nem tudunk eljárni. Elutasító válaszunk indoka az volt, hogy az adatvédelmi biztosnak nincs nyomozati jogköre.

A panaszosokat természetesen tájékoztattuk jogorvoslati lehetőségeikről: az Avtv. alapján bírósághoz fordulhatnak, lehetőségük van továbbá a Büntető Törvénykönyv 177/A. § *a)* pontjában foglalt jogosulatlan adatkezelés vétsége miatt büntető feljelentést tenni.

A panaszos sérelmezte, hogy a bírósághoz benyújtott keresetlevélben leánya munkabérére vonatkozó adathoz az ellenérdekű fél jogellenesen jutott hozzá. A csatolt iratok alapján nem volt megállapítható, hogy valóban jogsérelem történt volna, Annak kiderítése, hogy a bepanaszolt személy honnan jutott az információ birtokába, az adatvédelmi biztosnak nem feladata. A beadványt hatáskör hiányában elutasítottuk. (937/A/1997)

Magánszemély volt az adatkezelő abban az esetben is, amikor egyes felsőoktatási intézményekben részvények jegyzéséhez egyetemi hallgatók személyes adatait „gyűjtötték" be. A vizsgálat nem beadvány nyomán indult, azonban az érintettek jogainak védelme érdekében az adatvédelmi biztos közleményben fordult a nyilvánossághoz. A közlemény a Mellékletben szerepel. (880/H/1997)

A vidéki panaszos azt sérelmezte, hogy lakásából ismerőse elvitte a személyes iratait, akit nem kívánt megnevezni. Annak kiderítése, hogy milyen iratokat vittek el, és valóban az elkövetőnek vélt személy tette-e, szintén nem tartozik az adatvédelmi biztos hatáskörébe. A jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatást követően a vizsgálatot lezártuk. (838/A/1997)

Közlekedési balesetet követően a panaszos testvérét többször felhívta munkahelyén az ügyben érintett gépkocsi-tulajdonos. A panaszos sérelmezte, honnan tudta meg testvére munkahelyének címét az ügyben érintett személy. Nyomozati jogkör hiányában — tekintettel a tényállás tisztázatlanságára és az egymásnak ellentmondó nyilatkozatokra — tájékoztattuk a panaszost a vizsgálat lezárásáról. (735/A/1997)

Társasházak

1997-ben a parlament elfogadta a társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvényt. A törvénytervezet előzetes véleményezése során egyrészről kifogásoltuk azokat a tervezett rendelkezéseket, amelyek ellentétesek voltak a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénnyel — például az elővásárlási, előbér-

leti jog gyakorlására való felhívás hirdetőtáblán történő kifüggesztése —, másrészről hiányoltuk a személyes adatok kezelésére vonatkozó adatvédelmi rendelkezéseket. A benyújtott törvénytervezetből kimaradt a kifogásolt rendelkezés, ugyanakkor nem történt meg a közös, valamint a kommunális költségek viselésében hátralékkal rendelkező tulajdonostársak személyes adatainak megismerésére vonatkozó ajánlásnak megfelelő, egyértelmű szabályozás.

Az elfogadott törvény egyik rendelkezése (14. §) alapján a közgyűlés határozatával kötelezheti a tulajdonostársat, hogy a közös képviselőnek bejelentse a külön tulajdonában bekövetkezett tulajdonosváltozást, illetőleg az ingatlan-nyilvántartásban bárki által megtekinthető személyes adatait, valamint meghatározott esetekben a külön tulajdonát bérlő személy fenti személyes adatait, továbbá a külön tulajdonában lakó személyek számát. Ez a törvényi rendelkezés lehetővé teszi a tulajdonostársakról, illetve a bérlőkről készített nyilvántartás vezetését.

Várhatóan e körben, illetőleg a közös költséghez való hozzájárulás befizetésével legalább féléves hátralékba került tulajdonostársak külön tulajdonának jelzálogjoggal való megterhelésének kérdésében a jövőben is érkeznek állampolgári, valamint társasházi közös képviselői beadványok.

A társasházakkal, illetőleg a lakásszövetkezetekkel kapcsolatos beadványok egy része arról kért tájékoztatást, hogy — bár különféle indokkal, de — vezethető-e „lakónyilvántartás" azzal a céllal, hogy a közös költségeket lakókra le lehessen bontani. Ezek az ügyek a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos beadványoknak tekinthetők. (46/K/1997, 129/K/1997 és 907/K/1997)

Mindhárom beadványra azt a tájékoztatást kapták az ügyfelek, hogy a társasházi tulajdonostársakról felállítandó, illetőleg vezetendő nyilvántartásra megoldást jelenthet egyrészről, ha naprakészen vezetik a társasházról szóló 1977. évi 11. tvr. 4. § (1) bekezdése szerinti alapító okiratot, hiszen ez tartalmazza a tulajdonostársak megnevezését, illetőleg az ingatlan-nyilvántartásról szóló jogszabályokban meghatározott egyéb adatokat és tényeket, így a tulajdonostársak személyi azonosító adatait is. (Ebben nem hozott változást a társasházakról azóta elfogadott 1997. évi CLVII. törvény sem.)

A beadványok másik csoportjában az érintettek azért tettek panaszt, mert a társasházban vagy a lakásszövetkezetben kifüggesztették a közös költségek viselésében meglévő hátralékukat. Több esetben felolvasták a közös költséggel tartozók nevét a közgyűlésen, egy másik ügyben az adóhatóság a társasház közös képviselőjétől kért adatokat a tulajdonostársakról. Arról, hogy a társasházban, illetőleg a lakásszövetkezetben (üdülőszövetkezetben) tulajdonnal rendelkezők milyen formában ismerhetik meg a közös költségek vagy a kommunális kiadások viselésében hátralékkal rendelkezők személyét, 1996-ban ajánlást adtunk ki. (1995—1996. évi beszámoló 175. old.)

A beadványok viszonylag magas száma vélelmezni engedi, hogy az ajánlás tartalmát vagy nem ismerték meg mindenhol, vagy nem annak szellemében jártak el. (239/A, 259/A, 287/A, 372/A, 469/A, 590/K, 563/A, 873/A/1997) A panaszosokat ezekben az ügyekben arról tájékoztattuk, hogy a nem fizető, illetőleg a hátralékkal rendelkező tulajdonostársak személyére vonatkozó adatokat törvényi felhatalmazás hiányában nem lehet nyilvánosságra hozni, azokat csak az érintett tulajdonostársak ismerhetik meg. Ez történhet például a könyvelés megtekintésével, vagy úgy, hogy zárt (kizárólag a tulajdonostársak részvételével megtartott) közgyűlésen ismertetik a hátralékkal rendelkező tulajdonostársak nevét. Amennyiben a közös költségek fizetésében hátralékkal rendelkező tulajdonostársak adatait a tulajdonostársakkal ily módon ismertették meg, nem állapítható meg a személyiségi jogok sérelme.

A társasházak közös képviseletét megbízás alapján ellátó (gazdasági) társaságok nagy része a mai napig jogellenesen tárolja a lakók adásvételi szerződéseit. A rendszerváltás előtt az ingatlankezelő vállalatok gyakorlata volt az — akkor is szabályozatlanul, törvényi felhatalmazás hiányában —, hogy minden lakótól bekérték az adásvételi szerződéseket. Ezt a helyzetet „örökölték" a jogutód közös képviselők (magánszemélyek, de egyre gyakrabban irodák), és az új lakóktól is kérik a szerződéseket. Az adatvédelmi biztos felhívta a figyelmet e gyakorlat jogellenességére és — az ELMŰ-ügyek analógiájára — javasolta, hogy a lakók a közös képviselőnél történő bejelentkezésükkor olyan szerződési példányt (vagy kivonatot) mutassanak be, amelyről törölték a közös képviselőre nem tartozó adatokat. A szerződéskivonattal egyenértékű a földhivatali tulajdoni lap másolata, de a földhivatali bejegyzési kérelem is. (164/A/1997)

Krízis-intervenció

Az adatvédelmi biztos és hivatala eljárására — az Áe. hatálya alá tartozó szervektől eltérően — nem vonatkozik a harminc napos ügyintézési határidő, vizsgálataink nagy része általában 30—60 nap között zárul le. Vannak azonban olyan esetek, ahol a személyes adatok kezelésével kapcsolatban oly mérvű a jogsérelem veszélye, ami csak azonnali beavatkozással hárítható el. Az e körbe tartozó ügyekben általában nem egy személy, hanem az állampolgárok nagyobb csoportja érintett. Az adatvédelmi biztos azonnali intézkedése alkalmával, vagy a nyilvánossághoz fordul, vagy közvetlenül az adatkezelőt szólítja fel a jogellenes adatkezelés megszüntetésére. Az ismertetett esetekkel kapcsolatos részletes állásfoglalások a Mellékletben találhatók.

1997. december 5-i közleményében az adatvédelmi biztos felhívta a felsőoktatási intézmények hallgatóinak figyelmét, hogy személyes adataik ellenőrizhetetlen kiszolgáltatása egyes részvények nyilvános forgalomba hozatalával összefüggésben személyes integritásukat és vagyoni jogaikat veszélyezteti. (880/H/1997)

A Belgiumban büntetőeljárás alá vont Pándy András magyarországi hozzátartozói, valamint az áldozatok és családtagjaik képviselői fordultak az adatvédelmi biztoshoz. A sajtó érdeklődésének keresztttüzébe kerülve folyamatos zaklatásnak voltak szenvedő alanyai. Tekintve, hogy az érintettek személyiségi jogai közvetlen veszélybe kerültek, az adatvédelmi biztos közleményben kérte az újságírókat és szerkesztőket, hogy az ártatlanság vélelme mellett tartsák tiszteletben az érintettek emberi méltóságát és információs önrendelkezési jogát. (780/A/1997)

Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. tv. hatálybalépését követően a HIV-szűrésen pozitív teszteredményt kapó személyek kilétét kötelező felfedni. Rácz Terry Black HIV-prevenciós aktivista a törvény e szakaszának törlése érdekében éhségsztrájkot tervezett, egyben az adatvédelmi biztos támogatását kérte, hogy az Országgyűlés előtt fejthesse ki álláspontját. Az adatvédelmi biztos a törvény kormányzati előkészítése, valamint parlamenti vitája során mindvégig a szűrésre jelentkezők anonimitása mellett foglalt állást. Ezt az álláspontját a törvény vitája során nem tudta érvényesíteni. A hatályba lépett törvény módosítására kizárólag az Országgyűlésnek van hatásköre. (855/V/1997)

Az ORFK egyik vezetője kért soron kívül állásfoglalást abban a kérdésben, hogy országgyűlési képviselőknek kiadhatók-e azok a rendőrség által készített videofelvételek, melyek a hatóság által nem engedélyezett demonstrációról készültek. A demonstrációról készített felvételek nem tekinthetők közérdekű adatnak, azokat a rendőrség csak célhozkötötten használhatja, ezen túlmenően a felvételen szereplők személyiségi jogait is meg kell óvnia. Mivel szabálysértési eljárás is indult az ügyben, a felvételek az irategyüttes részének tekintendők. Az országgyűlési képviselőknek szabálysértési vagy büntetőeljárási ügyben nincs iratbetekintési joguk. A demonstráció során történtek közérdekű jellegére tekintettel azonban — kérésükre — a felvételt a rendőrség levetítheti. (816/K/1997)

Egy újszülött csecsemő halála ügyében a rendőrség a tisztifőorvosi szolgálattól azt kérte, hogy az egészségügyi intézmények valamennyi környékbeli, terhességükkel orvost felkereső anyáról adjanak információt, azokról is, akik megszületett gyermekeinek sorsát az anyakönyvezés és a kötelező csecsemőgondozás okán a közigazgatás ismerhette. Ezt követően az ÁNTSZ vezetője hozzánk fordult és a rendőrség túlzó adatkérését kifogásolta. Állásfoglalásunkat azonnal megküldtük, a rendőrség adatkérését jogellenesnek minősítettük, egyben tájékoztattuk, hogy csak a ténylegesen gyanúsítható személyekre vonatkozó adatkérés teljesíthető. (75/A/1997)

A Pannon GSM Rt. év végi kedvezményes akciója során kérte az érintettek személyi igazolványát, vezetői engedélyét, útlevelét, sőt, valamelyik befizetett közüzemi számlájának igazoló szelvényét is. Amennyiben ezeket az iratokat leendő ügyfelük nem bocsátotta rendelkezésükre, úgy elzárkóztak a szerződéskötéstől. Azonnali intézkedésünket követően a Pannon GSM Rt. körlevélben tájékoztatta alkalmazottait, hogy az általunk kifogásolt szerződéskötési gyakorlatot a törvényes előírásoknak megfelelően módosította. (929/H/1997)

A lottó-ötös ügy utóélete

Az „5 a 90-ből lottójáték” szelvényeinek 1995. október 8-i feldolgozásával, a nyertesek személyes adatainak kezelésével, nyilvánosságra kerülésével kapcsolatban az adatvédelmi biztos 1995. október 10-én hivatalból vizsgálatot indított. A vizsgálat megállapításait összegző ajánlást, valamint az ügy utóéletét tavalyi beszámolónk részletesen tartalmazta. Az adatvédelmi biztos többek között aggályának adott hangot amiatt, hogy a Szerencsejáték Felügyeletnél (SZF) összemosódnak a Pénzügyminisztérium tulajdonosi és törvényességi felügyeleti jogosítványai. Az ajánlást követő sokfordulós egyeztetés a tavalyi beszámoló elkészültének idején az alábbi ígéretekkel zárult:

Dr. Draskovics Tibor, a PM államtitkára úgy foglalt állást, hogy „A játéktitok, illetve a titokvédelem törvényi szintű szabályozását a PM a szerencsejáték törvény átfogó módosítása során kívánja megvalósítani, mely az Országgyűlés II. félévi jogalkotási programjában szerepel.”

Kiss Elemér MeH közigazgatási államtitkár ezt írta: „Tekintettel arra, hogy a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény felülvizsgálata folyamatban van, keresni fogjuk a jelzett probléma megoldását.”

Dr. Medgyessy Péter pénzügyminiszter levelében utalt arra, hogy „A szerencsejáték szervezéséről szóló törvény átfogó módosítása pénzügyminisztériumi egyeztetés alatt áll. A törvény részletesen rendezi majd a játéktitok és a titokvédelem problémáját.”

A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXIV. törvény módosításáról készült PM előterjesztés-tervezetet az adatvédelmi biztos 1997. április 22-én megkapta véleményezésre. A tervezettel kapcsolatosan, minthogy annak adatvédelmi tartalma nem volt, észrevételt nem tett.

Az Országgyűlés Alkotmányügyi és igazságügyi bizottságának 1997. szeptember 1-jei ülésén az adatvédelmi biztos ismertette a „Lottó-ügyet”. Ismételten tájékoztatta a képviselőket, hogy a jelenlegi törvényi szabályozás alkotmányos visszásságot teremt, hiszen a Szerencsejáték Rt.-vel kapcsolatban a tulajdonosi jogokat a pénzügyminiszter gyakorolja, a törvényességi felügyeletet a Szerencsejáték Felügyelet látja el, mely a pénzügyminiszter felügyelete alatt működik. A bizottság a napirendi pont tárgyalását lezárta, érdemben nem foglalt állást.

Az 1997. évi XCIX. törvény a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról 1997. november 3-án lépett hatályba. „7. § (1) A szerencsejáték szervezés állami törvényességi felügyeletét az SZF látja el. (2) Az SZF a pénzügyminiszter felügyelete alatt működik.”

A törvény a játéktitokra, illetve a titokvédelemre vonatkozóan nem tartalmaz szabályt.

B) Közérdekű adatok

A beszámolási évben 95 ügy érintette a közérdekű adatok kezelését. Ezek közül 43 panasz volt, 24 tájékoztatás — állásfoglalás — kérés, 21 jogszabály-véleményezés és 7 hivatalból eljárás. Érdekes, hogy a közérdekű adatokat érintő beadványok 10%-os aránya meglehetős állandóságot mutat.

Információszabadság — de kinek?

1992-ben, az információszabadság törvénybe iktatásakor feltehetően nem sokan tudták, kik is lesznek majd e jog igazi haszonélvezői. Az magától értetődőnek tűnt, hogy az igazgatási döntéshozatal, az ezzel kapcsolatos információk megismeréséhez való jog nálunk, ahol az állam működését mindig is a titkolózás, a kamarillapolitika jellemezte, már elvi lehetőségként is fegyelmező erővel bír. Ezért okozott a kérdés iránt elkötelezettek számára némi csalódást az a tény, hogy az adatvédelmi biztos gyakorlatában viszonylag kevés az információszabadságot érintő ügy. Tanulságos áttekinteni, kik is voltak az indítványozók.

A közérdekű adatok kezelésével kapcsolatos 1997-es ügyek megoszlása indítványozók szerint:

— magánszemély 25%
— újságíró 18%
— maga az adatkezelő 15%
— civil szervezet 11%
— hivatalból indított eljárás 10%
— önkormányzati képviselő, polgármester 9%
— parlamenti képviselő 3%
— ügyvéd (valamely szervezet vagy cég képviseletében) 3%
— gazdasági társaság 1%
— egyéb 5%

(Az indítványozók csoportosításakor nem vettük figyelembe az információszabadságot érintő 21 jogszabály-véleményezést, ahol értelemszerűen a jogszabályt előkészítő illetékes tárca volt az „indítványozó”.)

Korántsem volna érdektelen tudni, vajon a különböző állami, önkormányzati és egyéb közfeladatot ellátó szervekhez benyújtott közérdekű adatkérések kiktől származtak. Ilyen statisztikával sajnos nem rendelkezünk. Néhány érintett szerv szakértőivel lefolytatott konzultáció nyomán azonban legalábbis feltételezhető: nem tipikus, hogy az országos vagy a helyi közügyek iránt érdeklődő polgár fordul információért valamely hivatalhoz. Az adatkérések indoka többnyire üzleti megfontolás.

Közérdekű adatok az önkormányzatok kezelésében

Az előző esztendőhöz képest 1997-ben újakkal bővültek az önkormányzati adatkezeléssel kapcsolatos témák: olyan ügyekben is fordultak hozzánk állampolgárok, melyekben nem kapták meg a különböző közműfejlesztésekkel kapcsolatos közérdekű adatokat, illetve önkormányzati tisztségviselők amiatt, hogy milyen körben kell adatokat szolgáltatni a kérelmezőknek. A közérdekű adatok kezelésével kapcsolatos ügyeink ötöde érintette az önkormányzatokat.

A képviselők, választott tisztségviselők javadalmazása

Ebben az évben is számos indítványozó volt kíváncsi az önkormányzati képviselők jövedelmeire, a különböző önkormányzati tulajdonú társaságokban, cégekben betöltött tisztségeikre, a kapott juttatásokra és általában az önkormányzat kezelésében lévő adatokra. A beadványok alapján megállapítható, hogy az indítványozók nem tettek különbséget aszerint, hogy önkormányzati képviselőt, polgármestert vagy a polgármesteri hivatal dolgozóját érinti az adatkérés, holott az adatvédelmi törvény (Avtv.) és más jogszabályok is — érthetően — eltérően minősítik az e körbe tartozó adatok kezelését. A polgármester, az alpolgármester, a képviselő-testületi tagok a helyi közélet alakítói. A közszereplés vállalásával magánszférájuk másokénál sokkal szűkebb, így a bérükre és egyéb juttatásaikra vonatkozó adatok közérdekű adatnak minősülnek. A hivatalban köztisztviselőként foglalkoztatottak munkabérére, egyéb juttatásaira vonatkozó adatok viszont személyes adatnak minősülnek, és az adatvédelmi törvény védelme alatt állnak.

Egy önkormányzati képviselő állásfoglalást kért abban a kérdésben, hogy az intézményvezetők bére, egyéb juttatásai, valamint az adózással összefüggő érdekeltségi alapnak az adóügyi feladatokat ellátó önkormányzati dolgozók közötti felosztása megismerhető-e. A kérdés első részére a válasz a fentiek alapján az volt, hogy ezek közérdekű adatok. Az önkormányzat rendeletben állapítja meg a polgármester és az alpolgármester bérét, ezeket az adatokat tehát bárki megismerheti. Az érdekeltségi alap felosztásával kapcsolatban viszont csak a felosztás elvei, a felosztható összeg nagysága és az érintettek száma ismerhető meg. Ezen felül az egyes személyekkel összefüggésbe hozható adatok az Avtv. szerint személyes adatoknak minősülnek, így azokat védelem illeti meg. (368/A/1997, 284/A/1997)

Egy újságíró fordult hozzánk állásfoglalásért, hogy az önkormányzat ingatlanfenntartó és -üzemeltető részlege telefonszámláinak összege megismerhető-e. Tájékoztattuk, hogy a társaság gazdálkodásával kapcsolatos adatokat, így a telefonköltségeket is megismerheti. A kifizetett számla összegének részletezését — külön a helyi, belföldi, külföldi beszélgetések díját — is kérheti, a hívó vagy a hívott fél személyét és hívószámát azonban nem, mivel ezek személyes adatok. (62/A/1997)

Egy piackutatással foglalkozó kft. arról kért állásfoglalást, hogy az önkormányzat kezelésében lévő üzemanyagtöltő állomások számára, címére, az üzemeltető nevére vonatkozó adatokat megkaphatja-e. Tájékoztattuk, hogy az adatvédelmi törvény hatálya nem terjed ki a jogi személyek, illetve a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok adataira. Az egyéni vállalkozók esetében a jogi megítélés eltérő. Amennyiben a cégbíróság által vezetett nyilvántartásba mint egyéni cég bejelentkezett, illetőleg ha nyílt árusítású üzletet tart fenn, úgy adatai közérdekű adatok. Amennyiben az előbbiekben említett feltételek nem állnak fenn, adatainak kezelésére az Avtv. szabályai irányadók. A konkrét esetben a kért adatok közérdekű adatnak minősülnek, a kérelemnek az önkormányzat tizenöt napon belül köteles eleget tenni. (255/A/1997)

A képviselő-testület működésével, döntéseivel kapcsolatos ügyek

Mind hivatalból indított vizsgálataink, mind beadványaink alapján megállapítható, hogy az önkormányzatok kevéssé veszik igénybe a sajtó, a média segítségét és egyéb, helyben rendelkezésre álló lehetőséget tevékenységük megismertetésére.

Megismerhetők-e a jutalmakban, segélyben részesülők, valamint a kedvezményes étkezésre jogosultak adatai? — kérdezte beadványában egy állampolgár. A közpénzek átláthatóságának, a felhasználás ellenőrizhetőségének elvéből következően mindenki megismerheti, hogy az önkormányzat éves költségvetésében milyen összeget fordított szociális ellátásra, illetve hányan részesültek ilyen jellegű juttatásban. Ugyanakkor a panaszos által igényelt adatokat személy szerinti bontásban az önkormányzattól nem kaphatja meg, és azok nyilvánosságra hozatala (hirdetőtáblán való megjelentetése) sem lenne jogszerű, mivel ebben a formában már személyes adatnak tekintendők. (49/A/1997)

Egy panaszos sérelmezte, hogy a lakóházukat érintő rendezési tervet tárgyaló testületi üléssel kapcsolatban közérdekű adatokat nem kapott meg. Tájékoztattuk, hogy az általa megnevezett időpontban a testület nem erről tárgyalt, ám az akkor elfogadott részletes rendezési tervet az önkormányzat lapjában közzétette, a testületi ülésről készült jegyzőkönyv megtekinthető. (32/A/1997)

Egy indítványozó arról kérte állásfoglalásunkat, hogy mint választópolgár miként ismerheti meg a települési önkormányzat munká-

ját. Az önkormányzatok munkájának nyilvánosságáról a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) rendelkezik. Főszabályként a képviselő-testület ülései nyilvánosak, azon bármely választópolgár részt vehet, és a nyilvános ülésről készült jegyzőkönyv tartalmát megismerheti. (49/A/1997)

A győri, hivatalból indított vizsgálatunk során a testületi ülések nyilvánosságára vonatkozó szabályozás értelmezését kérte hivatalunktól a közigazgatási hivatal egyik munkatársa. Nevezetesen, hogy az önkormányzat saját SZMSZ-ében korlátozhatja, vagy megtilthatja-e videofelvételek készítését a nyilvános testületi üléseken. A képviselő-testület tagjai sérelmezték, hogy a szövegkörnyezetéből kiragadott részek torzítják az általuk elmondottak lényegét, és személyiségi jogaikat is sérti az eljárás. (759/H/1997)

Ugyancsak e kérdésben fordult hozzánk egy választópolgár, aki sérelmezte, hogy videofelvételt kívánt készíteni nyilvános testületi ülésen, de a képviselők szavazása alapján kikapcsoltatták készülékét. Állásfoglalást kért, hogy készíthet-e a képviselők hozzájárulása nélkül felvételeket, és ezeket nyilvánosan közzéteheti-e? (284/K/1997)

A probléma részletesebb tárgyalását az indokolja, hogy segítsük az önkormányzatok helyes jogértelmezését, és eloszlassuk az állampolgároknak jogaik érvényre juttatásával kapcsolatos gyanakvását.

Az Ötv. alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. Főszabályként a képviselő-testület ülése nyilvános. A választópolgárok a képviselő-testület előterjesztéseibe, üléseinek jegyzőkönyveibe minden tartalmi és formai korlát nélkül betekinthetnek. Az Avtv. alapján az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv köteles a közvéleményt tájékoztatni a feladatkörébe tartozó ügyekről. Ennek érdekében rendszeresen közzé-, vagy más módon hozzáférhetővé teszi az erre vonatkozó dokumentumokat. Lehetővé kell tennie azt is, hogy ezeket az adatokat bárki megismerhesse, azokról — a dokumentum tárolási módjától függetlenül — másolatokat kérjen.

A képviselők — állampolgárok — testületi üléseken való részvételére, közszereplésére vonatkozó szabályok: A Ptk. 80. § (2) bekezdése alapján nyilvános közszereplés esetén képmás és hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához nincs szükség az érintett hozzájárulásához. A nyilvános testületi ülésen résztvevők közszereplők, ennek vállalásával pedig együtt jár a magánszférához való jog bizonyos korlátozása is. Ezzel számolniuk kell mindazoknak, akik a nyilvánosság elé lépnek, ez természetes következménye a közéletben betöltött szerepüknek.

A felvételek nyilvánosságra hozatala, felhasználása: E tekintetben irányadó az Alkotmánybíróság 19/1995. (III. 28.) AB határozata: „Az Avtv. nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést, amely a közérdekű adatok megismerését célhozkötötté teszi. Ezáltal a szabályozás megengedi azt is, hogy a kérelmező ne csupán közérdekből, hanem például saját jogos érdekei érvényesítése vagy csoportérdek megvalósítása céljából kezdeményezze a közérdekű adat megismerését. (...) A közérdekű adatok terjesztése egyaránt jelentheti az adatok köz-, illetve magáncélú megismertetését és felhasználását."

Összegezve megállapítható, hogy a nyilvános képviselő-testületi üléseken kép- és hangfelvétel készítésére irányuló kérelem közérdekű adat megismerése iránti kérelemnek minősül, melynek az önkormányzat köteles eleget tenni. A felvételkészítés korlátozása, feltételhez kötése vagy teljes tiltása alkotmányos alapjogot sért. (284/A/1997, 759/H/1997)

A „Személyes adatok" fejezetben ismertettük azt a beadványt, amelyben egy vidéki újságíró állásfoglalást kért, hogy megtudhatja-e a közerkölcsöt sértő reklámokat közzétevő vállalkozás ellen indított szabálysértési eljárás tényét, valamint a kiszabott pénzbírság összegét. A szabálysértési hatóság által — eljárása során — kezelt adatok személyes adatnak minősülnek, nyilvánosságra hozatalukat törvény nem rendeli el. Ugyanakkor az önkormányzatnak mint eljáró hatóságnak az ilyen esetekkel kapcsolatos megítélése közérdekű adatnak minősül abban a tekintetben, hogy fellép-e, és ha igen, milyen szankciók alkalmazásával a közerkölcsöt sértő, a lakosságot felháborító ügyekben. A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. tv. 22. §-a alapján el lehet rendelni a jogerős határozat közzétételét, ha az várhatóan nevelő és visszatartó hatást vált ki. Ennek gyakorlati alkalmazása az önkormányzat mérlegelési jogkörébe tartozik. (12/A/1997)

Egy képviselő-testületi tag kérte állásfoglalásunkat arról, hogy a testület által megkötött szerződések mely részei hozhatók nyilvánosságra. Az Avtv. alapján az önkormányzat vagyonára, gazdálkodására vonatkozó adatai közérdekű adatok. Az önkormányzati tulajdon (vagyon) értékesítésére kiírt pályázat, valamint annak eredménye tehát közérdekű adatnak minősül, hiszen csak a nyilvánosság kontrollja garantálhatja azt, hogy az értékesítés során valóban a törvényesség és a gazdaságosság szempontjai érvényesültek-e. Az ingatlant (vagyont) megvásároló cég üzleti érdekeit ugyan hátrányosan érintheti az értékesítéssel összefüggő adatok közzététele, de az önkormányzati vagyon értékesítésének átláthatósága és ellenőrizhetősége olyan közérdek, amely megelőzi az üzleti titok védelmének magánérdekét. Az e körbe tartozó adatokat nemcsak az önkormányzati képviselők, hanem bárki jogosult megismerni. (186/K/1997, 368/A/1997)

Önkormányzati beruházásokra, közműfejlesztésekre vonatkozó kérelmek, állásfoglalás-kérések

Az Ötv. alapján a települési önkormányzatok feladata többek között a településfejlesztés, a csatornázás, az ivóvízellátás és a közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban. Ezek a beruházások, fejlesztések az önkormányzatok korlátozott anyagi eszközei miatt általában központi céltámogatásból, saját erőből és lakossági hozzájárulásból valósulnak meg. Jogos állampolgári igény, hogy a pénz felhasználásáról, a beruházás lebonyolításáról az önkormányzat adjon számot. Beadványaink arra engednek következtetni, hogy az együttműködés nem mindig zökkenőmentes, aminek elsődleges oka a megfelelő tájékoztatás elmaradása.

Egy önkormányzati jegyző abban kérte állásfoglalásunkat, hogy a szennyvíztisztító- és csatornaépítés adatai közül melyek minősülnek közérdekűnek. A több éve tartó beruházás megvalósításához az önkormányzat központi céltámogatást kapott, valamint saját forrást is biztosított. Az évenkénti bevételek és kiadások alakulása, felhasználása közérdekű adat, hiszen ezek közpénzek, felhasználásukat a választópolgárok jogosan akarják megismerni. A beruházás ütemezése, a beruházási szerződés — a döntést követően — szintén közérdekű adat. Ugyanakkor az ügyben keletkezett összes irat megismerése, a polgármesteri hivatal gazdálkodásának törvényességi ellenőrzése már nem a választópolgárok feladata. (390/A/1997)

A közpénzek

Mintegy másfél tucat ügyünk a közpénzekkel való gazdálkodással függött össze. Örvendetes fejlemény, hogy növekszik az igény a kormányzati apparátusok elosztó tevékenységének ellenőrzésére. Tipikus panasz volt, hogy a hivatalok nem hajlandók nyilvánossá tenni, kik (mely szervezetek, illet-

ve programok), milyen célra és milyen támogatásokat kaptak a meghatározott célra rendelt költségvetési keretekből.

Az adatvédelmi biztos több, hasonló ügyben kialakított álláspontja akként foglalható össze, hogy a támogatást elnyerő szervezetek adatai, a támogatás mértéke és indoka közérdekű adatok, melyeket a szervezet beleegyezése nélkül is bárki számára — aki ezt kéri — megismerhetővé kell tenni. E körben adatvédelmi aggályok nem merülnek fel. A különböző célú költségvetési támogatásokra pályázó magánszemélyek esetében a támogatással kapcsolatos legfontosabb adatok nyilvánosságra hozatala korlátozza ugyan az érintettek információs önrendelkezési jogát, ezt a korlátozást azonban egy másik alapjog, az információszabadság érvényesülése indokolja. A pályázatokon való részvétel önkéntes. A személyes adatok védelmére való hivatkozással nem lehet korlátozni a költségvetési forrásból származó támogatások adatainak nyilvánosságát.

A fenti elvi álláspontból következően válaszoltuk egy országgyűlési képviselő indítványozó kérdésére, hogy a Gyermek és Ifjúsági Alapprogram rendelkezésére álló támogatási keretek felhasználásával kapcsolatos adatokat mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni. (534/A/1997)

Egy másik ügyben az Alba Kör nevű civil szervezet panasza nyomán úgy foglaltunk állást, hogy a Külügyminisztérium által a NATO-csatlakozással összefüggésben kommunikációs célra nyújtott támogatások címzettjei, összege közérdekű adatok, melyeket minden érdeklődő számára hozzáférhetővé kell tenni. (737/A/1997)

A Központi Környezetvédelmi Alap felhasználásával kapcsolatos adatok megismerhetősége iránt érdeklődött egy másik beadványozó. Az egyes elkülönített állami pénzalapokról szóló 1992. évi LXXXIII. törvény kimondja, hogy az alap bevételeit és kiadásait jogcímenként — a költségvetési és a zárszámadási törvény részeként — az Országgyűlés hagyja jóvá. Az alap költségvetéséről és annak végrehajtásáról a közvéleményt félévenként tájékoztatni kell. Az alap felhasználása során meghirdetett pályázatok elbírálásáról szóló emlékeztetőt bárki megtekintheti. (112/K/1997)

Közszereplők személyes adatai

Ebben az esztendőben is több ügy érintette a közérdekű adat — személyes adat konfliktusát. Gyakorlatunkban ez mint a közfeladatot ellátó személyek, közszereplők, politikusok személyes adatainak nyilvánossága merül fel.

Még 1996-ban indult, de csak 1997-ben zárult le az a vizsgálat, amely a rendszerváltás alkotmányjogi előkészítésében kulcsszerepet betöltő Ellenzéki Kerekasztal (EKA) tanácskozásairól készült videofelvételek nyilvánosságát kívánta tisztázni. A panaszt benyújtó Nyilvánosság Klub Országos Egyesület azt kifogásolta, hogy az EKA-tárgyalásokról készült videofelvételek el vannak zárva az ország nyilvánossága, sőt a kutatók érdeklődése elől is. A felvételeket a Országos Széchényi Könyvtár zárt anyagként kezeli, mivel a tanácskozás egykori résztvevői azzal a feltétellel járultak hozzá a felvételek készítéséhez, hogy azok később csak valamennyiük hozzájárulása esetén hozhatók nyilvánosságra. Mivel azonban a Széchényi Könyvtár ez irányú kérdésére kilenc résztvevő nem válaszolt, négy pedig kifejezetten megtagadta a hozzájárulást, a könyvtár az anyagot még kutatók számára sem teszi hozzáférhetővé.

A mintegy 150 órányi felvétel nyilvánosságával kapcsolatban a legtöbb fejtörést annak eldöntése okozta, hogy az EKA magánszemélyek rendszeres összejövetele volt-e, vagy a közfeladatot ellátó szervezet egy sajátos formája. Az adatvédelmi biztosi ajánlás szerint „az EKA mint az alkotmányos jogállam megteremtésének folyamatában politikai irányítószerepet játszó szervezet, az e szerephez egyértelműen kötött megnyilvánulásaiban közfeladatot ellátó szervnek tekintendő. Ez annyit jelent, hogy az EKA ülésein az akkor már működő szervezetek, pártszerű alakzatok politikai-közjogi álláspontját tükröző nyilatkozatok, felszólalások megismerhetők, azaz közérdekű adatnak minősülnek". Az ajánlás két további fontos kérdéskörre is kiterjedt: a dokumentumok kutathatóságára, valamint megóvására. Az előbbivel kapcsolatosan megállapította, hogy a levéltári törvény értelmében a dokumentumok a keletkezésüket követő 15 év elteltével a tanácskozások résztvevőinek esetleges tiltakozása ellenére is kutathatóvá válnak. Javasolta azonban, hogy a Széchényi Könyvtár főigazgatója kísérelje meg ismét beszerezni a hiányzó hozzájárulásokat. Javasolta azt is, hogy a felvételeket készítő Fekete Doboz Alapítvány és a Magyar Országos Levéltár kezdeményezze: a művelődési és közoktatási miniszter nyilvánítsa a dokumentumokat védett levéltári anyaggá, a levéltár pedig készítsen az eredetivel azonos kép- és hangminőségű biztonsági másolatot.

Az ügy lezárását követően, 1997 decemberében a Magyar Országos Levéltár főigazgatója tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy kezdeményezésére a miniszter a dokumentumokat védetté nyilvánította, és azok a levéltári törvény keretei között kutathatók. A videofelvételek digitalizálására és a szöveg leírására a miniszter pénzügyi forrásokat biztosított a levéltár számára, így a dokumentumok megóvására 1998-ban a szükséges intézkedéseket megteszik. Az ajánlás teljes szövege a Mellékletben található. (466/A/1996)

Egy másik — újságíró által benyújtott — panasz tárgya az országgyűlési képviselők hiányzására vonatkozó információk megtagadása volt. Kiderült, hogy az Országgyűlés Házbizottsága 1995-ben kibocsátott egy, az Alkotmánnyal és több törvénnyel ellentétes tartalmú rendelkezést, melyben megállapította, hogy „a távollétek és azok igazolásával kapcsolatos adatok személyre szóló megjelenítése a képviselők személyiségi jogait sérthetik, ezért a hivatali ügykezelés szempontjából szolgálati titoknak minősülnek, s ezért azokat bizalmasan kell kezelni." Az adatvédelmi biztos ajánlása kimondta: „az országgyűlési képviselőknek a feladatuk ellátásával összefüggő adatai nyilvánosak. A képviselők hiányzása a plenáris és a bizottsági ülésekről közérdekű adat. Az Országgyűlés Hivatala a képviselőkről a kezelésében lévő ilyen adatokat bárki számára köteles hozzáférhetővé tenni." (87/A/1997)

Ugyancsak újságírók kezdeményezték azt a két vizsgálatot, amelyben Horn Gyula miniszterelnök kandidátusi disszertációjának (198/A/ 1997), valamint Torgyán József, a Független Kisgazdapárt elnöke 1954-ben készült egyetemi szakdolgozatának (30/A/1997) nyilvánosságát firtatták. A két hasonló tárgyú ügyben kiadott együttes ajánlás megállapította: „A tudományos alkotások nyilvánosságát, ha a szerző országosan ismert közszereplő, politikus, a mű titokminősítése hiányában — tekintettel a társadalom információigényére is — biztosítani kell." Az ajánlás teljes szövege a Mellékletben található.

Az ügyben örvendetes fejlemény, hogy 1998. január 27-én a Magyar Rektori Konferencia az Országos Doktori és Habilitációs Tanács javaslatára állásfoglalást adott ki a magyar felsőoktatásban készült szak- és diplomadolgozatok, valamint doktori disszertációk teljes nyilvánosságáról. Az állásfoglalás szerint az egyetemek a nyilvánosságot kizárólag nemzetbiztonsági megfontolások miatt, vagy a szerző más törvényekben biztosított jogaira — például a folyamatban lévő szabadalmaztatási eljárásra — tekintettel korlátozhatják.

Közszolgálati rádió, televízió

Ebben az évben négy ügy kapcsán merült fel a közszolgálati rádió, televízió, illetőleg az Országos Rádió és Televízió Testület adatkezelése. Ezen ügycsoport érdekességét az adja, hogy a médiatörvény megszületése után a Magyar Televízió és a Magyar Rádió részvénytársasággá alakult át, ennek folytán vitatottá vált, hogy az adatvédelmi törvény hatálya alá tartozó, úgynevezett közfeladatot ellátó szervezetekről van-e szó, vagy pedig az adatvédelmi törvény hatálya alá nem tartozó gazdálkodó szervezetekről.

Az Országos Rádió és Televízió Testület elnöke azzal a kérdéssel fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvénynek a műsorszolgáltatási pályázatok nyilvánosságát kimondó 96. § (4) bekezdése alapján az MTM-SBS Televízió Rt.-vel megkötött műsorszolgáltatási szerződés mely pontjai minősülnek nyilvános adatnak. Válaszunkban kifejtettük, hogy a médiatörvény szerint a pályázatban szereplő adatokról az ORTT a szerződés megkötéséig harmadik személynek nem adhat tájékoztatást. A szerződés megkötését követően a pályázat adatai — a hazai sajtóban való tulajdonrészesedésre vonatkozóakat kivéve — nyilvánosak. A törvény nem ad mérlegelési jogkört a nyilvánosságra hozatalt illetően, ezért az ORTT-nek nem áll módjában az MTM-SBS Televízió Rt. arra irányuló kérelmét teljesíteni, hogy a szerződés meghatározott részeit kezelje titkosan. (503/K/1997)

A Magyar Televízió Rt. elnöke levelet juttatott el az adatvédelmi biztoshoz, mely szerint a Magyar Televízió Kuratóriuma, valamint a nyilvánosság különböző fórumai részéről rendszeresen felmerül a MTV Rt. tevékenységével kapcsolatos adatok iránti igény. Az elnök az MTV Rt.-nek a közeletben betöltött szerepére tekintettel eleget kívánna tenni ezen igényeknek, természetesen az Rt. gazdasági érdekeit szem előtt tartva, ezért a működésével összefüggő adatok 17 pontból álló listáját küldte meg, és ezek közreadhatósága iránt érdeklődött. Álláspontunk szerint a kérdéses adatok közül csak egy tartozik a személyes adatok körébe: a Rt.-nél fontosabb vezető tisztséget betöltő személyek névsora. Az MTV Rt. a médiatörvény értelmében közszolgálati műsorszolgáltató, ennek folytán közfeladatot ellátó szerv, ezért az Rt.-nél fontosabb vezető tisztséget betöltők névsora az adatvédelmi törvény alapján közérdekű adatnak minősül, annak nyilvánosságra hozatala tehát kötelező. Az állásfoglalás még hozzáteszi: üzleti titokra hivatkozva az MTV gazdálkodásával kapcsolatos adatok nyilvánosságának korlátozása — tekintettel az intézmény közfeladataira — más gazdálkodó szervezetekhez képest jóval szűkebb körben fogadható el. Minthogy az MTV Rt. nem kis részben közpénzekből gazdálkodik, e pénzek felhasználásának ellenőrizhetősége közérdek, ezért az ezzel kapcsolatos adatokat mindenki megismerheti. (309/K/1997)

Egy újságíró érdeklődött, hogy a Magyar Televízió Rt. és a Magyar Rádió Rt. elnökének fizetése közérdekű adat-e. Az előbbiekben ismertetett érvek alapján a válasz igenlő volt. (63/A/1997)

Az ORTT Szervezési és Jogi Igazgatósága vezetőjének kérdésére azt válaszoltuk: az ORTT mint közfeladatot ellátó szerv köteles a kezelésében lévő közérdekű adatokat bárki számára hozzáférhetővé tenni, ezért az országban működő, az ORTT által nyilvántartott rádiók postacíme és telefonszáma nyilvános adat. (747/K/1997)

A közérdekű adat „minősített esete”: a környezettel kapcsolatos adatok

1997-ben új és izgalmas témaként merült fel a környezet állapotával, a környezetkárosítással, a környezetvédelemmel kapcsolatos adatokhoz való hozzájutás. Ezen adatok nyilvánosságának megkülönböztetett jelentőségét mutatja, hogy a környezeti információkhoz való hozzáférés jogát olyan országok is elismerik, melyek még ma is óvakodnak attól, hogy az információszabadságot általános értelemben törvénybe iktassák. (Így például az Európai Uniónak a környezettel kapcsolatos információkhoz való szabad hozzáférés jogáról szóló 90/313. számú irányelvét, melyet az EU Tanácsa 1990 júniusában fogadott el, Németország egy 1994-ben meghozott törvénnyel átültette saját jogába, miközben a Bundestag az általános információszabadságról a mai napig nem alkotott törvényt.)

A közérdekű adatok kezelésével kapcsolatos hivatalból indított eljárásaink egyike az Észak-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőségnél folytatott vizsgálat volt, amelyre az Adatvédelmi Biztos Irodájának 1997. októberi győri vizsgálatai keretében került sor. Az ennek tapasztalatait összegző jelentés megállapításai szerint a felügyelőséghez 1996-ban 64 esetben érkezett közérdekű adat megismerésére irányuló kérés. Az információszolgáltatás a felügyelőség számára azért okozott nehézséget, mert az adatok gyakran nem álltak rendelkezésre abban a formában, ahogy azt a kérelemben óhajtották. Az információk kigyűjtéséhez, összesítéséhez pedig hiányzik a megfelelő, erre a feladatra alkalmazott szakember. Figyelemre méltó tény, hogy az adatkérések csekély kivételtől eltekintve gazdasági vállalkozásoktól származtak, céljuk üzleti jellegű volt. Sem magánszemélyek, sem újságírók, sem civil szervezetek részéről nem tapasztalható komoly érdeklődés. Az adatközlés során további problémát okoz a közérdekű adat és az üzleti titok elhatárolása. Ezért többnyire a hivatal eseti döntéseitől függ az adatszolgáltatás. Álláspontunk szerint a környezet megóvásához fűződő társadalmi érdek miatt a környezetszennyezésre és a környezet állapotára vonatkozó adatokhoz való szabad hozzáférés elsőbbséget élvez az üzleti titok és a cégek jóhírnevének megőrzésével szemben. A felügyelőség vezetői beszámoltak arról, hogy az illetékességükbe tartozó két megye környezetállapotát rontó nagyvállalatok új beruházásaikkal, fejlesztéseikkel kapcsolatban egyre gyakrabban tartanak úgynevezett nyílt napot, melyre meghívják az érintett terület lakosságát, önkormányzatait, a sajtó képviselőit, független szakértőket, civil szervezeteket. (761/H/1997)

Két újságíró panasza alapján indult az az eljárás, amelynek tárgya a környezetszennyezés miatt kiszabott bírságokkal kapcsolatos adatok nyilvánossága volt. A két beadványozó előzőleg megkereste az ország 12 környezetvédelmi felügyelőségét, tájékoztatást kérve az 1997-ben beszedett környezetvédelmi bírságok összegéről, felhasználásáról, a megbírságolt cégekről. Kérésüket csupán egy felügyelőség teljesítette maradéktalanul, a többi az érintett cégek jó hírnevére, illetve üzleti titkaira hivatkozva tagadta meg részben vagy egészben a tájékoztatást. Az ügy kivizsgálását követő ajánlásban megállapítottuk, hogy a vállalkozások jogszerű működésének ellenőrzésére hivatott hatóságok elmaraszthaló határozata közérdekű adat. Különösen igaz ez a környezetvédelem területén. A hatályos jogszabályok előírásait megsértő, a környezetet esetleg súlyosan károsító tevékenységekkel kapcsolatos információk nemcsak azért „minősítetten közérdekű” adatok, mert hatásaik országhatárokra tekintet nélkül mindenkit sújthatnak, a még meg sem született generációkat is ideértve, hanem mert az esetek jelentős hányadában visszafordíthatatlan károkat idéznek elő. A nyilvánosság visszatartó erejének tehát itt fokozott jelentősége van. Az ajánlás kimondja, hogy az ország 12 felügyelősége, valamint a Környezetvédelmi Főfelügyelőség rendszeresen tegye közzé, illetve tegye hozzáférhetővé bárki számára a környezetkárosításban, illetve környezetszennyezésben elmarasztalt cégek listáját, a szennyezés fajtáját, a kiszabott bírság mértékét. Az ajánlás teljes szövege a Mellékletben található. (778/A/1997)

Közérdekű adat vagy az állam jogos titkai?

A közérdekű adatokkal kapcsolatos ügyeink mintegy 20%-ában az volt a kérdés, hogy az adatkezelő a titokvédelmi törvényre, az adatvédelmi törvényre, a szerzői jogokra vonatkozó szabályokra, stb. hivatkozva jogszerűen tagadta-e, illetve tagadhatja-e meg az adatközlést.

Még az előző esztendőben indult, de csak 1997-ben zárult le az a vizsgálatunk, melynek tárgya a bős-nagymarosi vízlépcső ügyében a Hágai Nemzetközi Bíróság előtt folyó per magyar iratainak titkosítása volt. A panasz szerint a Külügyminisztérium az Országgyűlési Könyvtárba eljuttatott angol nyelvű példányba csak az országgyűlési képviselőknek engedélyezett betekintést. Az eljárás során kiderült, hogy az iratokat a minisztérium a minősítési eljárás mellőzésével kezelte titkosan, majd utóbb az adatvédelmi törvényre hivatkozva mint döntés-előkészítő iratot 30 évre „nem nyilvánosnak" minősítette. Az adatvédelmi biztos felhívta a miniszter figyelmét, hogy a dokumentumok a magyar fél álláspontját tükrözik, ezért nem tekinthetők döntés-előkészítő iratnak. A Külügyminisztérium végül is csak 1997. március 3-án — azt követően, hogy a Hágai Bíróság a periratokat nyilvánossá tette — volt hajlandó az iratok titkosságát megszüntetni.* (474/A/1996)

Egy másik ügyben az Országos Foglalkoztatási Alapítvány (OFA) által a munkahelymegtartó támogatási programok szakmai értékelésével megbízott Munkaügyi Kutatóközpont kutatásvezetője abban kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását, hogy az OFA — mely 1997. január 1-jétől közalapítványként működik — jogszerűen zárkózik-e el a kutatási eredmények nyilvánosságra hozatalától. Az információszabadság és a szerzői jogok itt felmerült konfliktusában az adatvédelmi biztos ajánlásában úgy foglalt állást, hogy a tudományos kutatás eredményének nyilvánosságra hozatalát a kutató és a megrendelő közötti szerződés korlátozhatja. A közfeladatot ellátó szerv által kötött, saját tevékenységének vizsgálatára irányuló kutatási szerződésnek a nyilvánosságot korlátozó kikötései a kutatási eredmények megjelenési formájára, például a zárótanulmány publikálására vonatkozhatnak, az abban foglalt adatokra azonban nem. Az ilyen adatokat a kutató jogosult, a megrendelő pedig — kérelem esetén — köteles nyilvánosságra hozni. Közérdekű adatot tehát tudományos kutatásról szóló szerződéssel nem lehet elzárni a nyilvánosságtól. (514/A/1997)

Egy újságíró panasza alapján az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) munkatársai által összeállított gyógyszer-árlista — az OEP főigazgatójának véleményével ellentétben — nem minősíthető a Polgári Törvénykönyv védelme alatt álló szellemi alkotásnak. A lista az adatvédelmi törvény szerinti közérdekű adat, melyet bárki számára kötelező hozzáférhetővé tenni. (40/A/1997)

Ugyancsak az adatvédelmi biztos eljárása volt szükséges ahhoz, hogy a Magyar Emberi Jogvédő Központ megismerhesse azt a közérdekű adatnak minősülő utasítást, melyet a Menekültügyi és Migrációs Hivatal főigazgatója, a határőrség országos parancsnokának első helyettese és az országos rendőrfőkapitány közbiztonsági helyettese 1/1997. szám alatt együttesen adott ki a menedékjogi eljárások rendjével kapcsolatosan. (442/A/1997)

A Magyar Geológiai Szolgálat főigazgatója több kérdéssel fordult az adatvédelmi biztoshoz. Álláspontja szerint az adatvédelmi törvény közérdekű adatokkal kapcsolatos szabályai nincsenek tekintettel olyan speciális adatkezelőkre, mint a Geológiai Szolgálat, mely döntően szakmai és nem igazgatási jellegű adatokkal dolgozik, s amelynek adatrendszerei rendkívül összetettek, a többszörösen feldolgozott és elemzett adatok pedig jelentős gazdasági értékkel bírnak. A főigazgató kérdései: hogyan kell megóvni a kezelésébe kerülő üzleti titkokat, mely dokumentumok tekinthetők az adatvédelmi törvény szerinti belső használatra készült, valamint döntés-előkészítő iratnak, hogyan oldható fel a szerzői jog és az információszabadság konfliktusa, milyen mértékig köteles az adatkezelő szerv a kért adatok felkutatására, szakmai szempontú kiválogatására, összesítésére? Az ügyet még nem zártuk le. (413/K/1997)

A panaszossal szemben az adatkezelő Ipari és Kereskedelmi Minisztériumnak adott igazat az adatvédelmi biztos, amikor megállapította, hogy a minisztériumok által készített jogszabálytervezetek az adatvédelmi törvény szerint nem publikusnak minősíthető, döntés-előkészítő iratok. (26/A/1997)

A Honvédelmi Minisztérium (HM) osztályvezetője azzal a konzultációs kérdéssel fordult hozzánk, hogy a HM és magáncégek közötti szerződéskötésekkel összefüggésben hogyan lehet úgy teljesíteni a közérdekű adatok kiadására vonatkozó kéréseket, hogy ezzel ne sértsék meg az érintett cégek üzleti titkait. Tájékoztatásul megküldtük az adatvédelmi biztos hasonló tárgyban eddig kiadott állásfoglalásait. (896/K/1997)

Egy ügyvéd által képviselt külföldi tulajdonú cégnek jogvitája támadt a Honvédelmi Minisztérium Beszerzési Hivatalával (HM BH). A jogvita szempontjából döntő jelentősége volt annak a ténynek, hogy a HM BH mint költségvetési szerv mikor jött létre, mikor jegyezték be a törzskönyvi nyilvántartásba. A panaszos azért fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához, mert a nyilvánosságot biztosító törvényi előírás ellenére a HM nem tette lehetővé számára az adat megismerését. Vizsgálatunk alapján kiderült, hogy a HM nyilvántartásában nem különülnek el az államtitkot, szolgálati titkot tartalmazó adatok és a törvény előírása alapján nyilvános adatok. A minisztérium illetékesei ígéretet tettek arra, hogy az államháztartási törvény rendelkezéseit betartva a jövőben az adatokat elkülönítik, és a betekintést kérő polgárok kérelmét teljesítik. (264/A/1997)

Vizsgálatok hivatalból

Sem az adatvédelmi törvény szellemével, sem az ombudsmani intézmény eszméjével nem férne össze, ha az adatvédelmi biztos a törvény adta, valóban erős vizsgálati jogosultságok miatt saját szerepét valamiféle szuperhatóságként fogná fel. Az Adatvédelmi Biztos Irodája tipikusan beadvány vagy panasz nyomán „lép működésbe". Hivatalból vizsgálatot csak akkor indítunk, ha az adatvédelemmel vagy információszabadsággal kapcsolatos jogsérelem rendkívül súlyos, vagy sokakat érint, vagy a jogaik védelmére életkoruk, egészségi állapotuk vagy egyéb körülményeik miatt csak korlátozottan képes emberek érdekében ez szükségesnek látszik. Ezt a visszafogott szerepfelfogást támasztja alá az az adat, hogy 1997-ben mindössze 36 esetben indítottunk hivatalból eljárást, ez az összes ügyeink kevesebb mint 4%-a volt. A hivatalbóli vizsgálatok közül 22-re az Adatvédelmi Biztos Irodájának megyei látogatásai keretében került sor. A vidéki vizsgálatok során az alábbi 7 szervezet közérdekű adatkezelésére voltunk kíváncsiak:

— Zala Megyei Rendőr-főkapitányság,

— Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala,

— Nagykanizsa Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala,

— Heves Megyei Rendőr-főkapitányság,

* Az ajánlásról az Index on Censorship is tudósított 1997. évi 3. számában.

— Heves Megyei TÁKISZ,
— Eger Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala,
— Észak-Dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség (Győr).

Tapasztalatainkról a „Megyei vizsgálatok” című alfejezetben számolunk be részletesen.

A szabadság ára

A beszámolási év egyik izgalmas új problémájaként immár nálunk is felmerült a kérdés: mennyibe kerül az információszabadság, és kinek kell érte fizetni. (Hogy mindez mennyire nem jelentéktelen dolog, mutatja az információszabadság intézményesítése terén egyik úttörőnek számító Egyesült Államok példája, ahol a törvény elfogadását követő néhány esztendő múlva a becslések szerint a kormányzatnak évi 50—200 millió dollár kiadást okozott, ezért sokan a legköltségesebb szabadságjogként tartják számon.)

Az adatközlés költségeivel kapcsolatban a hazai adatvédelmi törvény 20. §-a csak annyit mond, hogy „a közérdekű adatok közléséért az adatkezelő szerv vezetője — legfeljebb a közléssel kapcsolatos költség mértékéig — költségtérítést állapíthat meg. A kérelmező kérésére a költség összegét előre közölni kell.” A kérdésnek azért érdemes figyelmet szentelni, mert noha 1997-ben a díjfizetés még csupán három ügy kapcsán merült fel, ezek jelzik: a szóban forgó alapjog érvényesítése esetenként a felszámított költségek nagyságán múlhat. A titkolózásra mindig hajlamos hivatal az információszabadságot papírosjoggá silányíthatja, ha szolgáltatásáért méltánytalanul magas díjat köt ki. Már az eddigi tapasztalatok alapján is leszűrhető ugyanakkor az, hogy a különböző állami hivatalok, intézmények birtokában lévő információknak sokszor komoly piaci értékük van, melyek ingyenes átadása esetén az adatkérő gazdasági vállalkozások indokolatlan gazdasági előnyre tesznek szert. Már ma sem ritka, hogy a jelképes áron megszerzett információk a „piacon” tetemes összegért cserélnek gazdát. Az egyre időszerűbbé váló jogi dilemma tehát az, hogyan lehet e két szempontot egyszerre tekintetbe venni.

Egy alapítványi keretek között működő rádió azzal a kéréssel fordult a Központi Statisztikai Hivatalhoz, hogy közölje vele a budapesti kerületi kábeltelevíziók listáját és levélcímét. Mivel azonban az adatkezelő e szolgáltatásért 50 000 Ft-ot kívánt felszámítani, az adatkérő elállt kérésétől, és a költség mértéke miatt panasszal fordult az adatvédelmi biztoshoz. A vizsgálatot az ügyben még nem fejeztük be. (840/A/1997)

A Magyar Geológiai Szolgálat főigazgatója több kérdéssel kereste meg az Adatvédelmi Biztos Irodáját. A szolgálat információs szakértőjével folytatott konzultáció során egyebek mellett felmerült az a kérdés is: mit tehet az adatkezelő, ha a kérés nagy tömegű, és hosszas feldolgozó-elemző munkát igénylő közérdekű adatokra vonatkozik. Miképpen számítható ki ilyenkor az adatszolgáltatás költsége? Az ügy szintén nem zárult le. (413/K/1997)

A környezetvédelmi bírságok nyilvánosságával kapcsolatos — két újságíró panasza alapján indult — ügyben a költségek mértékét illetően is állást foglaltunk. A kiadott ajánlás szerint mivel a környezetvédelmi felügyelőségek az általuk kiszabott környezetvédelmi bírságok fajtájáról, mértékéről, a megbírságolt cégek nevéről negyedévente jelentést kötelesek készíteni, az ilyen adatok közlésekor a kérelmezőtől csak a másolási költség megtérítését kérhetik. Az ajánlás teljes szövege a Mellékletben található. (778/A/1997)

Titokfelügyelet

Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény előírta, hogy az erre feljogosított szervek a törvény hatálybalépését követő három hónapon belül kötelesek szolgálati titokköri jegyzéküket közzétenni, ezt követően pedig naprakész állapotban tartani. A törvény szerint a szolgálati titokkör megállapításánál ki kell kérni az adatvédelmi biztos véleményét. A határidő 1995. október 1-jén járt le. Ennek ellenére még 1997-ben is érkezett 6 tervezet, mégpedig az alábbi szervektől:

— Köztársasági Elnöki Hivatal
— Magyar Bányászati Hivatal
— Bíróságok
— Polgári Védelem
— Magyar Országgyűlés Hivatala
— Népjóléti Minisztérium

Ezen kívül több esetben került sor a már meglévő titokköri jegyzékek korrigálására.

A titokköri jegyzékek véleményezése mellett az adatvédelmi törvény az adatvédelmi biztost felhatalmazza a titok-felülbírálatra. Amennyiben ugyanis eljárása során az adat minősítését indokolatlannak tartja, a minősítőt annak megváltoztatására vagy a minősítés megszüntetésére szólítja fel. E hatáskörével az adatvédelmi biztos 1997-ben mindössze egy alkalommal élt.

A nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter 80 évre államtitokká minősítette az olajügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságnak küldött levelét. Az adatvédelmi biztos által kiadott ajánlás megállapította, hogy az ügy érdeméről megfelelő módon tájékoztatni kell a nyilvánosságot. Az ajánlás szerint a miniszter indokolatlanul hosszan állapította meg minősítés időtartamát, ezért azt az adatvédelmi biztos 30 évre csökkentette. Az ügyet részletesen a Nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló alfejezetben ismertettük. (232/A/1997)

C) Megyei vizsgálatok

Hogyan érvényesül a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága, ennek figyelemmel kísérését szolgálják azok a hivatalból indított vizsgálatok, amelyekre az adatvédelmi biztos megyei látogatásaihoz kapcsolódva került sor az elmúlt évben is. Míg működésük első másfél évében az országgyűlési biztosok — elsősorban az új intézményrendszer megismertetése céljából — általában együtt látogattak meg egy-egy megyét, addig 1997-ben már külön-külön keresték fel a különböző szempontok szerint kiválasztott megyéket.

Az adatvédelmi biztos múlt évi látogatásainak fő célja a kiválasztott adatkezelő szervezetek tevékenységének megismerése, vagy egyes — adatvédelmi szempontból figyelemre méltó, központilag meghatározott — aktuális adatkezelési eljárások ellenőrzése volt. A helyszíni vizsgálatokkal párhuzamosan az adatvédelmi biztos előadásokat tartott, szakmai szervezetek képviselőivel találkozott. Valamennyi látogatását — a vizsgálatok megállapításait ismertető — sajtóbeszélgetés zárta.

Zala megye

Április közepén Zala megyében egyrészt a korábbi helyszíni ellenőrzések kapcsán már ismert adatkezelő szervtípusokat (önkormányzat, rendőrség), másrészt új (honvédségi, munkaügyi, adóhatósági, kárpótlási) nyilvántartásokat vizsgáltunk meg.

A *Zala Megyei Rendőr-főkapitányság* adatkezelésének áttekintése során tanulmányoztuk a különböző nyilvántartásokhoz való hozzáférési jogosultságok rendszerét, az adatkéréseket regisztráló rendszert, a külföldiek adatainak kezelésével összefüggő helyi nyilvántartást, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságának érvényesülését szolgáló formákat, módszereket. Kedvező tapasztalatokat szereztünk. (234/H/1997)

— A megyei rendőr-főkapitányság igazgatásrendészeti szerve — hatáskörének megfelelően — a vonatkozó törvényben (1993. évi LXXXVI. tv.) meghatározottak szerint kezeli az egy évnél hosszabb tartózkodást, a bevándorlást kérelmező, a letelepedett külföldiek, valamint a beutazási és tartózkodási tilalommal, illetve kiutasítással érintett külföldiek adatait. Az alig ezer külföldire vonatkozó aktuális adatokat egyrészt hagyományos dossziérendszerben, valamint — a helyi hálózatról el nem érhető — külön számítógépes programmal kezelik. A rendőrség belső szabályai szerint továbbítják azokat az adatokat, amelyek nyilvántartása az ORFK feladata.

— A rendőri tevékenység átláthatóságát, a közérdekű adatok megismerhetőségét általában a hagyományos módszerekkel, a sajtó tájékoztatásával biztosítják.

Áttekintettük a *Zala Megyei Munkaügyi Központ* adatkezelését is. (235/H/1997)

— Megállapítottuk, hogy a jogszabályi felhatalmazásnak megfelelő, a helyi körülményekhez igazított, szabályozott adatkezelés folyik. Az adatvédelmi és adatbiztonsági követelményeknek — a központban és a kirendeltségeken működő — számítógépes nyilvántartások, valamint az irattárak megfelelnek.

— A számítógépen kezelt adatokhoz csak az ügyintézésre feljogosított, egyéni bejelentkezési kódokkal ellátott ügyintézők és vezetők férnek hozzá. A polgárok a — jogszabályban megfogalmazottakon túli, többnyire az álláskereséssel összefüggő — képességeikre és korlátaikra vonatkozó, önkéntesen szolgáltatott adataik megismeréséhez hozzájárulnak, ezt a tényt számítógépes rendszer is rögzíti. Az adatokat a törvényi előírásoknak, valamint az érintettek hozzájárulásának megfelelően, szabályozottan és ellenőrizhetően továbbítják.

— A munkaügyi kirendeltségen a közvetítéssel foglalkozó ügyintézők külön irodákban fogadják az ügyfeleket, ezzel is biztosítva a személyes és a különleges adatok megismeréséhez, az érdemi ügyintézéshez szükséges bizalmas légkör megteremtését.

— Adatvédelmi szempontból kifogásoltuk, hogy — jogi szabályozás hiányában — a megyei munkaügyi szervek valamennyi felvett adatot, iratot évek óta őriznek, az adatokat nem törlik.

A *Magyar Honvédség Zala Megyei Hadkiegészítő Parancsnokságán* folytatott vizsgálat megállapította, hogy a sorozott, a sorozatlan, szolgálatukat töltő személyekről készített manuális és számítógépes nyilvántartások, továbbá a nyugállományú katonák és az elhunytak, illetve az ellátásra jogosult hozzátartozók adatait tartalmazó érdekvédelmi nyilvántartás a honvédelmi és az adatvédelmi törvénynek megfelelően, az alkotmányosság normáit betartva működik. (242/H/1997)

Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalában a személyes adatok védelmének és a közérdekű adatok nyilvánosságának érvényesülését vizsgáltuk. A népjóléti osztálynál, a népesség-nyilvántartó, valamint a szabálysértési csoportnál a személyes adatok kezelésével kapcsolatban — apróbb szabálytalanságokon kívül (például: az eseti támogatásban részesülők adatait törlés nélkül, folyamatosan tárolják; egyes határozatokon indokolatlanul szerepel több személyazonosító; két éven túl tárolják a szabálysértést elkövetők adatait) — a vizsgálat kirívó visszásságot nem tárt fel.

Az önkormányzat tevékenységének és más közérdekű adat megismertetését szolgálja a város kéthetente megjelenő ingyenes információs újsága, valamint a városi televízió, amely a nyilvános testületi üléseket vágatlanul közvetíti. A testület zárt ülést általában a személyes adatokat érintő napirendek, illetve a város gazdálkodásával, gazdasági érdekeltségeivel kapcsolatos ügyek tárgyalása esetén rendel el. Ez utóbbiakban nem látszott minden esetben indokoltnak a zárt ülés elrendelése. (243/H/1997)

Nagykanizsa Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalánál a közérdekű adatok nyilvánosságát vizsgálva azt tapasztaltuk, hogy az önkormányzatnak nincs olyan ingyenes, nyomtatott kiadványa, amely a polgárok tájékoztatását szolgálná. A testületi üléseket a helyi televízió élő egyenes adásban közvetíti. A testületi ülések jegyzőkönyveihez a hivatal titkárságán, illetve a városi könyvtárban és fiókkönyvtáraiban férhetnek hozzá az érdeklődők. Indokolatlanul nem rendeltek el zárt testületi ülést, elsősorban a szociális igazgatás körébe tartozó eseteket tárgyalta ilyen formában a testület. A zárt ülések jegyzőkönyveit elkülönítve, tartalomjegyzékkel ellátva tárolják. (244/H/1997)

A *Zala Megyei Kárpótlási Hivatalban* arról kaptunk tájékoztatást, hogy a kárpótlási hivatali rendszer tervezett átszervezésének részleteiről — és az iratok további sorsáról — nincsenek ismereteik. A megyei hivatal hatéves működése során a személyes és a különleges adatok listázását, vagy kiválogatását nem kérték.

A vizsgálat megállapította, hogy a hivatal az adatokat alapvetően az ügyfelektől szerzi be, de fordultak már adatokért a Belügyminisztériumhoz, az Országos Levéltárhoz, a MEASZ-hoz, valamint az országos hivatal mellett működő Társadalmi Kollégiumhoz. A személyes kárpótlásban részesült polgárokkal kapcsolatban a Földhivatal, az APEH, az Erdőfelügyelőség és a városi önkormányzatok részére jogszerűen továbbítanak adatokat. (245/H/1997)

Az *Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Zala Megyei Igazgatóságánál* a vizsgálat elsődleges célja volt részletesen

áttekinteni a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti közcélú felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. („1%-os") törvény gyakorlati végrehajtását, ezen belül a rendelkezéseket tartalmazó külön borítékok felbontásának gyakorlatát, a borítékok és a rendelkező nyilatkozatok elkülönített tárolását, a rendelkezésre vonatkozó adatok számítógépes feldolgozását, más adózási adatokkal való összekapcsolását.

A vizsgálatkor a rendelkezést tartalmazó borítékok felbontása még nem történt meg, csak különhelyezésük, és az adóbevalláson a rendelkezés tényének jelzése. A további lépések megismerése (az egyénileg, illetve a munkáltatók által beküldött alapbizonylatok feldolgozása után kezdődik meg a borítékok felbontása, ezzel egyidejűleg a borítékra és a nyilatkozatra is rákerül majd kapcsolati kódként az egyedi vonalkód, majd ezt követően a külön borítékot és a rendelkezési nyilatkozatot elkülönítve tárolják) is alátámasztotta azt a véleményünket, hogy — bár az APEH a törvény végrehajtásában igyekezett az adatvédelmi szempontokat érvényesíteni — az alkalmazott eljárás nem tekinthető garanciális szempontból véglegesen kidolgozott megoldásnak. A késedelem nehéz helyzetbe hozta a végrehajtókat, sokszor felesleges munkát jelentett számukra. (246/H/1997)

A *Zala Megyei Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat (TÁKISZ)* vizsgálata elsősorban a szervezet közigazgatáson belüli helyének, szerepének, működése főbb elveinek megismerését szolgálta. (247/H/1997)

Heves megye

Május végén az adatvédelmi biztos Heves megyében tett munkalátogatást, amelyhez kapcsolódva munkatársai az ismert adatkezelők (rendőrség, önkormányzat, APEH, TÁKISZ) mellett egy kamara, és egy Internet szolgáltató cég adatkezelését is vizsgálták.

Az *Egri Városi Rendőrkapitányságon* elsősorban a személyes adatok kezelésének jogszerűségét, az adatszolgáltatási nyilvántartások vezetésének gyakorlatát vizsgáltuk az ügyeleten, a bejelentési irodán, a helyi személyi igazolvány és közlekedési nyilvántartásokban, a titkos ügykezelést végző irodákban, valamint a számítógépes hálózat központjában.

Tapasztaltuk, hogy a személyes adatok kezelése általában a vonatkozó jogi környezetnek megfelelően — a kapitányság hivatalvezetője által felügyelten —, jól szervezetten, egyértelműen szabályozott és ellenőrzött hozzáférési jogosultsági rendszerben folyik. Adatkezelési visszásságot elsősorban ott találtunk, ahol hiányos a jogszabályi háttér (például a közlekedésigazgatásnál), vagy korlátozottak a technikai lehetőségek (például a belső naplózást csak 3—4 hónapig tudják archiválni a tárolókapacitás hiánya miatt). A belső manuális adatforgalom (a személyi igazolvány nyilvántartásból történő felhasználás) naplózásának hiányosságaira felhívtuk a kapitányság vezetőinek figyelmét. (369/H/1997)

A *Heves Megyei Rendőr-főkapitányságon* azt tapasztaltuk, hogy jelentős figyelmet fordítanak a közérdekű adatok nyilvánossága érvényesülésére. A sajtó- és kommunikációs osztály léte (amelynek munkatársai a városi kapitányságokon dolgoznak), a rendszeres sajtótájékoztatók, a sajtóklub működtetése biztosítja, hogy a nyilvánosság folyamatosan és érdemben tájékoztatást kapjon a rendőrség tevékenységéről.

Figyelemre méltó kezdeményezésnek minősítettük, hogy az Interneten keresztül a megyei sajtó számára lehetővé tették a rendőrségi napi jelentések — személyes adatokat nem tartalmazó változatának — elérését. Javasoltuk, hogy a hozzáférést tegyék korlátozás nélkülivé. (370/H/1997)

Az *Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Heves Megyei Igazgatóságánál* részletesen megvizsgáltuk az úgynevezett „1%-os" törvény gyakorlati végrehajtását, és tájékozódtunk a közérdekű adatokra vonatkozó kérelmek teljesítéséről.

Az összes adóbevallás egynegyedében volt rendelkezés az 1% felhasználására, de ezek fele nem volt megfelelő (boríték nélküli, több rendelkezés egy borítékban, egyéb nyilatkozattételi hibák). A feldolgozás a vizsgálat idején — elsősorban technikai okok miatt — szünetelt.

Az adatvédelmet érintően megállapítottuk, hogy a borítékrögzítő program használja a törzsállományt; jogvita esetén megoldható, hogy visszakeressék és újrapárosítsák az adatokat; az adatok összekapcsolása a rendelkező személyi száma és a kedvezményezetti adószám segítségével történik.

A megyei APEH adatokat szolgáltat a megyei önkormányzat részére (a területfejlesztési politika kialakításához), a nyomozó hatóságok részére (bevallásokra, befizetésekre vonatkozó adatokat) és 1997 januárja óta a kamarák részére. Nyomozati célú adatot számítástechnikai adathordozón nem továbbítanak. On-line kapcsolat csak az APEH központjával van, így például az adóalany-nyilvántartás frissítését a KÖNYV Hivatallal is csak a budapesti központon keresztül végzik heti rendszerességgel.

Az adózással kapcsolatos közérdekű adatok iránt a helyi sajtó, a megyei önkormányzat és a kamarák érdeklődnek. A megyei APEH rendszeresen tart sajtótájékoztatót az adózással kapcsolatos kérdésekről. (412/H/1997)

A *Heves Megyei Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatnál (TÁKISZ)* elsősorban a polgárok személyi adat- és lakcím-nyilvántartási rendszerének működésével, az adattovábbítás gyakorlatával, valamint az adatszolgáltatások naplózásával ismerkedtünk meg. (413/H/1997)

A *Heves Megyei Kézműves Kamaránál* folytatott vizsgálat adatvédelmi szempontból törvénysértő gyakorlatot nem tárt fel, de rámutatott arra, hogy a kamarai adatbázis vélelmezhetően — az APEH és a KSH adataival való összevetés alapján — nem teljes körű. Az adatbázist meghatározott időnként frissíteni szükséges, a kamarai tagság megszűnése után a volt tag adatait törölni kell. (421/H/1997)

A *Heves Megyei Egészségbiztosítási Pénztárnál* — összefüggésben az adatvédelmi biztoshoz érkezett beadvánnyal, amely az orvosi vények országos nyilvántartását kifogásolja — mindenekelőtt a vényellenőrzés megyei rendszerét (az úgynevezett KEVER-t), és annak — adatvédelmet érintő — működését tanulmányoztuk. (465/H/1997)

Eger Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalában a személyes és a közérdekű adatok kezelésének vizsgálata során jogszerű adatkezelésekkel találkoztunk. A szabálysértési, az egészségügyi, a szociális, és a gyámügyi munkában a papír alapú nyilvántartásokban csak az előírt személyes adatokat kezelik. A papír alapú nyilvántartás mellett — dupla jelszóval védett — számítógépes rendszert is működtet a helyi népesség-nyilvántartás. A helyi adó, a gépjárműadó és az úgynevezett idegen-adó beszedést 1992 óta számítógépes nyilvántartás segíti, amelyben a személyazonosító adatokon kívül csak úgynevezett helyiadószámot használnak, amely egy sorszám.

A közérdekű adatok iránt 1996-ban és korábban nem volt érdeklődés, amit feltehetően az magyaráz, hogy az érdeklődőket többféle módon és rendszeresen tájékoztatják a helyi ügyekről. A városi televízió teljes terjedelemben közvetíti a testületi üléseket; sajtóreferens tájékoztatja a helyi sajtó munkatársait a nyilvános és zárt ülésekről; a közgyűlési jegyzőkönyvekbe a jegyzői vagy az ügyfélszolgálati irodán betekinthetnek a polgárok. Figyelmet érdemel az önkormányzat alapokmányában leírt lehetőség, ami alapján a nyilvános ülésen részt vevő polgárok az ülés végén két-két kérdést tehetnek fel, amelyre vagy ott vagy írásban kapnak választ. (661/H/1997)

Az *Agriacomputer Kft.* angol—magyar vegyes vállalatot mint a megye legnagyobb professzionális internet szolgáltatóját azért vizsgáltuk, hogy megismerjük: milyen naplózást vezet a nála regisztrált előfizetők forgalmazásáról, illetve a szerverüket felkereső érdeklődőkről. A mintegy nyolcvan előfizetőről az üzleti követelményeknek megfelelően, az adatvédelmi előírások szerint kezelnek adatokat. Rendelkeznek „Internet üzemeltetési szabályzat”-tal.

A számítógépek elhelyezése és a helységekbe való bejutás megfelelően szabályozott. Az előfizetők nyilvántartását, szerződését, a jelszó adását és a számlázást a cég partnere, a Datanet Kft. végzi. A szerveren lévő anyagok „látogatóiról” elektronikus naplót vezetnek, amelyet 50 MB-onként elmentenek. A dinamikus IP-szám bevezetése óta — és a különböző lekérő szerverek közbejötte miatt — a „látogató” személye helyben nem azonosítható. Az alkalmazott szoftver biztosítja a hálózati felhasználók anonimitását. (361/H/1997)

Győr-Moson-Sopron megye

Október végén Győr-Moson-Sopron megyében folytak adatvédelmi biztosi vizsgálatok.

A *Győri Városi Rendőrkapitányságnál,* illetve a *Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányságnál* folytatott vizsgálat az adatkezelések általános áttekintésére — kiemelt figyelemmel a közlekedésrendészeti szervek feladataihoz közvetlenül vagy közvetve kapcsolódó adatkezelések (nyilvántartások, iratforgalom, adatok továbbítása és nyilvánosságra hozatala, adatokhoz való hozzáférés szabályozottsága, adatszolgáltatási nyilvántartások vezetése) megismerésére — irányult.

Az osztályokon általában a vonatkozó jogszabályok és más rendőrségi szabályozások figyelembevételével kezelik a polgárok személyes adatait; a helyszíni intézkedésekkor, valamint az ügyiratok kezelése során — a biztosítókkal történő kapcsolat kivételével — az adatvédelmi követelményeket általában érvényesítik; a központi és a helyi számítógépes nyilvántartásokat — a központilag meghatározott, illetve a helyileg szabályozott jogosultsági rendszerben — jogszerűen használják a munkatársak. Az adatkérések naplózása a helyi nyilvántartásokban — például az igazoltatott személyek nyilvántartásában — megoldatlan; a sérüléses baleseteket rögzítő számítógépes statisztikai program indokolatlanul tartalmazza az érintettek személyes adatait.

Az osztályok munkatársai törvényi felhatalmazás és — az esetek többségében — az érintettek hozzájárulása nélkül rendszeresen személyes (köztük különleges) adatokat továbbítanak magyar (és néha külföldi) biztosító társaságoknak; az utcáról rádión keresztül történő priorálás során sokszor sérülnek az adatvédelem elvei.

Az is felszínre került, hogy egyrészt a vám- és pénzügyőrség megyei szervei — mivel technikai okok miatt közvetlenül nem érik el a BM által kezelt központi adatállományokat — sürgős esetekben rendszeresen az MRFK-tól kérnek adatellenőrzéseket, másrészt a számítógépes fejlesztések, beszerzések ORFK szintű koordinálása, engedélyezése miatt az adatvédelmet is szolgáló helyi elképzelések nehezen valósulhatnak meg.

A vizsgálat által feltárt adatvédelmi visszásságok többségének felszámolására — az adatvédelmi biztos kérésére — az országos rendőrfőkapitány már intézkedett. (755/H/1997 és 756/H/1997)

A *Petz Aladár Megyei Kórházban* azt vizsgáltuk, hogy a kórház mint adatkezelő hogyan készül fel és tesz eleget az egészségügyi adatok kezeléséről szóló törvény által előírt kötelezettségeinek. A kórház vezetői — számítva egy számítógépes rendszer kialakításához megpályázott összegre — az egységes betegfelvételi program továbbfejlesztését, bővítését tervezik. Ebben a rendszerben — amelyet csak a férőhelyek harmadánál tudnak alkalmazni — a beteg adatait felvételkor számítógépbe táplálják (ezen adatok etikett nyomtatással kerülnek a kórlapra), és a kitöltött adatlapokról külön rögzítik a betegséggel kapcsolatos adatokat. Az ötévi irattározás után a kórlapok archiválásra a központi kórlaptárolóba kerülnek.

A betegnyilvántartásnál személyi számot nem használnak, kivéve, ha olyan régi betegről van szó, akinek még nem ismerik a TAJ-számát. A kórházon belül évenként kezdődő folyamatos sorszámozással, a kórházi eseményhez kapcsolódó törzsszámmal, valamint, ha szükséges a név, születési hely, idő alapján azonosítanak. Beteghívásnál név helyett kódokat használnak. Az elektronikus rendszer ismeri a „bizalmas adat” kategóriát; a kezelőorvos dönt a minősítésről, ezután csak ő és a felhatalmazott saját kóddal juthat hozzá a beteg adataihoz. (757/H/1997)

A *Petz Aladár Megyei Kórház* szakrendelőjében, a *Támasz Krízis- és Drogambulancián* az alkohol- és drogbetegek adatainak kezelését vizsgáltuk. A betegekről — akiknek 90 százaléka önként jelentkezik kezelésre — adatlapot (kórlapot) töltenek és (a későbbiekben ABC-sorrendben tárolt) kartont állítanak ki. A kezeltekről adatokat eddig még egyetlen hatóság sem kért semmilyen formában. (758/H/1997)

Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala adatkezelésének vizsgálata során úgy ítéltük meg, hogy a szociális jellegű lakásnyilvántartásba vételi kérelem adatlapjának benyújtásakor — bár a hivatal nem kötelezi a kérelmezőt személyi igazolványa fénymásolatának csatolására — a formanyomtatvány egyes pontjai (például a főbérlő tartózkodási helye) és bizonyos csatolt iratok (például bírósági végzés), illetőleg az a tény, hogy az adatlapon nincs feltüntetve az adatszolgáltatás alapja, adatvédelmi szempontból kifogásolható.

Az egészségügyi és szociálpolitikai irodán az egyedi határozatok vizsgálata azt mutatta, hogy a munkaképesség-csökkenés meghatározásához szükséges elsőfokú orvosi szakvélemények nem tartalmaznak oda nem illő egészségügyi adatokat. Az azonban előfordult, hogy a kérelmező — kellő ismeretek híján — olyan orvosi leleteket is beküldött a hivatalnak, amire annak nincs szüksége. Felhívtuk a figyelmet arra, hogy ilyenkor ezeket célszerű nem az ügy aktájában tárolni, hanem az érintettnek visszaküldeni. (759/H/1997)

A *Győr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatalban* az állampolgársági alapvizsgához kapcsolódó adatkezeléseket adatvédelmi szempontból megfelelőnek találtuk. (760/H/1997)

Az *Észak-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőségnél* a személyes és közérdekű adatokra irányuló kérések teljesítésében nehézséget okoz, hogy az adatok gyakran nem állnak olyan formában rendelkezésre, ahogy azt a kérelmezők szeretnék.

A felügyelőség figyelmét felhívtuk arra, hogy a környezet védelméhez fűződő társadalmi érdek, a környezethasználatra és a környezet állapotára vonatkozó információk szabad hozzáférhetőségének elve feltétlen elsőbbséget élvez az üzleti titok és a cégek jó hírnevének megőrzésével szemben. Az említett adatok a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) értelmében egyértelműen közérdekű adatok, melyek közlése az adatkezelő törvényi kötelezettsége. Az ügyet részletesen a közérdekű adatokról szóló fejezetben ismertettük. (761/H/1997)

Az *Audi Hungária Motor Kft.-nél* a munkavállalói adatok kezelését tekintettük át. A vizsgálatot egyszerűsítette, hogy a cég nem továbbít külföldre személyes adatokat, a munkaügyi adatokat maga kezeli, nem alkalmaznak beléptető rendszert és ellenőrző kamerákat, a telefonközpontot ellenőrzésre nem használják. A vizsgálat nem talált céltól eltérő adatkezelést, az érintettek iratokba való betekintési joga érvényesül, az iratokhoz való hozzáférés szabályozott, a vezetők nem „kíváncsiskodnak”. (762/H/1997)

D) Nemzetközi vonatkozású ügyek

Az első másfél évhez képest 1997-ben nagyobb számban érkeztek nemzetközi vonatkozású panaszok, ezért most először külön fejezetben foglalkozunk az ilyen típusú ügyekkel. Ezek között mind magyar, mind külföldi megkeresés előfordult.

Pándy András belga—magyar állampolgár ellen a belga hatóságok büntetőeljárást folytatnak súlyos bűncselekmények elkövetése miatt. A feltételezett áldozatokat, illetőleg hozzátartozóikat a magyar és a belga rendőrség tanúként hallgatta meg. Az adatvédelmi biztos irodájához írásban és telefonon is indítványok érkeztek az ügyben valamilyen módon érintett magyar állampolgároktól, akik beszámoltak arról, hogy a sajtó képviselői részéről folyamatos zaklatásnak vannak kitéve. A panaszosok személyiségi jogainak közvetlen veszélyeztetése miatt az adatvédelmi biztos október 27-én sajtóközleményt adott ki, melyben felhívta az újságírók és a nyomozó hatóságok figyelmét a birtokukba jutott személyes adatok megóvására. Az adatvédelmi biztos kijelentette, hogy a sértettek emberi méltóságát és információs önrendelkezési jogát tiszteletben kell tartani, mert ellenkező esetben az amúgy is sokat szenvedett polgároknak további sérelmet okoznak. A sajtó nyilvánosságát az érintettek nem kötelesek vállalni, joguk van a háborítatlan magánélethez.

Az adatvédelmi biztos levelet írt belga kollégájának, melyben beszámolt a hozzá érkezett panaszokról, elküldte sajtóközleménye szövegét, és megkérdezte, tervezi-e megvizsgálni a belga hatóságok adatkezelésének jogszerűségét. Felmerült ugyanis az a lehetőség, hogy esetleg a belga rendőrség szivárogtatta ki a sajtónak az áldozatok és hozzátartozóik azonosítását lehetővé tevő adatokat.

Az ügyben eljáró ORFK Bűnüldözési Szakmai Irányító Osztály vezetőjét is megkereste az adatvédelmi biztos, és megkérdezte arról, hogy a szóban forgó adatok nyilvánosságra kerülhettek-e az ORFK-tól, továbbá arról is, hogy a hivatkozott iratokhoz való hozzáférés nyomon követhető-e, vezetnek-e nyilvántartást arról, kik és mikor tekintettek be az iratokba, milyen biztonsági intézkedéseket hoztak az érintettek magánéletének védelme érdekében.

A belga adatvédelmi biztos azt a tájékoztatást adta, hogy felkérte az üggyel foglalkozó vizsgálóbírót, biztosítsa, hogy a rendőri szervek a legszigorúbban tartsák tiszteletben a személyes adatok védelmére vonatkozó törvényi rendelkezéseket. Beszámolt arról is, hogy a belga sajtónak elküldte magyar kollégája sajtóközleményét. A leveleket a Függelékben közöljük.

Az ORFK osztályvezetőjének válasza szerint sem a magyarországi nyomozásról tartott sajtótájékoztatón, sem más alkalommal a magyarországi hozzátartozók adatai nem kerültek nyilvánosságra az ORFK-ról. A nyomozás irataihoz való hozzáférést hivatalosan nem szabályozták, de a tájékoztatás szerint a részfeladatokat ellátó nyomozók csak a munkájukhoz szükséges információkat kapták meg szóban. A levél szerint az ügy nem most indult, már öt évvel ezelőtt is megkeresték Belgiumból az Interpol Magyar Nemzeti Irodáját az eltűnt személyek hozzátartozóinak felkutatására, akkor az iroda munkatársai és a Hajdú-Bihar Megyei Rendőrfőkapitányság nyomozói is tudomást szerezhettek a kérdéses személyes adatokról. Az ORFK osztályvezetőjének tudomása szerint a most indult új eljárás során a sajtó (Stern Magazin, RTL Klub televízió) belgiumi információk alapján jutott hozzá az érintettek családfájához, személyes adataihoz. (780/A/1997)

A Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnokságától (VPOP) egy szomszédos állam vámigazgatási szerve tájékoztatást kért a hazánkból kivitt vámáru vámértékével, illetve az

azokra vonatkozó külkereskedelmi szerződések valódiságával kapcsolatban. A kiküldeni szánt iratok vámtitoknak minősülő adatokat is tartalmaznak, de a vámtörvény az államtitkok kivételével — bizonyos megszorításokkal — ilyen esetben is lehetővé teszi az adattovábbítást. A kérdéses országgal az 1970-es évektől létezik együttműködési szerződés, ez azonban a személyes adatok védelmével kapcsolatban nem tartalmaz semmilyen rendelkezést.

Az Adatvédelmi Biztos Irodájának állásfoglalása szerint a VPOP akkor jár el helyesen, ha megvizsgálja, hogy a továbbítani szándékozott adatok tartalmaznak-e természetes személyekkel — akár egyéni vállalkozókkal — kapcsolatba hozható személyes adatot. Amennyiben igen, úgy konkrét törvényi felhatalmazás — ennek hiányában az érintett hozzájárulása — szükséges. Az 1995. évi C. törvény 155. § (5) bekezdése lehetővé teszi személyes adatok külföldi vámszervnek történő továbbítását, ennek azonban az a feltétele, hogy az adatkérő külföldi szerv is rendelkezzen megfelelő garanciákkal az adatkezelés követelményeire vonatkozóan. (104/K/1997)

Alexander Dix, a berlini adatvédelmi biztos továbbította azt a panaszt, amely szerint egy magyar cég Németországban német állampolgárok e-mail címeit is forgalmazza — az érintettek hozzájárulása nélkül. A cég a forgalmazás tényét tagadja, a vizsgálat még folyamatban van. (28/A/1997)

A CEU (Közép-európai Egyetem) — Open Society Archives tudományos igazgatója 1997 augusztusában beadvánnyal fordult az adatvédelmi biztos irodájához Pozsgay Imre volt államminiszter és politikai bizottsági tag 93 doboznyi iratanyagával kapcsolatban. Pozsgay úr a stanfordi Hoover Intézetnek juttatta el az iratokat, melyek között zárolt anyagok is voltak.

A panaszos véleménye szerint a gyűjtemény számos olyan dokumentumot tartalmazhat, amely nagy valószínűséggel maradandó értéket képviselő közokiratnak minősül, ezért megkérdőjelezhető az iratok átadásának jogossága és törvényessége. A panaszos kifogásolja azt is, hogy számos magánlevél is található a gyűjteményben, s az érintettek rendelkezési joga sérült azáltal, hogy megkérdezésük nélkül továbbították leveleiket, ráadásul külföldre.

Az ügyben az első beadványt követően több megkeresés is érkezett. Inkei Péter helyettes államtitkár a művelődési tárca nevében a közokiratok külföldre vitele tárgyában, Demszky Gábor főpolgármester pedig a személyét érintő iratok kapcsán kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását.

A vizsgálat során az iratanyaggal és továbbításával kapcsolatban levélben fordultunk Pozsgay Imréhez, a Belügyminisztérium miniszteri kabinetének titokvédelmi osztályához, valamint a Magyar Országos Levéltár főigazgatójához.

A vizsgálat legfőbb akadálya, hogy sem a megkeresett szervek, sem Pozsgay Imre nem tud tájékoztatást adni arra vonatkozóan, hogy az iratanyagban pontosan milyen iratok találhatók, konkrét iratazonosító adatot is tartalmazó teljes körű iratjegyzék ugyanis egyelőre nem létezik. Ameddig a Hoover Intézet vagy egy erre felhatalmazott magyar szakember nem állítja össze — azonosításra alkalmas módon — az iratok jegyzékét, az eljárást fel kell függeszteni. A nagy sajtó- és közéleti visszhangra tekintettel Pozsgay Imre intézkedett, hogy a Hoover Intézet a teljes átadott anyagot zárolja. (588/K/1997)

E) Konzultációs vizsgálatok

Az ügyek statisztikailag és tartalmilag is jelentős részét képezik azok az vizsgálatok, amelyeket nem az indítványozó panaszára indítottunk, nem is hivatalból kezdeményeztünk, hanem a hozzánk forduló adatkezelők vagy érintettek kérdésére folytattunk.

Tevékenységünk kezdete óta számos állami és magán adatkezelő, az adatkezelő által megbízott személy, illetőleg érintett fordult hozzánk kérdésével egy-egy konkrét eset megítélését kérve, egy tervezett adatkezelés jogszerűségét ellenőrizendő, avagy segítségünkért folyamodva egy adatkezelési rendszer kifejlesztéséhez, adatvédelmi problémáinak megoldásához.

Amint azt tavalyi beszámolónkban is jeleztük, az adatvédelmi biztos — összhangban az országgyűlési biztosok törvényekben meghatározott szerepével és feladatkörével — jogi vagy szakmai tanácsadással nem áll feltétel nélkül a konzultációt kérők rendelkezésére. Amennyiben maga az érintett (vagy egy potenciális érintett) fordul hozzánk olyan ügyben, ami információs jogainak gyakorlását érinti, igyekszünk számára eligazítást, olykor gyakorlati tanácsokat nyújtani. Ugyancsak rendelkezésére állunk azoknak a nagy állami adatkezelőknek, amelyek jelentős, az ország lakosságának számottevő részét érintő, az állam adatkezelői tevékenységének rendszerét befolyásoló terveikkel, koncepcióikkal keresik meg hivatalunkat, sőt az ilyen, stratégiai jellegű adatkezelési koncepciók esetében magunk is kezdeményezzük a kapcsolatot. A magánszektor adatkezelői esetében — ahol a szükséges szakértelem az üzleti szektorban elvben rendelkezésre áll — a nagyszámú adatalanyt érintő esetekben, a közüzemi, általános ellátási kötelezettségen alapuló tevékenységeknél, vagy az érdekképviseleti szervezetek megkeresésére általában iránymutatást adunk. Hasonló szempontok alapján adunk iránymutatást a hozzánk forduló társadalmi szervezeteknek is. Nem tartjuk indokoltnak azonban sem az állami adatkezelőknek, sem az üzleti szektorban tömegesen működő egyedi magáncégeknek a folyamatos tanácsadást. A magánszektor részére összeférhetetlennek tartanánk olyan tanácsok nyújtását, amelyek közvetlenül üzleti hasznot eredményeznének: ez sem hivatalunk közpénzekből való fenntartásával, sem eljárásunk illetékmentességével, sem a versenyszféra tisztességes működésével nem lenne összeegyeztethető. Ugyanezen okból hárítjuk el az ügyvédek hasonló kéréseit.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a konzultációs tanács, iránymutatás, előzetes vélemény — az ombudsmani feladatkörrel és az alapjogvédelem ismérveivel összhangban — semmiképpen sem jelentheti a megtárgyalt megoldás előzetes és végleges legitimálását, az adatvédelmi biztos „pecsétjét”, igazolását. Ha egy ilyen, általunk véleményezett — létező vagy tervezett — adatkezeléssel kapcsolatban panasz érkezik hivatalunkhoz, az abban foglaltak alapján az adatkezelést ismét megvizsgáljuk, s ha a vizsgálat során olyan új körülmény merül fel, ami az érintett információs jogainak sérelmét vagy annak veszélyeztetettségét bizonyítja, ajánlásunk megállapíthatja az adatkezelés jogellenességét.

Konzultációs tevékenységünk egy része telefonos vagy személyes megbeszélések útján zajlik,* más része azonban — a feltett kérdések bonyolultsága, a szóban forgó adatkezelések összetettsége, jogalapjuk kétséges volta miatt — ugyanolyan súlyú vizsgálattá válik, mint a panaszügyek vagy a hivatalból indított vizsgálatok.

Az alábbiakban néhány jelentősebb, konzultációs jellegű vizsgálat lényegét, tanulságát foglaljuk össze.

Oktatás, kutatás

A Művelődési és Közoktatási Minisztérium helyettes államtitkára azzal a kéréssel fordult hivatalunkhoz, hogy véleményezzük a tervezett Országos Felsőoktatási Hallgatói Adatbázis koncepcióját. (274/K/1997) A minisztérium illetékeseivel többszöri személyes megbeszélést folytattunk, s a koncepciót illető — az egyetemi autonómiát és a hallgatók önrendelkezését, az „áthallgatások" adminisztrálhatóságát, valamint a támogatások és kedvezmények állami ellenőrizhetőségét egyaránt figyelembe vevő — elvi állásfoglalásunkat írásban dolgoztuk ki (szövege a Mellékletben olvasható).

Az ügy további folyománya az új — papír-, illetve intelligens kártya alapú — diákigazolványok előállításával, adattartalmával, felhasználhatóságával kapcsolatos konzultáció, melyet a minisztérium által kiírt tender nyertesének bevonásával folytattunk. E tárgyalások során — melyek a kézirat lezárásáig nem fejeződtek be, sőt várhatóan végigkísérik a rendszer megtervezésének folyamatát — kifejtettük, hogy a diákigazolványokkal igénybe vehető esetleges további kedvezmények megítélésében önmagában ugyan nincs kompetenciánk, azonban mind a törvényi rendelkezésekkel, mind a célhozkötöttség elvével ellentétes lenne, a tájékozott beleegyezés tisztességes voltát pedig kérdésessé tenné, ha a diákigazolvány (elsősorban a felsőoktatásban bevezetendő intelligens kártya) használata egyedi azonosítást lehetővé tevő, fogyasztói vagy más személyes profil kialakítására alkalmas, üzleti vagy más jellegű direkt marketing célokra felhasználható rendszerben történne. Hasonló megítélés alá esik a nevesített (személyazonosításra alkalmas) és a nem nevesített (a kártya azonosítására alkalmas) felhasználás, amennyiben a rendszer egyedi kártyahasználói eseménytörténet rögzítésére és naplózására lenne alkalmas. Megítélésünk szerint egy esetleges későbbi üzleti célú felhasználás adatvédelmi szempontból a jelenlegi törvényes keretek között csakis addig terjedhet, amíg a kártyahasználat adataiból nyert piaci információk csak statisztikai jellegű csoportokra, s nem egyénekre vonatkoznak, s az adatok egyedileg elkülönített rögzítésére a rendszernek technikailag sem szabad módot adnia.

Tekintettel arra, hogy a diákok adatait a diákigazolvány előállítását végző magáncégnek átadni nincs törvényi felhatalmazás, elfogadhatónak tartottuk a diákok hozzájárulásán alapuló adatátadást, ha a nyomda — személyes igény esetén — módot ad a közvetlen, személyes adatszolgáltatásra, illetve az ezen alapuló igazolványelőállításra is. (898/K/1997)

Az egyetemi személyesadat-kezelést más szempontból érintő beadványában az ELTE Szociológiai Intézetének igazgatója az egyetemi oktatók munkájának hallgatói véleményezésével kapcsolatban elsősorban a véleményező hallgatók anonimitásáról, illetve az egyes tanárokról alkotott vélemények nyilvánosságáról kérte véleményünket.

Ha az adatok felvétele és feldolgozása módszertanilag korrekt, az eljárás kizárja a visszaélések lehetőségét, az érintett oktató betekinthet a személyére vonatkozó egyedi (anonim) véleményekbe, megjegyzést fűzhet az értékelés eredményéhez, vitathatja az adatgyűjtés körülményeit, tisztességes voltát, s az adatfelvétel csak olyan kérdésekre terjed ki, amelyek közvetlenül a tanár oktatói munkájára vonatkoznak, és nem tartalmaz a tanár politikai pártállására, vallásos vagy más meggyőződésére vonatkozó, vagy egyéb úgynevezett különleges (szenzitív) adatokat, sem pedig magánéletére, kinézetére, személyes kapcsolataira stb. vonatkozó információkat, az értékelés pedig világossá teszi a véleményezés érvényességi körét és korlátait, akkor az adatok belső nyilvánossági szabályainak meghatározása az egyetemi autonómia körébe utalható.

A „belső nyilvánosság" elsősorban az egyetem azon egységére értelmezhető, amely nemcsak szervezetileg, hanem az oktatók és a hallgatók kapcsolata szempontjából is szerves egységet képez, ilyennek minősülhet tehát a kar vagy az intézet, esetleg az önálló tanszékcsoport. E korlátok figyelembevételével a hallgatói vélemények eredményét célszerű például a hallgatói önkormányzat, a titkárság, a tanulmányi osztály helyiségeiben kifüggeszteni, vagyis olyan helyeken, ahol jellemzően az egyetem oktatói és hallgatói fordulnak meg, nem pedig olyan faliújságon, amely a vendégek által is látogatott helyen van elhelyezve. A belső nyilvánosság céljait szolgálhatja például a kari (intézeti) újságban való közzététel is. Ugyanakkor azok az összesített (statisztikai) adatok, amelyek a hallgatók véleményét fejezik ki egy szervezeti/oktatási egység tanárainak munkájáról vagy a tanítás színvonaláról, közérdekű — azaz bárki számára nyilvános — adatoknak tekintendők. Ezt egy állami egyetem esetében nemcsak a diploma állami elfogadása, hanem a közpénzek elköltésének ellenőrizhetősége is indokolja. (420/K/1997)

Egy kutató a visszaeső bűnözésre vonatkozó kutatásai céljából a BM Adatfeldolgozó Hivatalától statisztikai adatokat, illetve egyedi adatsoros, de személyazonosításra elvben alkalmatlan adatokat kért, s az adatátvétel jogszerűsége tekintetében kérte állásfoglalásunkat.

Megállapítottuk, hogy a személyazonosításra alkalmatlan adatok átvétele nem vet fel adatvédelmi problémát, tekintettel azonban a büntetett előéletre vonatkozó adatok — törvényben is meghatározott — érzékeny voltára, javasoltuk, hogy amennyiben a kutatás célja megengedi, az egyedi adatsoros mintánál ne a teljes születési dátumot, hanem csak a születési évszámot vegye át a kutató az Adatfeldolgozó Hivataltól. (874/K/1997)

Kép- és hangfelvételek

Az ORFK illetékesei soron kívüli állásfoglalásunkat kérték arról, kiadhatják-e a gyülekezési jog hatálya alá tartozó, a hatóság által nem engedélyezett demonstrációról készült rendőrségi videofelvételeket országgyűlési képviselő számára.

Az ügyet — sürgős jellegére tekintettel — a „krízis-intervenció" alcím alatt ismertetjük; állásfoglalásunk szövege a Mellékletben olvasható. (816/K/1997)

Egy újságíró, az adatvédelmi vonatkozású eset ismétlődő jellegére és érintettjeinek számára tekintettel állásfoglalásunkat kérte arról a gyakorlatról, hogy az egyik plébániahivatal kizárólagos szerződést kötött egy videofelvételeket készítő céggel arról, hogy az az esküvőkről felvételeket készítsen. A szerződés következtében a jegyespár hozzájárulása nélkül is készül felvétel, s a jegyesek címét — marketing célból — a plébánia előzetesen kiadja a videós cégnek.

* A telefonon adott konzultációs tevékenység évente ezres nagyságrendet ér el, mely ügyforgalmi statisztikánkból hiányzik.

Kifejtettük, hogy az egyház autonómiáját mindig tiszteletben tartjuk, ám ebben az esetben a plébániahivatal is adatkezelő — így olyan megoldást tanácsolhatunk, mely szerint a felvételek készítése a szolgáltatás felajánlásán alapul, s a jegyespárnak lehetősége van dönteni a felvétel elkészítéséről. (410/K/1997)

Egy alapítvány a köztársasági elnökhöz küldött panaszokról, magánemberek leveleiről kíván dokumentumfilmet forgatni. Előzetes megkeresésükre kifejtettük, hogy a film készítőinek mindenképpen be kell szerezniük az érintettek beleegyező nyilatkozatát.

Egy budapesti társasház egyik tisztségviselője arra kért választ, hogy a közös képviselő személyiségi jogokra hivatkozva megtilthatja-e a társasházi közgyűlésen elhangzottak magnetofonfelvételre rögzítését.

Állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a kérdéses időpontban hatályos törvényerejű rendelet szerint (csakúgy, mint az azóta hatályba lépett társasházi törvény szerint) a társasházi közgyűlésről jegyzőkönyvet kell készíteni. Amennyiben a felvétel a jegyzőkönyvkészítés célját szolgálja, s azt a közgyűlés szükségesnek tartja, a felvétel készítését a közös képviselő nem tilthatja meg. A felvétel azonban — a belőle készült jegyzőkönyvekhez hasonlóan — kizárólag a tulajdonostársak számára megismerhető, s csak akkor lehet azt külső személyekkel megismertetni, számukra átadni, vagy nyilvánosságra hozni, ha ahhoz a felvételen szereplő mindegyik személy hozzájárulását adta. Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy amennyiben a közgyűlésen — a tulajdonostársak jóváhagyásával — más személyek is részt vesznek, a felvétel készítéséhez nekik is hozzá kell járulniuk. Állásfoglalásunk szövege a Mellékletben olvasható. (578/K/1997)

Adóügyek

A PM illetékese az úgynevezett „1%-os" törvény anonimitási szabályainak értelmezése ügyében kért soron kívüli állásfoglalást. Egyetértettünk a PM jogértelmezésével, mely szerint az akár a rendelkező, akár a kedvezményezett részéről kezdeményezett jogvita esetén csakis a jogvitát kezdeményezőre vonatkozó adat ismertethető, s a kedvezményezett nem ismerheti meg a rá vonatkozó teljes rendelkezési állományt.

A törvény betűjével és szellemével — a befolyásolástól mentes, személyes döntésen alapuló rendelkezés elvével — ellentétes lenne, ha polgárok személyi jövedelemadójának 1%-ából részesülő szervezetek a polgárok tudta nélkül szerezhetnék meg támogatóik listáját. (644/K/1997)

Az APEH Üldözötteinek Szövetsége (APÜSZ) elnöke állásfoglalásunkat kérte a PM által megállapított minimális jövedelemhatárt el nem érő, önálló tevékenységet végző adózóknak kiküldött bevalláskiegészítő nyilatkozat alkotmányossága, illetve törvényessége kérdésében, „külön a Pénzügyminisztérium és külön az APEH szerepét illetően". (604/K/1997) (Az ügyben számos, az érintettek által benyújtott panasz is érkezett hivatalunkhoz; vizsgálatunkat a „Nagy adatkezelő szervezetek" alcímű részben ismertetjük, kiadott ajánlásunk és közleményünk a Mellékletben olvasható.) Az APÜSZ elnöke levélváltásunk során kifogásolta, hogy az „ombudsmani ajánlás gyakorlati hatása vélhetően már csak a felvett adatok felhasználására irányul majd, vagyis a jogtalan adatszerzést nem áll módjában megakadályozni".

Ugyancsak a bevalláskiegészítő nyilatkozatok kezelésével kapcsolatban kereste meg hivatalunkat — már ajánlásunk kézhezvétele után — az APEH. Arról kérte állásfoglalásunkat, hogy megfelelőnek tartanánk-e azt a megoldást, ha a nyilatkozatokat az adóellenőrzés lefolytatását, illetve az esetleges jogvita lezárását követően nem semmisítik meg az adatvédelmi biztosi ajánlásban foglaltak szerint, hanem a nyilatkozatokat visszaküldik az érintetteknek. Álláspontunk szerint ez a megoldás tartalmilag megfelel az ajánlásban foglaltaknak, mivel a visszaküldést követően a nyilatkozatban foglalt adatok a továbbiakban nem állnak az APEH rendelkezésére.

Járulékos előnye e megoldásnak — az adózás rendjéről szóló törvény és a Levéltári törvény rendelkezéseitől való eltérés elkerülése, valamint a bonyolult és költségekkel járó fizikai megsemmisítéses eljárás elhagyása mellett —, hogy a visszakapott nyilatkozatot az érintett az adózásával összefüggő dokumentumként tárolhatja, s azt a későbbiekben — saját kezdeményezésére, saját érdekében — felhasználhatja, ily módon gyakorolhatja információs önrendelkezési jogát. Felhívtuk az APEH illetékeseinek figyelmét, hogy a nyilatkozatok számítógépre vitt adatait ellenőrzött körülmények között véglegesen (tehát nemcsak logikailag) törölni kell. (804/K/1997)

Direkt marketing

Számos érintett fordul hozzánk tanácsért, hogy mit tehet az áruküldő, illetve direkt marketing cégek zaklatása, kéretlen küldeményei ellen. Válaszunkban igyekszünk gyakorlati tanáccsal szolgálni az adatletiltás lehetőségeiről, a betekintési, helyesbítési, törlési jog érvényesíthetőségéről. Egy direkt marketing vonatkozású ügyben írt válaszlevelünk a Mellékletben olvasható.

Amint azt korábbi fejezeteinkben is említettük, egy sajátos direkt marketing eset kapcsán fordult hivatalunkhoz a Magyar Vöröskereszt és a KÖNYV, állásfoglalásunkat kérve a Vöröskereszt karácsonyi karitatív gyűjtőakciója céljára kért név- és lakcímadatok kiszolgáltatásának jogszerűségéről. Megállapítottuk, hogy a jelenlegi szabályozás alapján a nonprofit szervezeteknek kevesebb törvényes lehetőségük van a polgárokkal való kapcsolatteremtésre, mint a direkt marketing módszereket alkalmazó kereskedelmi cégeknek, s hogy indokolt e szervezetek igénye, hogy e jogok — hozzátéve: megfelelő korlátokkal és garanciákkal — illessék meg a nonprofit szervezeteket is. Ehhez azonban új törvényi szabályozásra lenne szükség. Állásfoglalásunkban ismertettük a karácsonyi karitatív akció törvényes lebonyolításának lehetséges módját. Állásfoglalásunk szövege a Mellékletben olvasható. (884/K/1997, 893/K/1997)

Sajátos direkt marketing vonatkozású kérdéssel fordult hozzánk a Magyar Lapkiadók Egyesülete, kifogásolva a Magyar Posta Rt. Hírlapüzletági Igazgatósága gyakorlatát, mely során a lapkiadó vállalatok megbízásából végzett előfizetéses lapterjesztés birtokába jutott előfizetői adatokat saját céljaira használja fel, s többek között az előfizetőknek szóló küldeményekbe más megbízó küldeményeit helyezi

el, vagy a lapkiadók által átadott név- és címlista alapján az előfizetők számára más megbízó küldeményeit kézbesíti. Válaszunk szövege a Mellékletben olvasható, azonban vizsgálatunk az adatkezelő és a megbízott adatkezelő (adatfeldolgozó) közötti viszony számos olyan, a hatályos jogi szabályozás alapján megoldatlan problémát vetett fel, amely az Adatvédelmi Nyilvántartásba történő bejelentkezés kapcsán is felmerült. (745/K/1997)

Egy országos napilap egy ifjúsági szervezetet reklámozó cikksorozatának hatékonyságát mérendő kérdőíves felmérést tervezett az olvasók, illetve a tagság körében. Felhívtuk a hozzánk forduló szerkesztő figyelmét arra, hogy amennyiben a kisorsolt ajándéktárgyak (és a kisorsolásukhoz szükséges személyazonosító adatok) valóban csak a statisztikai felmérés válaszarányának növelése céljából szükségesek, továbbá a válaszoló neve és címe a kérdőíven nem szerepel, csupán a borítékon, akkor olyan eljárást célszerű kialakítani, amely felbontás után a boríték és a benne lévő kérdőív kapcsolatát azonnal, helyreállíthatatlanul megszünteti; azaz a borítékokat és a kérdőíveket minden „kapcsolati kód" funkciójú jelölés nélkül elkülönítve kell tárolni, és a borítékokat a sorshúzás elvégzése után (célszerűen közjegyző jelenlétében) meg kell semmisíteni. (303/K/1997)

Egyéb nyilvántartások

A Magyar Demokrata Fórum elnöke a Magyar Honvédség Központi Irattárából a Lakitelek Alapítvány, illetőleg az MDF Országos Hivatala rendelkezésére bocsátott, a II. világháborús veszteségi kartonok adatait tartalmazó személyesadat-állomány felhasználhatóságáról — közelebbről keresőszolgálat működtetésének alkotmányos lehetőségeiről — kérte állásfoglalásunkat. A keresőszolgálat működtetésének célja „segítségnyújtás mindazoknak, akiknek rokona a II. világháborúban eltűnt". A keresőszolgálat általános felhívás közzétételét tervezi, melyben „tájékoztatja az érintetteket, illetve örököseiket vagy hozzátartozóikat az adatkezelés tényéről, céljáról, továbbá felhívja figyelmüket arra, hogy jogukban áll írásban az adatok továbbításának, illetve nyilvánosságra hozatalának megtiltása".

Állásfoglalásunkban kifejtettük, hogy amennyiben a szóban forgó adatállomány kizárólag a II. világháborúban elesett — vagy 30 évnél régebben elhunyt — személyek adatait tartalmazza, akkor az általános felhívás kibocsátásának nincs akadálya. Ebben az esetben ugyanis a levéltári törvény előírásai alapján a személyes adatokat tartalmazó iratok bárki számára kutathatók, adataik hozzáférhetők, s nincs akadálya az elhunytakra vonatkozó adatok publikálásának sem. A felhívásra jelentkező hozzátartozók — sőt, az elhunytak bármilyen szintű ismerősei is — felvilágosítást kaphatnak az elesettek szolgálati helyéről, a halál időpontjáról, eltemettetésük helyszínéről stb. (Természetesen a felhívásra jelentkezők adatai hozzájárulásuk nélkül nem továbbíthatók, és nem hozhatók nyilvánosságra.) Amennyiben azonban a szóban forgó adatállomány olyan személyek adatait is tartalmazza, akik ma is élhetnek, illetőleg 30 éven belül hunytak el, ebben az esetben az adatkezelés alkotmányossága további vizsgálatot igényel. (696/K/1997)

A Közmunkatanács elnöke a közmunkaprogramokban résztvevők etnikai hovatartozásának nyilvántarthatóságáról kérte tájékoztatásunkat.

Válaszunkban kifejtettük, hogy az alkotmány és a hatályos törvények alapján az állam alapvetően nem vezethet nyilvántartást polgárai nemzetiségi, etnikai hovatartozásáról. A cigány származás nyilvántartását elvben törvény is csak korlátozott céllal rendelhetné el. A romák részvételét a közmunkákban tehát csak olyan módszerekkel lehet a gyakorlatban regisztrálni, ami nem egyéni azonosításon alapul. A nemzetiségi, etnikai hovatartozással kapcsolatos adatok még statisztikai formában történő kezelése is alapos megfontolást, komoly szakmai felkészültséget igényel. Állásfoglalásunk szövege a Mellékletben olvasható (541/K/1997)

F) Jogszabály-véleményezés

A három hazai ombudsman közül a törvény egyedül az adatvédelmi biztost ruházza fel ezzel a joggal, s persze kötelezettséggel. Talán vitatható az ombudsmannak a jogalkotásba történő ilyesfajta bevonása, hiszen szerepe elsősorban a jogalkalmazó közigazgatással szembeni fellépés, az első két év tapasztalatai alapján mégis úgy tűnik, hasznos a készülő jogszabályoknak ez az „előzetes kontrollja", mert már a tervezetekben ki lehet szűrni az adatvédelemmel és az információszabadsággal ellentétes rendelkezéseket.

Az adatvédelmi törvény 25. § (1) bekezdése szerint az adatvédelmi biztos javaslatot tesz az adatkezelést és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, véleményezi az ilyen jogszabályok tervezetét.

Míg 1996-ban az ügyek mintegy 8%-át tették ki a jogszabály-véleményezések, 1997-ben arányuk meghaladta a 11%-ot, ami az ilyen típusú ügyek megkétszereződését jelentette: 106 ügyet és 125 jogszabályt. (A különbség abból adódik, hogy egyes minisztériumok gyakran több jogszabály-tervezetet küldenek meg egy csomagban.) 56 esetben nem emeltünk kifogást: 30-szor azért nem, mert a véleményezésre megküldött jogszabály-tervezet nem tartalmazott adatvédelmi rendelkezést, 26 ügyben pedig a tervezett szabályozást megfelelőnek találtuk. Az ügyek közel felében: 48 esetben fogalmaztunk meg kritikai észrevételeket. Ebből 9 esetben teljesen, ugyancsak 9 esetben részlegesen elfogadták álláspontunkat, 16 alkalommal pedig nem. 14 ügyben az általunk véleményezett jogszabályt a beszámoló lezárásának időpontjáig nem hirdették ki. A véleményezett jogszabály-tervezetek listája a Függelékben található.

Úgy tűnik, a tárcák kodifikációs szakemberei változatlanul gyakran megfeledkeznek arról, hogy az adatvédelmet vagy az információszabadságot érintő jogszabályok tervezetét az adatvédelmi biztosnak is meg kell küldeni véleményezésre. Erre több jel is utalt. Feltűnő aránytalanság mutatkozott például a tárcák ez irányú aktivitásában. A véleményezésre megküldött tervezetek több mint egyharmada (36) érkezett a Pénzügyminisztériumtól, mintegy 10%-a (13) a Belügyminisztériumtól, a többi tárcától pedig csupán elvétve néhány. Miközben a beküldött tervezetek közel harmada semmilyen kapcsolatban nem volt az adatvédelemmel, számos, már kihirdetett jogsza-

bályról utóbb derült ki, hogy az illetékes tárca elmulasztotta megküldeni, holott lényeges adatvédelmi rendelkezéseket tartalmazott. Néhány példa:

— a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény,

— a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény módosításáról szóló 1997. évi CI. törvény,

— a 48/1997. (VIII. 26.) BM rendelet a közúti közlekedés rendőrhatósági igazgatásáról,

— a 243/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet a távközlési előfizetői szerződésekről,

— a 214/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet módosításáról,

— 62/1997. (XII. 21.) NM rendelet az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezelésének egyes kérdéseiről,

— 63/1997. (XII. 21.) NM rendelet a fertőző betegségek jelentésének rendjéről.

1997-ben 48 törvénytervezetet, 33 kormányrendelet-tervezetet és 27 miniszteri rendelettervezetet véleményeztünk. Kaptunk továbbá számos szabályozási koncepciót, jogszabálynak nem minősülő utasítástervezetet.

Ebben az évben sem sikerült elérnünk, hogy a jogszabályvéleményezésekre méltányos határidő megjelölésével kapjuk a tervezeteket. Nem volt ritka, hogy egy-egy vaskosabb törvény vagy jogszabálycsomag észrevételezésére 2—3 napot „hagyott" az előterjesztő.

Az előző évhez hasonlóan 1997-ben is előfordult, hogy a készülő jogszabály adatvédelmi rendelkezései körül többmenetes „ütközetek" alakultak ki az előterjesztő és az adatvédelmi biztos irodája között.

Az 1997-es esztendő talán legfontosabb adatvédelmi tárgyú törvényalkotása az egészségügyi adatok kezeléséről szóló törvény volt. A törvénytervezettel kapcsolatos egyeztetések még 1996-ban indultak, és a törvény megszületéséig több fordulóban zajlottak. Az elfogadott törvény érdeme, hogy — összhangban az Európa Tanács ajánlásával — számos eddig szabályozatlan, vagy kizárólag szokásjogi alapon rendezett kérdést egyértelműen szabályoz. Alapelve, hogy az adatszolgáltatás — néhány kivételt leszámítva — önkéntes. A betegnek joga van ahhoz, hogy minden, vele kapcsolatban keletkezett adatról tájékoztatást kapjon, ezzel megszűnt a beteg kiszolgáltatottsága az egészségügyi intézménnyel szemben —, legalábbis adatvédelmi szempontból. Információs önrendelkezési jogának fontos része az adatkezelő titoktartási kötelezettsége. A törvény jelentős előrelépés az úgynevezett szektorális adatvédelmi jogalkotás terén, ugyanakkor néhány kardinális kérdésben az Adatvédelmi Biztos Irodája és egyes, a betegjogokért harcoló civilszervezetek vereséget szenvedtek. A vitatható megoldások között kell megemlíteni az orvos feljelentési kötelezettségének előírását, amennyiben az általa kezelt beteg 8 napon túl gyógyuló sérülést szenvedett. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint ugyanis az orvosnak a gyógyítás a feladata, nem pedig a bűnüldözés. A törvény másik, sok vitát okozó pontja a HIV-fertőzöttek adatainak kezelése. Az új szabályok az anonimitást csak abban az esetben biztosítják, ha a teszt negatív, pozitív eredmény esetén viszont az egészségügyi intézménynek be kell kérnie a vizsgált személy adatait. Az adatvédelmi biztos nyomatékos álláspontja szerint ez az előírás nemcsak a személyiségi jogok szempontjából aggályos, de felveti azt a veszélyt is, hogy az érintettek esetleg nagyobb számban nem mennek el a vizsgálatra, ami fokozhatja a betegség terjedését. (154/J/1997)

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény módosításáról készült pénzügyminisztériumi előterjesztés esetében a természetes személyekre kiterjesztendő úgynevezett adós-nyilvántartási rendszerét — a szabályozás céljával egyetértve — adatvédelmi szempontból több ponton kifogásoltuk. Sikerült elérnünk, hogy a tervezett „adatbank" nem valamennyi hiteladós, csak a 90 napon túl nem fizetők adatait tartalmazza, amennyiben hátralékuk meghaladja a minimálbér összegét. A hitelintézet a szerződéskötéssel egyidejűleg köteles tájékoztatni leendő adósát, hogy az előbbi feltételek bekövetkezte esetén adatai bekerülnek a hitelintézetek közös nyilvántartásába. Észrevételeink nyomán szigorították meg az e körben külföldre történő adattovábbítás szabályait az „azonos védelem" követelményének előírásával. (703/J/1997)

Az 1997-es év egyik közérdeklődést kiváltó jogalkotási témája volt a televíziókészülék üzembentartási díjának behajtási módja körül kialakult vita. A Pénzügyminisztérium előterjesztése az üzembentartási díjat az adók módjára behajtandó állami bevételek közé sorolta, és beszedésére a helyi adóhatóságot hatalmazta fel. A közszolgálati rádió és televízió költségvetéséből hiányzó tetemes díjhátralék beszedésével mint méltányolható céllal egyetértettünk. Több súlyos kifogást fogalmaztunk meg azonban a megoldás módjával szemben. A szűken felfogott információs önrendelkezési jogon túllépve a magánélet szélesebb értelmű védelme szempontjából aggályosnak tartottuk, hogy a tervezet az önkormányzati adóhatóságot ezzel kapcsolatban magánlakás ellenőrzésére jogosítja fel. Kifogásoltuk, hogy nincs megjelölve a díj fizetésére kötelezett személy, ebből következően nem tudni, kiknek, milyen adatait és meddig kezelhetik a díj beszedésében érintett szervezetek. Elfogadhatatlannak tartottuk a készüléket értékesítő kereskedők bejelentésre kötelezését. Adatvédelmi jellegű észrevételeink egy részét az előterjesztő elfogadta, ugyanakkor a díj adóként történő kezelésével kapcsolatos alkotmányossági aggályaink fennmaradtak. (850/J/1997)

Hasonlóképpen az adatkezelés célhozkötöttségét hiányoltuk a magánszálláshelyek idegenforgalmi célú hasznosításáról szóló kormányrendelet-tervezet véleményezésekor. Leginkább azt kifogásoltuk, hogy az Ipari Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium által megküldött javaslat szerint a szállásadók az általuk vezetett vendégkönyvet kötelesek lettek volna minden év végén az illetékes rendőrkapitányságnak átadni, mely azt öt évig köteles lett volna megőrizni. Álláspontunk szerint az ilyen „készletező" adatgyűjtésnek semmi köze a vendéglátáshoz. A szállásadók adóhatósági ellenőrzése sem indokolja személyes adatok kezelését. Észrevételeinket az előterjesztő elfogadta. (524/J/1996)

Az a törekvés, hogy a személyes adatokat egy központi adatbankban kezeljék, az év folyamán számos jogszabálytervezetben bukkant fel. Ezzel kapcsolatos tapasztalatainkat és álláspontunkat „Az újcentralizmus folytatódik" című alfejezetben ismertettük.

Javaslatok jogszabály-módosításra

Az adatvédelmi törvény előbb idézett rendelkezése nemcsak jogszabály-véleményezésre, hanem jogszabály-alkotás és -módosítás kezdeményezésére is felhatalmazza az adatvédelmi biztost. E hatáskörrel csak ritkán éltünk.

Az önálló tevékenységet folytató magánszemélyek jövedelemadó bevallásával kapcsolatos „Nyilatkozat" körüli pengeváltás nemcsak azért figyelemreméltó, mert több tízezer embert érintett, és mert ez ügyben közel három tucat panaszt kaptunk, hanem mert ez egyike volt azon ritka eseteknek, amikor az adatvédelmi biztosnak az ügy súlyára tekintettel a parlament bizottságaiban kellett érveit kifejtenie a Pénzügyminisztérium álláspontjával szemben. Az adózás rendjéről szóló törvény — az adatvédelmi biztos ajánlásában kezdeményezett — módosításával kapcsolatban az volt a

véleményünk, hogy az „alapjaiban ássa alá a személyes adatok védelmének alkotmányos szabályait azzal, hogy korlátozás nélkülivé kívánja tenni a felhasználható adatokat. Olyan adatfelhasználást kíván az adóhatóság számára biztosítani, amilyennel jelenleg a bűnüldözési feladatot ellátó szervezetek sem rendelkeznek." A parlament által végül is elfogadott szöveg szerint az egyéni vállalkozóknak csak a törvény céljaival összhangban álló adatokról kell nyilatkozniuk. (126/J/1997)

Egy 1996-ban hivatalból indult eljárás keretében kezdeményeztük az igazságügy-miniszternél a gondnokság alá helyezettek személyes adatainak védelme érdekében a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 309. § (3) bekezdésének módosítását. Az 1997. évi LXXII. törvény által beiktatott új szabály szerint a gondnokoltak névjegyzékének adatairól csak azok kaphatnak felvilágosítást, akik az ehhez fűződő jogi érdeküket igazolják. (550/H/1996)

Javasoltuk az I. kerületi önkormányzat 25/1995. (XII. 14.) számú rendeletének módosítását, mivel ennek alapján a Polgármesteri Hivatal népjóléti osztálya egyes szociális juttatások igényléséhez olyan űrlapot használt, amely felhatalmazza a hivatalt, hogy az igénylő bármely pénzintézetnél kezelt készpénzvagyonáról, illetve annak hat hónapon belüli forgalmáról adatot kérhessen. (676/A/1997)

Egy 1996-ban indult vizsgálat nyomán derült ki, hogy az önkormányzati szabálysértési eljárások során előfordul, hogy a rendőrség a szabálysértési hatóságnak átadja az érintett büntetett előéletére vonatkozó adatokat. Ezek között olyan korábban jogerősen elbírált cselekmények iratai is szerepelnek, amelyekkel kapcsolatban az érintett már mentesült a hátrányos következmények alól. A jogszabályok ellentmondásosságára tekintettel az adatvédelmi biztos által az ügyben kiadott ajánlás felkérte a belügyminisztert, vizsgálja felül ezzel kapcsolatos rendeletét és utasítását, kezdeményezze a Büntető törvénykönyv életbeléptetéséről szóló törvényerejű rendelet bűnügyi adatszolgáltatásra vonatkozó paragrafusainak módosítását. A belügyminiszter az ajánlásban foglaltakkal egyetértett, és intézkedett a visszásságot előidéző 15/1980 (BK 9.) BM utasítás kifogásolt pontjainak hatályon kívül helyezése ügyében. Megígérte, hogy a bűntettesek nyilvántartásáról szóló törvényi koncepció kialakításakor az ajánlásban foglaltakat figyelembe veszi. (153/A/1996)

Már az előző évi beszámolóban jeleztük, hogy alkotmányosan nem tartjuk elfogadhatónak, hogy a bűnügyi és az igazságügyi tájékoztatással kapcsolatos jogokat alacsony szintű jogforrásokban szabályozzák. Ezért 1997-ben kezdeményeztük a bűnügyi és az igazságügyi tájékoztatásról szóló 10/1986. (IX. 1.) IM—BM együttes rendelet, valamint a bíróság ügyviteli szabályairól szóló 123/1973. (IK. 1974. 1.) IM utasítás hatályon kívül helyezését, illetőleg a személyes adatok kezelésének törvényben történő szabályozását.

V.
AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS

Filozófiája, szerepe

Az adatvédelmi törvény (Avtv.) az Adatvédelmi Nyilvántartásba való bejelentkezéshez köti a személyes adatokat (is) tartalmazó adatkezelések működésének törvényességét. A nyilvántartás vezetésének kötelezettségét az adatvédelmi biztosra ruházta a jogalkotó [Avtv. 24. § *c)* pont].

Az Adatvédelmi Nyilvántartás — amelynek megléte európai uniós követelmény is — fontos és hasznos segédeszköz az állampolgárok és az adatvédelmi biztos számára. Szerepéről sokat elárul, hogy gyakran a nyilvántartások nyilvántartásának nevezzük; tehát a személyes adatokat tartalmazó adatkezelések, nyilvántartások működését jellemző legfontosabb tényeket tartalmazza.

A nyilvántartás szerepe

Az Adatvédelmi Nyilvántartás létrehozásának jogpolitikai és gyakorlati céljait, illetve jelentőségét három pontban foglalhatjuk össze.

1. Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának elősegítése

A nyilvántartás fő rendeltetése az, hogy biztosítsa az érintettek számára az információs önrendelkezési jog gyakorlásának lehetőségét akkor is, amikor az érintett nem rendelkezik a személyiségi jogai érvényesítéséhez szükséges tájékozottsággal, mivel az adatokat közvetett forrásból — tehát nem magától az érintettől — szerezték be, az eredeti céltól eltérően használják fel, más adatkezelő részére továbbítják, nyilvánosságra hozzák. Nem tud az adatkezelés létezéséről, nincs tisztában annak céljával, rendeltetésével, nem ismeri az adatkezelőt, illetve az adatfeldolgozót. Ezekben az esetekben az Adatvédelmi Nyilvántartásnak kell helyreállítania az adatkezelő javára kibillent információs egyensúlyt.

2. Az adatkezelések feltérképezése

Ez a funkció sem kevésbé fontos, mint az előbbi. A nyilvántartásból átfogó képet kaphatunk a magyarországi adatkezelésekről, a személyes adatok áramlásáról, az adatfelvétel, az adattárolás és -feldolgozás elterjedt módszereiről, céljairól, az adatkezelő szervek működéséről és egymás közötti kapcsolatairól. Ilyen jellegű informatikai vállalkozásra még nem volt példa Magyarországon, az információáramlás csatornáinak tudatos és gazdaságos tervezése, felügyelete, működésük törvényességének biztosítása azonban enélkül gyakorlatilag megvalósíthatatlan.

3. Az adatvédelmi biztos munkájának segítése

A nyilvántartás az adatvédelmi biztos napi gyakorlati munkájának egyik legfontosabb segédeszköze. A nyilvántartásra támaszkodva könnyebb és hatékonyabb egyes ellenőrzések előkészítése, átfogó témavizsgálatok végzése.

A nyilvántartás hatálya

Az Adatvédelmi Nyilvántartásba való bejelentkezés minden személyesadat-kezelő számára kötelező. Az igazsághoz tartozik, hogy jelenlegi feltöltöttsége mellett a nyilvántartás még nem képes betölteni feladatait. A megtörtént bejelentkezések száma alapján joggal feltételezhető, hogy az adatkezelők nagy hányada — az ismételt felhívások ellenére is — mindeddig adós maradt törvényes kötelezettsége teljesítésével.

Az adatvédelmi biztos a nyilvántartásba vételt nem tagadhatja meg, de ha törvénysértő adatkezelést észlel, már a bejelentkezéssel egy időben megteheti a szükséges intézkedéseket.

A bejelentés elmaradása esetén az adatkezelőnek büntetőjogi jogkövetkezményekkel is számolnia kell, mulasztásával ugyanis megvalósítja a Btk. 177/A. §-ának *c)* pontjába ütköző jogosulatlan adatkezelés vétségét, mely a törvény szerint egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő. Az adatvédelmi biztos eddig még nem kezdeményezte e büntetőjogi eszközök alkalmazását.

A nyilvántartás tárgya

Az Adatvédelmi Nyilvántartás kialakításánál az egyik kulcsprobléma a nyilvántartás alapegységének meghatározása. Ez lehet az adatkezelő éppúgy mint az adatkezelés.

Adatkezelő az a szerv vagy személy, aki/amely az adatkezelés céljának megvalósulásáért és működésének törvényességéért a felelősséget viseli. Az első bejelentkezéskor a törvény előírása szerint az adatkezelő nyilvántartási számot kap, melyet a továbbiakban minden adattovábbításnál, nyilvánosságra hozatalnál és az érintett részére történő adatkiadásnál fel kell tüntetnie.

A nyilvántartás tárgya lehet a személyes adatokat tartalmazó adatkezelés is. Egy adatkezelést nem az adatkezelővel, hanem sokkal inkább azzal a céllal jellemezhetünk, melynek érdekében az adott adatkezelés létrejött. Csak akkor beszélhetünk legális adatkezelésről, ha létezik ilyen cél. Az adatvédelmi nyilvántartásba ezeket az adatkezeléseket kell bejegyezni. Gyakran előfordul, és egyáltalán nem tekinthető atipikus esetnek az, hogy egy adatkezelő több, a törvény hatálya alá tartozó, egymástól független, különböző célokra irányuló adatkezelést működtet. Erre tekintettel az adatkezeléseket kellett a nyilvántartás alapegységévé tenni.

A nyilvántartás tartalma

Az adatvédelmi tövény 28. §-a szerint be kell jelenteni az adatkezelés célját, az adatok fajtáját és kezelésük jogalapját, az érintettek körét, az adatok forrását, a továbbított adatok fajtáját, címzettjét és a továbbítás jogalapját, az egyes adatfajták törlési határidejét, az adatkezelő nevét és címét, valamint a tényleges adatkezelés (adatfeldolgozás) helyét.

Kivételek és ezek értelmezése

Az adatvédelmi törvény 30. §-a intézkedik a bejelentkezési kötelezettség alóli mentesség eseteiről. A privilegizált adatkezelések körét azonban meglehetősen elnagyoltan állapítja meg, az itt alkalmazott fogalmak gyakran nem egyértelműek.

Különösen komoly jogértelmezési nehézséget jelent az „ügyfélkapcsolat” kifejezés [Avtv. 30. § *a)* pont]. Ebbe a fogalomba igen sokféle viszonyrendszer beleérthető; ezen az alapon a közigazgatási szervek, hatóságok, társadalombiztosítási szervek éppúgy kivonhatják magukat a bejelentkezési kötelezettség alól, mint a közüzemi szolgáltatást végző társaságok, az ügyvédek és magánorvosok, nemkülönben a csomagküldő szolgálatok és egyéb direkt-marketing cégek (feltéve, ha a közvetlen üzletszerzésről szóló törvény a bejelentkezési kötelezettséget nem tartalmazza). A kivételek ilyen széles körének megengedése nyilván nem lehetett a jogalkotó szándéka, hiszen ez teljesen funkciótlanná tenné az adatvédelmi nyilvántartást.

Alapelvként leszögezhetjük, hogy a törvényi kivételek között említett esetekben is be kell jelenteni az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba, ha

— az adatkezelő nem közvetlenül az érintettől vette fel az adatokat (ez a szabály alkalmazandó akkor is, ha a közvetett adatgyűjtést csak az érintettek egy része esetén alkalmazták),

— az adatokat az érintett részletes tájékoztatása nélkül más személy vagy szerv részére hozzáférhetővé teszi,

— nyilvánosságra hozza,

— egyébként az eredetitől eltérő célra használja fel.

Ha a fenti körülmények bármelyike utólag áll elő, akkor az adatkezelést e változás bekövetkezésekor kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba.

Az Adatvédelmi Nyilvántartási Rendszer informatikai megvalósítása

A legfontosabb teendő a rendszer azonosító elvének a meghatározása volt, hiszen a fő azonosító összetevőinek meghatározása a szó szoros értelmében a „kulcs” kérdés.

Az Adatvédelmi Nyilvántartási Rendszer (AVNYR) azonosítási elve

Az adatkezelő nyilvántartási szám (ANYS)

Az adatvédelmi törvény kimondja: „Az adatkezelő az első nyilvántartásba vételkor nyilvántartási számot kap.”

A területi elhelyezkedési osztályozó rendszer szempontjai alapján a megyék és Budapest hárombetűs kódja után következik az öt pozíciós számkód. A számkódot a nyilvántartásba bejelentkezés sorrendjében kapják az adatkezelők.

Az adatkezelő nyilvántartási számát az Adatvédelmi Biztos Irodájának adatvédelmi nyilvántartási főosztályától kapja.

Adatkezelési azonosító

Az adatkezelési azonosító az adatkezelőnél működtetett adatbázist és az ezen végrehajtott adatkezelési műveleteket határozza meg. Az adatkezelési azonosító négy számjegyből áll.

Adatkezelési nyilvántartási azonosító

Az adatkezelési folyamatot egyértelműen meghatározó unikális azonosítót az „Adatkezelő nyilvántartási szám” és az „Adatkezelési azonosító” együttesen alkotja.

<Adatkezelési nyilvántartási azonosító>: =
<Adatkezelő nyilvántartási szám> +
<Adatkezelési azonosító>

Az adatvédelmi nyilvántartási rendszer számítástechnikai megoldása

A rendszer hardverfelépítése

Az Országgyűlési Biztosok Hivatala az adatátviteli feladatok megoldása érdekében Ethernet kategóriájú hálózattal rendelkezik. Az Adatvédelmi Nyilvántartási Rendszer központi szolgáltató gépe egy AlphaServer 1000 A típusú számítógép, amely az Etherneten keresztül szolgálja ki a munkaállomásokat. A munkaállomások közül egyet a Hivatal ügyfélfogadó termében helyezünk el, ahol szakavatott segítséggel kérdezhetik le a szükséges adatokat az érdeklődő állampolgárok. A központi szerver munkájának végzését egy PC-kompatibilis lokális szerver segíti.

Az adatvédelmi nyilvántartási rendszer szoftvereszközei

A nyilvántartás az AlphaServer VMS operációs rendszerben működik. A hálózat operációs rendszere a Pathwork. Az adatok feldolgozását és az adatvisszakeresési funkciókat a szöveges adatok feldolgozására kifejlesztett, relációs elvű BASISPlus adatbázis-kezelő rendszer biztosítja. Az adatbeviteli alrendszert a nyilvántartási főosztály dolgozza ki.

Eddigi tapasztalatok, értelmezési problémák

A Magyar Közlöny 1997. évi 106. számában, november 29-én jelent meg az adatvédelmi biztos közleménye, amelyben felhívta az adatkezelőket az Adatvédelmi Nyilvántartásba történő bejelentkezésre. A közlemény mellett megjelent az az adatlap is, amelyet a bejelentkezést megkönnyítendő dolgoztunk ki. Az adatlapot, a hozzá tartozó kitöltési útmutatót, illetve az adatvédelmi törvény vonatkozó rendelkezéseinek összefoglalóját tartalmazó tájékozató térítésmentesen átvehető volt az Országgyűlési Biztosok Hivatala panaszirodáján. A szöveget teljes terjedelmében közöljük a Függelékben.

A megfelelő tájékozódást az írásos anyagok mellett személyre szóló tanácsadással is igyekszünk megkönnyíteni. Kijelölt munkatársaink telefonon állnak a felvilágosítást kérők rendelkezésére; azon nagy adatkezelők képviselőivel pedig, amelyek adatkezelése számos sajátos problémát vet fel, személyes konzultációt folytatnak. Bár a közlemény megjelenése óta csak igen kevés idő telt el, máris tipizálhatók azok a problémák, amelyekkel a bejelentkezési kötelezettség teljesítésekor az adatkezelők egyes csoportjai szembesülnek.

Az első magával az adatkezelés fogalmával kapcsolatos. Az Avtv. definíciója szerint (2. § 4. pont) adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt). Adatkezelésnek számít az adatok megváltoztatása és további felhasználásuk megakadályozása is. A törvényi definíció alapján tehát pontosan meghatározható azon tevékenységek — igen széles — köre, amelyek az adatkezelés fogalma alá vonhatók, így egyértelmű, hogy ki minősül adatkezelőnek. Kevés támpontot ad azonban a törvény ahhoz, hogy az adatkezelő mely tevékenysége minősül egy adatkezelésnek.

Igen fontos, hogy körülhatárolhassuk az egyes adatkezeléseket, hiszen az adatvédelmi nyilvántartásban az adatkezelő nyilvántartási száma mellett egy, az adatkezeléshez hozzárendelt alszám is szerepel majd, ami hozzásegíthet ahhoz, hogy az érdeklődő polgár pontosan nyomon követhesse adatainak sorsát. Az adatkezelések elhatárolhatóságának kérdését a konzultációk során több, bejelentkezésre kötelezett adatkezelő is felvetette. Külön megemlítendő a Belügyminisztérium Informatikai és Adatvédelmi Főosztályának állásfoglalást kérő beadványa, amely igen pontosan és magas szakmai színvonalon fogalmazza meg azokat a kérdéseket, amelyekre a bejelentkezésre kötelezett adatkezelők a törvény szövegéből nem olvashatják ki a választ.

Az ügyfélszolgálatunk által szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy az egyes adatkezelések azonosításánál is nagyobb problémát jelent az adatkezelők számára, hogy eldöntsék, mentesek-e egyes adatkezeléseik nyilvántartásba történő bejelentés alól, vagy sem. Vannak bizonyos visszatérő, „klasszikus” félreértértelmezések (például az egyedi hatósági ügyek kapcsán az érintettek sokszor az ügyek számára, és nem a jellegére gondolnak — általános szabályként ugyanis az egyedi, tömeges adatkezelések nem bejelentésköteles). A következőkben összefoglaljuk azokat a mentességi köröket, amelyek értelmezése körül a legtöbb bizonytalanság adódik, és ismertetjük az adatvédelmi biztos álláspontját.

Az adatvédelmi törvény 30. § *a)* pontja az adatkezelővel munkaviszonyban, tagsági, tanulói viszonyban és ügyfélkapcsolatban álló személyek adatait tartalmazó adatkezeléseket mentesíti a bejelentés alól. A rendelkezést nem lehet kiterjesztően értelmezni. Kizárólag azokat az adatkezeléseket nem kell bejelenteni, amelyeket a munkáltatók számára a jogszabályok kötelezően előírnak. Ezek az adatkezelések (például a társadalombiztosítással, a személyi jövedelemadózással kapcsolatban az illetékes szervek felé történő adattovábbítások) célja a munkavállalók számára is ismert, ezért nem szükséges a bejelentés. Kiemelendő, hogy a munkáltatók által végzett, jogszabályban előírt adatkezeléssel kapcsolatos nyilvántartásokat (például közszolgálati nyilvántartás, a munkáltató keretein belül folytatott bérszámfejtés kapcsán létrejött adatbázis) sem kell bejelenteni az Adatvédelmi Nyilvántartásba.

Az Avtv. miniszteri indokolása szerint a bejelentés mentességének ezekben az esetekben — azon túl, hogy az adatkezelés az érintett által ismert célból történik, és az adatokat közvetlenül tőle kapják — az ad alapot, hogy a személyes adatok kezelése az érintettel fennálló jogviszonyhoz kötődik. Abban az esetben, ha az adatokat nem a munkavállaló adja meg, illetve az adatkezelés célja eltér a jogszabályokban minden munkáltató számára előírt adatkezelési céloktól, nem állnak fenn a mentesség feltételei. Mint a törvény indokolásában olvasható: „e kivételekben meghatározott adatkezeléseket is be kell jelenteni, ha céljuk vagy tartalmuk több vagy más — például a továbbítást, a nyilvánosságra hozást vagy egyéb hasznosítást illetően”. Létezhetnek tehát olyan, munkavállalói adatokat tartalmazó adatkezelések, amelyek bejelentendők a nyilvántartásba.

Az 1992. évi LXIII. törvény fent említett pontjának az adatkezelővel munkaviszonyban állók személyes adataira vonatkozó rendelkezése kapcsán merült fel az a kérdés is, hogy a megbízási, illetve köztisztviselői vagy közalkalmazotti jogviszony keretében foglalkoztatottakra vonatkozó adatkezeléseket be kell-e jelenteni a nyilvántartásba. Az adatvédelmi biztos értelmezése szerint minden, munkavégzésre irányuló

jogviszony kapcsán a fent leírt keretek közt folytatott adatkezelés mentes a bejelentési kötelezettség alól, hiszen az érintett információs önrendelkezési jogának gyakorlása szempontjából ezek a jogviszonyok nem különböznek. Azonban, ha az ilyen típusú adatkezelési tevékenységet a munkaviszonyra irányuló jogviszony keretein kívül végzik — tehát például bérszámfejtő cég megbízási szerződés alapján —, akkor már fennáll a bejelentkezési kötelezettség.

Az Avtv. az adatkezelőkkel tagsági viszonyban állók személyes adatainak kezelését is a kivételek között említi. Az adatvédelmi biztos állásfoglalása alapján azonban a jogalkotói szándék szerint ez a mentességi kör az önkéntes belépésen alapuló tagsági viszonyra vonatkozik. Így a kényszertagságon alapuló szakmai kamaráknak be kell jelenteniük az adatkezelési nyilvántartásba a tagságukkal kapcsolatos adatkezeléseiket.

Az adatvédelmi törvény szerint az Adatvédelmi Nyilvántartásba azt az adatkezelést sem kell bejelenteni, amely az adatkezelővel ügyfélkapcsolatban álló személyek adatait tartalmazza. Az adatkezelők sok esetben nem tudták eldönteni, hogy valamely adatkezelésük mentes-e ezen előírás alapján a bejelentési kötelezettség alól, vagy sem. Az ügyfélkapcsolat fogalma nem világos, ezért értelmezésre szorul.

Mivel nemcsak közigazgatási szerv lehet adatkezelő, indokolatlan volna az ügyfélkapcsolat fogalmának értelmezésekor az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény ügyfélfogalmát venni alapul. Ez az értelmezés még a közigazgatási szervek által végzett adatkezelések esetén is arra az eredményre vezetne, hogy egyetlen adatkezelést sem kellene bejelenteni a nyilvántartásba.

Az adatvédelmi biztos állásfoglalása szerint a bejelentkezési kötelezettség alól mentességet eredményező ügyfélkapcsolatról csak akkor lehet szó, ha az Avtv. indokolásában említett, a mentességet megalapozó tényezők fennállnak, vagyis az adatkezelés célja az érintett számára ismert, és az adatfelvétel közvetlenül tőle történik, valamint a személyes adatok kezelése az érintettel fennálló jogviszonyhoz vagy szolgáltatáshoz kapcsolódik. Csak ebben az esetben mentes az ügyfélkapcsolat során végzett adatkezelés a bejelentési kötelezettség alól; ám ha az ügyfelek adatai meghatározott szempontból csoportosítva, adatbázisba szervezve állnak az adatkezelő rendelkezésére, akkor — hacsak a nyilvántartás nem sorolható be valamely más, bejelentés alóli kivétel körébe — az adatkezelést be kell jelenteni. Az ügyfelek vonatkozásában tehát a bejelentési kötelezettség szélesebb körben áll fenn mint a munkavállalókkal kapcsolatban. Ennek oka, hogy míg a munkavégzésre irányuló jogviszonnyal kapcsolatos adatkezelések a polgárok számára áttekinthetők, addig a különböző adatkezelőkkel létrejött, számtalanféle ügyfélkapcsolat során sokféle céllal és tartalommal jöhetnek létre nyilvántartások.

Említést érdemel még az egészségügyi intézmények nyilvántartásai esetében, hogy bár generális szabályként a gyógykezelés vagy az egészség megőrzése céljából végzett adatkezelés kivételként szerepel, de minden rendezett adatbázis létét (például alapítványokkal, pályázatokkal kapcsolatos személyes adatok kezelését) be kell jelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba. Az adatvédelmi biztos erre vonatkozó állásfoglalása nemcsak az egészségügyi intézményekre mérvadó, vagyis bármilyen, belső használatra készült, személyes adatokat tartalmazó, rendezett szempontok szerint felállított, huzamosabb ideig fennálló adatkezelés (például szakértőlista) is bejelentkezési kötelezettség alá esik.

A közigazgatási adatkezelők esetében sokszor nem volt egyértelmű, hogy pontosan kit terhel a bejelentkezési kötelezettség. Az Avtv. 28. § (2) bekezdése szerint a jogszabályban elrendelt adatkezelést a szabályozás tárgya szerint illetékes miniszter, országos hatáskörű szerv vezetője, illetőleg a polgármester, főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke köteles bejelenteni. (Az adatvédelmi biztos értelmezése szerint abban az esetben, ha az önkormányzat törvényi felhatalmazáson alapuló, de saját rendeletében előírt adatkezelést végez, akkor azt a polgármester/főpolgármester/megyei közgyűlés elnöke jelenti be.) Azokat az adatkezeléseket, amelyet nem önkormányzati rendelet, hanem törvény ír elő, a szabályozás tárgya szerint illetékes miniszter vagy országos hatáskörű szerv vezetője jelenti be.

Mivel az adatvédelmi biztos nem foglalhat állást abban a kérdésben, hogy melyik miniszter — egységesen a belügyminiszter vagy a szaktárcák vezetői — vagy országos hatáskörű szerv illetékes a szabályozás tárgya szerint, ezért levélben fordult minden olyan szervhez, amely illetékes lehet azon adatkezelések esetében, amelyeket a törvény az önkormányzatok számára előír. Ebben felhívta őket, hogy az önkormányzati hatósági adatkezeléseket áttekintve a többi szervvel történő egyeztetés után jelöljék meg, mely adatkezelések tartoznak a szabályozás tárgya szerint saját illetékességükbe, majd ezeket az adatkezeléseket jelentsék be a nyilvántartásba.

Egyes közigazgatási adatkezelők területi és helyi szerveiket utasították a bejelentkezésre; ezeket a szerveket tájékoztattuk, hogy ezen — jogszabályban pontosan előírt — adatkezeléseket elég egyszer, az illetékes központi közigazgatási szervnek bejelenteni.

Az Adatvédelmi Nyilvántartás intézményének újszerűsége miatt a jövőben is sok olyan kérdés merül majd fel, amelyre a törvényalkotó az Avtv. meghozatalakor nem adott választ. Az adatvédelmi biztos és munkatársai a törvénynek a jogalkotói céllal egybevágó értelmezésével — ahol ez nem lehetséges, törvénymódosítás kezdeményezésével — szeretnék elősegíteni azt, hogy a nyilvántartás betölthesse feladatát: segítse a polgárokat információs önrendelkezési joguk gyakorlásában.

VI.
ELUTASÍTOTT KÉRELMEK NYILVÁNTARTÁSA

Általános rész

Ez a fejezet sajátos helyet foglal el a beszámoló egészén belül. Míg az előző fejezetek az 1997. évi tevékenység tapasztalatairól szólnak, addig az elutasított kérelmek nyilvántartása az 1996-os személyes és közérdekű adatkérésekkel kapcsolatos adatszolgáltatásra vonatkozik.

A Magyar Közlöny 1997/37. számában (1997. április 29.) jelent meg az adatvédelmi biztos közleménye, melyben felhívja a személyes és közérdekű adatok kezelőit az Avtv. 13. § (3) bekezdésében és 20. §-ának (4) bekezdésében foglalt kötelezettségük teljesítésére.

A közlemény — az előző évi jelentések feldolgozásának tapasztalatai alapján — jogértelmezéssel segítette az adatkezelőket, amikor meghatározta a személyes és a közérdekű adat iránti kérelem fogalmát.

A személyes adat iránti kérelmek száma az előző évi jelentéshez képest kevesebb volt, mindezek ellenére az értékelt adatok között ismételten igen nagy eltérések mutatkoztak. Volt olyan polgármesteri hivatal, ahol 26 428 személyes adat iránti kérelmet jelentettek. Valószínűsíthető, hogy ismét e körbe sorolták azokat a kérelmeket, amikor harmadik személy kért jogos igény érvényesítése érdekében adatot, vagy törvény előírásán alapuló adatszolgáltatási kötelezettségüknek tettek eleget. A közérdekű adatokkal kapcsolatos kérelmek száma is igen nagy eltérést mutat, volt olyan országos hatáskörű szerv, ahol 27 ezer kérelemről számolnak be, ugyanakkor az összes magyarországi önkormányzathoz csupán 2488 kérelem érkezett.

Az állami szervek, a közigazgatás működésének egésze a jogbiztonságra, a törvények, jogszabályok betartására és betartatására épül. Éppen ezért hangsúlyozottan kell kiemelni, hogy a törvény által előírt bejelentési kötelezettségét az adatkezelők többsége idén sem teljesítette, mindössze 1161 jelentés érkezett, ennek mintegy fele jóval a megjelölt május 31-i határidőn túl.

Szembetűnő, hogy az igazságszolgáltatás és a hozzájuk kapcsolódó intézmények öt kivételtől eltekintve egyáltalán nem küldtek jelentést.

A központi államhatalmi és közigazgatási szervek többsége sem teljesítette törvényi kötelezettségét.

Ugyanez a helyzet az országos hatáskörű szervek esetében, ahonnan csak 41 jelentés érkezett. A magyarországi önkormányzatok közül csupán 469 küldött jelentést.

A Magyarországon működő számos áru- és csomagküldő cég közül csupán egyetlenegy küldött tájékoztatást.

A közlemény megjelenése előtt, felszólítás nélkül küldte meg az értesítést az Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium, a Pénzügyminisztérium, a KSH, a Csongrád Megyei Bíróság, a Tolna Megyei Bíróság, a Fővárosi Közlekedési Felügyelet, Békés, Lőrinci, Diósd, Dombrád, Nagyréde, Sárisáp, Sellye, Kömörő-Túristvándi, valamint Görcsöny-Ócsárd-Regenye-Szőke körjegyzőséghez tartozó önkormányzatok.

Részletes adatok

Minden jelentésre kötelezett adatkezelőt az állami hierarchiában elfoglalt helye, szerepe szerint csoportosítottunk. Az egyes részek végén található diagramok a jelentések értékelését követően kialakult arányokat csak százalékban mutatják, ezért minden rész elején a legszükségesebb számadatokat is közöljük összehasonlítva az 1995. évi jelentés adataival.

Települési önkormányzatok

Magyarországon a KSH által közzétett adatok szerint 1997. január 1-jén 3168 önkormányzat volt (községek, körjegyzőségek, városok, Budapest kerületei, megyei jogú városok és Budapest, valamint a megyék). Törvényi kötelezettségének mindössze 469 tett eleget. Ez az összes jelentésre kötelezett önkormányzat mindössze 15%-a.

Községek

A 2921 községi önkormányzat közül 383 küldött jelentést, a tavalyi évhez képest minimális az emelkedés. Míg tavaly 118 község összesen 327 380 személyes adat iránti kérelemről számolt be, 1996-ban 90 községben mindössze 1773 kérelem volt, melyből nyolcat utasítottak el.

Közérdekű adat iránti kérelem 297 községbe nem érkezett. 27 arról tájékoztatott, hogy összesen 421 közérdekű adat iránti kérelmet kaptak, mindössze egyet utasítottak el.

Városok, Budapest kerületeivel együtt

Magyarország 205 városából — ideértve Budapest kerületeit is — mindössze 68 küldött jelentést. A tavalyi évben 77 város küldött adatszolgáltatásáról értesítést. Személyes adat iránti kérelem 16 városban nem volt. 46 jelentés arról tájékoztat, hogy összesen 61072 személyes adat iránti kérelmet intéztek a hivatalokhoz. A tavalyi évben még 307271 esetről kaptunk tájékoztatást. Az elutasított kérelmek száma 23.

Közérdekű adat iránti kérelem 46 városban nem volt, nem nyilatkozott 18. Négy város azt jelentette, hogy az 53 közérdekű adat iránti kérelemből egyet sem utasítottak el.

Megyei jogú városok

A 22 bejelentési kötelezettség alá eső megyei jogú város közül 16 küldött értesítést (1995-ben 11). Nem érkezett jelentés: Békéscsaba, Győr, Hódmezővásárhely, Kecskemét, Szekszárd és Veszprém városokból. Hódmezővásárhely és Veszprém már az 1995. évi adatszolgáltatási kötelezettségének sem tett eleget.

12 megyei jogú városban összesen 7411 személyes adat iránti kérelmet intéztek a hivatalokhoz (1995-ben 3418 volt), ebből 14-et utasítottak el. A beküldők közül 4 arról tájékoztatott, hogy személyes adat iránti kérelmet 1996-ban nem kapott.

Közérdekű adat iránti kérelem 7 megyei jogú városban nem volt, 4 nem nyilatkozott erről. A 2014 közérdekű adat iránti kérelemből egyet sem utasítottak el.

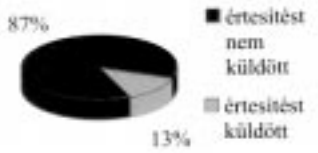
Megyék, beleértve Budapestet is

A fővárosi, valamint a 19 magyarországi megyei önkormányzat közül — a tavalyi 6 beküldővel szemben — mindössze 2 érintett adatkezelő teljesítette adatszolgáltatási kötelezettségét: Heves megye, ahol személyes és közérdekű adat iránti kérelem nem volt, valamint Jász-Nagykun-Szolnok megye.

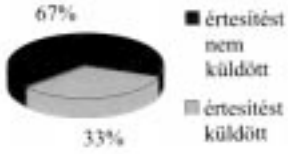
Az alábbi grafikonok a személyes és közérdekű adat iránti kérelmek valamint elutasításuk településtípusonkénti összevetését mutatják.

Összes település és a beküldők aránya típusonként

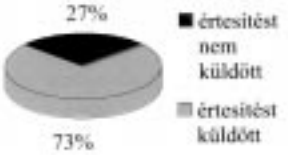
1. Községek



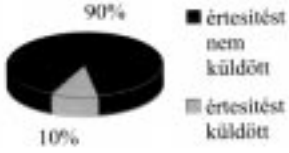
2. Városok, Budapest kerületeivel együtt



3. Megyei jogú városok

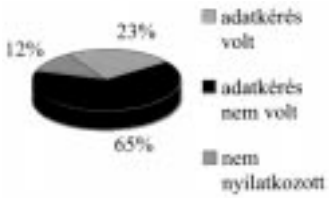


4. Megyék Budapesttel együtt

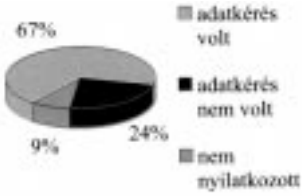


I. Személyes adat iránti kérelmek

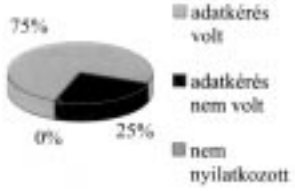
1. Községek



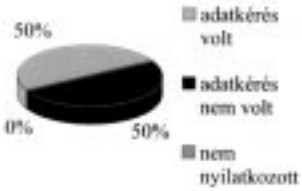
2. Városok



3. Megyei jogú városok

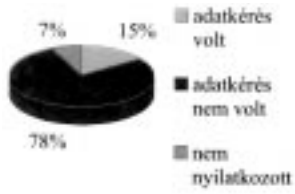


4. Megyék

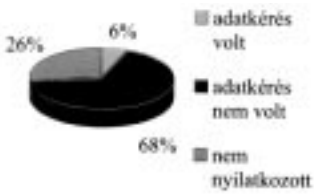


II. Közérdekű adat iránti kérelmek

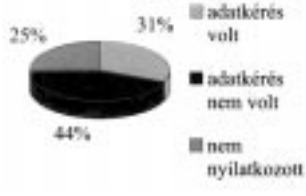
1. Községek



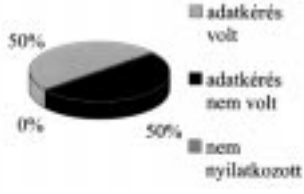
2. Városok



3. Megyei jogú városok

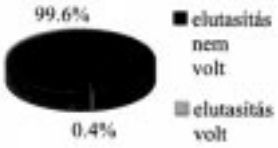


4. Megyék

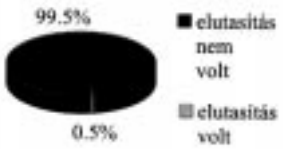


III. Személyes adat iránti elutasított kérelmek

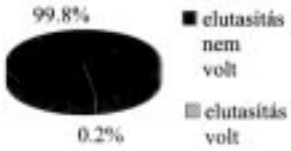
1. Községek



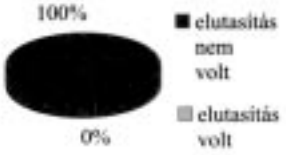
2. Városok



3. Megyei jogú városok

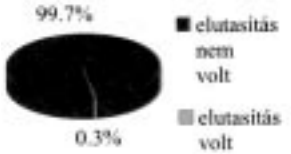


4. Megyék

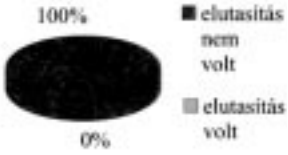


IV. Közérdekű adat iránti elutasított kérelmek

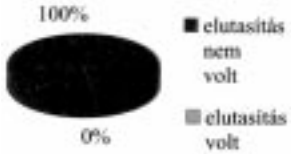
1. Községek



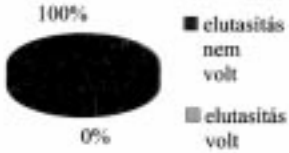
2. Városok



3. Megyei jogú városok



4. Megyék



Központi államhatalmi és közigazgatási szervek

Idén sem küldött jelentést a Köztársasági Elnök Hivatala, a Gazdasági Versenyhivatal, a Menekültügyi és Migrációs Hivatal. Az egyes fontos tisztséget betöltő személyek ellenőrzését végző bizottság álláspontja az volt, hogy akihez nem érkezett személyes, illetve közérdekű adat iránti kérelem, az nem tartozik jelentési kötelezettséggel, így nem is jelentettek semmit.

Minisztériumok és tárca nélküli miniszterek

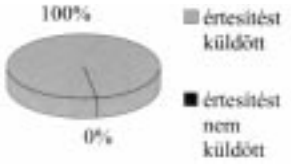
A tavalyi példával ellentétben — amikor külön felhívás ellenére sem küldött jelentést 6 minisztérium — idén mindegyik eleget tett törvényi kötelezettségének.

A Honvédelmi Minisztériumhoz 32 401 személyes adat iránti kérelem érkezett, ebből 579-et utasítottak el, főleg a jogalap hiánya miatt. A Népjóléti Minisztériumhoz érkezett 17 500 közérdekű adat iránti kérelemből mindössze 1 került elutasításra. A Munkaügyi Minisztérium 1012 közérdekű kérelemből egyet sem, az Igazságügyi Minisztérium a 3861 közérdekű kérelemből 95-öt utasított el, szolgálati titok, valamint hatáskör hiánya miatt. A Külügyminisztérium 6 kérelmet utasított el az 52-ből, mert a

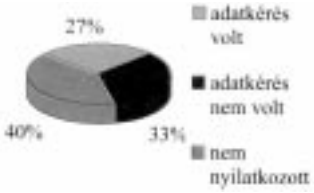
kért adatok titkos iratokra vonatkoztak. A Földművelésügyi, a Környezetvédelmi és Területfejlesztési, a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi, valamint a Munkaügyi Minisztériumhoz nem érkezett személyes adat iránti kérelem. A Művelődési és Közoktatási Minisztérium, a Pénzügyminisztérium, valamint a privatizációért felelős tárca nélküli miniszter arról számolt be, hogy náluk egy elutasított kérelem sem volt. A nemzetbiztonságért felelő tárca nélküli miniszter részletes tájékoztatást küldött: 25 személyes adat iránti kérelem érkezett, ebből 1 került elutasításra adathiány miatt.

A Belügyminisztériumtól idén 302 jelentés érkezett. A legtöbb személyes adat iránti kérelem az Adatfeldolgozó Hivatalhoz érkezett, szám szerint 8802. Ezek közül 221-et kellett elutasítani adathiány és jogalap hiánya miatt. A Központi Nyilvántartó és Választási Hivatalhoz 5185 személyes adat iránti kérelmet nyújtottak be, ebből 16-ot utasítottak el jogszabály alapján. Részletes értesítés érkezett mind az ORFK-tól, mind a BRFK-tól, az egyes főigazgatóságok főosztályaira és osztályaira lebontva. 114 városi rendőrkapitányság tett eleget bejelentési kötelezettségének; a megyei rendőr-főkapitányságok közül egyedül Szabolcs-Szatmár nem küldött jelentést.

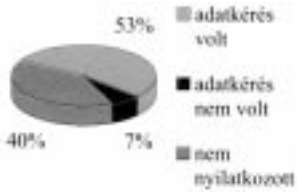
Összes minisztérium és tárca nélküli miniszterek



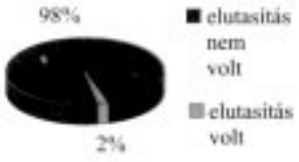
1. Személyes adat iránti kérelmek



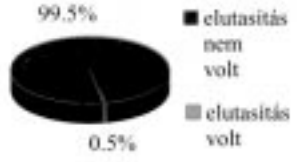
2. Közérdekű adat iránti kérelmek



1. Elutasított személyes adat iránti kérelmek



2. Elutasított közérdekű adat iránti kérelmek



Országos hatáskörű szervek

Az összes országos hatáskörű szerv közül mindössze 41 küldött értesítést. A tavalyi beszámolóban is megemlítettük, hogy törvényes kötelezettségüket igen sokan nem teljesítették, holott akkor még 44 értesítést kaptunk. Csak példaképpen akik idén sem küldtek jelentést: Magyar Szabadalmi Hivatal, Országos Atomenergia Hivatal, Határon Túli Magyarok Hivatala, Országos Mérésügyi Hivatal.

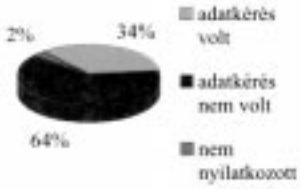
14 országos hatáskörű szerv 18 681 személyes adat iránti kérelmet kapott, ebből 654-et utasítottak el.

Közérdekű adat iránti kérelem 20 szervhez érkezett, 33 753 esetben, ebből 155 kérelmet utasítottak el.

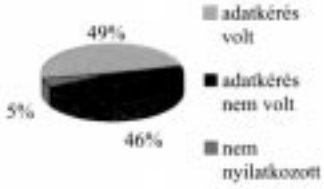
A Határőrség Országos Parancsnoksága szervezeti egységeire lebontva tájékoztatott: összesen 47 személyes adat iránti kérelem érkezett, melyből 4 került elutasításra adat- és jogalap hiánya miatt. Az Adatvédelmi Szolgálathoz 22 közérdekű adat iránti kérelem érkezett, egyet sem utasítottak el.

Az ÁPV Rt. 539 közérdekű adat iránti kérelemből 15-öt utasított el hatáskör hiánya és adathiány miatt. Az MNB-hez közel 40 000 telefonos kérelem érkezett, mely közérdekű adatok megismerésére irányult. Az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal 5896 személyes adat iránti kérelmet kapott, ebből 573 került elutasításra adathiány, vagy a meghatalmazás hiánya miatt. Az APEH a hozzá érkezett 6754 személyes adat iránti kérelem esetében egy elutasításról sem számol be, a 27 409 közérdekű kérelemből nem tudjuk, hogy mennyit utasítottak el. A VPOP a 2320 személyes adat iránti kérelemből mindössze 3-at utasított el, illetékesség hiánya miatt. Az OEP elutasított egy közérdekű adat iránti kérelmet, mert az a TAJ-adatbázis megismerésére irányult.

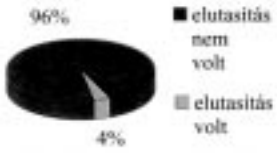
1. Személyes adat iránti kérelmek



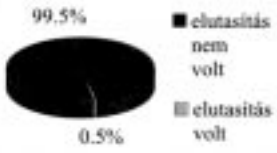
2. Közérdekű adat iránti kérelmek



1. Elutasított személyes adat iránti kérelmek



2. Elutasított közérdekű adat iránti kérelmek



Igazságszolgáltatás és a hozzá kapcsolódó intézmények

Bíróságok

Az 1996-ra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettségét az igazságszolgáltatás és a hozzájuk kapcsolódó intézmények szinte teljes egészében elmulasztották. Jelentést egyedül

— a legfőbb ügyész,
— a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága,
— a Csongrád Megyei Bíróság,
— a Csongrád-, illetve Tolnai Városi Bíróság küldött.

A legfőbb ügyész 227 személyes és 148 közérdekű adat iránti kérelemről számolt be, elutasítás nem volt.

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságához 1548 személyes adat iránti kérelem érkezett, melyből 5-öt adathiány miatt nem teljesítettek, a 40 közérdekű adat iránti kérelemből mindet megválaszolták.

A Csongrád Megyei Bíróság kérelmet nem kapott. Csongrád, illetve a Tolnai Városi Bírósághoz szintén nem érkezett kérelem.

Egyéb adatkezelők

Középszintű közigazgatási szervek

A megyei közigazgatási hivatalokhoz — melyek mindegyike elküldte jelentését — összesen 3 személyes és 26 közérdekű adat iránti kérelem érkezett, elutasítás egyetlen esetben sem volt.

Mind a fővárosi, mind a 19 megyei TÁKISZ elküldte jelentését. Egyedül a Békés Megyei TÁKISZ-hoz érkezett 2298 személyes adat iránti kérelem, valamint 23 közérdekű adat megismerésére irányuló kérelem, melyből egyet sem utasítottak el.

Általános gyakorlat volt, hogy a Magyar Közlönyben megjelent felhívás után a minisztériumok és a központi szervek körlevelet küldtek az általuk felügyelt, illetve irányított területi szerveknek, melyek ezt követően szinte teljeskörűen teljesítették jelentési kötelezettségüket. A megyei egészségbiztosítási pénztárak, megyei munkaügyi központok, földhivatalok, állat-egészségügyi- és élelmiszer ellenőrző állomások és Nemzeti Park igazgatóságok közül mindegyik elküldte a jelentését.

A 19 megyei egészségbiztosítási pénztár esetében 2093 személyes adat iránti kérelemből 9-et utasítottak el jogalap, illetve illetékesség hiánya miatt. Közérdekű adat megismerésére irányuló kérelem 22 volt, ebből egyet jogalap hiánya miatt utasítottak el. A megyei munkaügyi központoknál 433 közérdekű kérelem volt, ebből mindössze egyet utasítottak el. A környezetvédelmi felügyelőségekhez 445 közérdekű adat iránti kérelem érkezett, melyekből 3-at utasítottak el, mert személyes adattartalma volt.

Felsőoktatási intézmények

58 főiskola és egyetem küldött tájékoztatást az 1996. évi adatszolgáltatásról. 1996-ban ez a szám 44 volt. Az ELTE részletesen beszámolt a kollégiumaihoz érkezett adatkérésekről is. Személyes adat iránti kérelem a felsőoktatási, tudományos és kulturális intézményekhez összesen 4925 érkezett, ebből a felsőoktatási intézményekben mindössze 7-et utasítottak el jogalap vagy az érintett hozzájárulásának hiánya miatt. A tudományos és kulturális intézményekben elutasított kérelem nem volt. Közérdekű adat megismerésére irányuló kérelem 1412 volt, ebből egyet utasítottak el.

Áruküldők

A csomagküldők és áruküldők jogtalan adatkezelésével kapcsolatban számos beadvány érkezett 1996 folyamán is az adatvédelmi biztoshoz. Ennek ellenére az egész országból csak 1 cég, a Tele-Data küldte meg jelentését, melyben arról tájékoztat, hogy 2 személyes adat iránti kérelem érkezett hozzájuk, és mindkettőt teljesítették. A tavalyi év folyamán még tájékoztatott adatszolgáltatásáról a Reader's Digest, az OTTO, a Magyar Könyvklub, ám ők az idén ezt elmulasztották.

VII.
AZ IRODA KAPCSOLATAI, SZERVEZETE

Az adatvédelmi biztos 1995—1996. évi beszámolójának parlamenti fogadtatása

Dr. Majtényi László adatvédelmi biztos 1997. április 30-án az országgyűlési biztosokról szóló törvényben előírt kötelezettségének eleget téve beszámolt a parlamentnek az adatvédelmi biztos irodájának másfél éves tevékenységéről. Az adatvédelmi biztos az 1995—1996. évi beszámolójához szóbeli kiegészítést fűzött.

Bevezetőben kitért arra, hogy az ombudsmani beszámoló valamilyen formában a társadalmi valóság tükre. Kérdés persze az, hogy ez a tükör mennyire mutatja a tényleges helyzetet, illetőleg nem torz-e. Idézett két, gyakran elhangzó, s egymással szöges ellentétben álló véleményt. Az egyik szerint ma Magyarországon nincsen szezonja az emberi jogoknak. A másik kijelentés pedig úgy szól, hogy a magyar történelem talán soha nem kínált olyan esélyt az alapjogi kultúra számára, mint amilyennel jelenleg rendelkezünk. Elmondta, hogy érzése szerint mindkét kijelentésben van némi igazság. Egy megfáradt, csökkenő életszínvonalú magyar társadalomra szakadt rá a függetlenség és a szabadság, olyan társadalomra, amelyet előtte hosszú évtizedeken keresztül ide-oda rángattak. Az emberi jogok elkötelezett hívei közül néhányan amiatt kárhoztatják a magyar társadalmat, hogy hiányzik belőle az az erkölcsi szenvedély, amely az emberi jogok iránt elvárható lenne.

Az adatvédelmi biztos utalt arra: hivatali tapasztalatai azt támasztják alá, hogy ha nem is nagyon hangosan, de a magyar társadalom évtizedek óta erősen igényli a szabadságot, és amióta a szabadság jogával élni lehet, a polgárok nagy hányada igyekszik is élni vele — például az információs szabadságjogokkal, melyek védelme az az adatvédelmi biztos feladata. Az állampolgárokban igen erős igény van aziránt, hogy magánéletüket védje meg a jog, és abba se az állam, se a piac ne avatkozzon bele. Ugyanakkor nem ilyen egyértelmű a helyzet a másik védendő szabadságjoggal, az információszabadsággal.

Az egymást kiegészítő, ugyanakkor egymással olykor ellentétbe kerülő ikerjogoknak az adatvédelemnek és az információszabadságnak kettős céljuk van. Az egyik cél az, hogy az információs forradalmakat követő világban az állampolgár maradjon átláthatatlan mind az állam intézményeivel szemben, mind pedig a piac hatalmasságaival szemben; míg a másik, ugyanilyen fontos követelmény, hogy az állami intézmények legyenek átláthatóak, váljanak üvegszerűvé a polgár kíváncsi tekintete előtt.

Ezek után a napirendi pont előadója a beszámoló néhány alapvető megállapításával foglalkozott. Azt, hogy a társadalmi igény nem egyforma súllyal követeli meg az adatvédelem és az információszabadság értékeit a piaccal, illetőleg az állammal szemben, tükrözik az adatok is: az összes panasz 72 százaléka érinti az adatvédelmet, és 13 százaléka szól az információszabadságról, vagyis az állam átláthatóságáról. A biztos megjegyezte, hogy ez az arány nálunk sokkal polgárosodottabb társadalmakban is hasonló. Hozzátette: nagyon helytelen lenne, ha a két szabadságjogot egymással szemben valamiképpen kijátszanák; nem mondható, hogy az információszabadság iránti igény magasabb rendű polgári igény lenne, mint a személyes adatokkal kapcsolatos állampolgári érzékenység.

A biztos nem titkolta, erőteljesen „lobbizik" azért, hogy az információszabadság értékeit képviselje a magyar társadalomban, bátorítsa az állampolgárokat, és az újságírókat is, hogy használják ki az információszabadság törvény adta lehetőségeit, forduljanak az Adatvédelmi Biztos Irodájához, illetőleg a bírósághoz. Jelezte, hogy ezekben az ügyekben az első ítéletek már megszületőben vannak. Utalt arra is, hogy gyakran találkozni a rend és a szabadság hamis dilemmájának felvetésével. Hivatali tapasztalata szerint ez a szembeállítás teljesen hamis. Hibás a magyar társadalmat az elé a választás elé állítani, hogy a szabadságjogok korlátozásával kellene fellépni például a bűnözés ellen. Az adatvédelmi biztos addigi eseteiben azt tapasztalta, hogy amikor akár a rendőrség, akár a titkosszolgálatok egyfajta totális adatgyűjtési tevékenységbe kezdenek — legyen szó drogbetegek vagy terhes nők utáni kutakodásról, jogosulatlan nemzetbiztonsági ellenőrzésekről —, ez társadalmi célok által nem igazolható magatartás. Nincs arról szó, hangsúlyozta az adatvédelmi biztos, hogy vissza kellene vennünk a szabadságból, és ha ezt megtesszük, akkor nagyobb lesz a biztonság.

Hozzáfűzte, hogy a bűnözés elleni harc jogkiterjesztéssel is történhet. Reményét fejezte ki, hogy a jelentés elolvasóit sikerül meggyőzni arról, hogy nagyon sok kiváló rendőrt lehet pótolni olyan közélettel, amelyben az információszabadság értékeit komolyan vesszük. Korrupció természetesen minden társadalomban van, de a korrupciós bűncselekmények kockázatát nagyon nagy mértékben megnehezíti egy olyan közélet, ahol létezik az információszabadság, tehát a közérdekű adatok megismerhetők.

Örömmel nyugtázta, hogy folyamatosan növekszik az adatvédelmi biztos hivatala iránti társadalmi érdeklődés.

Beszámolt azokról az ügyekről is, ahol vonakodást tapasztalt, ahol az állami intézményekkel, vagy a piac intézményeivel kapcsolatban nehézségek támadtak. Megjegyezte, hogy megrendítő kudarcok nem érték őt és munkatársait.

Szóbeli kiegészítésében a biztos érintette azt a problémát is, amelyet a jelentés „újcentralizmus" néven tárgyal. A központi közigazgatásnak, elsősorban a Pénzügyminisztériumnak erős törekvése figyelhető meg, hogy arra való hivatkozással, hogy a közterhekhez mindenkinek hozzá kell járulni, nagy, állami nyilvántartási rendszereket összekapcsoljanak. Leszögezte, hogy az állampolgároknak nemcsak jogaik, hanem kötelességeik is vannak, és a Magyar Köztársaság alkotmánya igen helyesen szól a közterhekhez való hozzájárulás kötelezettségéről. Ha azonban egy nagy állami nyilvántartási rendszer elégtelenül működik, az elégtelen működést nem feltétlenül az információs jogok korlátozásával kell megpróbálni orvosolni, talán inkább a rendszer működését kéne javítani. Ha egy nagy állami nyilvántartási rendszer adatállománya megbízhatatlan, akkor azt az adatállományt rendbe lehet hozni, nem pedig a nagy rendszerek összekapcsolását kell követelni.

Beszámolója végén az adatvédelmi biztos kitért a jogszabály-véleményezésekkel kapcsolatos problémákra is. Elmondta, hogy jogszabálytervezeteket, kódex méretű jogszabályokat, félkilós papírcsomagokat kap meg úgy, hogy huszonnégy órán belül kérik a véleményét. Nem végleges, tárcakörözés előtti szabálytömeget zúdítanak rá, amellyel kapcsolatban kifejti a véleményét. A tárcakörözés után természetesen a szülőanyja sem ismer rá az eredeti szövegre, de formálisan már beszerezték az adatvédelmi biztos véleményét. Felhívta az illetékesek figyelmét arra, hogy ha adatvédelmet érintő, különösen fontos jogszabályról van szó, akkor készen állnak arra is, hogy a jogszabály előkészítésének idején is konzultáljon velük a jogalkotó.

Megjegyezte azt is, hogy csökkenteni kellene a titkosítási dühöt. A magyar jog elég világosan megmondja, hogy mi az államtitok. Az államtitok valójában nem az állam titka, hanem a Magyar Köztársaság titka. Tehát semmiképpen nem olyan titok, amely egy állami közigazgatási szerv érdekében lenne titokban tartható. Számtalan iratra ráírják, hogy „nem publikus", „nyilvánosságra nem hozható", „az érintett személyes tájékoztatására", „bizalmas. Ezeket a magyar jog nem ismeri el, az Adatvédelmi Biztos Irodája az információszabadság jegyében ezeknek a törekvéseknek megpróbál gátat szabni.

A beszámolót követően a képviselők szóltak hozzá az elhangzottakhoz. Dr. Mészáros István László, az emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság előadója bejelentette, hogy az emberi jogi bizottság megtárgyalta az adatvédelmi biztos úr jelentését, azt egyhangúlag támogatja és elfogadásra ajánlja. A képviselő elmondta, hogy az emberi jogok közül talán az információszabadsággal és az adatvédelemmel kapcsolatos jogokkal foglalkozott legtöbbet az elmúlt hét év során a parlament. Többek között a személyi szám problémájával, az állam- és szolgálati titkok ügyével, a levéltárak kutatásának kérdésével, az ügynöktörvénnyel. A lényeg az, hogy a polgárnak lehessen magánélete, a köz- és az állami szféra pedig átlátható legyen. Példákkal illusztrálta, milyen súlyos problémák keletkezhetnek, ha az adatvédelmi szabályokat áthágják, ám mivel a polgárok számára kevésbé érzékelhető közvetlenül a jogsértés ténye, ezért is elvontnak tűnik ez a terület. Az emberi jogi bizottság ezért rendkívüli eredménynek tartja azt, hogy az adatvédelmi biztosi iroda tevékenysége folytán ez az elvont jogterület egyre inkább kézzel foghatóvá válik a polgárok számára. Kifejezte meghökkenését a KATOR-ral kapcsolatos tervek miatt, és felhívta képviselőtársai figyelmét az elképzelés megvalósulásának veszélyeire. Hangoztatta azt is, hogy álláspontjuk szerint javítani kell az adatvédelmi biztos

jogszabálytervezet véleményezési pozícióját, s el kell érni, hogy a kormány a tárcakörözés után kialakult változatot küldje meg véleményezésre. Az előadó emlékeztetett arra a sajnálatos tényre, hogy az állami szervek sajnos nem tartották be a törvény által előírt határidőket, s nem juttatták el a biztoshoz az elutasított adatkezelési kérelmekről szóló éves jelentéseiket, vagy hogy több titokgazda nem küldte el a szolgálati titokköri jegyzékeket az adatvédelmi biztoshoz.

Dr. Világosi Gábor belügyminisztériumi államtitkár szólt a Belügyminisztérium és az adatvédelmi biztos kapcsolatáról is. Úgy fogalmazott: nem tudja, hány null az adatvédelmi biztos javára a Belügyminisztériummal szemben, de ilyenkor vesztesnek is jó lenni. Hiszen ez azt jelzi, hogy amikor az adatvédelmi biztos vizsgálatai nyomán bizonyos ajánlásokat tett, azokat ők valamennyi alkalommal figyelembe vették.

Keller László népjóléti minisztériumi államtitkár reagált az adatvédelmi biztos megállapítására, aki az adatok kezelésével kapcsolatos bizonytalanság okát az egészségügyi és a társadalombiztosítási reformhoz kapcsolódó, nagy horderejű jogszabályváltozásokban látta. Megemlítette, hogy az újonnan felmerült gondok közül az AIDS-betegségben szenvedők, illetve a fertőzöttek nyilvántartására vonatkozó, az Európai Közösséggel összhangban álló jogi szabályozásra a készülő egészségügyi törvénytervezet tesz javaslatot. Adatvédelmi szempontból fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy az egészségügyi adatok kezelésére vonatkozó jogszabályok tulajdon- és működtetési formától függetlenül vonatkoznak minden szolgáltatóra. Megígérte, hogy az egészségi állapot felmérése során ismételten fel fogják hívni a felmérésben részt vevők, elsősorban az ÁNTSZ felelős vezetőinek figyelmét a megfelelő tájékoztatásra és ennek dokumentálására. Kitért arra is, hogy a pszichiátriai és szenvedélybetegek adatainak kezelésével foglalkozó vizsgálat megállapításai alapján szabályozták ezt a kérdést az új egészségügyi törvény tervezetében. Az adatvédelmi biztos által a drogambulanciákon végzett vizsgálat tapasztalatait részben beépítették az Országgyűlés által tárgyalt egészségügyi adatkezelési törvénybe, amely nem általában, hanem konkrét bűncselekmény gyanúja esetén teszi lehetővé a rendőrség számára az adathoz való hozzájutást. Külön garanciális szabály, hogy a drogambulanciákon kezelt személyek egészségügyi és személyazonosító adatait elkülönítetten kell nyilvántartani.

Tóth Pál, az azóta tragikus körülmények között elhunyt szocialista párti képviselő az adatvédelmi biztos jelentéséről elmondta, hogy mind felépítésében, mind szerkezetében, mind pedig tartalmában igen színvonalas és korrekt áttekintést nyújt arról, amit fundamentális adatvédelmi jogoknak nevezünk, és igen jó áttekintést ad az információszabadság magyarországi állapotáról. Kiemelte a beszámoló azon passzusát, amelyben az adatvédelmi biztos kitért az Internettel kapcsolatos gondokra, és mintegy előre jelezte, hogy ezzel kapcsolatban még milyen teendők és meglepetések állnak előttünk.

Kőszeg Ferenc SZDSZ-es képviselő a vitában elismerőleg nyugtázta, hogy az adatvédelmi biztos „szent teheneknek” ment neki a vizsgálatai során. Nekiment például annak a gyakorlatnak, hogy a rendőrség a nagyobb eseményeket — legyen az politikai esemény vagy sportesemény — videózza, és ezeket a felvételeket rendszeresen elraktározza, tehát célhozkötöttség nélkül kezel adatokat. Hozzátette, az, hogy erre a vizsgálatra éppen egy MIÉP-tüntetés alkalmából került sor, nem csökkenti, hanem inkább növeli ennek az értékét, mert az, hogy az állampolgári jogok, a politikai szabadságjogok hogy vannak biztosítva, nem függhet attól, szimpatizálunk-e azzal a szervezettel, azokkal a személyekkel, akik szabadságjogait, személyiségi jogait indokolatlanul korlátozták.

Ugyancsak foglalkozott az adatvédelmi biztos a nemzetbiztonsági szolgálatok aggályos eljárásaival. Kőszeg rámutatott arra, hogy kétféleképpen értékelhetők ezek az esetek. Mondhatjuk, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok újra meg újra túllépik jogosítványaikat; de értékelhetjük a jogállamiság győzelmeként is azt, hogy ma már lehetőség van ezen zárt intézmények vizsgálatára, és egy-egy tevékenységi körük átvilágítására.

Hegyi Gyula MSZP-s képviselő nem értett egyet az adatvédelmi biztos ajánlásával a közös költséget nem fizetők adatainak nyilvánosságra hozatalával kapcsolatban. Elmondta, hogy sokan a biztos működését okolják azért, mert a közös költséggel elmaradók nevét nem lehet kifüggeszteni. Ez nyilvánvalóan kis ügy azokhoz a nagy, humánus, emberi jogi kérdésekhez képest, amelyek szóba kerültek, de az állampolgárok milliói mégis ebből indulnak ki. Ugyancsak kifogásolta a lakónyilvántartó-könyv bevezetését ellenző adatvédelmi álláspontot, s rossznak ítélte, hogy gyakran olyan látszat keletkezik, mintha az ombudsmanok az elkövetők, a szabályszegők érdekeit védelmeznék a többséggel szemben.

Gellért Kis Gábor MSZP-s képviselő többek között kitért az információs önrendelkezés kérdésére. Úgy érvelt, hogy bár ez helyesen az állampolgári jogok egyik legfontosabbikaként jelenik meg, felvetődik, hogy amikor az államnak a közfunkciói ellátásával kapcsolatban szüksége volna olyan adatokra, amelyek összekapcsolódnak más személyes jellegű adatokkal — például a feketegazdaság elleni harcban az adószám, illetve a személyi szám összekapcsolása elég fontos lett volna —, akkor az összekapcsolásuk enyhén szólva problematikus. Elmondta, hogy bár az állam szervei általában úgy reagálnak, hogy minél több adatot begyűjteni, de korántsem biztos, hogy ezekben az esetekben ez a könnyebb út!

Az adatvédelmi biztos a vita végén megköszönte a képviselők elismerő szavait az iroda munkatársainak áldozatos munkájáról, s azt, hogy szívükön viselik a munkakörülmények megfelelőbbé tételét, és a munkatársak megfelelő javadalmazását is. A biztos kitért Hegyi Gyula képviselő bírálatára is, elmondva, hogy az említett kérdésben a probléma az, ki és mennyiben juthat a közös költséget nem fizető polgárok erre vonatkozó adatainak birtokába. Egy társasházi közösségben a polgároknak, az ott lakóknak, a tulajdonostársaknak, illetőleg szövetkezeti tagoknak vagy társasházi tagoknak természetesen joguk van megtudni, ki mennyivel tartozik a közösségnek. Ugyanakkor, mivel az adatvédelmi törvény úgy szól, hogy vagy törvény felhatalmazása alapján, vagy az érintett beleegyezésével lehet személyes adatot kezelni, törvényes

felhatalmazás viszont erre nincs, ezeket az adatokat nem lehet nyilvánosságra hozni. A lépcsőházban például nem lehet kifüggeszteni a nem fizetők listáját, mert ott mások is megfordulnak.

Megjegyezte, hogy bár a lakónyilvántartási könyvről nem adott ki ajánlást, azt valóban csak célhoz kötötten lehet megvalósítani. Vitába szállt azzal a kijelentéssel, hogy az ombudsmanok olykor a normasértők oldalán állnának. Azt azonban valóban nem tartja elfogadhatónak, hogy bármely hatóság hatmillió adócsalónak vagy hatmillió potenciális bűnözőnek tekintse a magyar felnőtt lakosságot. Ezért is kellene élesen megkülönböztetni a rendőrség rendészeti és bűnüldözési tevékenységét. Az előbbi esetben a rendőrség adatkezelése nagyon is korlátozott; de amikor bűncselekmény ügyében nyomoz, akkor természetesen az adóhatóságtól és a Központi Nyilvántartó és Választási Hivataltól, az önkormányzati nyilvántartásokból a nemzetbiztonsági archívumoktól és mindenhonnan beszerezhet törvényes gyanú alapján adatokat.

Válaszában a biztos kitért arra is, hogy a felekezeti hovatartozással kapcsolatos adatok mindenütt a világon szenzitív adatnak számítanak, természetesen a szükséges esetekben, azokról is lehet információkat szerezni, ám az adatszerzés módját fokozott óvatossággal kell megválasztani.

Az Országgyűlés az adatvédelmi biztos beszámolóját elfogadta.

Sajtókapcsolatok, jogpropaganda

Ezerszer írták és mondták, írtuk és mondtuk, hogy az ombudsmannak — mivel klasszikus hatósági jogosítványai alig vannak — legfőbb fegyvere a nyilvánosság. S mivel a modern demokráciákban az emberekhez leginkább a tömegtájékoztatás eszközein keresztül lehet eljutni, az országgyűlési biztosoknak — a magyar napi politika egyik sokat ismételgetett terminus technikusát kölcsön véve — természetes szövetségesük a nyomtatott és az elektronikus sajtó. A szövetségesek persze ez esetben sem feltétlenül értenek mindig és mindenben egyet, ám közös érdekeik — a polgárok tájékoztatása és jogaik védelme — többnyire egy táborba hozza őket, s egymásra utaltságuk legfőbb haszonélvezője a nagyközönség lehet.

Így van ez akkor is, ha az adatvédelmi biztos a polgárokat nemcsak a sajtóval, hanem olykor a sajtótól is védi. Ez természetesen olykor beárnyékolhatja ombudsman és sajtó kapcsolatát, ám tapasztalataink szerint az adatvédelem fontosságát valóban megértő és elfogadó újságírók és lapszerkesztők többnyire belátják, hogy a személyiségi jogok tisztelete ugyanúgy vonatkozik a munkáját végző sajtómunkásra, mint a munkáját végző közhivatalnokra, rendőrre, áruküldőre vagy titkosügynökre. A sajtó információéhsége és a személyes adatok tiszteletben tartása közötti létező érdekellentét ebben az évben nem szült látványos konfliktusokat. Ezt segíthették a folyamatos konzultációk, találkozások a sajtó képviselőivel, például az a további megbeszélés is, amelyet a beszámoló sajtófejezetében már említettünk, s amely a bűnügyi tudósítóknak igyekezett segítséget nyújtani abban, hogyan oldhatják meg korrekt módon tájékoztatás és személyiségi jogok érdekütközését. A polgárok kiszolgáltatottá válását megelőzendő az adatvédelmi biztos a nemzetközi ügyek között tárgyalt Pándy-ügy kapcsán közleményben kérte a sajtó munkatársait, tartsák tiszteletben a súlyos bűncselekményekkel gyanúsított lelkész rokonainak jogát, s ne zaklassák őket.

A hiteles tájékoztatást segítendő mindig készséggel álltunk az újságírók rendelkezésére, akár konkrét ügyeink kapcsán, akár különféle adatvédelmi, információszabadságot érintő problémák miatt fordultak hozzánk. Az adatvédelmi biztos és munkatársai számtalan esetben adtak interjút, vettek részt különböző vitaműsorokban. Egy-egy vizsgálat befejezésekor az ajánlás lényegét — korábbi gyakorlatunknak megfelelően — közérthető stílusban megfogalmazott, rövid közleményben ismertettük a sajtóval és rajta keresztül a nagyközönséggel. Az újságok általában részletesen közölték ezeket a kommünikéket, s többnyire az ügy utóéletét is figyelemmel kísérték.

Ugyanakkor a kommünikék közlésekor többször találkozunk azzal az elfogadhatatlan gyakorlattal, hogy az újság az ismertetés helyett valamelyik újságírójának szignójával publikálja az adatvédelmi biztos közleményét. Sőt, az is előfordul, hogy a kihagyás jelzése nélkül rövidítik a kommünikét, vagy — ahelyett, hogy kommentárt fűznének a közleményhez — abba beleírnak. Az adatvédelmi biztos a MÚOSZ etikai bizottságát is tájékoztatta arról az esetről, amikor az egyik napilap szerzője a független publicistáknak fenntartott hasábon — egy kormányzati szerv és az Adatvédelmi Biztos Irodája közötti vitában állást foglalva — támadta az adatvédelmi biztost. A szerkesztő nem tájékoztatta az olvasót arról az általa tudott tényről, hogy a „független publicista” a szóban forgó kormányzati szerv rendszeres havi fizetéssel rendelkező köztisztviselője.

A nagyobb sajtóvisszhangot kiváltó ügyek közül említést érdemel az az eset, amikor az APEH törvénysértően kért személyes adatokat az adóhatóság szerint a ténylegesnél kevesebb adót bevalló vállalkozóktól. A sajtó egyetértőleg ismertette az adatvédelmi biztos álláspontját a vállalkozók körében tervezett KSH-felmérés ügyében is. A főhivatalok centralizációs törekvéseivel szembeni adatbiztosi fellépésnek is bőséggel adtak teret hasábjaikon és hullámhosszaikon a napi- és hetilapok, valamint a rádió- és tévéállomások. Sokat foglalkoztak a médiumok az anonim AIDS-szűréssel kapcsolatban kifejtett álláspontunkkal, a Funk-ügyben kiadott ajánlásunkkal, vagy az olajügyben írt miniszteri levél titkosításának problémáival. Az ügy súlyának megfelelő terjedelemben számoltak be az újságok a nemzeti kerekasztal tárgyalásokon készült felvételek nyilvánosságra hozataláról szóló ajánlásunkról, s ugyancsak bő terjedelmet szenteltek — talán inkább a volt államminiszter személye, mint az ügy adatvédelmi jelentősége miatt — a Pozsgay-iratok külföldre juttatása körül kirobbant vitának.

A megfelelő adatvédelmi szemlélet népszerűsítésére, a biztosi iroda munkájának bemutatására kiváló alkalmat nyújtott a Magyar Televízió Álompolgár című, új műsora, amelyben az általános, valamint az etnikai és kisebbségi jogok biztosa mellett az adatvédelmi biztosi iroda aktuális ügyeivel ismerkedhet meg a

tévénéző. Az adatvédelmi biztos részt vesz tudományos folyóiratok — a társadalomtudományi írásokat közlő Világosság, valamint az emberi jogok folyóirataként megjelenő Fundamentum — szerkesztőbizottságainak munkájában.

1997-ben is folytatódott az MTI-vel együttműködve immár két éve készülő sorozatunk, az Adatőrségen, amelynek egyes cikkeiben az iroda munkatársai egy-egy konkrét ügyből, problémából kiindulva igyekeznek hasznos információkat adni a téma iránt érdeklődő olvasóknak. Ezek a rövid írások a vidéki napilapokban jelennek meg, így eljuthatunk olyanokhoz is, akik az országos napilapok tudósításait ritkábban böngészik, inkább a helyi lapból tájékozódnak a világ történéseiről. A visszajelzések szerint ezek a cikkek jól szolgálják a közérthető adatvédelmi ismeretterjesztést és szemléletformálást. (A cikkek listáját a Függelékben közöljük.)

Az emberi jogokkal foglalkozó szervezeteknek, valamint a téma iránt érdeklődő kutatóknak és egyetemi hallgatóknak indított kiadványsorozatot az Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet, az egy-egy társadalmi csoport adatvédelmi problémáit bemutató kötetek szerzői között az adatvédelmi biztos és több munkatársa is szerepel. Ők írták többek között a pszichiátriai betegek, a gyermekek, a különböző etnikai csoporthoz tartozók jogairól, illetve az adatvédelem, az információszabadság és a sajtó viszonyáról szóló könyvecskéket.

Az adatvédelmi biztos feladatkörét, tevékenységét és hivatalát bemutató rövid tájékoztatót lefordíttattuk angol, német, francia, orosz, lengyel, cseh, szlovák, román, szerb, horvát és szlovén nyelvre.

A biztos és munkatársai 1997-ben is számos tudományos és szakmai tanácskozáson vettek részt és tartottak előadást az adatvédelem és az információszabadság elméleti és gyakorlati kérdéseiről. (Az előadások listáját a Függelék tartalmazza.)

Szervezet, gazdálkodás

Az Adatvédelmi Biztos Irodája közfeladatot ellátó szerv, állami költségvetésből, közpénzekből gazdálkodik. Felépítésével, gazdálkodásával kapcsolatos adatait az alábbiakban ismertetjük. Szükséges azonban megjegyezni, hogy a kiadásaink között nem szerepelnek az elhelyezésünkkel, valamint a közös hivatal fenntartásával kapcsolatos költségek, mivel ezek nem különíthetők el. Ugyancsak a teljes hivatal költségvetésében szerepelnek azok a hosszú távú fejlesztéseink és kiadásaink, amelyek az adatvédelmi nyilvántartás kialakításával kapcsolatos informatikai beszerzésekre vonatkoznak.

Az Adatvédelmi Biztos Irodájának állományába 1997 végén 20 főállású köztisztviselő és 3 részfoglalkozású munkatárs tartozott. A kollégák 80%-a felsőfokú végzettségű, jó néhányan szakirányú felsőfokú végzettséggel is rendelkeznek; többen vesznek részt másoddiplomás képzésben. Az adatvédelmi biztos munkatársai közül heten felsőfokú oktatási intézményben tanítanak. Tizenegy munkatársnak van államilag elismert nyelvvizsgája. Szervezetileg az iroda négy főosztályra tagozódik, ezek vezetését főosztályvezetők látják el. Főosztályvezető-helyettes és osztályvezető nincs kinevezve.

Kiadásaink 1997-ben	*(ezer Ft)*
Személyi kiadások, melyek többek között az illetményeket, a 13. havi fizetést (31 169), a jutalmat (5388), a jubileumi jutalmat, a napidíjakat (327), a megbízási díjakat (2797) és a költségtérítéseket tartalmazzák:	43 056
A munkáltatót terhelő járulékok összege:	17 098
Dologi kiadások, melyek többek között tartalmazzák a gépkocsi hatósági díját, az üzemanyagköltséget, az irodaszereket (626), a belföldi kiküldetést (359), a külföldi kiküldetést (829) a kisebb javításokat, a munkáltató szja-t (682), stb:	7 026
Az összes kiadás, mely a személyi és dologi kiadást, valamint a munkáltatói járulékot is tartalmazza:	67 180

MELLÉKLETEK

1. számú melléklet

Válogatás az adatvédelmi biztos ajánlásaiból*

A) SZEMÉLYES ADATOK VÉDELMÉVEL KAPCSOLATOS ESETEK

A kórházak pszichiátriai osztályaira önként jelentkező betegek személyes adatainak kezelésével kapcsolatban lefolytatott adatvédelmi biztosi vizsgálat megállapításait összegző

a j á n l á s

I.

Egy kórház pszichiáter főorvosa beadványt küldött hivatalomhoz, melyben azt kifogásolja, hogy az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény (a továbbiakban: Etv.) 35. § (3) bekezdésében foglaltak szerint a pszichiátriai fekvőbeteg-intézet vezetője a kezelésre önként jelentkezett személyek felvételéről az illetékes bíróságot 15 napon belül köteles értesíteni, és a 35/F. § alapján a bíróság a beteg saját kérelmére történő pszichiátriai intézeti gyógykezelés szükségességét időszakonként — nemperes eljárásban — felülvizsgálja.

A főorvos szerint a pszichiátriai osztályokon kezelt betegek túlnyomó többsége saját kérésére kerül az osztályra (alkoholelvonó-kezelés, krízishelyzet, hangulatzavar, neurotikus panaszok), kezelésük gyógyszeres és pszichoterápiás eszközökkel történik, jogállásuk alapvetően nem különbözik a más osztályokon kezelt betegekétől.

* A válogatás az ajánlások és állásfoglalások eredeti szövegét tartalmazza. Az anonimizálást, az értelmező címek utólagos hozzáadását, valamint az állásfoglalás tartalmát nem érintő rövidítéseket [ ]-vel jelöltük.

Az indítványozó főorvos azt kifogásolja, hogy miért kell a betegek adatait közölni a bírósággal, s miért kell esetükben 30 naponként felülvizsgálatot tartani.

Az Etv. beadványban hivatkozott rendelkezései a következők:

35. § (3) Kérelmére pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe az vehető, aki a betegsége, illetve szenvedélybetegsége következtében állandóan vagy időszakosan kóros elmeállapotú és intézeti kezelésre szorul. A felvételről a pszichiátriai fekvőbeteg-intézet vezetője dönt a felvevő intézetben végzett vizsgálatok alapján. A felvételről a pszichiátriai fekvőbeteg-intézet vezetője a pszichiátriai intézeti gyógykezelés felülvizsgálatára illetékes bíróságot 15 napon belül tájékoztatja.

Tv. 35/F. § (1) A bíróság a kötelező, illetőleg a saját kérelemre történő pszichiátriai intézeti gyógykezelés szükségességét időszakonként — nemperes eljárásban — felülvizsgálja.

(2) Az időszakos felülvizsgálatra a pszichiátriai osztályon elhelyezett intézeti gyógykezelt esetén harminc naponként, a pszichiátriai rehabilitációt végző intézetben elhelyezett intézeti gyógykezelt esetén hatvan naponként kerül sor.

(3) A beteg a (2) bekezdésben meghatározott időtartamon túl bírósági felülvizsgálat nélkül pszichiátriai intézeti gyógykezelésben nem tartható.

Munkatársaim látogatást tettek az indítványozó főorvos által vezetett kórházi osztályon, ennek során meggyőződtek arról, hogy a pszichiátriai osztályon kezelt betegek mintegy 95%-a önkéntes, közülük 2—3% beutaló nélkül érkezik. Az itt kezeltek nem krónikus betegek, azokat más osztályon ápolják. A leggyakoribb panasz, mellyel a betegek jelentkeznek: szorongás, alkoholbetegség, depresszió, családi problémák. A pszichiátriai osztályok mögött nincs megfelelő szociális otthoni háttér, sok beteget emiatt kezelnek pszichiátriai osztályon. A kényszerrel behozott betegek kezelése (benttartása) gyakran „önkéntes”-nek minősül, mert aláíratnak velük egy ilyen tartalmú nyilatkozatot. Ez a főorvos szerint helytelen megoldás.

A főorvos javaslata az, hogy a valóban önkéntes betegeket ne kelljen a bíróságnak bejelenteni, kezelésük jogszerűségét a bíróság ne vizsgálja, mert ezek ugyanolyan betegek, mint bármely más kórházi osztályon kezelt betegek.

II.

A kórházban tett látogatást követően levélben fordultam Veér András miniszteri biztoshoz, az Igazságügyi Minisztériumhoz, a Társaság a Szabadságjogokért egyesülethez (TASZ) és a Helsinki Bizottsághoz, véleményüket kértem arról, hogy szerintük indokolt-e a pszichiátriai kezelésre önként jelentkező betegek adatainak továbbítása a bíróságnak és a 30 naponkénti bírósági felülvizsgálat.

1. Veér András az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet főigazgatója válaszában megismétli az Etv. általunk hivatkozott rendelkezéseit a 15 napos bejelentési határidőről és a 30 naponkénti felülvizsgálatról. Tájékoztatást adott arról, hogy a pszichiátriai szakmai fórumok (Kollégium, Társaság) a törvény revízióját kezdeményezték. Veér András véleménye az, hogy „a pszichiátriai osztályoknak a hatályos törvény értelmében kell eljárniok”.

2. Az Igazságügyi Minisztérium válasza szerint:

„garanciális okok miatt a bírósági felülvizsgálatra az önkéntes jelentkezés esetén is szükség van. A jelentkezés önkéntességétől függetlenül olyan beteg emberek gyógykezelésére kerül sor, akik az átlagnál kiszolgáltatottabb helyzetben vannak, és fokozottan fennáll a veszélye kezelésük akaratuk ellenére való folytatásának, illetve intézetben tartásuknak”.

Az Etv. 1994. évi módosítása vezette be a folyamatos bírói kontrollt, a miniszter álláspontja az, hogy

„A módosításra az Európai Emberi Jogi Egyezmény 5. Cikkének 1. *e)* pontjában foglaltak teljesítése érdekében került sor, figyelemmel az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatára is.”

Az Egyezmény 5. Cikke 1. pont *e)* bekezdésében az szerepel, hogy

1. Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani, kivéve az alábbi esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján:

...

e) törvényes őrizetbe vétel fertőző betegségek terjedésének megakadályozása céljából, valamint elmebetegek, alkoholisták, kábítószer-élvezők vagy csavargók őrizetbe vétele;

Az Egyezménynek erre a pontjára hivatkozni tévesnek tűnik, mivel a kórházi pszichiátriai osztályokon nincs szó szabadságelvonásról, őrizetbe vételről. A pszichiátria nem „zárt osztály”, az ön- és közveszélyes betegeket külön kórházi osztályon kezelik. A beteg saját akaratából és felelősségére bármikor elhagyhatja a kórházat. Az önkéntes betegek bírósági bejelentését és felülvizsgálatát nem lehet e rendelkezésre hivatkozással indokolni.

Ezt alátámasztja az Emberi Jogok Európai Bírósága az Ashingdane c. Royaume-Uni (28 mai 1985, 93) ügyben született ítélete is, mely az Egyezmény hivatkozott 5. Cikk 1. pont *e)* bekezdésével kapcsolatban megállapította, hogy

„E rendelkezés tekintetében nem lehet szó „törvényes őrizetbe vételről” akkor, ha egy mentálisan beteg személy magától megy kórházba, klinikára vagy más hasonló, kezelésre feljogosított intézménybe”.

(La Convention Européenne des Droits de l’Homme, Commentaire article par article, Paris, 1995. Economica, 196. o.).

A miniszter hivatkozik dr. Gönczöl Katalin ajánlására, melyet a pszichiátriai fekvőbeteg-intézetekben és otthonokban folytatott vizsgálata alapján készített: „A bírói felülvizsgálat szükségességét támasztja alá az állampolgári jogok biztosának pszichiátriai intézetekben gyógykezeltekre vonatkozó vizsgálatának megállapítása is”.

Az ajánlások között azonban nem szerepel ilyen megállapítás. A hivatkozott vizsgálat (A betegek emberi és állampolgári jogainak érvényesülése a pszichiátriai fekvőbeteg-intézetekben és pszichiátriai otthonokban, Budapest, 1996. március—április) a pszichiátriai intézetekre és otthonokra irá-

nyult, nem a kórházi osztályokra, és nem foglalkozik a kórházi kezelésre önként jelentkezett betegekkel.

Az Igazságügyi Minisztérium szerint a kezelésre önként jelentkezők esetében a „személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (5) bekezdésének szabályait kell alkalmazni". Az Avtv. 3. § (5) bekezdése azt tartalmazza, hogy:

„Az érintett kérelmére indult eljárásban a szükséges adatainak kezeléséhez való hozzájárulását vélelmezni kell. Erre a tényre az érintett figyelmét fel kell hívni."

A kórházi kezelés nem hivatali ügyintézés, eljárás. Önkéntes kezelés esetében a beteg maga kéri a felvételt, de a bírósági bejelentést és felülvizsgálatot nem.

3. Az indítvány vizsgálata során az állami intézményeken túl emberi jogi szervezetektől is véleményt kértünk.

A Helsinki Bizottság úgy látja, hogy az Etv. vonatkozó rendelkezései nem sértik a betegek személyiségi jogait.

A Társaság a Szabadságjogokért egyesület szakvéleményében kifejti, hogy „a gyógykezelést önként választó beteg esetén az időszakos bírói felülvizsgálat nem indokolt. Ebben az esetben ugyanis nincs szó szabadságelvonásról, amire akkor kerül sor, ha az elmeműködés zavara és a veszélyeztető állapot együttes jelenléte kötelező kezelés elrendelését teszi szükségessé. A szabadságjogok korlátozása megkívánja a bírósági döntést és az időszakos felülvizsgálatot, a beteg és az orvos megállapodásán nyugvó, önkéntes gyógykezelés azonban nem". Álláspontjuk szerint a bírói felülvizsgálat megtartása csak a gyógykezelésre kötelezett betegek esetében indokolt. A pszichiátriai betegek jogainak védelmével kapcsolatban három — jogszabály-módosításra irányuló — javaslatot tettek. Eszerint az egészségügyi törvénynek külön rendelkeznie kellene arról, hogy cselekvőképtelen beteg felvételekor mindig bíróság döntsön a kezelés elrendeléséről; indokolt lenne a kezelésre önként jelentkezett betegek panaszjogának biztosítása, mely fórumot teremtene az intézetben tapasztalt bánásmód kifogásolására; végül több szakma képviselőiből bizottságokat kellene létrehozni, melyek rendszeresen vizsgálnák a pszichiátriai intézményeket.

4. Az ügyben véleményt kértem dr. Gönczöl Katalintól, az állampolgári jogok országgyűlési biztosától, tekintettel — az 1996. július 11-én kiadott — hivatkozott ajánlására. Dr. Gönczöl Katalin válaszában kifejti, „kérdésként vetődik föl, hogy mennyiben tekinthető önkéntesnek egy olyan beteg kérelme, aki »a betegsége, illetve szenvedélybetegsége következtében állandóan vagy időszakosan kóros elmeállapotú és intézeti kezelésre szorul« [1972. évi II. tv. 35. § (3) bek.]". A biztosasszony hivatkozik a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. tv. 17. §-ára, mely szerint:

„Gondnokság alá helyezés nélkül is cselekvőképtelen az, aki olyan állapotban van, hogy az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége teljesen hiányzik."

A Ptk. 18. § (1) bekezdése alapján a cselekvőképtelen személy jognyilatkozata semmis, nevében törvényes képviselője jár el.

Ezzel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a pszichiátriai betegek rendszerint nem minősülnek jogilag cselekvőképtelennek. A Legfelsőbb Bíróság egy ítéletében kimondta, hogy

„az elmebetegség fennállása egymagában nem indokolja a gondnokság alá helyezést. Erre ugyanis csak akkor kerülhet sor, ha a betegnek az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége tartósan vagy nagymértékben csökkent, illetőleg állandó jelleggel teljesen hiányzik [Ptk. 13. § (2) bek., 16. § (2) bek.]".

(BH 1983. 64.)

A pszichiátriai betegek általában nem is minősülnek elmebetegnek. A Ptk. 17. §-a rendszerint nem a pszichiátriai betegekre vonatkozik. A Polgári Törvénykönyv Magyarázata szerint a cselekvőképtelen állapotba kerülés leggyakoribb esetei a magyar bírói jogban: az alkoholos befolyásoltság — újabban a kábítószer-fogyasztás — továbbá más olyan kábult állapot (nem feltétlenül kábítószer, hanem altatás utáni állapot vagy egyéb orvosi beavatkozás), amely az ügyei viteléhez szükséges belátási képességétől megfosztotta a nyilatkozó személyt. Az állapot vizsgálata áll ilyenkor előtérben, az adott helyzetet, a körülményeket, a nyilatkozat tartalmát, a nyilatkozó egyébkénti magatartását mind figyelembe kell venni.

Dr. Gönczöl Katalin biztosasszony úgy látja, hogy „nagyobb érdek fűződik ahhoz, hogy szükségtelenül — például hozzátartozók kérésére stb. — ne tartsák indokolatlanul gyógykezelés alatt a beteget, és ne lehessen visszaélni a beteg állapotával". Véleménye összegzésében dr. Gönczöl Katalin utal arra, hogy a bírósági eljárás néha puszta formalitássá válhat és tulajdonképpen olyan adatok alapján indul meg, melyek átadásához a beteg kifejezetten nem járult hozzá. Álláspontja szerint a probléma végleges rendezését a már régóta hiányolt betegjogi vagy elmetörvény jelenthetné.

III.

Az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvényt módosító 1994. évi LXXXVII. törvény állapította meg az általam kifogásolt — a pszichiátriai kezelésre önként jelentkező betegek gyógykezelésének bírósági felülvizsgálatát előíró — rendelkezések szövegét. A törvény általános indokolásában az szerepel, hogy

„Az Európa Tanácsnak az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezménye 5. Cikkének 4. pontjában foglalt követelményre figyelemmel a Javaslat gondoskodik arról, hogy a betegek intézeti gyógykezelésének szükségességét a bíróság megfelelő gyakorisággal ellenőrizze."

A hivatkozott emberi jogi Egyezmény 5. Cikk 4. pontja a következőket tartalmazza:

Szabadságától letartóztatás vagy őrizetbe vétel folytán megfosztott minden személynek joga van olyan eljáráshoz, melynek során őrizetbe vételének törvényességéről a bíróság rövid határidőn belül dönt, és törvényellenes őrizetbe vétele esetén szabadlábra helyezését rendeli el.

A kezelést önként választó betegek esetében azonban nincs szó letartóztatás vagy őrizetbe vétel folytán történő szabadságelvonásról, az Egyezmény e pontjára történő hivatkozás a bírói kontroll szükségességéről az önkéntes betegek esetében tehát alaptalan.

A hatályos Etv. ugyanakkor nem tartalmaz megfelelő garanciát arra, hogy a kezelésre önként jelentkezett beteget akarata ellenére ne lehessen bent tartani:

35/E. § Azt a személyt, akinek pszichiátriai intézeti gyógykezelésére a saját kérelme alapján kerül sor, kérelmére a pszichiátriai fekvőbeteg-intézetből haladéktalanul el kell bocsátani, feltéve, hogy a 35. § (5) bekezdésében meghatározott sürgős szükség nem áll fenn. Külön kérelem nélkül is azonnal el kell bocsátani azt a saját kérelmére pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vett személyt, akinek az intézeti gyógykezelése már nem szükséges.

35. § ... (5) Sürgős szükség esete akkor állapítható meg, ha a beteg az elmeállapotának akut zavara következtében a saját vagy mások életére, testi épségére, illetőleg a környezetére közvetlen és súlyos veszélyt jelent, és a veszélyhelyzet csak az azonnali pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vétellel hárítható el.

Ez a rendelkezés az önkéntes pszichiátriai beteg autonómiáját a „sürgős szükség” esetére megszünteti és a gyógyintézményből szabad távozását megakadályozhatóvá teszi. Ezzel pedig a kezelést önként választó beteg információs önrendelkezési jogát a kötelező bírói felülvizsgálattal korlátozza, miközben az önkéntes és a kényszergyógykezelésben részesülő betegek fogalmi megkülönböztetése viszonylagossá válik.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 2. *b)* pontja értelmében az egészségi állapotra, kóros szenvedélyre vonatkozó adatok különleges adatnak minősülnek, a többi személyes adathoz képest védettebb kategóriát képviselnek. A különleges adatok indokolatlan vagy jogellenes kezelése fokozza a polgárok kiszolgáltatottságát. Az Avtv. fontos alapelve az adatkezelés célhozkötöttségének követelménye. Az Avtv. 5. §-a szerint:

„(1) Személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak.

(2) Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

(3) Kötelező adatszolgáltatáson alapuló adatkezelést közérdekből lehet elrendelni.”

A pszichiátriai kezelésre önként jelentkező betegek különleges adatainak kötelező bírósági kezelését nem indokolja sem a betegek érdeke, sem közérdek.

A hatályos Etv. szerint a pszichiátriai intézeti kezelésbe vételnek kóros elmeállapot esetén van helye, a 35. § előbbiekben hivatkozott (5) bekezdése a sürgős szükség esetének megállapítása feltételéül is az elmeállapot akut zavarának meglétét írja elő. A pszichiátriai osztályokon azonban — mint a jelen vizsgálat is feltárta — nemcsak kóros elmeállapotú (elmebeteg) személyeket ápolnak. Az adatvédelmi biztosi vizsgálat tartama alatt a Népjóléti Minisztérium időközben elkészítette az új egészségügyi törvény tervezetét, melyet a jelen vizsgálat lezárása előtt hivatalom is megkapott véleményezésre (Az egészségügyről szóló törvénytervezet tárgyában készült 40.127/1997. sz. Kormányelőterjesztés Tervezete). A törvénytervezet a jelenleg hatályos Etv.-hez képest a pszichiátriai betegek gyógykezelése tekintetében számos új rendelkezést tartalmaz. Önkéntes gyógykezelés esetében a tervezet — helyesen — a bírósági felülvizsgálatot csak a beteg (továbbá a betegjogi képviselő és a hozzátartozó) kérelmére írja elő.

IV.

Az üggyel kapcsolatban az alábbi ajánlásokat teszem:

— A kórházi pszichiátriai gyógykezelést önként választó betegek információs önrendelkezési jogát sérti kezelésük időszakos kötelező bírói felülvizsgálata. Ezeknél a betegeknél nem lehet szó szabadságelvonásról, ezért kezelésük bírósági felülvizsgálata nem indokolt. A szabadságelvonás akkor szükséges, ha a beteg elmeállapotának zavara és önmagára, illetve környezetére veszélyt jelentő állapota kötelező gyógykezelés elrendelését teszi szükségessé. A szabadságjogok orvosilag indokolt korlátozása is megkívánja a bírósági döntést és az időszakos felülvizsgálatot, az önkéntes gyógykezelés azonban nem.

— A pszichiátriai kezelésre nem önként jelentkezett betegek esetében a gyógykezelés szükségességének és a sürgős szükség feltételei megállapításának bírósági felülvizsgálata fontos garanciális intézmény.

— Egyetértve dr. Gönczöl Katalin biztos asszony a pszichiátriai fekvőbeteg-intézetekben és pszichiátriai otthonokban a betegek emberi és állampolgári jogainak érvényesüléséről folytatott vizsgálatának eredményeit összegző ajánlásának megállapításaival, javaslom a pszichiátriai betegek jogvédelmét elősegítő szakmai felülvizsgálattól független civil kontroll kialakítását. A civil kontrollt végző személyek feladata lenne a pszichiátriai intézmények rendszeres vizsgálata (betegjogi információk terjesztése, betegek meghallgatása, panaszok kivizsgálása), és munkájukról évente beszámolnának a nyilvánosságnak. Indokoltnak tartom a kezelésre önként jelentkezett betegek panaszjogának törvényben történő biztosítását, mely lehetőséget biztosíthat az intézetben tapasztalt bánásmód kifogásolására.

— Álláspontom szerint önkéntes gyógykezelés esetében a bírósági felülvizsgálat fenntartása csak a beteg (betegjogi képviselő, hozzátartozó) kifejezett kérelme esetén indokolt.

— Az önkéntes betegek kezelésének kötelező bírói felülvizsgálatának megszüntetésével egyidejűleg a törvénynek kifejezetten rendelkeznie kell arról, hogy az önkéntes beteggel szemben kényszert nem lehet alkalmazni. Ha a beteg vagy környezete érdekében kényszerre, kötelező gyógykezelésre

van szükség, ez a beteg önkéntes státuszát megszünteti, és erről a felülvizsgálatot végző bíróságot haladéktalanul tájékoztatni kell.

— Felkérem az Országgyűlést, hogy fenti ajánlásaimat figyelembe véve fogadja el az egészségügyről szóló új törvényt. Amennyiben az új törvény elfogadása belátható időn belül bármely okból nem lehetséges, vagy akadályba ütközik, úgy módosítsa az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény jelenleg hatályos, fentiekben kifogásolt rendelkezéseit.

Budapest, 1997. április 28.

Dr. Majtényi László

(5/J/1996)

* * *

A Dunabank Rt. és az ING Bank Rt. között létrejött adattovábbítással kapcsolatos adatvédelmi biztosi vizsgálat megállapításait összegző

a j á n l á s

I.

Az indítványok

Több állampolgár beadványában adatvédelmi biztosi vizsgálatot kezdeményezett, kifogásolva, hogy személyes adataikat a Dunabank Rt. jogtalanul adta át az ING Bank Rt. részére.

A Dunabank Rt. 1996. február 29-én szerződést kötött az ING Bank Rt.-vel, melynek értelmében a Dunabank egyes szolgáltatásait a továbbiakban az ING Bank végzi. Ennek keretében az ING Bank Rt. átvette a bankszámlavezetéssel, a bankszámlaügyletekkel, valamint a készpénzt helyettesítő fizetési eszközökkel kapcsolatos banki tevékenységet a Dunabanktól.

Az ING Bank Rt. 1996. március 1-jén értesítette az érintett bankszámla-tulajdonosokat, hogy 1996. március 1-jei hatállyal a Dunabank Rt. felsorolt üzletágait átvette. Ezt követően az indítványozók írásban nyilatkozatot juttattak el a hitelkártya számlájukat vezető Dunabank Rt.-hez, melyben közölték, hogy nem járulnak hozzá hitelkártya számlájuknak más bank javára történő átadásához. A panaszosok mind a Dunabanktól, mind az ING Banktól tájékoztatást kértek arról, hogy az ING Bank milyen módon került személyes adataik birtokába.

A Dunabank Rt. válaszában kifejtette: az Állami Bankfelügyelettől engedélyt kapott, hogy meghatározott pénzintézeti tevékenységeket — az ING Bankkal kötött megbízási szerződés alapján — az ING Bank Rt. útján gyakoroljon. E megbízás teljesítéseként került sor a bankszámla-tulajdonosok személyes adatainak — bankszámlájuk forgalmára, egyenlegére vonatkozó adatoknak és a Dunabankkal kötött szerződésben szereplő egyéb adatoknak — az átadására.

Az ING Bank az ügyfeleknek írt levelében vállalta, hogy az említett adatokra vonatkozó — jogszabályokban, hatósági engedélyben, valamint a két bank között létrejött megállapodásban megkövetelt — titoktartási rendelkezéseket betartja. Az ING Bank hivatkozott arra, hogy a Dunabank Rt.-vel kötött megállapodás alapján látja el a kérdéses bankszámlák vezetését. E szerződéshez az Állami Bankfelügyelet is jóváhagyását adta, és ezáltal a Dunabank Rt.-től jogszerűen szerezte meg az ügyfelek bankszámlájával kapcsolatos adatokat.

Az indítványozók mindkét érintett bank eljárását kifogásolták. Álláspontjuk szerint személyes adataik átadásakor — mivel a Dunabank Rt. nem rendelkezett az ügyfelek megfelelő alakiságú hozzájáruló nyilatkozatával — megsértették a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (adatvédelmi törvény, a továbbiakban: Avtv.) 8. §-át, valamint a pénzintézetekről szóló 1991. évi LXIX. törvény (pénzintézeti törvény, a továbbiakban: Pit.) banktitokra vonatkozó rendelkezéseit.

Az indítványozók kérték, hogy — amennyiben a vizsgálat ezt igazolja — az adatvédelmi biztos állapítsa meg a jogsértés megtörténtét, és szólítsa fel az adatkezelőt a jogellenes adatkezelés megszüntetésére.

II.

A vizsgálat

1. Az üggyel kapcsolatban álláspontjának kifejtésére kértem a két pénzintézet vezérigazgatóját, valamint az Állami Bankfelügyelet elnökét.

A Dunabank Rt. vezérigazgatója válaszában a Pit. 9. § (7) bekezdésére hivatkozott, mely lehetőséget ad arra, hogy a pénzintézet a pénzintézeti tevékenységre vonatkozó jogosultságát, vagy annak meghatározott körét az Állami Bankfelügyelet engedélyével írásbeli szerződés alapján más pénzintézet útján is gyakorolja. Eljárását ennek alapján jogszerűnek ítélte. Tájékoztatott továbbá arról, hogy az ING Bank Rt. kötelezettséget vállalt, hogy a megbízás kapcsán az ügyfelek védett adataival kapcsolatban tudomására jutott mindennemű információt banktitokként kezeli, és csak a megbízás teljesítéséhez használja fel, illetve a megbízás teljesítése után azokat nyilvántartásából haladéktalanul törli. A Dunabank Rt. vezérigazgatója válaszában utalt arra is, hogy üzletszabályzatuk — melyben foglaltakat az ügyfelek a bankkal történő szerződéskötéskor magukra nézve kötelezőnek fogadtak el — tartalmazza a megbízott esetleges igénybevételére vonatkozó kitételt. Álláspontja szerint az üzletszabályzat elfogadásával az ügyfelek hozzájárultak a megbízott eljárásához. Az ING Bank Rt. megbízása az ügyfelek érdekeit szolgálta, ugyanis a Dunabank Rt. 1995. év végére kialakult pénzügyi-gazdasági helyzete nem tette lehetővé, hogy pénzintézeti tevékenységét az ügyfelek részére kellő biztonsággal végezhesse.

A beadvány eredményes kivizsgálása érdekében kértem a Dunabank vezérigazgatóját, hogy a két bank által kötött szerződést bocsássa rendelkezésemre. A kérésemet a pénzintézeti és az új hitelintézeti törvény rendelkezéseire hivatkozással nem teljesítette, valamint utalt arra, hogy a megállapodás részleteinek ismerete az ügy megítélése szempontjából hasznos információval nem szolgál. A Dunabank Rt. ezzel meg-

sértette az adatvédelmi törvény 26. § (1) bekezdését, mely kimondja, hogy az adatvédelmi biztos a feladatai ellátása során az adatkezelőtől minden olyan kérdésben felvilágosítást kérhet, és az összes olyan iratba betekinthet, adatkezelést megismerhet, amely személyes vagy közérdekű adatokkal összefügghet.

Az ING Bank Rt. vezérigazgatója hasonlóképpen úgy ítélte meg, hogy a számlatulajdonosok személyes adatainak az ING Bank általi kezelésére törvényi felhatalmazás alapján került sor. Ebből következően nem sérültek a személyes adatok védelmére vonatkozó törvényi előírások. Álláspontja szerint az adatvédelmi törvény szerint az adatkezelő fogalma az ING Bank Rt.-re is kiterjed, ebből következően nem történt adatátadás, az adatkezelés abban a körben maradt, amelyet a panaszosok az eredeti számlaszerződés aláírásával jóváhagytak.

Dr. Tarafás Imre, az Állami Bankfelügyelet elnöke megkeresésemre írt levelében kifejtette, hogy a Dunabank Rt. kérelme alapján indult eljárásban, a Bankfelügyelet 71/1996. számú határozatában engedélyt adott arra, hogy a Dunabank az engedélyben szereplő pénzintézeti tevékenységeket az ING Bank Rt. útján is gyakorolja. A pénzintézeti tevékenység más útján történő gyakorlására vonatkozó szerződések megkötésének célja a pénzintézetek részéről általában új üzletág beindítása vagy új ügyfélkör megszerzése. Ehhez képest speciálisnak tekinthető a Dunabank Rt. eljárása, amennyiben az — a bank üzletágainak leépítése miatt — már meglévő ügyfeleket is érintett. A Bankfelügyelet elnöke hangsúlyozta, hogy az általa kiadott engedély a Dunabank számára a tevékenységnek más útján történő gyakorlására vonatkozó jogosultságot jelenti, és nem annak kötelezettségét. Kiemelte továbbá azt a tényt is, hogy az ING Bank megbízotti eljárását a Dunabank ügyfeleinek védelme indokolta. Hasonlóan a Dunabank vezérigazgatójának véleményéhez, a Bankfelügyelet elnöke is azon az állásponton volt, hogy az üzletszabályzat elfogadásával — mely szerint „a Bank az elvállalt megbízás teljesítése érdekében jogosult közreműködőt igénybe venni” — az ügyfelek hozzájárultak a megbízott eljárásához.

2. A vizsgálat során bankjogász szakértőt kértem fel, aki szakértői véleményében kifejtette, hogy a pénzintézeti törvény egymástól elkülönítetten és önállóan szabályozza a pénzintézeti tevékenység megbízás útján történő gyakorlását és a banktitok intézményét. A megbízásos tevékenység ellátása a megbízó és a megbízott közötti jogviszonyt jelent. A banktitok megtartásának kötelezettsége a pénzintézet és ügyfelének szerződéses kapcsolatán alapul, melyben a megbízott harmadik személynek tekintendő. A pénzintézeti törvény értelmében harmadik személynek a bank ügyfelét érintő bármely banktitkot képező adat akkor szolgáltatható ki, ha a Pit. felmentést ad a banktitok megtartásának kötelezettsége alól, vagy — összhangban az adatvédelmi törvénnyel — ahhoz az ügyfél, illetve törvényes képviselője a törvényben meghatározott módon hozzájárul. Az 1991. évi LXIX. törvény 46/A. és 47. §-ában felsorolt törvényi felmentések között nem szerepel az az eset, amikor a pénzintézet a pénzintézeti tevékenységre való jogosultságát írásbeli szerződés alapján más jogi személy útján gyakorolja.

Nem helytálló az érintett bankok vezetőinek azon állítása, mely szerint az ügyfelek a Dunabank Rt. üzletszabályzatának elfogadásával hozzájárulásukat adták a pénzintézetek közötti adatátadáshoz. Az üzletszabályzat elfogadásával az ügyfelek nem adtak a Dunabank Rt. részére olyan felhatalmazást, mely alapot szolgáltatna a megbízással összefüggésben történt adatszolgáltatásra. A pénzintézeti törvény szerint banktitok akkor adható ki harmadik személynek, ha az ügyfél hozzájáruló nyilatkozata pontosan megjelöli a kiszolgáltatható banktitokkört, és azt közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalták. A fenti tartalmi és formai követelményeknek megfelelő hozzájárulás jelen esetben azonban a bank és az ügyfelek között nem jött létre.

A szakértő a két pénzintézet által kötött megállapodást, valamint a Bankfelügyelet határozatát jogszerűnek találta. Megállapította ugyanakkor, hogy a Dunabank Rt. akkor járt volna el a Pit. banktitokra vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően, ha a megbízási szerződés bankfelügyeleti engedélyezését követően erről nemcsak értesítette volna ügyfeleit, hanem előzetes hozzájárulásukat is kérte volna a bankok közötti adattovábbításhoz. A szakértő álláspontja szerint a mulasztás döntő részben a Dunabank Rt.-vel szemben állapítható meg, azzal a kiegészítéssel, hogy az ING Bank Rt.-nek is meg kellett volna győződnie arról, hogy fennálltak-e az adatátadás törvényi feltételei.

III.

Az alkotmányos háttér, az ügy jogi megítélése

Az Alkotmány 59. §-a alapján a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog. Az Alkotmánybíróság több határozata és az Adatvédelmi Biztos Irodájának joggyakorlata a személyes adatok védelméhez való jogot — e jog aktív oldalát is figyelembe véve — információs önrendelkezési jogként határozza meg. Ennek megfelelően mindenki maga rendelkezik magántitkainak és személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot tehát főszabályként csak az érintett beleegyezésével lehet felhasználni. A magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog azonban nem abszolút jog, azt kivételesen az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének megfelelően törvény korlátozhatja. Ezt az elvet fejezi ki a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 8. § (1) bekezdése is, mely szerint személyes adatok akkor továbbíthatók, valamint a különböző adatkezelések akkor kapcsolhatók össze, ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy törvény azt megengedi, és ha az adatkezelés feltételei minden egyes adatra nézve teljesülnek.

A vagyonra vonatkozó adatok — így a banktitok is — az állampolgár magántitkát képezik és személyes adatnak minősülnek. A banktitok fogalmát a pénzintézetek közötti megállapodás megkötésekor, illetve a Bankfelügyelet engedélyének megadásakor hatályos törvény, a pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvény a következőképpen határozta meg: „banktitok minden olyan, az

egyes ügyfelekről a pénzintézet rendelkezésére álló adat, amely az ügyfél személyére, adataira, vagyoni helyzetére, gazdálkodására, valamint a pénzintézet által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzintézettel kötött szerződéseire vonatkozik." A rendelkezésre álló dokumentumok alapján egyértelműen megállapítható, hogy az ING Bank Rt. a megbízotti tevékenység ellátása során banktitoknak minősülő adatokhoz jutott, és azokat a megbízás teljesítése érdekében fel is használta. E tényt a két érintett bank egyike sem vitatta.

Az Avtv. 2. § 4. pontja szerint adatkezelésnek minősül az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt) is. Adattovábbítás az, ha az adatot meghatározott harmadik személy számára teszik hozzáférhetővé. Az Avtv. adattovábbításra vonatkozó szabályainak megfelelően rendelkezik a Pit. 46/A. §-a is a banktitok átadásáról. Ennek megfelelően a banktitkot kiszolgáltató bank adatkezelőnek minősül. Az Avtv. szerint adatkezelő az, aki adatkezelést végez vagy mással végeztet. A vizsgált esetben mind a megbízott, mind pedig a megbízó adatkezelőnek minősül. A helyes értelmezés szerint a két adatkezelő tevékenysége nem tekinthető egy adatkezelésnek.

A pénzintézeti törvény szerint a banktitok csak akkor adható ki harmadik személynek, ha a pénzintézet ügyfele vagy annak törvényes képviselője ezt kéri, vagy erre felhatalmazást ad. A felhatalmazó nyilatkozat érvényességi kelléke, hogy a kiszolgáltatható banktitok-kört pontosan megjelölve, közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalják. A Dunabank Rt. üzletszabályzata tartalmaz egy olyan rendelkezést, mely szerint a bank az elvállalt megbízás teljesítése érdekében jogosult közreműködőt igénybe venni. Az üzletszabályzat 1. pontja értelmében az üzletszabályzat rendelkezései a szerződő felekre külön kikötés nélkül is kötelezőek, de azoktól az egyes szerződésekben a felek közös megegyezéssel el is térhetnek.

Az üzletszabályzat — mint általános szerződési feltételek összessége — a bank és az ügyfelek között létrejött szerződés részét képezi, azonban nem rendelkezik a közokirat, illetve a teljes bizonyító erejű magánokirat törvény által megkívánt kellékeivel. Az üzletszabályzat elfogadásával a bankszámlatulajdonosok hozzájárulását tehát nem lehet megadottnak tekinteni. A hozzájárulást nem csupán alakszerűségi hiba alapján tekintjük nem létezőnek, hanem azért is, mert „a Bank az elvállalt megbízás teljesítése érdekében jogosult közreműködőt igénybe venni" nyilatkozat sem jogosítaná fel a bankot arra, hogy magát a számlavezetést átadja egy másik banknak.

Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyik legfontosabb garanciája a célhozkötöttség elve. Az Avtv. 8. §-a értelmében személyes adatot az érintetten és az eredeti adatkezelőn kívüli harmadik személy számára hozzáférhetővé tenni csak akkor szabad, ha minden egyes adat vonatkozásában az adattovábbítást megengedő összes feltétel érvényesül, így a célhozkötöttség elve is. Az adatfeldolgozás célját az adat felvétele előtt az érintettel közölni kell, hogy megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról. Az adatkezelés céljának megváltoztatásához az érintett hozzájárulása szükséges. Törvény kifejezett engedélye nélkül az új célú adatfeldolgozás csak akkor jogszerű, ha ahhoz — meghatározott adatra és adatkezelőre nézve — az érintett hozzájárul, ellenkező esetben sérül az információs önrendelkezés alkotmányos alapelve. A célhozkötöttség elvéből is az következik, hogy a banktitoknak minősülő adatok átadásához a Dunabank Rt.-nek az ügyfelek beleegyezését kellett volna kérnie.

Az érintett hozzájárulásának hiányában személyes adat akkor továbbítható, ha törvény azt megengedi. A pénzintézetek közötti megállapodás megkötésekor hatályos törvényhely, az 1991. évi LXIX. törvény 9. § (7) bekezdése kimondta, hogy a pénzintézet a pénzintézeti tevékenységre való jogosultságát a Bankfelügyelet engedélyével írásbeli szerződés alapján más jogi személy útján is gyakorolhatja. Ez azonban nem tekinthető az adatvédelmi törvényben az adattovábbítás feltételeként meghatározott törvényi felhatalmazásnak. A személyes adatok védelméhez való jogot ugyan törvény korlátozhatja, azonban e korlátozást mindig megszorítóan kell értelmezni. A Pit. 9. § (7) bekezdésének helyes értelmezése szerint, e szakasz nem ad felmentést a banktitok megtartásának kötelezettsége alól. A pénzintézeti törvény 46/A. és 47. §-a taxatíve sorolja fel azokat az eseteket, amelyekre a banktitok megtartásának kötelezettsége nem vonatkozik, illetve amelyek nem jelentik a banktitok megsértését. A vizsgált eset nem tartozik ebbe a körbe.

A pénzintézeti törvényt 1997. január 1-jétől hatályon kívül helyezte a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény. Az új törvény 232. § (6) bekezdése szerint: ha a hatálybalépéskor a hitelintézet a Felügyelet engedélyével írásbeli szerződés alapján pénzügyi szolgáltatási tevékenységek végzésére vonatkozó jogosultságát más pénzügyi intézmény útján gyakorolja, e jogosultságát 1997. december 31. után csak abban az esetben gyakorolhatja, ha a megbízott (bizományos) mint pénzintézet eleget tett az e törvényben meghatározott követelményeknek.

Az 1996. CXII. törvény a banktitok fogalmát a következők szerint határozza meg: „Banktitok minden olyan, az egyes ügyfelekről a pénzügyi intézmény rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely ügyfél személyére, adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, valamint a pénzügyi intézmény által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik." A hitelintézeti törvény banktitokra vonatkozó rendelkezései előírják a banktitok megőrzésének kötelezettségét, és felsorolják azokat az adatszolgáltatásokat, melyek nem jelentik a banktitok sérelmét.

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény 14. § *h)* pontja szerint a Felügyelet engedélyével a hitelintézet pénzügyi szolgáltatási tevékenység ellátásához ügynököt vehet igénybe. Az ügynöki tevékenység során — amely egy vagy több meghatározott pénzügyi intézmény vagy bankcsoport javára folytatott tevékenység, és melynek célja a hitelintézet betétszerzési, illetőleg pénzkölcsönző és egyéb szolgáltató tevékenységének elősegítése — nem szenvedhet-

nek sérelmet az ügyfelek személyes adatai. A törvény banktitokra vonatkozó szabályai a hitelintézetek számára természetesen ekkor is irányadóak.

Az ügyben lefolytatott adatvédelmi biztosi vizsgálat tehát megállapította: azzal, hogy a Dunabank Rt. az ügyfelek banktitoknak minősülő adatait az ING Bank Rt.-nek átadta, mindkét pénzintézet megsértette az adatvédelmi törvény valamint a pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvény előírásait.

IV.

Az alábbi ajánlásokat teszem:

— Bankszámla vezetését bank egy másik banknak akkor engedheti át, ha — tekintettel a jogviszony bizalmi jellegére is — az ügyfél jogait biztosítja. Magánszemély ügyfél esetén az ilyen megállapodás akkor jogszerű, ha a személyes adatok védelmének alkotmányos és törvényi, valamint a banktitok törvényi szabályainak megfelel. Az ügyfél információs önrendelkezési jogát a banknak tiszteletben kell tartania.

— Az ING Bank Rt.-nek az ügyben érintett valamennyi ügyféltől nyilatkozatot kell kérnie arra vonatkozóan, hogy hozzájárulnak-e személyes adataik kezeléséhez, illetve bankszámlájuknak, hitelkártya számlájuknak az ING Bank által történő további vezetéséhez. Nemleges válasz esetén az ING Bank Rt.. köteles az ügyfelek személyes adatait nyilvántartásából haladéktalanul törölni. Az ügyfeleket a bankszámla megszüntetéséből kifolyólag a bank többi ügyfeléhez képest nem érheti kamat- és egyéb prémiumveszteség.

— Az a pénzintézet, amely 1997. január 1-je előtt ilyen megbízási szerződést kötött, az ügyfelei banktitoknak minősülő adatait csak abban az esetben adhatja át a megbízott pénzintézetnek, ha ahhoz az ügyfél vagy törvényes képviselője a banktitokkört pontosan megjelölve közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglaltan hozzájárulását adja.

Budapest, 1997. július 1.

Dr. Majtényi László

(439/A/1996)

* * *

A rendőrség által közúton a titkos információgyűjtésről szóló törvényi felhatalmazás alapján készített videofelvételekkel kapcsolatos

a j á n l á s

I.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese 1995. október 24-én — állampolgári beadvány alapján — vizsgálatot indított annak megállapítására, hogy a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság a Veszprémi Közúti Igazgatóság közreműködésével 1995. júniusban jogszerűen készített-e forgalomelterelő, illetve forgalomlassító intézkedések mellett videofelvételeket közúton elhaladó gépjárművekről.

Dr. Polt Péter 1996 januárjában az üggyel kapcsolatban felvilágosítást kért a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányságtól és a Veszprémi Közúti Igazgatóságtól, valamint a beadvány tartalmáról tájékoztatta az adatvédelmi biztost, mivel a felvételek készítése sérthette a személyes adatok védelmére vonatkozó törvényi előírásokat is.

A Veszprémi Közúti Igazgatóság a kért felvilágosítást időben megadta, de a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság a megkeresés alapján készített válaszát csak 1997. áprilisban küldte meg, így az ügy érdemi vizsgálatára csak ezen időpontot követően kerülhetett sor.

Dr. Polt Péter a beadvány azon részével kapcsolatosan folytatott vizsgálatot, és készített jelentést, hogy az ellenőrzés során bevezetett forgalomelterelő, illetve forgalomlassító intézkedés a szabad mozgáshoz való joggal összefüggésben okozott-e visszásságot, majd az eset adatvédelmi vonatkozásainak kivizsgálása céljából az ügyet áttette a hatáskörrel rendelkező adatvédelmi biztoshoz.

A válaszokból megállapítható, hogy a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság az elszaporodott gépjárműlopások miatt 1995 nyarán akciósorozatot vezetett be az M7-es autópálya és a 71. számú főközlekedési út térségében. Ezen akciósorozat részét képezte egy megfigyelőpont felállítása Balatonfűzfő belterületén, ahol a Veszprémi Közúti Igazgatóság tulajdonát képező forgalomszámláló fülkéből titokban figyelték és videokamerával rögzítették a Budapest irányába haladó gépjárműveket. A készített videofelvételek kiértékelésére későbbi időpontban került sor, a kiértékelést követően pedig törölték a felvételeket.

II.

A fentebb részletezett rendőri intézkedés, valamint videofelvételek említett módon történő készítése a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság álláspontja szerint jogszerű, mivel arra a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 64. § (1) bekezdés *d)* pontja lehetőséget biztosít, az ugyanis — véleményük szerint — a következőket tartalmazza:

„A rendőrség... terep- és útvonalszakaszt, járművet, eseményt megfigyelhet, arról információt gyűjthet, az észlelteket hang, kép, egyéb jel vagy nyom rögzítésére szolgáló technikai eszközzel rögzítheti."

III.

A rendőrség az Rtv. titkos információgyűjtés című fejezetében szereplő 64. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján nem készíthet nem pontosan definiált célú, általános bűnmegelőzési és bűnfelderítési jellegű felvételeket a közút teljes forgalmáról.

„64. § (1) A rendőrség a 63. § (1) bekezdésében meghatározott bűnüldözési feladatának teljesítése érdekében

d) a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható és vele kapcsolatban lévő személyt, valamint a bűncselekménnyel kapcsolatba hozható helyiséget, épületet és más objektumot, terep- és útvonalszakaszt, járművet, eseményt megfigyelhet, arról információt gyűjthet, az észlelteket hang, kép, egyéb jel vagy nyom rögzítésére szolgáló technikai eszközzel (a továbbiakban: technikai eszköz) rögzítheti, a 2. § (4) bekezdésére is figyelemmel ellenőrzött szállítást folytathat".

E törvényi előírás alapján a rendőrség titokban csak meghatározott bűncselekménnyel kapcsolatba hozható terep- és útvonalszakaszt figyelhet meg, és rögzítheti az ott észlelteket különböző technikai eszközökkel.

E rendelkezés kiterjesztő értelmezése megengedhetetlen, hiszen ezáltal lehetővé válna bármely közterület folyamatos, titkos rendőrségi megfigyelése.

Megítélésem szerint egy közforgalmú út csupán azért, mert azon esetleg lopott gépjármű is elhaladhat, még akkor sem tekinthető bűncselekménnyel kapcsolatba hozhatónak, ha az adott megyében vagy országrészben gyakoriak a gépjárműlopások.

Az is kérdéses, hogy az Rtv. 63. § (1) bekezdésében meghatározott bűnüldözési feladatok teljesítését mennyiben szolgálja az elhaladó forgalom videofelvételen történő rögzítése, hiszen abból legfeljebb az ott eshetőlegesen felbukkant lopott gépjárművek elhaladásának időpontja rekonstruálható, aminek a bűncselekmény felderítésének eredményességével csak nagyon távoli kapcsolata lehet.

Az Rtv. felvételek készítésének nem csak titkos, hanem nyílt módját is szabályozza. A titkos megfigyelés és felvételkészítés az állampolgári jogok nagyobb mértékű korlátozását jelenti. Az Rtv. 64. § (1) bekezdés alkalmazásánál egyébként is figyelemmel kell lenni a 15. § előírására, amely szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, és több lehetséges rendőri intézkedés közül azt kell választani, amely az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással jár. A titkos információgyűjtési módszerek alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha az az elérni kívánt céllal arányban áll, és a kívánt cél nyílt módszerrel nem érhető el.

Lopott gépjárművek kiszűrése céljából egy adott útvonal megfigyelésére szolgáló videotechnika alkalmazására és felvételek készítésére 1996. július 11-i „A rendőrség által közterületen — közbiztonsági célból — működtetett, megfigyelő feladatot ellátó videokamera-rendszerekkel kapcsolatos ajánlás"-ban összegzett álláspontom vonatkoztatható.

IV.

Az alábbi ajánlást teszem:

— A rendőrség általános bűnmegelőzési célból videokamerákat csak az 1996. július 11-i, a rendőrség által közterületen — közbiztonsági célból — működtetett, megfigyelő feladatot ellátó videokamera-rendszerekkel kapcsolatos ajánlásomban foglaltaknak megfelelően alkalmazhat.

— A rendőrség az Rtv. 64. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján csak bűncselekménnyel valami módon közvetlenül kapcsolatba hozható terep- és útvonalszakaszt figyelhet meg és rögzíthet a titkos információgyűjtés fogalmába tartozó módszerekkel és technikai eszközökkel.

Budapest, 1997. július 14.

Dr. Majtényi László

(23/A/1196)

* * *

A j á n l á s

az önálló tevékenységet folytató magánszemélyek 1996. évi jövedelemadó-bevallásának kiegészítését szolgáló Nyilatkozatról

I.

A beadványok

1997. augusztus közepétől számos állampolgár, kamara és más érdekképviseleti szerv fordult írásban és telefonon az adatvédelmi biztoshoz, kifogásolva az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal területi igazgatóságai által az adózó polgárok meghatározott körének postázott — az 1996. évi személyi jövedelemadó-bevallás kiegészítésére felszólító — levelet, illetve annak mellékleteként megküldött Nyilatkozatot.

Az érintettek, illetve az őket képviselő szervezetek beadványaikban részletesen felsorolták a kérdőív jellegű Nyilatkozat megszületésével, postázásával, a kitöltésre való felszólítás módjával, továbbá a Nyilatkozatban igényelt adatok jellegével és körével, valamint a Nyilatkozatok várható utóéletével kapcsolatos alkotmányossági és adatvédelmi kifogásaikat. Vitatták a nyilatkozattételre felszólított adózói kör kiválasztásának módját, az annak alapjául szolgáló pénzügyminisztériumi irányelvet is.

II.

Az eljárás előzményei

Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal elnökének kérésére az adatvédelmi biztos és munkatársai az év elejétől folyamatosan — írásos véleményezéssel és konzultációkkal — részt vettek a Nyilatkozat formálásában. A véleményezésre megküldött első változattal kapcsolatban 1997. február 27-én az alábbiakat fogalmaztuk meg:

„1. Az adózás rendjéről szóló törvény felhatalmazása alapján készült Nyilatkozat nyomtatvány az adatkezelés több elvének, így mindenekelőtt a célhoz kötöttség és az adatok minőségére vonatkozó követelményeknek nem felel meg.

Túlmutat azon a törvényben meghatározott célon, hogy a magánszemély „az adóévben szerzett összes jövedelem (be-

vétel) felhasználásáról (kiadásáról, ráfordításáról, befektetéséről), továbbá annak forrásairól tegyen nyilatkozatot", mivel a Nyilatkozatban szereplő kérdések más magánszemélyre (például az adózó polgárral közös háztartásban élőkre) is vonatkoznak. Ezzel sérti azt a törvényi követelményt is, miszerint csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, és csak annyi adatot lehet kezelni, amennyi a cél megvalósulásához szükséges.

A Nyilatkozatban igényelt adatok széles köre annak a törvényi előírásnak sem felel meg teljes mértékben, amely az adatfelvétel tisztességes módjára, és a kezelt adatok pontos, teljes és időszerű voltára utal. Nehezen tekinthető korrektnek egy olyan adatigénylés, amely részletes — „hitelt érdemlően" igazolt — elszámolást kér visszamenőlegesen (!) olyan kiadási tételekről, amelyeket sok esetben nem is az érintett adózó polgár teljesített.

2. Törvényi felhatalmazás hiányában adatvédelmi szempontból elfogadhatatlanok a nyilatkozat azon kérdései, amelyek erőltetetten, vagy semmilyen módon sem kapcsolódnak az adatfelvétel céljához, és amelyek esetleg különleges adatra utalnak. Például:

— a nyilatkozat első oldalán az „útlevélszám" szerepeltetése — magyar állampolgárok esetén

— indokolatlan;

— a kiadások igazolásának kötelezettsége szempontjából teljesen közömbös, hogy az adózó polgár egy- vagy többszintes, esetleg panel lakásban él; vagy, hogy az eltartott gyerekek állami, alapítványi, vagy esetleg egyházi (!) iskolába járnak; hogy milyen típusú biztosításai vannak.

Összességében a Nyilatkozat-tervezet inkább tekinthető egy — az adózó polgár családjára vonatkozó — vagyonnyilatkozatnak, mint az adóbevallásban közölt adatok kiegészítésének."

Az adatvédelmi biztosi vélemény értelmezésére, illetve a Nyilatkozatnak az adatvédelmi követelményekhez való igazítására — az APEH illetékes elnökhelyettesének kérésére — március közepén konzultációra került sor. Az írásos véleményben, illetve a megbeszélés során megfogalmazott észrevételek, javaslatok alapján elkészült egy olyan Nyilatkozat-tervezet, amelyben már nem szerepeltek a korábban kifogásolt adatkörök.

Az APEH elnöke május 28-án küldte meg véleményezésre a Nyilatkozat-tervezet új változatát azzal, hogy az egyeztetést követően „...a tervezet további tartalmi és formai pontosítására került sor a Pénzügyminisztérium szakmai észrevételei alapján", hogy „...az adóhatóság teljes és reális képet kapjon a küszöbérték alatt valló, önálló tevékenységet folytató magánszemélyek éves szintű bevételeiről, jövedelmeiről, illetve kiadásairól, ráfordításairól, befektetéseiről".

Az átdolgozott — az egyeztetés során megismerttől tartalmilag és formailag is jelentősen eltérő — Nyilatkozat-tervezettel kapcsolatos véleményét az adatvédelmi biztos június 5-én a következők szerint fogalmazta meg:

„1. A tervezet (a III. fejezet és a kiegészítő adatlapok kivételével), valamint a kitöltési útmutató vonatkozó része megfelel a — korábbi tervezettel kapcsolatban — február 27-i levelemben, illetve a konzultációk során megfogalmazott adatvédelmi követelményeknek.

2. A Nyilatkozat-tervezet III. fejezetében feltüntetett adatok (amelyek egyébként a korábbi változatban nem szerepeltek), továbbá a Pénzügyminisztérium igényei alapján elkészített kiegészítő adatlapok — a kiadások részletezésére szolgáló táblázatokon kívül — nem felelnek meg az adatvédelmi törvény előírásainak, mert egyrészt sértik a célhoz kötöttség elvét, másrészt az igényelt adatok nemcsak az adózó polgárra vonatkoznak.

Az adózóval közös háztartásban élők eltartására, foglalkoztatására, illetve társadalombiztosítási ellátására, az adózó által használt lakóingatlan típusára, a lakáshasználat jogcímére, a lakás hasznos alapterületére, az egyéb ingatlanokra vonatkozó részletes adatok, a járművek műszaki adatai inkább tekinthetők egy statisztikai-, esetleg egy vagyonfelmérésnek, mint az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott — „az adóévben szerzett összes jövedelem (bevétel) felhasználásáról (kiadásáról, ráfordításáról, befektetéséről), továbbá annak forrásairól" szóló — nyilatkozatnak."

Augusztus elején kérte meg az Adatvédelmi Biztos Irodája a Nyilatkozat végleges változatát az APEH-től, miután a sajtó érdeklődése nyomán ismertté vált, hogy azokat napokon belül postázzák az „aluladózó" polgároknak.

Az érintett polgároknak megküldött Nyilatkozat annyiban tér el a június elején véleményezett tervezettől, hogy a kiegészítő adatlapokról lekerültek a lakás-, épület-, építmény-, valamint a földingatlanok használatának jogcímére vonatkozó adatok.

Az ajánlás véglegesítése előtt — a Nyilatkozattal összefüggő kérdések áttekintésére — az adatvédelmi biztos munkatársai és a Pénzügyminisztérium, valamint az APEH illetékes vezetői konzultációt folytattak.

III.

A Nyilatkozat jogi megalapozottsága

A Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/I. §-a szerint: „A Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni."

A nyilatkozattételre való felhívásra, annak formájára, valamint a nyilatkozat nyomán folytatandó adóeljárásra a jogi felhatalmazást az adóhatóság számára az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény — az adóellenőrzés lefolytatásáról szóló fejezetében — biztosítja. A vonatkozó szabályozás ugyanakkor csak utal arra, hogy az érintett adózóknak milyen forrásaikról, illetve felhasználásaikról kell nyilatkozniuk, és nem határozza meg, hogy a nyilatkozatnak milyen adatokra kell kiterjednie.

A törvény 60. § (7) bekezdése szerint: „A pénzügyminiszter évente irányelvben kötelezi az állami adóhatóságot, hogy azokat az adózókat hívja fel az adóbevallást követően a bevallásban közölt adatok kiegészítésére, akiknek a bevallott jöve-

delme nem éri el a mindenkori minimálbérre, a tevékenység gyakorlásának körülményeire, a területi és szakmai sajátosságokra figyelemmel kialakított összeghatárokat. Az állami adóhatóság a (3) bekezdés *d)* pontjában említett magánszemélyt a bevallást követően felhívja, hogy az adóévben szerzett összes jövedelem (bevétel) felhasználásáról (kiadásáról, ráfordításáról, befektetéséről), továbbá annak forrásairól tegyen nyilatkozatot. Az adóhatóság megvizsgálja, hogy a nyilatkozatban megjelölt felhasználásra (kiadásra, ráfordításra, befektetésre) a magánszemélynek a bevallott jövedelme és egyéb forrása nyújthatott-e elegendő fedezetet. Amennyiben a felhasználáshoz a bevallott jövedelem és egyéb forrás nem adhatott elégséges fedezetet, vagy a magánszemély — az adóhatóság külön felhívására — a nyilatkozatban foglaltakat hitelt érdemlően nem igazolja, az adóhatóság a magánszemély adóalapját olyan összegben állapítja meg, amely a tevékenység jellegére, az eset összes körülményeire tekintettel valószínűsíthető. Az adóalap megállapításánál a (6) bekezdésben foglaltak szerint kell eljárni."

Az 1990. évi XCI. törvény 96. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy: „Az adóhatóság a bejelentésre, a bevallásra, az adatszolgáltatásra, a 60. § (7) bekezdése szerinti nyilatkozatra, az önellenőrzésre, az adófizetésre és az adófolyószámla egyeztetésére nyomtatványt rendszeresíthet." E törvényhely (2) bekezdése pedig kimondja, hogy: „E törvény alkalmazásában az (1) bekezdésben említett, kitöltött és az adózó által aláírt nyomtatvány, továbbá a gépi adathordozóról készült aláírt irat magánokiratnak minősül." Az (5) bekezdés szerint az adóhatóság: „A nyomtatványokról, azok formájáról és tartalmáról az adóhatóság tájékoztatót tesz közzé."

Az önálló tevékenységet folytató magánszemélyek jövedelemadó-bevallásának kiegészítésére történő felhívással kapcsolatos egyes kérdéseket — köztük az érintett adózók kiválasztásának alapjául szolgáló, az egyes szakmákra, tevékenységekre vonatkozó jövedelemhatárokat — az 1996. év végén közzétett 7704/1996. (PK. 18.) irányelv határozza meg.

IV.

Megállapítások

Az állami adóhatóság a fentiekben említett törvényi felhatalmazás alapján — az ellenőrzés lefolytatásához — jogszerűen igényel nyomtatványon kiegészítő adatokat azon önálló tevékenységet folytató magánszemélyektől, akiknek bevallott jövedelme nem éri el a mindenkori minimálbérre, a tevékenység gyakorlásának körülményeire, a területi és szakmai sajátosságokra figyelemmel — a pénzügyminiszteri irányelvben évente — kialakított összeghatárokat.

E törvényi felhatalmazás csak általánosságban utal arra, hogy a nyilatkozatban milyen adatokról, milyen jövedelmeiről és felhasználásairól kell számot adnia az adózónak. Tételesen egyfelől csak az „adóévben szerzett összes jövedelem (bevétel)", és a „bevallott jövedelme és egyéb forrása", másfelől — felhasználási formaként — a kiadást, a ráfordítást, és befektetést nevesíti a törvény.

Nincs jogszabályi felhatalmazás arra, hogy az adóhatóság az adózó polgároktól a közös háztartásban élőkre és/vagy az eltartott személyekre, valamint az adózó által is használt ingatlanok jellemzőire, vagy a járművek használatának jogcímére vonatkozó adatokat igényeljen.

Az önálló tevékenységet folytató magánszemélyek 1996. évi jövedelemadó-bevallásának kiegészítését szolgáló Nyilatkozatban igényelt adatok egy része nem felel meg az adatvédelmi törvény előírásainak, mert egyrészt túlmutat az adózás rendjéről szóló törvény 60. § (7) bekezdésben meghatározott adatkezelési célon, másrészt az igényelt adatok nemcsak az adózó polgárra vonatkoznak. A Nyilatkozatban olyan kérdések szerepeltek, amelyekre nincs törvényi felhatalmazás, ugyanakkor olyanok nem, amelyek esetleg magyarázatul szolgálnának arra, hogy az adózó polgár miért a PM irányelvben meghatározott összeghatárnál kevesebb jövedelmet vallott be.

Az adatfelvétel tisztességes módjára, a kezelt adatok pontos, teljes és időszerű voltára vonatkozó adatvédelmi törvényi előírást is sérti, hogy az adóhatóság a tárgyévet követően, azaz visszamenőlegesen ír elő a polgárok számára olyan részletes — nem csak az adózóra vonatkozó — adatszolgáltatási kötelezettséget, amelynek valóságtartalmát esetleg egy évvel később kell hitelt érdemlően igazolni.

Adatvédelmi szempontból jogszerűnek a Nyilatkozatnak azon kérdései tekinthetők, amelyek csak az adózó személyéhez közvetlenül kapcsolódó kiadásokra, ráfordításokra, befektetésekre, valamint az adózó személyi jövedelemadó bevallásában nem szereplő bevételeire (egyéb forrásaira) vonatkoznak.

Az adózás rendjéről szóló törvény pontatlan szabályozása (60. §) miatt olyan helyzet alakult ki, hogy az érintett polgárnak csak akkor van esélye a — számára több szempontból is hátrányos — adóbecslés elkerülésére, ha nemcsak a saját adatairól nyilatkozik, hanem információt ad az ún. „közös háztartás" néhány jellemzőjéről és kiadásairól. Az adóhatóság ugyanis csak ebben az esetben juthat olyan információkhoz, amelyek alapján valószínűsítheti, hogy az adózó bevallott jövedelme és egyéb forrása elégséges fedezetet nyújtott felhasználásaira.

V.

Ajánlás

Az önálló tevékenységet folytató magánszemélyek 1996. évi jövedelemadó-bevallásának kiegészítését szolgáló Nyilatkozattal kapcsolatban — figyelemmel az előzményekre és a fenti megállapításokra — az alábbi ajánlást teszem:

— Az önálló tevékenységet folytató magánszemélyek 1996. évi jövedelemadó-bevallásának kiegészítését szolgáló Nyilatkozat azon adatait, amelyek közvetlenül nem az adózó polgárra vonatkoznak, (így különösen az I. táblázat és a kiegészítő adatlapok „*b)*" oszlopait, a III. fejezet 01—07 sorait, valamint a kiegészítő adatlapok ingatlanokra vonatkozó adatait) — az érintettek kifejezett hozzájárulása nélkül — az adóhatóság az adóellenőrzés során sem közvetlenül, sem közvetve nem használhatja fel.

— A Nyilatkozat alapján esetleg folytatandó további eljárás során az adóhatóság csak az adózó kiadásaival, ráfordításaival, befektetéseivel összefüggően kérhet „hitelt érdemlő” igazolást, de ez nem jelentheti a napi megélhetést biztosító, életvitelszerű kiadások dokumentumokkal való igazolását.

— Az adatkezelés célhoz kötöttsége és tisztességessége törvényi követelményei alapján az adózónak lehetőséget kell biztosítani arra is, hogy a közzétett összeghatárnál kevesebb jövedelmének okáról (például a tevékenységének valamilyen ok miatti hosszabb szüneteltetéséről) nyilatkozhasson.

— Az adóellenőrzés lefolytatását, illetve az esetleges jogvita jogerős lezárását követően az adóhatóság — a célhoz kötöttség elve alapján — semmisítse meg a Nyilatkozatokat, illetve törölje az adatokat.

— Az adóellenőrzés jövőbeli lefolytatására alkotmányossági szempontból az a megnyugtató megoldás, ha a személyes adatoknak az ellenőrzéshez szükséges körét a jogalkotó törvénybe foglalja. E törvényi rendelkezést úgy kell kihirdetni, hogy a polgárok adatszolgáltatási kötelezettségükkel az adóév első napjától számolni tudjanak. Felkérem a pénzügyminisztert, hogy a szükséges törvénymódosítást kezdeményezze.

Budapest, 1997. szeptember 3.

Dr. Majtényi László

(126/K/1997)

* * *

Büntetett előéletre vonatkozó adatok szabálysértési hatóságok részére történő átadásával kapcsolatos

a j á n l á s

I.

Állampolgári beadvány alapján vizsgálatot kezdeményeztem annak megállapítására, hogy szabálysértési eljárásban az érintett büntetett előéletére vonatkozó adatok átadhatók-e az eljáró szabálysértési hatóságának.

A témával kapcsolatosan több önkormányzatnál is helyszíni vizsgálatot tartottam, valamint felvilágosítást kértem az országos rendőrfőkapitánytól.

A beszerzett adatok alapján megállapítható, hogy egyes esetekben az önkormányzat szabálysértési hatósága az ügy iratai között valóban kezeli az érintett büntetett előéletére vonatkozó adatokat. Ez általában azokban az esetekben fordul elő, amikor az eljárást a rendőrség kezdte meg és az ügyet az eljárás során adta át a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező önkormányzati szabálysértési hatóságnak.

A rendelkezésre álló dokumentumok szerint a szabálysértési eljárással kapcsolatos iratok közt vagyon elleni és egyéb szabálysértési ügyekben is szerepel az elkövető priusza, amely egyébként valamennyi korábbi bűncselekményre vonatkozó adatot tartalmazza, még azokat is, melyekkel kapcsolatban az érintett már mentesült a hátrányos következmények alól.

II.

Az országos rendőrfőkapitány szerint szabálysértési ügyekben az elkövető bűnügyi nyilvántartásban történő ellenőrzésére és az adatok önkormányzati szabálysértési hatóság részére történő átadására az alábbi okok miatt kerül sor:

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1979. évi 5. törvényerejű rendelet (Btké.) 31. § *c)* pontja alapján — a Btk. XVIII. fejezetében foglalt vagyon elleni bűncselekmények miatti elítélésről — az illetékes szabálysértési hatóságnak a tulajdon elleni szabálysértés és az orgazdaság szabálysértése elbírálásához értesítés kiadható.

A priorálás módjára nézve a szabálysértési jogszabályok végrehajtásáról szóló 15/1980. (BK. 9.) BM utasítás (Vhu.) 41. pontja tartalmaz előírást, mely szerint a tulajdon elleni és az orgazdaság szabálysértés elkövetőjét a Bűnügyi Nyilvántartó Osztálynál az intézkedő rendőr, illetve rendőri szerv priorálni köteles. Az így beszerzett priuszt, illetve a rövid úton közölt és feljegyzésbe vett adatokat az eljárási iratokhoz kell csatolni.

A priusz azért kerül az önkormányzat szabálysértési hatóságához, mert az az irategyüttes részét képezi, így az üggyel kapcsolatos többi dokumentummal együtt átadásra kerül.

Az országos rendőrfőkapitány úrnak az volt a véleménye, hogy a jogszabályok ellentmondásos rendelkezéseket tartalmaznak. A Vhu. tekintetében a szabályozás nem felel meg a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) előírásainak, ezért ezen ellentmondásokat szerinte is célszerű lenne feloldani.

Megítélése szerint egyébként is tárgytalanná vált a tulajdon elleni és orgazdaság szabálysértési ügyekben a bűnügyi priorálás a büntető jogszabályok 1993. évi módosítása után. Ennek oka, hogy az 1993. évi XVII. törvény 103. § (1) bekezdése a vagyon elleni bűncselekmények körében hatályon kívül helyezte azokat a rendelkezéseket, melyek egyes szabálysértéseket az elkövető előélete alapján minősítettek bűncselekménnyé. Ugyanakkor a Btké. 31. § *c)* pontjának ehhez kapcsolódó rendelkezését a módosítás során az 1993. évi XVII. törvény 89. §-ával hatályában fenntartották.

III.

A büntetett előéletre vonatkozó személyes adat az Avtv. 2. § 2. *b)* pontja alapján különleges adatnak minősül, mely — az érintett írásbeli hozzájárulása hiányában — a törvény 3. § (2) bekezdés *c)* pontja alapján akkor kezelhető, ha azt törvény elrendeli.

A Btké. 31. § *c)* pontja előírja, hogy az illetékes szabálysértési hatóságnak — a Btk. XVIII. fejezetében foglalt vagyon elleni bűncselekmények miatti elítélésről — értesítés kiadható.

Az említett törvényi előírás a szabálysértési hatóságok részére kizárólag a tulajdon elleni szabálysértés és az orgazdaság szabálysértése elbírálásához és csak a Btk. XVIII. fejeze-

tében foglalt vagyon elleni bűncselekmények miatti elítélésről történő értesítést teszi lehetővé, így ennek alapján teljes körű, minden korábbi bűncselekményre kiterjedő, illetve egyéb szabálysértési ügyekkel kapcsolatos priorálásra nem ad lehetőséget.

A Btk. XVIII. fejezetében bűncselekmények közül is csak azokról adható értesítés, melyekkel kapcsolatban az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól, mivel a Btk. 100. §-a alapján a mentesített személy büntetlen előéletűnek tekintendő, a mentesítés pedig csak újabb bűncselekmény elkövetése esetén nem terjed ki azokra a hátrányos következményekre, amelyeket e törvény a korábbi elítéléshez fűz.

Az Avtv. 5. §-a szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból lehet, és csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen.

A büntető jogszabályok módosításáról szóló 1993. évi XVII. törvény 103. § (1) bekezdése hatályon kívül helyezte azon rendelkezéseket, melyek egyes szabálysértéseket az elkövető előélete alapján minősítettek bűncselekménnyé, így — bár az említett törvényi előírás jelenleg is hatályban van — a Btké. említett rendelkezésének megfelelően történő priorálás esetében is hiányzik ma már az adatkezelés alkotmányos alapja, hiszen annak eredeti célja megszűnt, a szabálysértési eljárás lefolytatásához a büntetett előéletre vonatkozó adatokra nincs szükség.

Mindezek mellett a Btké. 31. § *c)* pontja csak az értesítés lehetőségét biztosítja, de azt nem teszi kötelezővé, így a szabálysértési hatóságoknak nincs olyan törvényi kötelezettsége, melynek alapján minden tulajdon elleni és orgazdaság szabálysértés elbírálásához kérnie kellene a bűnügyi nyilvántartás adatszolgáltatását.

A gyakorlatban természetesen előfordulhatnak olyan esetek, amikor a rendőrségi eljárás megindítására bűncselekmény gyanúja miatt kerül sor és csak később válik nyilvánvalóvá, hogy az adott cselekmény csupán szabálysértésnek minősül.

Ilyen esetekben a rendőrség — mint büntetőügyben eljáró hatóság — a Btké. 31. § *a)* pontja alapján nyomozó szervként jogszerűen igényelhet tájékoztatást az érintett bűnügyi nyilvántartásban szereplő összes adatáról, azonban az így megszerzett adatokat a szabálysértési eljárással kapcsolatban már nem kezelheti, és az önkormányzat szabálysértési hatóságának sem adhatja át.

IV.

Az alábbi ajánlást teszem:

— A jogszabályi lehetőség ellenére a szabálysértési hatóságok részére a bűnügyi nyilvántartásból — a célhozkötöttség hiánya miatt — a tulajdon elleni szabálysértés és az orgazdaság szabálysértése elbírálásához sem adható értesítés még a Btk. XVIII. fejezetében foglalt vagyon elleni bűncselekmények miatti elítélésekről sem.

— Felkérem a belügyminisztert, hogy az ajánlásban foglaltak és a törvényi előírások figyelembevételével vizsgálja felül a bűnügyi nyilvántartásból szabálysértési eljárással kapcsolatos tájékoztatásra vonatkozó rendeletét és utasítását, kezdeményezze az 1979. évi 5. Tvr. vonatkozó előírásának módosítását és/vagy a bűntettesek nyilvántartásáról szóló törvényi koncepció kialakításakor erre az ajánlásra legyen tekintettel.

— A rendőrség büntetőügyben eljáró nyomozó szervei az irategyüttes részeként ne adják át a szabálysértési hatóság részére az érintett által elkövetett korábbi bűncselekményekre vonatkozó adatot.

Budapest, 1997. október 15.

Dr. Majtényi László

(153/A/1996)

* * *

Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár vényellenőrzési rendszerével kapcsolatos

a j á n l á s

I.

Pokorni Zoltán országgyűlési képviselő beadványa alapján vizsgálatot kezdeményeztem annak megállapítására, hogy az egészségbiztosítási pénztár a hatályos jogszabályok előírásainak megfelelően működteti-e vényellenőrzési rendszerét.

A témával kapcsolatban felvilágosítást kértem a népjóléti minisztertől és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) főigazgatójától.

A válaszok alapján megállapítható, hogy az OEP országos vényellenőrzési rendszere (OVER) jelenleg nem működik.

Az OEP a rendszer részbeni kiváltására területi szinten, a megyei központokba telepített, úgynevezett Kecskeméti Vényelemző Rendszer (KEVER) alkalmazásával oldja meg a vények ellenőrzését. Ez oly módon történik, hogy a közforgalmú gyógyszertárak mágneslemezen küldik meg a vények adatait (gyógyszert azonosító kód, gyógyszer mennyisége, társadalombiztosítási támogatás összege, vényvonalkód, beteg TAJ-száma) a megyei pénztáraknak, ahol széles körű gyűjtéseket és ellenőrzéseket lehet ezen adatok alapján végezni. Ezen előkészítő munka alapján történnek a gyógyszerészi és orvosszakmai ellenőrzések.

Az ellenőrzések eredményéről a gyógyszertárak és az orvosok visszajelzést kapnak a megyei egészségbiztosítási pénztáraktól (MEP), valamint — a gyógyszertámogatási keret betartása érdekében — az alapellátásban dolgozó orvosok részére a gyógyszerrendelési szokásaikat bemutató, megyei szintű kimutatásokat küldenek.

Az ellenőrzések eredményeit táblázatos formában megküldik a Népjóléti Minisztérium VIII. Főosztály vezetőjének és a Magyar Gyógyszerész Kamara elnökének.

II.

A népjóléti minisztérium és az OEP egybehangzó véleménye szerint a jelenleg működő vényellenőrzési rendszer megfelel a hatályos jogszabályok előírásainak.

Álláspontjuk az alábbiak szerint összegezhető:

A vényadatok rögzítését a társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerekről és ezeknek a társadalombiztosítási támogatás alapjául elfogadott árához nyújtott társadalombiztosítási támogatásáról szóló 2/1995. (II. 8.) NM rendeletet módosító 7/1996. (IV. 13.) NM rendelet írja elő.

A népjóléti minisztérium és a gyógyszerész kamara részére az ellenőrzések eredményeit a 96/1997. (VI. 11.) Kormányrendelet előírásainak megfelelően, táblázatos formában küldik meg.

Az adatkezelés célhozkötöttségének elvét, valamint az adatbiztonság követelményeit vizsgálva, munkájuk során a személyes adatok védelméről szóló 1992. évi LXIII. törvény rendelkezéseit alkalmazzák, felkészülve az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény hatálybalépésére.

III.

Álláspontom szerint a vényellenőrzési rendszer működésének törvényessége nem biztosított.

Az ellenőrzések eredményeinek táblázatos formában történő megküldése a Népjóléti Minisztérium és a Magyar Gyógyszerész Kamara részére nem vet fel adatvédelmi problémákat, hiszen azokban anonimizált, statisztikai jellegű, összesített adatok szerepelnek.

A vényadatok többségének kezelése adatvédelmi szempontból szintén nem kifogásolható, hiszen a gyógyszerre, annak mennyiségére, a támogatás mértékére vonatkozik. Ezen adatok mindaddig nem minősülnek személyes adatoknak, amíg az érintettel, tehát a beteggel nem hozhatóak kapcsolatba.

A problémát az okozza, hogy a vényadatok között minden esetben továbbításra kerül a beteg TAJ-száma is, mégpedig az adott gyógyszer adataihoz kapcsoltan.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 1. pontja alapján a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adatok mellett az adatból levonható következtetés is személyes adat. Az Avtv 2. § 2. *b)* pontja szerint pedig az egészségi állapotra vonatkozó személyes adat különleges adat.

A felhasznált gyógyszerek alapján lehet következtetéseket levonni az érintett betegségére, tehát egészségi állapotára vonatkozóan, így a vényadatok kezelése gyakorlatilag különleges adatok kezelését jelenti. Mindez különösen igaz, ha figyelembe vesszük, hogy a vényadatok a rendszerben évekre visszamenően kereshetőek.

Ez akkor is igaz, ha a központilag gyűjtött vényadatok között csak az érintett TAJ-száma szerepel, hiszen az Avtv. szerint a személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható, a TAJ szám alapján pedig a kapcsolat helyreállítása az OEP vagy annak területi szervei számára lehetséges.

Az adatkezelés a rendszer országos összefutása hiányában is megvalósul, hiszen az Avtv. 2. § 4. pontja alapján — az alkalmazott eljárástól függetlenül — adatkezelésnek minősül a személyes adatok felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt).

Az Avtv. 3. §-a alapján az egészségi állapotra vonatkozó különleges adat — az érintett írásbeli hozzájárulása hiányában — akkor kezelhető, ha azt törvény elrendeli. A törvény 8. § (1) bekezdése alapján — az érintett beleegyezése hiányában — az adatok továbbításához is szükséges, hogy azt törvény engedje meg.

A vényellenőrzési rendszer vonatkozásában a törvényi elrendelés jelenleg teljes mértékben hiányzik. Ezen hiányt miniszteri rendeletekkel nem lehet pótolni, tehát jelen esetben jogszerű adatkezelésről nem lehet szó.

Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény — mely csak 1998. január 1-jén lép hatályba — már tartalmaz rendelkezéseket a vényekkel kapcsolatosan. A törvény 30. § (6) bekezdése alapján a gyógyszertár a vényeket — a kábítószeres és pszichotrop anyagot tartalmazó gyógyszerre vonatkozó vények kivételével — 3 évig őrzi meg. A kábítószeres és pszichotróp anyagot tartalmazó gyógyszerre vonatkozó vényeket 5 évig kell megőrizni. A kötelező őrzési időt követően a vényeket meg kell semmisíteni.

A törvény hatálybalépését követően tehát a gyógyszertárak a vényeket törvényi elrendelés alapján őrzik meg, de a vényadatok továbbítására és az egészségbiztosítási pénztár általi kezelésre továbbra sincs törvényi előírás.

Amennyiben a vényellenőrzési rendszer keretében az egészségbiztosítási pénztár a betegenkénti gyógyszerfelhasználást is ellenőrizni kívánja, úgy ennek jogalapját törvényi szintű szabályozással szükséges megteremteni. Természetesen a szabályozásnak az adatkezelés egészére ki kell terjednie, és rendelkeznie kell az adatbiztonság feltételeinek megteremtéséről is.

IV.

Az alábbi ajánlást teszem:

— Az egészségbiztosítási pénztár — törvényi felhatalmazás hiányában — a vényellenőrzési rendszer keretében csak olyan vényadatokat használhat, melyek nem alkalmasak a beteg azonosítására.

— Az egészségbiztosítási pénztár szerveinél a vényellenőrzési rendszer keretében létrehozott adatbázisokban a vényadatok közül törölni kell a beteg azonosítására alkalmas adatokat.

— A gyógyszertárak a vényadatokat az 1997. évi XLVII. törvény hatálybalépését követően is csak anonimizált, a beteg azonosítására alkalmatlan formában továbbíthatják az egészségbiztosítási pénztár részére.

Budapest, 1997. december 9.

Dr. Majtényi László

(163/A/1996)

* * *

A Budapesti Rendőr-főkapitányság munkatársai által 1997 októberében a Fővárosi Nyírő Gyula Kórházban tartott házkutatások során a személyes adatokat tartalmazó dokumentumok lefoglalásának jogszerűségét vizsgáló adatvédelmi biztosi

a j á n l á s

I.

Az adatvédelmi biztos irodájához 1997. október 14-én panasszal fordult dr. Funk Sándor főorvos, a Fővárosi Önkormányzat Nyírő Gyula Kórháza Addiktológiai Osztályának vezetője, aki panaszában előadta, hogy előző nap a Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK) Szervezett Bűnözés Elleni Osztály Vegyes Bűncselekmények Alosztálya (SZBO VBA) munkatársai az osztályukról elvittek „kb. 100 oldalnyi olyan kinyomtatott listát, amelyen az osztályunkon kezelt betegek neve és születési éve szerepel". A főorvos közölte, hogy ezt a számítógépes listát a viziteken használják, a lista 1200 beteg adatait tartalmazza, akiknek csak kis része drogbeteg, nagyobb részük alkoholista, vagy más pszichiátriai betegségben szenvedő személy. A beadványhoz mellékelt házkutatásról szóló rendőrségi jegyzőkönyv igazolja a panaszos állítását a beteglista elvitelével kapcsolatban, eszerint a rendőrség lefoglalta „az 1996. 01-től az osztályon fekvő, és bejáró betegek nyilvántartásáról szóló nyilvántartás ömlesztve" megjelölésű dokumentumokat.

A beadvány alapján az addiktológiai osztályon kezelt betegek különleges adatait tartalmazó dokumentumok lefoglalásának jogszerűségével kapcsolatban vizsgálatot indítottam.

II.

Október 15-én levélben fordultam dr. Berta Attila budapesti rendőrfőkapitányhoz, kértem közölje, hogy a rendőrség kifogásolt eljárása a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) mely rendelkezésén alapul.

Dr. Funk Sándor ügyvédjének tájékoztatása szerint — ezek az információk a sajtóban is megjelentek — a rendőrség október 13-át követően több házkutatást is tartott a kórházban: október 21—22-én és 29-én. Dr. Funk Sándort a rendőrség 22-én hajnalban őrizetbe vette, majd 23-án délután elengedte. Az ügyvédnő közölte, hogy a rendőrség dr. Funk Sándort október 22-én hajnalban (a rendőrségi jegyzőkönyv szerint 2 óra 15 perckor) immár gyanúsítottként hallgatta ki. Az október 21—22-i házkutatás során a rendőrök lefoglaltak kórlapokat, lázlapokat, laborvizsgálati eredményeket, valamint egy október 20-i helyzetet tükröző betegnyilvántartást.

Munkatársaim november 3-án felkeresték fel a Nyírő Gyula Kórház Addiktológiai Osztályát annak ellenőrzése céljából, hogy a rendőrség milyen betegdokumentációba tekintett be, és mit foglalt le. Az osztály orvosai megerősítették a dr. Funk Sándor által állítottakat, a mintegy 1200 beteg adatait tartalmazó beteglista és más betegdokumentációk lefoglalását illetően.

Dr. Berta Attila rendőrfőkapitányt november 5-én írásban kértem, hogy a beteglisták őrzését tartsa személyes ellenőrzése alatt, azok lemásolását és az illetéktelen betekintést akadályozza meg. Dr. Berta Attila november 12-én válaszolt megkereséseimre. Tájékoztatása szerint a BRFK Igazgatásrendészeti Főosztály Rendészeti Osztálya a Nyírő Gyula Kórház Addiktológiai Osztályán helyszíni ellenőrzést tartott, ennek során betekintett az osztály kábítószert tartalmazó gyógyszerekről vezetett nyilvántartásába és a készítmények felhasználására vonatkozó iratokba. Ezzel az ellenőrzéssel párhuzamosan a BRFK Szervezett Bűnözés Elleni Osztály Vegyes Bűncselekmények Alosztálya az Addiktológiai Osztályon házkutatást tartott és lefoglalta az 1996. január és 1997. október 13-a között kezelt betegek — nevet és születési időt tartalmazó — számítógépes nyilvántartását. Berta Attila szerint a betegnyilvántartás lefoglalása törvényes volt, a folyamatban lévő bűnügyben tárgyi bizonyítási eszközként kívánja azt felhasználni a rendőrség. A főkapitány közölte, hogy a lista alapján rendőrségi kihallgatásra beidézett betegek között „több esetben szerepelt olyan beteg is, aki nem drogfüggőség, hanem más pszichiátriai betegség miatt állt kezelés alatt. E személyek meghallgatását — betegségük mibenlétére vonatkozó szóbeli nyilatkozatukat követően — a nyomozó hatóság mellőzte".

A főkapitány szerint dr. Funk Sándort a nyomozó hatóság 1997. október 21-én hallgatta ki gyanúsítottként. A gyanúsítotti kihallgatást megelőzően, de még október 21-én ismételt házkutatást tartottak az Addiktológiai Osztályon, ennek célja a Depridol felhasználásról szóló nyilvántartás lefoglalása volt, ekkor a rendőrök 26 db. betegkartont foglaltak le. Berta Attila szerint „a végrehajtott tanúkihallgatások alapján megállapítást nyert, hogy dr. Funk Sándor a részletes Depridol nyilvántartást az 1997. október 21-én foganatosított házkutatáson nem bocsátotta a hatóság rendelkezésére, ezért 1997. október 29-én ismételt házkutatás megtartására került sor". Ekkor a rendőrség lefoglalta a drogfüggőség miatt Depridollal kezelt betegek listáját.

Berta Attila főkapitány arról is tájékoztatott, hogy „a nyomozó hatóság vezetője intézkedett a lefoglalt nyilvántartásokban szereplő személyes adatok zártan történő kezelésére az adatvédelmi, valamint egyéb [a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény, a büntetőeljárás során lefoglalt dolgok kezeléséről és nyilvántartásáról szóló 117/1984. (IK. 12.) IM—BM—PM—Legf. Ügy. együttes utasítás] normatívák betartására".

Megállapította továbbá, hogy a rendőrség eljárása összhangban állt az adatvédelmi biztos „A kábítószer-függők gyógykezelésére szakosodott intézményekben a betegek személyiségi jogait sértő rendőrségi ellenőrzésekről” szóló ajánlásával, „hiszen a hatósági ellenőrzést követően csak szabálysértési eljárás indult, a betegek adatait tartalmazó nyilvántartások lefoglalására azonban a már folyamatban lévő büntetőeljárásban került sor”.

Végezetül a főkapitány kijelentette, hogy „az ügyben eljáró rendőri szerveink jogszabályt nem sértettek, jogellenes adatkezelést nem végeztek, tevékenységükkel csupán egyik alapfeladatuk (bűncselekmények megelőzése, felderítése) ellátását szolgálták”.

A BRFK válaszának megérkezése után munkatársaim 1997. november 13-án helyszíni vizsgálatot tartottak a BRFK Vizsgálati Főosztály Szervezett Bűnözés Elleni Osztályán (VF SZBO), ahol megbeszélést folytattak az osztályvezetővel és az ügy előadójával, betekintettek a nyomozás irataiba.

Időközben dr. Funk Sándor ügyvédje bejelentette hivatalomnál, hogy tudomására jutott, miszerint a BRFK Szervezett Bűnözés Elleni Osztály munkatársai az előző héten kiszálltak a XIII. ÁNTSZ hivatalába és a Funk üggyel kapcsolatban az ott vezetett, több beteget érintő nyilvántartásokat megvizsgálták. 1997. november 24-én munkatársaim felkeresték a hivatalt, ahol cáfolták ezt az értesülést.

III.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 59. §-a biztosítja a polgárok jogát személyes adataik védelméhez.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 2. pontja alapján az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adatok különleges adatnak minősülnek. Különleges adat kezeléséhez (ideértve a felvételt, tárolást, feldolgozást, hasznosítást, továbbítást is) a 3. § (2) bekezdése szerint az érintett írásbeli hozzájárulása szükséges, vagy az, hogy azt törvény elrendelje.

Az adatvédelmi biztosi vizsgálat során azt kellett megállapítani, hogy a rendőrségnek volt-e jogszabályi felhatalmazása a panaszban említett — a betegek különleges adatait tartalmazó — nyilvántartások lefoglalására.

Az Rtv. VIII. fejezete tartalmazza a rendőrség adatkezelésére vonatkozó szabályokat. A fejezet három részből áll, ezek: Általános szabályok (76—83. §), Bűnüldözési adatkezelés (84—89. §), és Államigazgatási adatkezelés (90—91. §).

A 76. § (4) bekezdése alapján a rendőrség bűnüldözési és igazgatási feladatokhoz kapcsolódó adatkezelését egymástól elkülönítetten kell kezelni. Az Rtv. 80. §-a szerint:

„(1) A rendőrségi adatot kezelő szerv — a büntetett előéletre vonatkozó, valamint a külön törvényben szabályozott államigazgatási feladatköréhez kapcsolódóan az ott meghatározott adatok kivételével — különleges adatot kizárólag a 84. § *i)—n)* pontjában felsorolt bűncselekmények elkövetésével gyanúsított személy esetében kezelhet.

(2) A különleges adat csak a konkrét cselekménnyel közvetlenül összefüggően kezelhető.

„Az Rtv. e §-ához a jogalkotó a következő indokolást fűzte: „A különleges adat kezelését a Törvény szigorú feltételhez köti. A büntetett előéletre vonatkozó adatok kivételével az ilyen adatok kezelése csak konkrét egyedi ügyben lehetséges.”

Az Rtv. 80. §-a értelmében a rendőrség a drogbeteg adatait csak akkor kezelheti, ha a beteget valamilyen meghatározott bűncselekmény elkövetésével gyanúsítja.

Az Rtv. 84. § *j)* pont 5. alpontjában az szerepel, hogy a rendőrség a törvényben meghatározott bűnüldözési feladatainak ellátása érdekében kezelheti, illetve az adatkezelésre feljogosított más szervek nyilvántartásából átveheti — súlyos bűncselekmény esetén — a kábítószerrel vagy kábítószernek minősülő anyaggal kapcsolatos, a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított személyek, cselekményeik, kapcsolataik adatait, kriminalisztikai szempontból fontos jellemzőit 20 évig, vagy a nemzetközi kötelezettségvállalásban meghatározott ideig.

Az Rtv. 90. §-a (államigazgatási adatkezelés) szerint: „A Rendőrség az államigazgatási és rendészeti, illetve szabálysértési eljárással kapcsolatos feladatainak ellátása érdekében kezelheti:... *b)* ...a kábítószer, a pszichotrop anyag ... gyártására, kereskedelmére, az ország területére történő behozatalára, kivitelére, átszállítására, megszerzésére, felhasználására, tárolására, szállítására vonatkozó engedéllyel rendelkezők adatait... a határozatban szereplő jogosultság megszűnésétől számított 10 évig.” Ez a § — melyet csak a 80. §-al együtt lehet értelmezni — nem jelent felhatalmazást a rendőrség számára a betegek különleges adatainak kezeléséhez.

Az eddigiek alapján megállapítható: az Rtv. nem teszi lehetővé azt, hogy a kábítószer-bűnözés elleni rendőri tevékenység során a bűncselekmény elkövetésével nem gyanúsított betegek adatait a rendőrség kezelje.

Az Országgyűlés számára készített 1995—1996. évi beszámolómban (Magyar Közlöny 1997/61/II.) külön szóltam arról, hogy a rendőrségi adatkezelések jogszerűségének vizsgálata során hivatalom többször szembe került azzal a problémával, mely szerint a rendőrség adatkezelése attól függően tekinthető jogszerűnek, hogy az érintett személy bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható-e, az adatkezelést ezekben ugyanis az alapos gyanú törvényesíti. Kétséges, hogy a halvány okozati összefüggés lehetősége gyanúnak minősíthető-e. Amíg ugyanis az „alapos gyanú” jól értelmezhető, aszerint, hogy az a bizonyosságot el nem érő valószínűség, addig a „gyanút” az erős valószínűség szintjét el nem érő valószínűségnek vagy lehetőségnek kell tekinteni. „Bárkiről” azonban nem lehet adatszolgáltatást teljesíteni anélkül, hogy a gyanú valamely reális szinten nem merül fel vele szemben. Ha ezt nem követeljük meg, menlevelet adunk a totális adatgyűjtés számára, ez pedig veszélyeztetné a polgári szabadságot.

A jelen ügy lényegét jelentő kérdésben korábban már állást foglaltam a Magyar Pszichiátriai Társaság elnöke megkeresése alapján annak jogszerűségéről, hogy egy bűnügy nyomozá-

sa során a rendőrség az egyik vidéki kórház pszichiátriai osztályától azt kérte, bocsássák rendelkezésükre az „ideggyógyászati kezelés alá vontak" listáját (45/A/1996. sz. ügy). Az Rtv. előzőekben ismertetett rendelkezéseire hivatkozva megállapítottam, hogy az érintettek információs önrendelkezési jogát sérti, ha alig körvonalazódó gyanú esetén a pszichiátriai kezelés alatt álló betegek széles körét mint lehetséges gyanúsítottakat vonják be a vizsgálatba. A rendőrség az ilyen széles körű információ kérésével nemcsak alkotmányos alapjogot sért, de rendszerint rossz nyomot is követ.

Egy — a mostanihoz hasonlóan országos nyilvánosságot kapott — ügyben a rendőrség egy ismeretlen újszülött csecsemő halála ügyében indított nyomozást, amelyet még a gyanú a minimális szintjét sem elérő körre kívánt kiterjeszteni. A tiszti főorvosi szolgálattól azt kérte a rendőrség, hogy a megye egészségügyi intézményei valamennyi környékbeli, terhességükkel orvost felkereső anyáról adjanak információt, azokról is, akik megszületett gyermekeinek sorsát az anyakönyvezés és a kötelező csecsemőgondozás okán a közigazgatás ismerhette. Ezt az adatkérést is jogellenesnek minősítettük.

A jelen vizsgálat eredményeinek összefoglalásakor hivatkoznom kell egy másik, a rendőrség rendészeti ellenőrzésével foglalkozó ügyre is (172/A/1996):

Az ORFK Rendészeti Osztályának munkatársai 1995. október 17-én kábítószer-ellenőrzés címén helyszíni vizsgálatot tartottak az egyik budapesti drogambulancián. A helyszíni ellenőrzést végzőket az érdekelte, hogy kik és mennyi Depridolt kapnak, az egész orvosi dokumentációt áttekintették, így a betegek személyi kartonját is. Megállapítottam, hogy az ORFK munkatársai jogellenesen tekintettek be a betegek személyes adataiba, és ajánlásomban felhívtam a figyelmet arra, hogy a kábítószer-függők gyógykezelésére szakosodott intézményekben fokozott körültekintéssel kell óvni a betegek személyes adatait. A pszichotrop anyagok felhasználásának rendőri rendészeti ellenőrzése a felhasználó intézményekre, annak munkatársaira, nem pedig az ott ápolt személyekre terjedhet ki. A rendőrség törvényi felhatalmazás hiányában drogbetegek adatait nem kezelheti, különleges adatot ebben a körben csak bűncselekmény elkövetésével gyanúsított személyről és csak a cselekményével közvetlen összefüggésben tarthat nyilván.

IV.

A beszerzett adatok, megismert tények alapján megállapítható, hogy — ellentétben a BRFK vezetőjének értékelésétől — a büntetőeljárás menetében az eljáró rendőri szervek többször is megsértették az adatvédelem alapelveit.

A BRFK Vizsgálati Főosztály Szervezett Bűnözés Elleni Osztály Vegyes Bűncselekmények Alosztályán tartott vizsgálat tapasztalatai alapján megállapítható volt, hogy más személy(ek) ellen kábítószerrel való visszaélés bűntette miatt folytatott eljárás során, gyanúsítottak és tanúk kihallgatásakor került a rendőrség látókörébe dr. Funk Sándor, akire nézve a vallomásokban terhelő adatok merültek fel. Az alapirat a K. L. ellen folyó ügy, amelyben a nyomozást 1997. szeptember 24-én rendelték el. A főorvos elleni nyomozást — a fenti információk ellenőrzése céljából — nem a VF SZBO indította, hanem a BRFK egy másik szerve, a Szervezett Bűnözés Elleni Osztály (SZBO). Az SZBO kezdeményezte, hogy a VF SZBO a BRFK egy harmadik szervétől, a Rendészeti Osztálytól kérjen kábítószer-rendészeti ellenőrzést, a kérelem kelte: október 10. A vizsgálati szerv az alapügyhöz kapcsolódóan — október 10-én — rendelt el házkutatást a főorvos által vezetett kórházi osztályon. A kihallgatási jegyzőkönyvekben szereplő állítások ellenőrzése céljából október 13-án, — egymástól nehezen elkülöníthetően — két rendőri szerv egy időben folytatott eljárást a kórházban: míg a rendészeti szerv a kábítószer felhasználást ellenőrizte, addig — ugyanott — a nyomozó szerv lefoglalta a betegek számítógépes nyilvántartásának kinyomtatott listáit (egyéb iratokkal együtt, „ömlesztve"). A lefoglalt iratok a vizsgálati szervhez kerültek, ahol azokat — hatósági tanúk jelenlétében — tételesen jegyzőkönyvbe foglalták. A következő házkutatás alkalmával őrizetbe vették a főorvost, akinek gyanúsítottkénti kihallgatására október 22-én 2.15-kor került sor. Ebben a házkutatásban már a vizsgálati szerv is részt vett. Miután kiderült, hogy az ismételt házkutatás során sem jutott a nyomozó hatóság azon adatok birtokába, amelyekre a vizsgált cselekmény elbírálásához ténylegesen szükség lehet, ezért október 29-én harmadszor is házkutatást tartottak, ekkor foglalták le a Depridollal kezelt betegek listáját. A nyomozás iratait (a beteglistát és a Depridol kezelésről vezetett listát) a nyomozó hatóság tagjain kívül megismerte a BM Rendvédelmi Főosztálya is, felügyeleti jogkörére hivatkozással azokat bekérte.

Nem állapítható meg egyértelműen, hogy melyik szerv az ügy gazdája. Jelenleg a VF SZBO, de a felderítési tevékenységet (benne a titkos információgyűjtést) az SZBO végzi, azaz az ügyben párhuzamosan két szervezet dolgozik. A két szervezet egy ügyszámon (bűnügyi számon) kezeli az ügyet. A meghallgatásokat az SZBO tartotta. A dr. Funk Sándor ellen folytatott eljárás még mindig a K. L. ügy részét képezi, nem különítették el.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a rendőrség október 13-án úgy foglalta le az 1996 januárja és 1997. október 13-a között kezelt betegek — különleges — adatait tartalmazó számítógépes listákat, hogy arra megfelelő jogi felhatalmazása nem volt. A nyomozati iratokból csak nehezen deríthető ki, hogy a főorvossal mikor közölték az alapos gyanút, pedig csak ezt követően szerezhette volna meg a rendőrség jogszerűen a Depridollal kezelt betegek adatait; (a gyanúsítotti kihallgatására nem a levélben szereplő október 21-én, hanem — a jegyzőkönyv szerint — 22-én hajnalban került sor).

A október 21-i házkutatásra — amelynek során drogbetegek kartonjait foglalták le — a gyanú közlése előtt történt, így erre az eljárásra is a törvényi előírás betartása nélkül került sor.

A főkapitány szerint a rendészeti egység eljárását az Rtv. 90. § *b)* és *f)* pontja alapozta meg. E rendelkezések célja — többek között — a kábítószer, pszichotrop anyag gyártására, kereskedelmére, szállítására, felhasználására, tárolására engedéllyel rendelkező személyek (jelen ügyben: az orvos) tevé-

kenységének ellenőrzése, nem a drogbetegek ellenőrzése. Mint azt már a hivatkozott ajánlásaimban hangsúlyoztam, az Rtv. 76. § (4) bekezdése alapján a rendőrség bűnüldözési és igazgatási feladatokhoz kapcsolódó adatkezelését egymástól elkülönítetten kell kezelni.

A beteglista október 13-i lefoglalásának jogalapjaként Berta Attila az Rtv. — előzőekben ismertetett — 84. § *j)* pontját jelöli meg. A rendőrségi törvény 84. § *j)* pontjára történő főkapitányi hivatkozás nem alapozza meg az intézkedések jogszerűségét, hiszen különleges adatokat csak meghatározott bűncselekmény elkövetésével gyanúsított személyek, (akik között az első két házkutatáskor a főorvos még hivatalosan nem szerepelt), továbbá a gyanúsított személyek kapcsolatai (akikhez csak a rendőrség kiterjesztő, jogellenes értelmezésében tartozik a betegek teljes köre) vonatkozásában kezelhet a rendőrség. A rendőrség nem vette figyelembe az Rtv. 80. §-át, amely meghatározza, hogy a rendőrség milyen bűncselekmények elkövetésével gyanúsított személyek különleges adatait kezelheti.

A beteglista lefoglalásra a célhoz kötöttség (Avtv. 5. §) elvének figyelmen kívül hagyásával — a totális adatgyűjtés tipikus példájaként — került sor, hiszen az eljáró hatóság nem tudta, hogy milyen betegségben szenvedő személyek adatait tartalmazzák e listák.

A büntetőeljárási törvény előírásainak megsértésével, a rendőrségi törvény egyes rendelkezéseinek félreértelmezésével, az adatvédelmi törvény egyes követelményeinek figyelmen kívül hagyásával, valamint az eljárásban részt vevő rendőrségi szervek feladatkörének tisztázatlansága miatt az eljáró rendőri szerv(ek) jogosulatlanul kezelik a kórház addiktológia osztályán kezelt betegek adatait, azaz:

— törvényi felhatalmazás nélkül olyan betegek személyes (illetve különleges) adatait foglalta le és használta, használja fel, akiknek semmiféle közük sincs sem az alapeljáráshoz, sem a későbbiekben dr. Funk Sándorra kiterjesztett nyomozáshoz;

— a főorvos által — Depridol tablettával — kezelt betegekre vonatkozó adatokat is olyan időpontban szerezte meg a nyomozó hatóság, amikor még a különleges adatok kezelésének törvényi feltétele (a főorvos gyanúsítottá nyilvánítása) még nem történt meg.

Az eljárás menetében adatvédelmi szempontból (is) kifogásolható egyéb eljárási cselekményeket foganatosított a nyomozó hatóság, amikor például egyszerre, egy időben végzett házkutatást és végeztetett kábítószer-rendészeti ellenőrzést, továbbá az eljárásnak az a módja is kifogásolható, hogy egy bűncselekmény felderítése során két szervezet (egy nyomozó és egy vizsgálati szerv) folytat eljárási cselekményeket (kihallgatásokat, házkutatásokat) úgy, hogy az egymáshoz való viszonyuk tisztázatlan.

A főkapitány szerint a beteglisták lefoglalására „a Be. 101. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján törvényesen került sor". E pont szerint a rendőrség lefoglalhatja a tárgyi bizonyítási eszközt, a Be. 82. §-a határozza meg azt, hogy mi minősül tárgyi bizonyítási eszköznek:

„(1) Tárgyi bizonyítási eszköz minden olyan dolog, amely a bizonyítandó tény bizonyítására alkalmas, így különösen az, amely a bűncselekmény elkövetésének nyomait hordozza, vagy a bűncselekmény elkövetése útján jött létre, amelyet a bűncselekmény elkövetéséhez eszközül használtak, vagy amelyre a bűncselekményt elkövették.

(2) E törvény alkalmazásában tárgyi bizonyítási eszköz a bizonyításra alkalmas irat, valamint minden olyan tárgy is, amely általában műszaki vagy vegyi úton adatokat rögzít (fénykép, film-, hangfelvétel stb.)."

Álláspontom szerint az addiktológiai osztály beteg- és Depridol-listája nem alkalmas „a bizonyítandó tény bizonyítására": K. L. bűnösségének megállapítására. A beteglistát és a Depridol-listát a rendőrség a főorvos gyanúsítottkénti meghallgatása előtt foglalta le. Véleményem szerint az osztály beteglistáját a rendőrség a főorvos gyanúsítottkénti meghallgatását követően sem foglalhatta volna le jogszerűen, azok nem hordozzák bűncselekmény elkövetésének nyomait, nem bűncselekmény elkövetése útján jöttek létre, eszközül sem használták bűncselekmény elkövetéséhez, azok nem a főorvos, hanem az osztály által készített és vezetett listák. A Be. 101. §-a határozza meg azt, hogy a rendőrség a tárgyi bizonyítási eszközön kívül még mit foglalhat le: azt, ami a törvény értelmében elkobozható, vagy amelynek a birtoklása jogszabályba ütközik. A 101. § (2) bekezdése szerint: „A lefoglalt dolgot a hatóság letétbe helyezi. A megőrzésről egyéb módon kell intézkedni, ha a dolog letétbe helyezésre nem alkalmas vagy ezt más fontos ok indokolja."

A rendőrség nem helyezte letétbe a lefoglalt beteglistákat. A megőrzésről egyéb módon sem rendelkezett, azokat — jogellenesen — a K. L. akta részeként kezeli és az eljárásban felhasználja, célja nem a tárolás, megőrzés volt, hanem a felhasználás.

A Be. és az Rtv. egyébként lehetővé teszi azt, hogy a rendőrség az eljárás lefolytatásához szükséges adatokat, információkat más szervektől vagy hatóságoktól hivatalosan megszerezze (kérje) — ez a felhatalmazás azonban nem azonos az információkat, adatokat hordozó dokumentumok lefoglalásával.

Az adatvédelmi törvény, az Rtv. és a Be. hivatkozott rendelkezéseinek megsértésén túl a rendőrség kifogásolt eljárása ellentétes az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1987. szeptember 17-én elfogadott, „a személyes adatok felhasználásának szabályozásáról a rendőri ágazatban" című R (87) 15. sz. Ajánlásának 2.1. pontjával is, e szerint:

„Személyes adatok felvételét rendőri célokra azokra az adatokra kell korlátozni, amelyek tényleges veszély elhárításához vagy meghatározott bűncselekmény megelőzéséhez szükségesek".

A jogszerűtlenül lefoglalt beteglista (vagy más módon beszerzett adatok) alapján — október 13 és 21 között — az iratok alapján kihallgattak (a rendőrfőkapitány szerint: „meghallgattak") olyan betegeket, akiket nem drogfüggőség miatt kezeltek az osztályon, és ennek során a főorvosra vonatkozóan is nyilatkoztatták őket.

Az ügyben eljáró rendőri szervek — a főkapitány levelében hivatkozott — egyik alapfeladatuk („bűncselekmények megelőzése, felderítése") ellátását is csak a jogszabályok betartásával szolgálhatják, a feladataik ellátására irányuló tevékenységük nem sérthet jogszabályokat.

V.

Az alábbi ajánlást teszem:

— A jogosulatlanul lefoglalt beteglistát a rendőrség adja vissza a kórháznak, az esetleges másolatokat semmisítse meg.

— A rendőrség vezetői gondoskodjanak arról, hogy a személyes adatok kezelése a rendőrségi aktákban követhető, ellenőrizhető legyen.

— A rendőrség számolja fel azt a gyakorlatot, hogy a különböző rendőrségi feladatokat ellátó szervek párhuzamosan végeznek hasonló jellegű cselekményeket, ez megnehezíti az ügyek irányítója, felelőse személyének meghatározását.

— A betegek jogainak érvényesítése érdekében, és az eljáró rendőri szervek jogszerű fellépésének segítése céljából felkérem a népjóléti minisztert, hogy az 1998. január 1-én hatályba lépő, egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 38. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazására tekintettel mielőbb szabályozza az egészségügyi intézményekben a betegek (és a kábítószer jellegű gyógyszerek) nyilvántartásait, a betegek adatvédelmi és személyiségi jogainak fokozott védelmével.

— A drogbetegeket gyógyító intézmények alakítsanak ki olyan betegnyilvántartási rendszert, amely alkalmas arra, hogy a pszichotrop anyagok felhasználásának rendészeti ellenőrzése során a betegek személyes adatai ne kerüljenek az ellenőrzést végző rendőri szerv birtokába.

— Felkérem az Országgyűlést, hogy a büntetőeljárásról szóló törvényjavaslat napokban elkezdett vitája során fogadjon el olyan garanciális rendelkezéseket a drogbetegek adatai védelme érdekében, melyek szükségességét a belügyminiszter és a népjóléti miniszter is elismerte korábban. A büntetőeljárásban a rendőrség a gyanú és a tanúk körének meghatározásakor, annak céljából, hogy a szakmai szempontok korlátozzák a személyes adatok felhasználását, alkalmazzon orvosszakértőket.

Budapest, 1997. december 9.

Dr. Majtényi László

(739/A/1997)

* * *

[Állásfoglalás a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Közalapítvány pályázati programjával kapcsolatos adatvédelmi kérdésekben]

Dr. Hegyesiné Orsós Éva
címzetes államtitkár
Budapest

Tisztelt Államtitkár Asszony!

A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány pályázati programja során jelentkező adatvédelmi problémákat tartalmazó levelét megkaptam, kérdéseire válaszom a következő:

1. „Van-e különbség az adatkezelő esetében hivatalos intézmény, államigazgatási szerv, magánszemély vagy civil szervezet között? A közalapítvány a Ptk. értelmében civil szervezet?”

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. § 7. pontja alapján adatkezelő valamely szerv vagy személy is lehet, közöttük a törvény nem tesz különbséget.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény nem ismeri a „civil szervezet” fogalmát. A civil szervezet alkotmányjogi, politológiai kategória, olyan szervezetet jelöl, melynek alapítója nem az állam, az állam valamely szerve, azt az Alkotmány 93. §-ában foglalt egyesülési jog alapján a polgárok hozzák létre. A Ptk. 74/G. § (1) bekezdése szerint „A közalapítvány olyan alapítvány, amelyet az Országgyűlés, a Kormány, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testülete közfeladat ellátásának folyamatos biztosítása céljából hoz létre. Törvény közalapítvány létrehozását kötelezővé teheti”. A közalapítványt nem polgárok hozzák létre, ezért nem tekinthető civil szervezetnek.

2. „Van-e joga a kuratóriumnak olyan pályázati adatlap elfogadására, amely nyílt kérdést tartalmaz a kisebbségi hovatartozásra?”

3. „Kizárható-e a pályázó, ha erre a kérdésre nem válaszol?”

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 7. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga és a kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető.

Az Avtv. alapján a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó adat, különleges adatnak minősül, ennek az a jelentősége, hogy csak akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli.

Álláspontom szerint a kisebbségi hovatartozásra vonatkozó kérdés szerepeltetése a támogatások elnyerését célzó pályázati adatlapokon nem sérti az Avtv. és a kisebbségi törvény előírásait. A pályázatokon való részvételre senki sem kötelezhető. A kisebbségi pályázati programok célja a kisebbségekhez tartozók támogatása, a pályázatot elbíráló szervezet szabályzatától, mérlegelésétől függ, hogy kizárja-e a pályázatból azokat, akik nem nyilatkoznak kisebbségi hovatartozásukról, vagy nem vallják magukat valamely kisebbséghez tartozónak. Véleményem szerint ebben az esetben a kizárás nem kifogásolható, mivel a pályázóktól elvárható, hogy az ilyen programokban történő részvétel során — nem a nyilvánosság, de az elbíráló szerv előtt — vállalják hovatartozásukat. Fontos azonban megjegyezni, hogy az adatkezelő köteles betartani az adatkezelésre (beleértve a továbbítást is), adatbiztonságra vonatkozó szabályokat, az adatkezelés célhoz kötöttségének elvére tekintettel az adatok csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhetők.

4. „A törvény 3. § (5) bekezdése — az érintett kérelmére indult eljárásban a szükséges adatainak kezeléséhez való hoz-

zájárulását vélelmezni kell, amely tényre az érintett figyelmét fel kell hívni — vonatkoztatható-e a pályázatra is?"

Igen, de a pályázókat egyúttal tájékoztatni kell arról, hogy a hovatartozásukra vonatkozó adatra a pályázat elbírálásához van szükség. A tájékoztatóban az adatkezelőnek (a pályázat kiírójának) nyilatkoznia kell arról, hogy ezt az adatot nem továbbítja, mások számára nem teszi hozzáférhetővé, továbbá arról is, hogy a pályázat elbírálását követően, a célhozkötöttség követelményeit tiszteletben tartva, mikor fogja törölni az adatot.

Budapest, 1997. január 14.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(611/A/1996)

* * *

[Válaszlevél direkt marketing tevékenységgel kapcsolatos panaszra]

[...] úrnak
Bácsalmás

Tisztelt Uram!

1997. március 7-i keltezésű beadványára — melyhez mellékelte a Központi Nyilvántartó és Választási Hivatalnál kezdeményezett adatletiltása ellenére kapott, névre szóló reklámanyagot és kérte az ügy kivizsgálását — az alábbiakban válaszolok:

A Központi Nyilvántartó és Választási Hivatal (KÖNYV) másolatban mellékelt levele bizonyítja, hogy adatletiltási nyilatkozatát — az Ön által hivatkozott 1992. évi LXVI. törvény előírásainak megfelelően — a KÖNYV bejegyezte.

A kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény azonban a közvetlen üzletszerző (direkt marketing) tevékenységet végző szervek számára — kapcsolatfelvétel céljából — három forrásból teszi lehetővé a név- és lakcímadatok megszerzését az érintettek előzetes beleegyezése nélkül:

a) az országos személyiadat- és lakcímnyilvántartásból,

b) nyilvános címjegyzékekből és kiadványokból — feltéve, ha azok szerkesztésekor vagy adategyeztetésekor az érintettet tájékoztatták a direkt marketing (DM) célú adatfelhasználás lehetőségéről és a letiltás jogáról —, valamint

c) más, DM tevékenységet végző cégektől, amennyiben az érintett az adat átadását az erről szóló előzetes tájékoztatás után nem kifogásolta vagy tiltotta meg.

Az 1992. évi LXIII. (adatvédelmi) törvény hatálybalépése után — az 1995. évi CXIX. törvény hatálybalépéséig — ilyen tevékenységet legálisan végezni nem lehetett; a meglévő (az érintettek belegyezése nélkül tárolt) címlistákat — elvileg — meg kellett semmisíteni. Tekintettel azonban a név- és címlisták kiterjedt feketepiacára és a szankciók elmaradására, az 1995. évi CXIX. törvény a meglévő címlisták legalizálására (tehát az érintettek tájékoztatására) avagy megsemmisítésére egyéves határidőt adott, amely 1997 januárjában járt le.

Az Ön beadványából és a beadványához mellékelt reklámanyagból megállapítható, hogy a reklámanyagot a [...] Kft. a törvény által biztosított „türelmi időszak" alatt küldte, tehát az 1995. évi CXIX. törvény által előírt tájékoztatási kötelezettség teljesítése még nem kérhető számon e küldemény vonatkozásában.

A jelenleg hatályos szabályozás alapján a kapcsolatfelvétellel egyidejűleg ugyanis (tehát minden kéretlenül kapott postai küldeményben) a címzettet írásban tájékoztatni kell arról, hogy a megkereső az adatokat milyen forrásból szerezte, milyen célra, meddig és hogyan használja fel, van-e adatátadási szándéka, igénybe vesz-e közreműködőt, valamint arról, hogy a címzettnek jogában áll adatainak felhasználását a megjelölt célra vagy annak tetszőleges részére bármikor, indokolás nélkül megtiltani.

Az 1995. évi CXIX. törvény alapján tehát Önnek joga van adatainak további felhasználását megtiltani a direkt marketing tevékenységet végző cégnél, de ehhez Önnek kell közvetlenül ahhoz a céghez fordulnia, amely reklámaival zaklatja Önt. Javaslom, hogy írjon egy ajánlott levelet a [...] Kft.-nek, amelyben kéri, hogy töröljék nevét és címét a címlistájukról.

Mivel a polgárok nagy része sajnos akarata ellenére számos áruküldő és reklámcég címlistáján szerepel, Önnek sem elegendő adatait csak a KÖNYV-nél letiltatnia, a reklámanyagok küldése csak akkor fog megszűnni, ha Önnek türelme van minden újabb cég megkeresésére válaszolni és kérni adatai törlését és megtiltani azok továbbadását. Ha a megkeresésekre következetesen válaszol, az Ön neve és címe egy idő után már nem szerepelhet semelyik cég címlistáján — legalább is a törvényesen és tisztességesen működőkén.

Amennyiben a [...] Kft. vagy más cég az Ön rendelkezése ellenére sem szünteti meg az Ön zaklatását, panaszával hivatalomhoz fordulhat, ügyében a vizsgálatot lefolytatom.

A törvényes tájékoztatási kötelezettségüket elmulasztó direkt marketing cégeket ellenőrzöm, jogszerűtlen tevékenységük ellen a rendelkezésemre álló eszközökkel fellépek.

Budapest, 1997. április 26.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(172/A/1997)

* * *

Jelentés
az APEH Zala Megyei Igazgatóságánál folytatott 1997. április 14-i adatvédelmi biztosi vizsgálatról

[...]

Az adatvédelmi biztos 1997. április 14—15-i Zala megyei látogatása és vizsgálatai részeként sor került az Adó- és Pénzügyi Ellenőrző Hivatal megyei igazgatóságánál a személyes adatokkal kapcsolatos adatkezelés vizsgálatára.

A vizsgálat célja volt egyfelől részletesen áttekinteni a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti közcélú felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. („1%-os") törvény gyakorlati végrehajtását, ezen belül a rendelkezéseket tartalmazó külön borítékok felbontásának gyakorlatát, a borítékok és a rendelkező nyilatkozatok elkülönített tárolását, a rendelkezésre vonatkozó adatok számítógépes feldolgozását, más adózási adatokkal való összekapcsolását, másfelől általánosságban tájékozódni az igazgatóság néhány személyes adatokat érintő adatkapcsolatáról és adatkezelési gyakorlatáról. [...]

[...] Az igazgatóságon tájékoztatottak arról, hogy mintegy 71 ezer Zala megyei SZJA bevallást dolgoznak fel, ebből kb. 20 ezer tartalmaz 1%-os rendelkezést. A feldolgozás teljes folyamata központi utasítások alapján történik — beleértve a központi szoftver alkalmazását is —, a helyi szervre önállóan csak szervezési jellegű feladatok hárulnak.

A rendelkezést tartalmazó borítékok felbontása még nem történt meg, csak külön helyezésük és az adóbevalláson a rendelkezés tényének jelzése. E borítékok felbontása és feldolgozása csak az — egyénileg, illetve a munkáltatók által beküldött — alapbizonylatok feldolgozása után kezdődik meg. A felbontással egyidejűleg a borítékra és a nyilatkozatra is rákerül majd kapcsolati kódként az egyedi vonalkód, ezt követően a külön borítékot és a rendelkezési nyilatkozatot elkülönítve tárolják.

Általános problémát jelent az 1%-os törvény végrehajtásával kapcsolatban, hogy a központi APEH-szabályozások késve érkeztek, ami egyenes következménye a törvény körüli politikai viták elhúzódásának, a törvény 1996 utolsó napjaiban történt meghozatalának. A végrehajtást késleltető tényezők következtében a nyomtatványcsomagot is csak január 25. körül tudta szétküldeni az Igazgatóság.

A csak február végén, illetve március elején érkező utasítások miatt (amelyek többek között egyértelművé tették az érvénytelen rendelkezések elbírálását és kezelését) a munkatársak részben felesleges munkát végeztek. Ez fordult elő például a mintegy 1—200 utólag, postai úton beküldött rendelkezés esetében (ezek egy részénél a rendelkező a rendes postai borítékra írta rá a személyi adatait, személyi számát; más részük a postai borítékba még egy borítékot helyezett), továbbá a bevallással együtt, de külön boríték nélkül érkezett rendelkező nyilatkozatok esetében, amelyeket a későbbi feldolgozásra előkészítettek; — ezeket utólag az APEH utasítása egyaránt érvénytelennek nyilvánította.

Az esetleges visszaélések elkerülésére az APEH vonatkozó utasítása [5/1997. (AEÉ4)] is tartalmaz előírásokat (a rendelkezések feldolgozását tilos bérmunkába kiadni; a borítékot és a nyilatkozatot ugyanazon személy számára egyidejűleg hozzá nem férhető módon kell tárolni), ezeket az előírásokat a helyi igazgatóság szervezési megoldásokkal érvényesíti. (A munkáltatóknál előforduló esetleges visszaélések megakadályozására a rendelkezés megtörténtét — egy márciusi előírás szerint — egy külön listán aláíratják a rendelkezővel.) [...]

A megbeszélést követően végigjártuk az épületet, amely a lehetőségekhez képest jól kialakított, de szűkös; a megyei igazgatóság közös épületben való elhelyezésére egyelőre nincs esély. Az adóbevallások felbontására, tárolására (beleértve az 1%-os rendelkező nyilatkozatok tárolását is) elegendő hely áll rendelkezésre a tetőtérben kialakított helyiségekben. Az ügyfélfogadási helyiség kialakítása és mérete nem teszi lehetővé a bizalmas kommunikációt, de — a munkatársak elmondása szerint — az ügyfél kérésére felajánlják az irodában folytatott beszélgetés lehetőségét is, noha ez nyilvánvalóan feltartja az irodában egyébként dolgozó munkatársat. A különböző korú eszközökből álló számítástechnikai és adatkapcsolati rendszer műszaki kialakítása a tájékoztatás szerint megfelelően szolgálta a megyei igazgatóság eddigi feladatait, az 1%-os törvény végrehajtását érintő hardver és szoftver rendelkezésre állását nem vizsgáltuk. [...]

Általános tapasztalatként értékelhető, hogy az APEH az 1%-os törvény végrehajtásában igyekezett az adatvédelmi szempontokat érvényesíteni, az alkalmazott eljárás azonban nem tekinthető garanciális szempontból véglegesen kidolgozott megoldásnak, a késedelem pedig nehéz helyzetbe hozta a végrehajtókat, részben pedig felesleges munkát jelentett számukra. A feldolgozáshoz alkalmazott számítógépes program tekintetében további tájékoztatást tartunk szükségesnek. A végrehajtás jövő évi rendszerének kidolgozására az adóigazgatásnak időben fel kell készülnie.

A vizsgálat során folytatott megbeszéléseinket felhasználtuk arra is, hogy információt adjunk az adatvédelmi biztossal való kapcsolattartás néhány lehetőségéről, s többek között felhívtuk vendéglátóink figyelmét az elutasított kérelmek bejelentésének törvényi kötelezettségére. [...]

Budapest, 1997. április 29.

(Dr. Varga Ilona)
(Dr. Székely Iván)

(247/H/1997)

* * *

[Tájékoztatás egy mobiltelefon-szolgáltató előfizetői szerződéseivel kapcsolatos vizsgálat eredményeiről]

[...] úrnak
Békéscsaba

Tisztelt Cégvezető Úr!

1996. július 2-án kelt beadványára válaszolva, az Ön által kezdeményezett vizsgálat eredményéről az alábbiakban tájékoztatom:

A vizsgálat során megkerestem Emri Gussi urat, a Pannon GSM Távközlési Rt. vezérigazgatóját, valamint állásfoglalást kértem a Belügyminisztérium Informatikai és Adatvédelmi Főosztályának vezetőjétől, és Dr. Krupanics Sándortól a Hírközlési Főfelügyelet elnökétől.

A Pannon GSM Rt. vezérigazgatója megkeresésemre a következő tájékoztatást adta:

A Pannon GSM Rt. mint mobil távközlési szolgáltató, a tevékenységére vonatkozó koncessziós szerződés, illetve a

távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény 8—13. §-ai szerint köt szerződést az előfizetőkkel.

A mobiltelefon használata során aránytalanul sok visszaélés történik. Több száz esetben előfordult az, hogy hamis, vagy hamisított iratokat kívántak felhasználni, illetve használtak fel előfizetői szerződés megkötésekor és a szolgáltatás ellenértékét a szolgáltató olyan személyen vagy szervezeten követelte, amely a szolgáltatást nem vette igénybe.

A szerződés megkötésekor a visszaélések megakadályozása — az előfizetők megfelelő azonosítása — érdekében van szükség magánszemély esetében a személyi igazolvány, nem magánszemély ügyfél esetén a vállalkozói igazolvány, cégbírósági bejegyzés, aláírási címpéldány bemutatására. A fenti dokumentumokról készült másolatok későbbiekben a visszaélések bizonyítására szolgálnak.

A Pannon GSM Rt. munkatársaival történt megbeszélés során azt a tájékoztatást kaptam, hogy az Rt. az előfizetői szerződés megkötését sem elvileg, sem gyakorlatilag nem köti a magánszemély ügyfél személyi igazolványának lemásolásához, azaz a szolgáltatást az az előfizető is jogosult igénybe venni, aki a másolat készítéséhez nem járult hozzá. [...]

Magánszemély ügyfelek személyi igazolványáról a Pannon GSM Rt. csak az érintett beleegyezésével készíthet fénymásolatot. Ha az állampolgár nem járul hozzá a másolat elkészítéséhez, a távközlési szolgáltató a szerződés megkötését jogszerűen nem utasíthatja el. Az ügyben kialakított álláspontomról értesítettem a Pannon GSM Rt. vezérigazgatóját, valamint a Hírközlési Főfelügyelet elnökét.

A Pannon GSM Rt. jogi képviselője szerint nem zárható ki, hogy az Ön esetében a Pannon GSM Rt. szerződéses partnere, viszonteladója szerződéses jogain túllépve, a Pannon utasításait figyelmen kívül hagyva járt el. A hasonló esetek jövőbeni elkerülése végett a Pannon GSM Rt. ígéretet tett, hogy ismételten fel fogja hívni szerződéses partnerei figyelmét a jogszabályok betartására.

Budapest, 1997. július 14.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(264/A/1997)

* * *

[Állásfoglalás a tervezett Országos Felsőoktatási Hallgatói Adatbázis koncepciójáról]

Dr. Dinya László
helyettes államtitkár
Művelődési és Közoktatási Minisztérium
Budapest

Tisztelt Államtitkár-helyettes úr!

Az alábbiakban röviden összefoglalom az Adatvédelmi Biztos Irodájában 1997. június 27-én, a tervezett Országos Felsőoktatási Hallgatói Adatbázis tárgyában folytatott megbeszélésen kifejtett álláspontunkat. A megbeszélésen a Művelődési és Közoktatási Minisztérium képviseletében Gál Ágnes, Németh Vilmos, valamint Csépai János, az Adatvédelmi Biztos Irodája részéről Dr. Majtényi László adatvédelmi biztos és Dr. Székely Iván főosztályvezető vett részt.

1. A részünkre korábban megküldött koncepció és az MKM képviselőinek szóban kifejtett érvei ismeretében jogosnak ítéljük az Adatbázis létrehozásának két fő indokát — nevezetesen az állami támogatások felhasználásának ellenőrzését és az egyetemközi áthallgatásokból adódó kredit-transzfer menedzselését —, azonban megítélésünk szerint e feladatok nem igénylik egy központi, centralizált adatbázis felállítását, s a rendszer megvalósítása nem járhat a hallgatók információs önrendelkezési jogának aránytalan korlátozásával.

Különösen nem tartjuk indokoltnak egy minisztériumi nyilvántartás létrehozását, amely révén központilag követhetővé válik, hogy melyik egyetemi polgár mikor, hol és milyen képzésben vesz részt, milyen eredménnyel, milyen tárgyakat hallgat, tanulmányait milyen indokkal szüneteltei vagy folytatja, hol mennyi támogatásban részesül, esetleg hogy milyen fegyelmi vagy kártérítési ügyekben érintett.

Véleményünk szerint a tervezett rendszer funkcióit nem egy központi adatbázis kiépítésével, hanem egységes elveken alapuló autonóm egyetemi adatbázisok rendszerének létrehozásával és szigorú célhozkötöttségen alapuló korlátozott összekapcsolhatóságukkal célszerű ellátni. Az adatbázisok felépítésére és adattartalmára vonatkozó egységes követelményeket jogszabály határozhatja meg.

2. A célhozkötöttségnek nemcsak általánosságban kell érvényesülnie (például a támogatás-ellenőrzés, a statisztika, vagy a kredit-transzfer eltérő adatigényének meghatározásában), hanem minden adatfajta, minden lekérdezés, illetve a rendszer minden igénybe vett funkciója vonatkozásában is. Ehhez — már a rendszer tervezésékor — célszerű részletes funkcionális elemzést készíteni a teljes rendszerre, amely az adatkezelés „folyamatos legitimációjának” alapjául szolgálhat.

Az elemzésnek fel kell tárnia, hogy a rendszer melyik pontján milyen adatok vannak, milyen formában, kinek a számára megismerhetően; szükséges-e minden adat megismerhetősége (sőt, léte) azon a ponton a meghatározott funkció ellátásához; honnan származik az adat, hova továbbítják, meddig szükséges a tárolása; a tárolás egyedi, nevesített formában szükséges-e, vagy kódolt, időlegesen anonimizált — de elvileg személyes — formában (például idősoros statisztikák számára); mikor lehet a személyes adatot véglegesen anonimizálni, mikor válik statisztikai adattá, mekkora mintát kell venni a statisztikai anonimitás biztosításához, milyen csoportosításban lehet publikálni a statisztikai adatokat az egyedi azonosíthatóság szempontjából, stb.

Általános elv, hogy személyes adatok esetén minden funkcióhoz a cél eléréséhez szükséges minimális adatmennyiség minimális ideig történő kezelését kell rendelni. További általános elvnek tekintendő, hogy az állami szervek nem láthatnak neveket és azonosítható személyekre vonatkozó adatokat, hanem csupán kódokat, azonosítókat — amelyek ugyanakkor

lehetővé teszik, hogy az állam ellenőrizze: a kód „birtokosa" például nem vesz igénybe a számára járónál több kedvezményt, továbbá biztosítják akár naprakész statisztikák készítését is. A kódok rendszerét úgy kell kialakítani, hogy egyetlen (állami) adatkezelő se tudja önmagában visszafejteni egy nyilvántartott személy összes kódolt adatát.

A tervezett rendszer funkcióiból következően sok esetben elegendő, ha a lekérdezések nem konkrét adatokra, hanem csupán valaminek a tényére, meglétére vagy hiányára, kategóriájára irányulnak: például hogy a hallgatónak van-e már hallgatói azonosítója, részt vesz-e más felsőoktatási intézmény képzésében, milyen jellegű a képzés, kap-e juttatásokat; másutt felvett-e kreditpontos (elismerendő) tárgyakat stb.

3. Csak a fenti megszorításokkal és garanciákkal tartjuk elfogadhatónak minden felsőoktatásban részt vevő hallgató egyedi, egységes rendszer szerinti, hallgatói történetét végigkövető azonosítását, valamint az ezen alapuló — a kedvezmények igénybevételéhez használható — diákigazolvány kibocsátását. Az igazolvány kiadását azonban ne egy központi — a hallgatói adatokat és a mesterséges azonosítókat, kódokat nyilvántartó — szerv végezze, hanem az a felsőoktatási intézmény, ahol a diák belép a felsőoktatásba.

4. A kredit-transzfer indokolttá teszi a hallgatók különböző felsőoktatási intézményekben keletkezett adatainak — korlátozott — összekapcsolását, figyelembe véve ugyanakkor az intézmény- és tárgyválasztás esetleges szenzitivitását, valamint a felsőoktatási intézmények autonómiáját is. Az egyetemi rendszerek összekapcsolásának (és főleg az MKM számára történő adattovábbításnak) kevés kivétellel kapcsolati kódokon célszerű történnie.

A kapcsolatok adattartalmát illetően javasolható megoldás, hogy a hallgató (első) alapképzésének intézménye tudomást szerezzen arról, hogy a hallgató más intézményben hol, milyen tárgyat vett fel, a kiegészítő képzést nyújtó intézmények is tudjanak arról, hogy a hallgatónak hol és milyen az alapképzése, azonban a kiegészítő képzést nyújtó intézményeknek már nem indokolt ismerniük egymás hallgatói adatait. Ez nem jelenti azt, hogy az indexet aláíró tanár bármelyik intézményben ne ismerhetné meg a hallgató máshol hallgatott tárgyait és tanulmányi eredményeit, de erről az egyetem — alapos indok és célhozkötöttség nélkül — ne vezessen nyilvántartást.

Természetesen egyes sajátos célokhoz (például a minisztérium által közvetlenül nyújtott ösztöndíjak odaítéléséhez) az MKM is kezelhet hallgatói személyes adatokat, ezek köre azonban — a célhozkötöttség figyelembevételével — korlátozott.

5. A vázolt elveken alapuló rendszer informatikai megvalósításához nemcsak az egyszerű, kis számításigényű kapcsolati kódok alkalmazhatók, hanem a korszerű PET-ek (Privacy Enhancing Technologies) eszköztára is, köztük a bioscrypt, a különféle „egyirányú" rejtjelezési technikák, a kulcsletéti rendszerek, a „hitelesítés azonosítás nélkül" technológiák stb. A rendszer járulékos előnye lehetne a korszerű PET-ek gyakorlati alkalmazása egy innovatív környezetben, az információs technológia és az információs önrendelkezés elveinek összehangolása, a PET-ek használatára nevelés. Úgy véljük, az MKM vezetésének törekvéseivel, az általa képviselt elvekkel is összhangban lenne egy olyan korszerű informatikai rendszer kifejlesztése, amely demonstrálná az állami feladatok teljesíthetőségét az egyetemi polgárok alkotmányos jogainak, önrendelkezésének tiszteletben tartása mellett is.

A fenti elveknek világosan tükröződniük kell a rendszer tervezőinek és megvalósítóinak szóló feladatok meghatározásában is. Nem lehet csupán „hagyományos", csak az adatokra, a megbízó közvetlen igényeire alapozott rendszertervet készíteni, alapvető értékként és technikai követelményként kell megfogalmazni az érintett személyek adatvédelmi jogainak tiszteletben tartását.

6. A felsőoktatási törvény 2. számú melléklete felsorolja azokat a hallgatói adatokat, amelyek kezelésére a felsőoktatási intézmény jogosult. Vélhetően a központi minisztériumi adatbázis kialakítására tekintettel került a melléklet szövegébe 1997. márciusi hatállyal az a kiegészítés, mely szerint „A hallgatók nevét, születési helyét és idejét tartalmazó adatokról készült nyilvántartás adatait a Művelődési és Közoktatási Minisztérium nyilvántartása számára az adatvédelmi törvény rendelkezései szerint át kell adni".

E törvénymódosítás — törvénysértő módon — nem került véleményezésre az adatvédelmi biztoshoz. Megjegyzem, hogy az idézett mondat (melynek tartalmával a fentiekből következően nem értünk egyet), önmagában nem nyújt jogalapot a központi adatbázis céljait szolgáló adatátadásra, mivel szövegezése éppen az adatvédelmi törvény rendelkezései szerinti átadásra hivatkozik.

Budapest, 1997. július 21.

Üdvözlettel:
Dr. Székely Iván

(274/K/1997)

* * *

[Állásfoglalás a közmunkaprogramokban résztvevők etnikai hovatartozásának nyilvántartásáról]

Dr. Halmos Csaba
a Közmunkatanács elnöke
Munkaügyi Minisztérium
Budapest

Tisztelt Elnök úr!

1997. július 23-án kelt levelére, melyben a közmunkaprogramokban résztvevők kisebbségi — elsősorban roma — hovatartozásának nyilvántartási lehetőségeiről kéri tájékoztatásomat, az alábbiakban válaszolok:

Az Alkotmány és a hatályos törvények alapján az állam alapvetően nem vezethet nyilvántartást polgárai nemzetiségi, etnikai hovatartozásáról. Ezek az adatok a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. (adatvédelmi) törvény értelmében az ún.

különleges adatok körébe tartoznak, melyek kezelésére a többi személyes adaténál szigorúbb szabályok vonatkoznak [2. § 2. *a)* pont]. [...]

A cigány származás nyilvántartását tehát elvben törvény is csak korlátozott céllal rendelhetné el (s természetesen a Közmunkatanács nyilvántartása sem az itt felsorolt célokat szolgálná).

Elvi lehetőségként felmerülhet minden egyes nyilvántartandó személy írásbeli hozzájárulása, de ez a gyakorlatban kivihetetlen lenne, egyrészt a hozzájárulás beszerzésének vitatható körülményei miatt, másrészt azért, mert nem feltételezhető, hogy mindenki hozzájárulását adja, harmadrészt pedig azért, mert ebben az esetben a hozzájárulás megszerzésének — a romák előzetes minősítését, „megbélyegzését" elkerülendő — a programok minden részvevőjének nemzetiségi, etnikai hovatartozására ki kellene terjednie.

A romák részvételét a közmunkákban tehát csak olyan módszerekkel lehet a gyakorlatban regisztrálni, amely nem egyéni azonosításon, megítélésen alapul. Nem tehet például megkülönböztető jelet a munkaügyi központ a cigány munkavállaló adataihoz. Az egyes közmunkákban való részvétel statisztikai mérésére alkalmas lehet a munka megfelelő szintű áttekintésével rendelkező vezető jelentése a romák részvételének számáról, arányáról, ez azonban nem alapulhat egyéni azonosításon. Figyelemmel a csoporton belüli azonosíthatóságra, célszerű a statisztikai egység méretét (amelyből az összesített adatok származnak és rögzítésre kerülnek) megfelelően nagyméretűre választani.

Az adatokkal való visszaélések (például a romákkal szembeni esetleges atrocitások) lehetőségének elkerülésére, továbbá az állam ismereteinek korlátozására állampolgárainak mint egyéneknek nemzetiségi, etnikai hovatartozásáról indokolt a célhozkötöttség szigorú alkalmazása még a statisztikai adatoknál is: csak a törvényes cél eléréséhez szükséges minimális adattartalom kerüljön a központi szerv számára továbbításra. Így például a Közmunkatanács számára az egyes nevesített közvetítők, akciók roma részvételi adatai valószínűleg nem feltétlenül szükségesek, csak a megfelelő bontású körzeti, területi adatok.

Hasonló megfontolásoknak kell érvényesülniük a statisztikai adatok nyilvánosságra hozatalánál is; a publikált adatok lehetőleg minél nagyobb csoportra vonatkozzanak.

A nemzetiségi, etnikai hovatartozással kapcsolatos adatok még statisztikai formában történő kezelése is alapos megfontolást, komoly szakmai felkészültséget igényel. Az adatvédelmi kérdéseken kívül számos módszertani problémát kell megoldani — például, hogy egyáltalán ki tekinthető cigánynak.

Természetesen a tudományos kutatás jogosítványai e téren is kevésbé korlátozottak az állami nyilvántartókéinál, noha a különleges adatok védelmére vonatkozó alapvető szabályok a kutatás esetében sem hághatók át. A programok hatékonyságának, megítélésének mérésére igénybe vehetők a társadalomtudomány kutatási módszerei, például az (explicit beleegyezésen alapuló) interjúk készítése.

A problémához kapcsolódóan felhívom még szíves figyelmét a Művelődési és Közoktatási Minisztérium szakmai előkészítő munkájára is, amelyet a cigány tanulók adatainak követhetősége tárgyában végzett.

Budapest, 1997. szeptember 15.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(541/K/1997)

* * *

[Állásfoglalás társasházi közgyűlésen elhangzottak magnetofonfelvételre rögzítéséről]

[...]
Budapest

Tisztelt Asszonyom!

1997. szeptember 12-én kelt újabb levelére — melyben arra kér választ, hogy személyiségi jogokra hivatkozva megtilthatja-e a közös képviselő a társasházi közgyűlésen elhangzottak magnetofonfelvételre rögzítését — az alábbiakban válaszolok:

A közös képviselőnek mint a közgyűlés által választott tisztségviselőnek tűrnie kell a közgyűlésen elhangzottak technikai eszközökkel (például magnetofonnal) végzett rögzítését, ezt személyiségi jogaira hivatkozva nem tilthatja meg, az így készült felvétel azonban csak korlátozott körben és célra használható fel.

Mind a társasházakról szóló hatályos törvényerejű rendelet (1977. évi 11. tvr.), mind az új társasházi törvényjavaslat előírja, hogy a közgyűlésről jegyzőkönyvet kell készíteni. A jegyzőkönyv-készítés célja a közgyűlésen történtek rögzítése, valamint az, hogy a történteket a távol maradt tulajdonostársak is megismerhessék. Célja továbbá, hogy a közgyűlés eseményei később is visszaidézhetők legyenek, s hogy ellenőrizhetővé váljon a közgyűlés határozatainak végrehajtása.

A jegyzőkönyvvezetés módját, részletes szabályait a közgyűlés meghatározhatja: úgy is állást foglalhat, hogy a magnetofonfelvétel készítése szükségtelen, úgy is, hogy az szükséges.

Amennyiben a felvétel a jegyzőkönyvkészítés célját szolgálja, s azt a közgyűlés szükségesnek tartja, a felvétel készítését a közös képviselő nem tilthatja meg. A felvétel azonban — a belőle készült jegyzőkönyvekhez hasonlóan — kizárólag a tulajdonostársak számára megismerhető, s adatvédelmi szempontból csak akkor lehet azt külső személyekkel megismertetni, számukra átadni, vagy nyilvánosságra hozni, ha ahhoz a felvételen szereplő mindegyik személy hozzájárulását adta.

Amennyiben a felvétel biztonságos és minden érintett által elfogadott őrzése megnyugtatóan nem oldható meg, és emiatt a felvétel esetleges átadásának, nyilvánosságra hozatalának lehetősége viták forrása lehet, célszerű a felvételt azt követően

letörölni, hogy lejegyzése vagy kivonatolása megtörtént, a jegyzőkönyv tartalmát vita esetén egyeztették a hangfelvétellel, s a jegyzőkönyvet a ház tisztségviselői hitelesítették.

Felhívom szíves figyelmét, hogy amennyiben a közgyűlésen — a tulajdonostársak jóváhagyásával — más személyek is részt vesznek, a felvétel készítéséhez nekik is hozzá kell járulniuk.

Ami a közgyűlés, illetőleg a közös képviselő eljárásának szabályait illeti, azokat a még hatályos tvr. szerint az alapító okiratban kell meghatározni. (Az alapító okirat módosításához a tulajdonostársak mindegyikének egyetértése szükséges, s a módosítást az ingatlan-nyilvántartást vezető szervhez be kell jelenteni.)

Az előreláthatólag 1998 januárjától hatályba lépő új társasházi törvény szerint azonban a társasház szervezeti-működési szabályzatot is alkothat, amelynek módosításához elegendő a közgyűlés 2/3-os szótöbbsége. E szabályzatban célszerű meghatározni — az esetleges viták elkerülésére — például a közgyűlés részletes eljárási szabályait, így a jegyzőkönyvvezetés módját, a készített felvételek tárolását, törlését stb.

A számvizsgáló bizottság munkájának — levelében idézett — nehézségeivel kapcsolatban megjegyzem, hogy mind a hatályos, mind a várható új szabályok előírják, hogy a számvizsgáló bizottság a közös képviselő ügyintézését bármikor ellenőrizheti, sőt meghatározott esetekben a közgyűlést is összehívhatja. A tervezett új szabályozás szerint a számvizsgáló bizottság fogja véleményezni a közgyűlés elé terjesztett javaslatokat, így különösen a költségvetést és az elszámolást, valamint — az alapító okirat, illetőleg a szervezeti-működési szabályzat által meghatározott értékhatár felett — a bemutatott számlákat; sőt e bizottság fog javaslatot tenni a közös képviselő személyére és díjazására is.

Budapest, 1997. szeptember 26.

Üdvözlettel:
Dr. Székely Iván

(578/K/1997)

* * *

[Állásfoglalás halmozottan fogyatékos gondozottak adatainak közvélemény-kutatási célú felhasználhatóságáról]

[...]

Tisztelt Igazgató Asszony!

Beadványával kapcsolatban, melyben sérelmezi, hogy az [...] Rádió közvéleménykutatási céllal több súlyosan és halmozottan fogyatékos gondozottjukat kereste meg a vizsgálatot befejeztem, annak eredményéről az alábbiakban tájékoztatom:

Az [...] Rádió a Központi Nyilvántartó és Választási Hivataltól (KÖNYV) szerzett név- és lakcímadatokat, melyre a kutatás és közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1993. évi CXIX törvény felhatalmazást ad. Az eljárás nem volt jogsértő, tekintettel azonban az érintettek speciális helyzetére, megkerestem a KÖNYV Hivatal vezetőjét és tájékoztatását kértem az eset körülményeivel kapcsolatban.

Dr. Tóth Zoltán úr válasza a következőket tartalmazta:

„[egy kft.] 1997. március 28-án benyújtott kérelmében 2000 polgár név- és lakcímadatának szolgáltatását igényelte Hivatalunktól, a gazdasági társaság által működtetett [...] Rádió hallgatottságát vizsgáló kérdőíves felméréshez. A tevékenység folytatására való jogosultságot a gazdasági társaság igazolta, a név- és lakcímadatok kiválasztási ismérvének pedig az érintett polgárok nemét, életkorát és lakóhelyét jelölte meg. Az igénylő által megjelölt kiválasztási ismérvek alapján szolgáltatott név- és lakcímadatok között 36 fő sződligeti lakóhelyű, élő — adatletiltási jogát nem érvényesítő — magyar állampolgár adatai is szerepeltek. Tekintettel arra, hogy a személyiadat- és lakcímnyilvántartás nem tartalmaz különleges, az érintettek egészségi állapotára vonatkozó, továbbá a lakcím jellegének megállapítását biztosító adatokat, az Otthonban gondozottak adatszolgáltatásunkon alapuló megkeresése csak a törvényben biztosított adatletiltási jog érvényesítése esetében lett volna elkerülhető.”

Mindezek alapján — a jövőbeni hasonló helyzetek elkerülése érdekében — azt javaslom, hogy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény alapján a lakóhely szerinti illetékes jegyzőnél tegyen adatszolgáltatást korlátozó, illetve megtiltó nyilatkozatot az otthonban gondozottakra vonatkozóan.

A jegyző haladéktalanul, de legkésőbb öt munkanapon belül a korlátozást a nyilvántartásában átvezeti és továbbítja a KÖNYV Hivatalnak. A korlátozó nyilatkozatot annak megtételétől számított 60 napon belül a nyilvántartás valamennyi érintett szervénél — az aktív és passzív állományba — be kell jegyezni, és az adatszolgáltatásoknál a korlátozást figyelembe kell venni.

Budapest, 1997. október 9.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(346/A/1997)

* * *

[Felhívás könyvtári olvasók személyes adatainak törlésére a polgármester nyilvántartásából]

Kovács Jenő
polgármester úrnak
Szárliget

Tisztelt Polgármester úr!

Hivatalomhoz indítvány érkezett, amely kifogásolja az Ön rendelkezését, mely szerint a település könyvtárából a könyvekre vonatkozó forgalmat az olvasók nevével és aláírásával

együtt naponta a Polgármesteri Hivatalba a könyvtárosnak le kell adnia.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény értelmezése minden, az országban folyó adatkezelés esetén alkalmazni kell a rendelkezéseit. A személyes adatok körébe mindaz beletartozik, ami tetszőleges élő személlyel, az érintettel kapcsolatos bárminemű információt hordoz, függetlenül attól, hogy arra az érintett menynyire érzékeny, hiszen ez kizárólag tőle, egyéniségétől, körülményeitől, társadalmi helyzetétől, az adott tényállástól stb. függ [...]

A törvény szabályai szerint az adatkezelést törvény vagy a helyi önkormányzatnak a feladatkörében hozott rendelete rendelheti el. Az információs önrendelkezést mint állampolgári jogot törvény korlátozhatja, kifejezve az adatkezeléshez fűződő közérdeket. [...]

A fentiek értelmében a polgárok által olvasott művek, illetve olvasási szokásaik magánéletük, személyes adataik körébe tartoznak. Ezeknek az adatoknak a Polgármesteri Hivatalban való kezelése több szempontból nem felel meg az információs önrendelkezéshez való alkotmányos alapjog szabályainak.

Az adatvédelmi törvény 5. §-ának előírásai szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak.

Emellett csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

Az Ön által megnevezett célhoz nem szükséges az olvasók adatainak ismerete, ezért felhívom arra, hogy a bepanaszolt utasítását haladéktalanul vonja vissza, a már átvett adatlapokat semmisítse meg, és megtett intézkedéseiről írásban értesítsen.

Budapest, 1997. október 10.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(734/A/1997)

* * *

[Válaszlevél mobiltelefon-szolgáltató külső céggel végeztetett adatkezelésével kapcsolatos panaszra]

[...]
Budapest

Tisztelt Uram!

Beadványával kapcsolatban, melyben sérelmezte, hogy a Pannon GSM Rt. az előfizetői szerződés aláírását követően személyi igazolványának adatait egy külső cég közreműködésével ellenőriztette, álláspontom a következő. [...]

Jelen esetben — törvényi megengedés hiányában — kizárólag az érintett beleegyezése teheti jogszerűvé az adattovábbítást.

Az előfizetői szerződés tartalmazza is az előfizetőnek azon nyilatkozatát, miszerint hozzájárul, hogy a szerződéskötéskor a nyomtatványon közölt személyes adatait a Pannon GSM Rt. az Országos Személyi Adat- és Lakcímnyilvántartó Hivatalnál ellenőrizhesse, pontosíthassa.

Ezen hozzájáruló nyilatkozat alapján a Pannon GSM Rt. az előfizető adatait a népességnyilvántartás központi szervénél ellenőrizheti, de ezen ellenőrzést nem végeztetheti megbízott útján, mivel ekkor a megbízott részére át kell adnia az előfizető személyes adatait, ami törvénybe ütközik.

Álláspontomról tájékoztattam a Pannon GSM Rt. vzérigazgatóját és felszólítottam a jogsértő adatkezelés megszüntetésére.

Tájékoztatom, hogy az Avtv. 17. §-a alapján Ön jogainak megsértése esetén bírósághoz fordulhat. A 18. § alapján Ön az adatainak jogellenes kezelésével okozott kár megtérítését is követelheti. Vita esetén a kártérítési igény jogosságának és az esetleges kártérítés mértékének megállapítására a bíróság jogosult.

Budapest, 1997. október 14.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(564/A/1997)

* * *

[Állásfoglalás távközlő szervezet üzenetközvetítő szolgáltatásának adatvédelmi vonatkozásairól]

Dr. Fellegi Tamás úrnak
igazgató
MATÁV Rt.
Kormányzati kapcsolatok és szabályozás
Budapest

Tisztelt Igazgató Úr!

A MATÁV Rt. üzenetközvetítési szolgáltatásának adatvédelmi vonatkozásait érintő kérdésével kapcsolatosan álláspontom a következő.

A MATÁV Rt. az előfizetők — mint ügyfelek — személyes adatait a szolgáltatáshoz szükséges mértékben jogszerűen kezelheti. Távközlési szolgáltatóként nyilvánvalóan kezelnie kell azon előfizetők telefonszámát is, akik nem járultak hozzá személyes adataik továbbításához, illetve nyilvánosságra hozatalához. [...]

A levelében leírt módon történő üzenetközvetítéssel a MATÁV Rt. az előfizető személyes adatát — jelen esetben nyílt, vagy titkos telefonszámát — senki számára sem teszi hozzáférhetővé, így adattovábbításra, illetve nyilvánosságra hozatalra ilyen esetekben nem kerül sor.

Fentiek alapján látható, hogy az üzenetközvetítési szolgáltatás titkos telefonszámok esetében sem ütközik az Avtv. előírásaiba.

Mindezek mellett az a véleményem, hogy az ugyanazon előfizető részére történő gyakori üzenetközvetítés elérheti azt a mértéket, amely már zaklatásnak minősül, azonban ez nem adatvédelmi kérdés, így elbírálására hatáskörrel nem rendelkezem.

Budapest, 1997. november 7.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(736/A/1997)

* * *

[Válaszlevél a Magyar Autóklub adatkezelési gyakorlatával kapcsolatos panaszra]

[...]
Budapest

Tisztelt Uram!

Beadványával kapcsolatban, melyben a Magyar Autóklub adatkezelési gyakorlatát sérelmezte az alábbiakban tájékoztatom: [...]

A érintettek — jelen esetben a klubtagok — születési ideje személyes adatnak minősül, továbbítani csak abban az esetben lehet, ha az érintett ahhoz hozzájárul, vagy törvény azt megengedi.

A Magyar Posta Hírlapüzletági Igazgatósággal megkötött szerződés alapján a születési időt is tartalmazó tagazonosító számsor rendelkezésükre bocsátása sérti az adatvédelmi törvény azon rendelkezését, mely szerint csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

A személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait — ha törvény kivételt nem tesz — az adatkezeléshez fűződő más érdekek, ideértve a közérdekű adatok nyilvánosságát is, nem sérthetik.

Fentiekre tekintettel kértem a Magyar Autóklub főtitkárától Dr. Kovács Zoltán úrtól, hogy az adatvédelmi törvény szabályait sértő gyakorlat megváltoztatása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Főtitkár úr válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy intézkedése nyomán a tagazonosító a Magyar Posta részére a továbbiakban nem kerül átadásra, ennek következtében az Autósélet című lap címetikettjén sem szerepel a jövőben.

Budapest, 1997. november 10.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(322/A/1997)

[Válaszlevél a Történeti Hivatal adatkezelési gyakorlatával kapcsolatos panaszra]

[...]
Budapest

Tisztelt Uram!

A Történeti Hivatal adatkezelésével kapcsolatos beadványát megkaptam. Az indítványával kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatom:

Az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény 25/F. § (1) bekezdése szerint a Történeti Hivatal egyik fontos feladata, hogy biztosítsa — az e törvényben foglalt korlátokkal — az érintettek számára a róluk nyilvántartott adatok megismeréséhez való joguk gyakorlását. A fenti jogszabály és az adatvédelmi törvény is lehetővé teszi, hogy az érintett betekintési jogát törvény korlátozza. Ezen korlátok mások személyes adatainak védelme, illetve a titokvédelmi törvény alapján minősített adatok megőrzéséhez fűződő érdek.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény alapján az adatkezelő az érintett kérelmére köteles tájékoztatást adni az általa kezelt adatairól. A tájékoztatást az adatkezelő csak akkor tagadhatja meg, ha számára törvény ezt lehetővé teszi, azonban köteles annak indokait az állampolgárral közölni. A Történeti Hivataltól kapott átadás-átvételi elismervény sem a kérelem elutasításáról, sem pedig annak indokairól nem tesz említést, így jogosan feltételezhető, hogy a hivatal birtokában testvéréről csak az ott megjelölt dokumentumok vannak.

Tájékoztatom továbbá, hogy a Történeti Hivatal csak a volt BM III/III-as Csoportfőnökségnél, a budapesti vagy a megyei rendőr-főkapitányságok III/III-as osztályainál, illetve elődeiknél, valamint a volt BM Külügyi Osztály, Nemzetközi Kapcsolatok Osztálya, Belbiztonsági Osztály és a volt BM Határőrség Felderítő Osztály iratait, a volt Állambiztonsági Operatív Nyilvántartó Osztály saját keletkeztetésű iratait, a volt BM III. Főcsoportfőnökség és elődei, valamint a volt HM MNVK Felderítő Csoportfőnökség és elődei azon iratait őrzi, melyek az 1994. évi XXIII. törvény hatálybalépésekor az utódszervezetek, illetve a nemzetbiztonsági szolgálatok számára ügyviteli értékkel nem bírtak.

A Történeti Hivatal adatfeldolgozó és feltáró osztályának vezetője arról tájékoztatott, hogy a kérelmek teljesítésekor utalnak arra, hogy az iratanyag jelenlegi rendezettségi szintjén csak az átadás-átvételi elismervényben megjelölt dokumentumok állnak rendelkezésre. Amennyiben a feldolgozás során újabb iratok kerülnek elő, az állampolgárok kérelmére visszatérnek.

Ha Önnek határozott gyanúja van arra vonatkozóan, hogy az említett jogszabályokkal ellentétes módon nem bocsátottak rendelkezésére iratokat, kérem szíveskedjék erről értesíteni.[...]

Budapest, 1997. november 13.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(775/A/1997)

[Válaszlevél a Posta-takaréklevél kiváltásakor történő személyazonosítás ügyében]

[...]
Kecskemét

Tisztelt Asszonyom!

A Posta-takaréklevél kiváltásakor felmerült problémájával kapcsolatosan az alábbiakról tájékoztatom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 3. § (1) bekezdése szerint személyes adat akkor kezelhető, ha az érintett hozzájárult, vagy az adatkezelést törvény rendeli el.

Az ENSZ Bécsi Egyezményéhez történt csatlakozásával Magyarország nemzetközi jogi kötelezettséget vállalt a pénzmosás bűncselekménnyé nyilvánítására, illetve a pénzmosást tiltó jogszabályok megalkotására. E kötelezettségnek eleget téve fogadta el az Országgyűlés az 1994. évi XXIV. törvényt a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról. E törvény 2. § (1) bekezdése értelmében a pénzügyi szolgáltató szervezet kétmillió forintot elérő vagy meghaladó összegű, forintban vagy külföldi pénznemben történő készpénzbefizetéssel, illetve -kifizetéssel együttjáró ügyleti megbízást kizárólag olyan ügyféltől fogadhat el, aki az azonosságát igazoló okmányait a pénzügyi szolgáltató szervezetnek bemutatja, és akinek az azonosítását a pénzügyi szolgáltató szervezet elvégzi. A törvény megfogalmazza a regisztrálási kötelezettséget minden kétmillió forintot elérő vagy meghaladó készpénzes ügylet esetére.

E törvény alapján takarékbetétről szóló 1989. évi 2. törvényerejű rendelet 1. §-a is kiegészült egy bekezdéssel, amely kimondja, hogy a pénzintézet a betét feletti rendelkezési jogosultságtól függetlenül köteles az ügyfél személyazonosságát megállapítani.

Ez a rendelkezés nem érinti a tvr. 7. §-ában foglaltakat, mely, szerint a bemutatóra szóló, fenntartás nélkül elhelyezett takarékbetétet a pénzintézet az okirat bemutatója részére a felvételi jogosultság vizsgálata nélkül visszafizeti.

A bemutatóra szóló takarékbetét kifizetésekor tehát nem a takarékbetét felvételére való jogosultságot vizsgálják, ez az ügyfélazonosítási kötelezettség nem jelenti a bemutatóra szóló takarékbetétek, illetve értékpapírok bemutatóra szóló jellegének megváltoztatását, csupán a nagyobb összegű pénzmozgások nyomon követésére szolgál, a pénzmosás elleni küzdelmet segíti.

A törvény indokolása megfogalmazza, hogy az ügyfélazonosítás a pénzügyi szolgáltató szervezet kötelezettsége, nem jelenti tehát azt, hogy az ügyfél köteles lenne magát azonosítani, de jelenti viszont azt, hogy amennyiben az ügyfél nem azonosítja magát, a pénzügyi szolgáltató szervezet nem teljesítheti az ügyfél megbízását.

Mindezek alapján tehát megállapítható, hogy az ügyintéző jogszerűen járt el, amikor az ön személyazonosságát ellenőrizte, és ehhez kötötte a betét kifizetését.

Budapest, 1997. november 17.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(445/A/1997)

[Válasz egy éhségsztrájkot folytató HIV-prevenciós aktivista megkeresésére]

Rácz Terry Black
HIV-prevenciós aktivista
VÁNDOR HIV-Pozitív Gyermekekért
és Felnőttekért Alapítvány elnöke
Budapest

Tisztelt Terry Black!

Ön november 21-én faxot juttatott el hozzám, amelyben tájékoztat tervezett éhségsztrájkjáról és kéri támogatásomat ahhoz, hogy az Országgyűlés nyilvánossága előtt adhasson hangot az anonim HIV-szűrés törvényi megszüntetésével kapcsolatos aggodalmának.

A szűrésen pozitív HIV-teszt eredményt kapó személyek kilétének kötelező felfedését az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 15. § (6) bekezdése írja elő. E törvény kormányzati előkészítése és parlamenti vitája során mindvégig az anonim HIV-szűrés fenntartása mellett érveltem, munkatársaim rendszeres egyeztetést folytattak a törvény előterjesztőivel és részt vettek az illetékes országgyűlési bizottságok — esetenként felfokozott hangulatú — ülésein.

Elismerem, hogy mindkét megoldás mellett súlyos érvek szólnak, mégis a szűrésre jelentkezők anonimitásának fenntartása mellett foglaltam és foglalok ma is állást, s nemcsak a fertőzöttek és az AIDS-betegek személyiségi jogainak védelmében, hanem környezetük védelmében is: a januárban hatályba lépő új szabályozás eredményeképpen ugyanis előfordulhat, hogy a veszélyeztetettek egyes rétegei nem mennek el szűrésre. E helyzet ugyanakkor kitermelheti a „zug-szűrőállomásokat" is, ahol az „illegális" szűrés a hivatalosnál rosszabb feltételek között történhet.

Álláspontomat a törvény vitája során sajnos nem tudtam érvényesíteni, bár el kell ismernem, hogy a részleges anonimitás (a negatív teszteredményt kapó személyek névtelensége) is több a semminél: már a szűrésre járás ténye is érzékeny adat, s nincs szükség a szűrésre önként jelentkezők nyilvántartásba vételére. A törvényt az Országgyűlés ez év májusában elfogadta, megváltoztatására ugyancsak az Országgyűlésnek van kizárólag hatásköre.

Amennyiben az Országgyűlés nyilvánossága előtt kíván hangot adni aggodalmának, javaslom, hogy forduljon közvetlenül az Országgyűlés Emberi jogi bizottságához. Ez az a testület, amelynek tagjai a törvény vitája során támogatták a teljes anonimitást szorgalmazó álláspontomat, s amely illetékes e kérdés megítélésében.

Kérem egyúttal, ne tegye kockára egészségét a HIV-fertőzöttek iránt érzett felelősségétől indíttatva. Javaslom, hogy Ön és aktivista társai az új helyzetben összpontosítsák erőfeszítéseiket arra, hogy a HIV-fertőzöttek és az AIDS-betegek adatait az egészségügyi ellátóhálózatban a legszigorúbb orvosi titokként kezeljék, annak kiszivárgását megakadályozzák, s az érintettekkel emberi méltóságuk tiszteletben tartásával foglalkozzanak.

Amennyiben HIV-fertőzöttre vagy AIDS-betegre vonatkozó személyes adat az érintett írásos hozzájárulása nélkül illetéktelen szerv vagy személy tudomására jutna, az ügyet kivizsgálom és megteszem a szükséges lépéseket.

Budapest, 1997. november 28.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(855/V/1997)

* * *

[Válaszlevél zaklató telefonhívó kilétének kiderítését kérő beadványra]

[...]
Budapest

Tisztelt ...!

A zaklató telefonhívások kezdeményezőjének kiderítését kérő beadványával kapcsolatosan az alábbiakról tájékoztatom:

A távközlési szolgáltatók a szolgáltatással, illetve hálózatuk üzemeltetésével kapcsolatban tudomásukra jutott adatokat, információkat bizalmasan kezelik, s azokat — a kifejezett jogszabályi kötelezés esetét kivéve — nem szolgáltathatják ki. Az előfizetők adatait a szerződés mellékletét képező adatkezelési nyilatkozatnak megfelelően kezelik. A rendőrség büntetőeljárással kapcsolatban jogszerűen kérhet adatokat telefontársaságoktól, azonban ehhez — a rendőrségi törvény értelmében — előzetes ügyészi beleegyezés szükséges. Törvénysértést követ el az a társaság, amelyik ügyészi jóváhagyás nélkül szolgáltat adatot a rendőrségnek valamelyik előfizetőjének beszélgetéseiről.

Tehát ez alapján a KNC Rt. nem járt el jogellenesen, amikor a kért telefonszámok kiadását megtagadta. Sem a Büntető, sem a Szabálysértési Kódex nem tartalmaz olyan tényállást, ami alapján Ön eljárást indíthatna a zaklató személy ellen.

A törvény 27. § (1) bekezdése szerint bárki az adatvédelmi biztoshoz fordulhat, ha véleménye szerint személyes adatainak kezelésével vagy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogainak gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye fennáll. Ha szó szerint értelmezzük a törvény szövegét, akkor az Ön esetében az adatvédelmi biztosnak nincsen hatásköre az ügyben eljárni.

Az Ön ügyében azonban a helyzet tisztázása érdekében a Kelet-Nógrád Com. Rt. vezérigazgatójának állásfoglalását kértem, aki a következő tájékoztatást adta:

A KNC Rt. a rosszakaratú hívó azonosítása elnevezésű digifon szolgáltatást csak azzal a feltétellel vállalja a saját előfizetői részére, hogy az azonosított telefonszámokat — függetlenül attól, hogy titkosak-e —, csak a nyomozati szervek kérésére adja ki. Más társaságok (pl. Matáv Rt.) részére az rt. nem szolgáltat ki olyan adatot, hogy egy bizonyos számot kik hívtak.

Mindezek alapján tehát a KNC Rt.-t nem lehet kötelezni a hívó fél adatainak kiadására.

Lehetséges megoldásként talán azt tudnám javasolni, hogy forduljon Ön a Kelet-Nógrád Com. Rt.-hez, és kérje, hogy azonosítsák a hívót, de az adatait ne szolgáltassák ki, hanem szólítsák fel a tevékenység megszüntetésére a távközlési hálózat nem rendeltetésszerű használata miatt.

Budapest, 1997. november 29.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(707/A/1997)

* * *

[Állásfoglalás a kisebbségi biztos megkeresésére az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatok óvodában és általános iskolában történő nyilvántartásáról]

Dr. Kaltenbach Jenő úrnak
nemzeti és etnikai kisebbségi jogok
országgyűlési biztosa
Helyben

Tisztelt Országgyűlési Biztos Úr!

1997. november 24-én levelet intéztél hozzám a putnoki Soldos Emília Óvodában, Serényi László Általános Iskolában és a Péczeli József Művelődési Központ keretein belül működő általános iskolában folyó adatkezelésekkel kapcsolatban. Az üggyel kapcsolatos álláspontom a következő:

Annak megítélése, hogy a kérdéses űrlap használható-e, döntően a Putnokon indított program jellegétől függ. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó intézkedésekkel segíti". Az 1993. évi LXXVII. tv. (Nektv.) 45. § (2) bekezdése alapján „a cigány kisebbség iskolázottságbeli hátrányainak csökkentése érdekében sajátos oktatási feltételek teremhetők". Ezen törvényhelyek véleményem szerint lehetővé teszik felzárkóztató program indítását kifejezetten a cigány kisebbséghez tartozók számára. A Nektv. általad is idézett 7. § (1) bekezdés szerint „valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga". Abban az esetben tehát, ha a Putnokon indított program a cigány kisebbség hátrányainak csökkentését célozza, a programban az e kisebbséghez tartozók vehetnek részt; azt pedig, hogy ki tartozik e kisebbséghez, a Nektv. szerint az illető személyes nyilatkozata szerint kell megítélni. Az 1992. évi LXIII. tv. (Avtv.) 2. § (2) bekezdése alapján a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó személyes adatok különleges adatnak minősülnek. Az Avtv. 3. § (2) bek. *a)* pont szerint ezek az adatok az érintett írásbeli hozzájárulásával kezelhetők. Ezen hozzájárulás egy módja lehet a szóban forgó űrlap kitöltése is.

A putnoki programban óvodások és általános iskolások részvételére számítanak, akik a Ptk. szabályozása szerint cse-

lekvőképtelenek, illetve korlátozottan cselekvőképesek. Állást kell foglalni tehát abban a kérdésben, hogy a cselekvőképtelen, illetve korlátozottan cselekvőképes személy nevében a Nektv. 7. § (1) bekezdésében biztosított jogot az érintett vagy a törvényes képviselő gyakorolhatja-e. Ettől függ, hogy az érintett személyes hozzájárulása kell az adatkezeléshez, vagy elegendő a törvényes képviselő beleegyezése.

A gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény (kihirdette az 1991. évi LXIV. tv.) 12. Cikke szerint „az Egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érdeklő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét, a gyermek véleményét, figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni". Az 1997. november 1-jén hatályba lépő, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. 8. § (1) bekezdése szerint „a gyermeknek joga van a szabad véleménynyilvánításhoz, és ahhoz, hogy tájékoztatást kapjon jogairól, jogai érvényesítésének lehetőségeiről, továbbá ahhoz, hogy a személyét és vagyonát érintő minden kérdésben közvetlenül vagy más módon meghallgassák, és véleményét korára, egészségi állapotára és fejlettségi szintjére tekintettel figyelembe vegyék". Ezen rendelkezések, valamint azon tény alapján, hogy Nektv. szövegezése szerint e jogok „kizárólagosak" és „elidegeníthetetlenek", úgy vélem, hogy a nemzeti és etnikai kisebbséghez való tartozás, s a konkrét ügyben a programban való részvétel kérdésében a korlátozottan cselekvőképes gyermek véleményét mindenképpen ki kell kérni. (Ezt az álláspontot támasztja alá a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. tv. 15. § (1) bekezdése is, amely a nemzeti és etnikai önazonossághoz hasonlóan az identitás alkotóelemét képező állampolgárságot érintő kérelmek benyújtásakor az érintett korlátozottan cselekvőképes személy meghallgatását rendeli.) Ebből következik, hogy az érintett korlátozottan cselekvőképesnek is meg kell adnia az Avtv. 3. § (2) bekezdés *a)* pont által megkívánt hozzájárulást. A cselekvőképtelen személy helyett véleményem szerint törvényes képviselője gyakorolhatja a Nektv. 7. § (1) bekezdésében rögzített jogosultságot, és adhatja meg a hozzájárulást az adatkezeléshez.

A fentiek alapján tehát a kérdéses űrlap abban az esetben használható, ha a Putnokon indított programok a cigány kisebbség hátrányainak csökkentését szolgálják. A kitöltés természetesen (a Nektv. 7. § (1) bekezdésére figyelemmel) csak önkéntes lehet, és megkövetelhető, hogy a korlátozott cselekvőképes kiskorú is hozzájáruljon a programban való részvételhez, vagyis aláírása szerepeljen az űrlapon. Az Avtv. 6. § (1) és (2) bekezdés alapján az érintettet, illetve törvényes képviselőjét tájékoztatni kell az adatfelvétel önkéntes jellegéről, céljáról, kezelésének módjáról. Az adatkezelés során maradéktalanul be kell tartani az Avtv. egyéb rendelkezéseit, így az adattovábbításra és az adatbiztonságra vonatkozó szabályokat is.

Abban az esetben, ha a Putnokon indított programok nem a cigány kisebbség hátrányainak csökkentését szolgálják, hanem általános felzárkóztató programokról van szó, az űrlap használata törvényellenes, hiszen az Avtv. 5. § (1) bekezdése szerint személyes adat csak meghatározott célból kezelhető, az 5. § (2) bekezdése szerint csak az adatkezelés céljának megvalósításához elengedhetetlen, arra alkalmas adatok kezelhetők. Az etnikai önazonosságra vonatkozó adatok kezelése általános felzárkóztató program indítása esetén sértené a célhozkötöttség és a szükségesség elvét.

Budapest, 1997. december 8.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(867/K/1997)

* * *

[Állásfoglalás a Magyar Vöröskereszt karitatív gyűjtőakciójához szükséges név- és lakcímadatok kiszolgáltatásának lehetőségéről]

Dr. Tóth Zoltán úrnak
a Központi Nyilvántartó és
Választási Hivatal vezetője

Tisztelt Dr. Tóth Zoltán úr!

December 8-án kézhez vett levelére — melyben a Magyar Vöröskereszt karácsonyi karitatív gyűjtőakciója céljára kért név- és lakcímadatok kiszolgáltatásának jogszerűségéről kéri állásfoglalásomat — az alábbiakban válaszolok:

A kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény hatálya nem terjed ki a karitatív és más közhasznú szervezetek „nonprofit direkt marketing" tevékenységére. Következésképpen e szervezetek tevékenységi köre nincsen nevesítve az adatkérésre jogosító célok között a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) 19. § (1) bekezdésében. Megítélésem szerint a karitatív tevékenység, a bírósági bejegyzés és a törvényes működés önmagában nem nyújt kellő jogalapot a hivatkozott törvényhely szerinti adatszolgáltatás igénylésére.

Így a jelenlegi szabályozás alapján a nonprofit szervezeteknek kevesebb törvényes lehetőségük van a polgárokkal való kapcsolatteremtésre mint a direkt marketing módszereket alkalmazó kereskedelmi cégeknek. Indokoltnak tartom e szervezetek azon felvetését, hogy e jogok — hozzáteszem, megfelelő korlátokkal és garanciákkal — illessék meg a nonprofit szervezeteket is. Megítélésem szerint szükséges lenne e kérdés törvényi szabályozása (célszerűen a közhasznú szervezetekről szóló — parlamenti elfogadás előtt álló — törvényben).

Tekintettel azonban a konkrét adatkérés indokaira és a karácsonyi ünnepek közelségére, elfogadhatónak tartom azt a — korábban a Központi Nyilvántartó és Választási Hivatal (KÖNYV) által már követett — megoldást, mely szerint a KÖNYV nem adja át a név- és lakcímadatokat a karitatív szervezetnek, hanem kérésének megfelelően leválogatja a kért adatállományt, majd postázza az érintetteknek a szervezet levelét, azzal, hogy az esetleges választ (adományt) a szervezet címére, illetve számlájára küldjék.

Az adatok kiválasztási (leválogatási) szempontjai a Nytv. 19. § (2) bekezdés *c)* pontjában foglalt — a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló adatkérésekre meghatározott — korlátokkal állapíthatók meg. A kiválasztás természetesen nem terjedhet ki azon polgárok adataira, akik a KÖNYV-nél éltek adatletiltási jogukkal.

A küldeményből a polgár számára egyértelműen tűnjön ki az, hogy a KÖNYV az adatokat nem adta ki, a küldeményt a karitatív szervezet megbízásából továbbítja, a választ pedig a megbízó szervezetnek kell küldeni. Célszerű továbbá felhívni az érintett figyelmét az adatletiltás — a Nytv. 2. § (1) bekezdése, illetve a törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 1—2. §-ai szerinti — lehetőségére.

A postázással kapcsolatos költségeket a KÖNYV természetesen érvényesítheti a megbízó szervezettel szemben. A konkrét esetben az adatleválogatás költségeinek esetleges elengedése a KÖNYV illetékességébe tartozik.

Budapest, 1997. december 9.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(893/K/1997)

* * *

[Válaszlevél a lapterjesztő tudomására jutó előfizetői adatok felhasználásával kapcsolatos beadványra]

Pető János
főtitkár úrnak
Magyar Lapkiadók Egyesülete
1034 Budapest, Bécsi út 122—124.

Tisztelt Főtitkár úr!

1997. október 13-án kelt beadványában állásfoglalásomat kérte arról a Magyar Lapterjesztők Egyesülete által vitatott gyakorlatról, mely szerint a Magyar Posta Rt. Hírlapüzletági Igazgatósága a lapkiadó vállalatok megbízásából végzett előfizetéses lapterjesztés során birtokába jutott előfizetői adatokat saját céljaira használja fel.

Az Ön által felvetett probléma egyik részére a polgári jog általános szabályai alkalmazhatók, a másik — az adatvédelmi biztos kompetenciájába tartozó — részét az adatkezelésekre (ezen belül a személyesadat-kezelésekre) vonatkozó törvényi rendelkezések alapján lehet megítélni.

Álláspontom szerint a lapkiadónak több lehetősége és jogalapja van arra, hogy az általa közreműködőként igénybe vett Magyar Posta részére az átadott előfizetői adatok más célra történő felhasználását megtiltsa, illetve kifejezett tiltás hiányában is kifogásolja e gyakorlatot.

Egyfelől, a kiadó az előfizetéses terjesztésre irányuló szerződésben kifejezetten kikötheti az adatok más célra való felhasználásának, továbbadásának tilalmát. Másfelől — akár kifejezetten szerepel ez a szerződésben, akár nem — a kiadó az előfizetőinek listáját üzleti titoknak tekintheti.

Ezen túlmenően az Ön által felvetett problémának van egy adatvédelmi jogi oldala is. Tekintettel arra, hogy a magyar adatvédelmi szabályozás hatálya csak a természetes személyekre terjed ki, az alábbi szempontok csak a nem jogi személy előfizetők esetén veendők figyelembe.

Adatvédelmi jogunk sajátossága, hogy az adatkezelőénél korlátozottabb jogokkal és felelősséggel bíró „megbízott adatfeldolgozó” fogalmát nem ismeri, noha elterjedt gyakorlat a személyesadat-kezelés egyes elemeinek más szerv vagy személy általi végeztetése. Ebből következően minden olyan szerv vagy személy, aki vagy amely akár csak egy részfeladatot végez egy adatkezelésben az adatkezelő megbízásából, maga is önálló adatkezelőnek minősül. Az önálló adatkezelők közötti személyesadat-átadás feltétele pedig a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. (adatvédelmi) törvény rendelkezései szerint a törvényi felhatalmazás vagy az érintett személy hozzájárulása.

Egyes törvények (mint a kutatás és közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény, amely meghatározást is nyújt az „adatfeldolgozás” fogalmára) ugyan rendelkeznek a megbízott „adatfeldolgozó” számára történő adatátadás feltételeiről, azonban nem adnak felmentést az adatkezelői felelősség alól.

A szóban forgó esetben tehát a posta önmaga is teljes felelősségű adatkezelőnek tekintendő. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a posta ezáltal saját ügyfeleinek tekintheti a lapkiadók előfizetőit, különös tekintettel arra, hogy az előfizetők adataik más célra való felhasználásához nem járultak hozzá, az adatkezelés célhozkötöttségének követelménye pedig önmagában sem teszi lehetővé a céltól eltérő adatkezelés folytatását.

Amennyiben a posta direkt marketing tevékenységet kíván végezni és egyébként az e tevékenység folytatásához szükséges feltételeknek megfelel, az előfizetői adatokat akkor sem kezelheti sajátjaként, mivel a közvetlen üzletszerző szervek törvényi felhatalmazása a név- és lakcímadatok átvételére nem terjed ki a megbízó által átadott adatok önálló felhasználására (sőt, az 1995. évi CXIX. törvény „adatfeldolgozás” fogalmának meghatározása e tevékenységet kifejezetten leszűkíti az adatkezelést érintő, érdemi döntést nem jelentő technikai feladatok elvégzésére). Ezen túlmenően, a lapkiadó és a posta közötti esetleges „továbbfelhasználási megállapodás” esetén is először a kiadónak kellene beszereznie az előfizetők hozzájárulását adataik más adatkezelő általi, más célra történő felhasználásához, s még két direkt marketing tevékenységet folytató szervezet közötti adatátadásnál is az eredeti adatkezelőnek fel kell hívnia az érintettek figyelmét arra, hogy adataik átadását megtilthatják.

Amennyiben a posta az előfizetőknek szóló küldeményekbe más megbízó küldeményeit helyezi el, vagy a lapkiadók által átadott név- és címlista alapján az előfizetők számára más megbízó küldeményeit kézbesíti, e tevékenység meghaladja „az adatkezelést érintő, érdemi döntést nem jelentő technikai feladatok elvégzését”, s jogszerűsége adatvédelmi szempont-

ból az érintettek hozzájárulása, illetve a célhozkötöttség elve alapján ítélhető meg.

Tekintettel a posta önálló adatkezelői felelősségére és az adatkezelők közötti adatátadás feltételeire, felhívom szíves figyelmét, hogy az előfizetők hozzájárulásának megszerzése adataik más, megbízott adatkezelő — például a posta — általi kezeléséhez a szóban forgó esetben a lapkiadók feladata, amelynek célszerűen az előfizetői szerződés keretei között tehetnek eleget.

Budapest, 1997. december 16.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(745/K/1997)

* * *

B)
KÖZÉRDEKŰ ADATOK NYILVÁNOSSÁGÁVAL, A KUTATÁS SZABADSÁGÁVAL, ILLETŐLEG AZ INFORMÁCIÓS JOGOK KONFLIKTUSÁVAL KAPCSOLATOS ESETEK

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter a magyar—orosz államadósság hasznosítását, valamint a politikai döntéshozók és a gazdasági élet résztvevőinek esetleges összefonódását vizsgáló bizottság elnökének küldött levelének titkosításával kapcsolatos adatvédelmi biztosi vizsgálat megállapításait összegző

a j á n l á s

I.

Az indítvány

Harminchét országgyűlési képviselő 1996. december 16-án kelt beadványában adatvédelmi biztosi vizsgálatot kezdeményezett, melyben állásfoglalást kértek a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter államtitok minősítési döntése ellen, mely döntéssel Nikolits István tárca nélküli miniszter a vizsgálóbizottság kérdéseire válaszoló levelét a lehetséges leghosszabb időre, 80 évre államtitoknak minősítette. A levelet aláíró képviselők arra hivatkoznak, hogy a bizottság vizsgálódásának célja, hogy fény derüljön arra, vajon történtek-e visszaélések magyar—orosz olajszállítások és az orosz államadósság hasznosítása során, továbbá megállapítható-e az összefonódás a politikai döntéshozók és a gazdasági élet résztvevői között. Az indítványozó országgyűlési képviselők szerint ennek kiderítése alapvető közérdek. Véleményük szerint „A vizsgálóbizottság megállapításait csak akkor tudja nyilvánosságra hozni, ha a birtokába került adatok nem süllyednek el a nemzetbiztonsági levéltárakban több emberöltőnyi időre.” Az indítványozók, miután többségükben nem tagjai a vizsgálóbizottságnak, és így nem is ismerhetik a titkos levél tartalmát, kételyüket fejezik ki abban a tekintetben, hogy a levélben fellelhető adatok államtitokká minősítését az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 3. § (1) bekezdésében nevesített bármely érdek indokolná.

Az indítványozók kérik, hogy — amennyiben a vizsgálat alapján ennek feltételei megállapíthatók — az adatvédelmi biztos szólítsa fel a minősítőt a minősítés megszüntetésére, illetve megváltoztatására.

II.

A vizsgálat

1. A titkosszolgálatokat irányító tárca nélküli minisztertől álláspontjának kifejtését, döntésének indokait, valamint a döntés jogalapját illetően tájékoztatást kértem.

Nikolits István tárca nélküli miniszter 1997. január 6-án kelt levelében a titkosítás jogalapjának, tartalmi és formai szabályosságának kérdéseire is kitért. Kifejtette, hogy az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.) 3. §-a szerint államtitok többek között az az adat, amely a törvény mellékletében meghatározott adatfajta körébe tartozik, és az érvényességi idő lejárta előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése vagy felhasználása, illetéktelen személy tudomására hozása sérti vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági érdekeit. A törvény mellékletét alkotó „Államtitokköri jegyzék” 101. pontja alapján a Magyar Köztársaság külpolitikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekének érvényre juttatása érdekében a kormányzati tevékenységhez szükséges információk megszerzésére, elemzésére, feldolgozására, hasznosítására, valamint a Magyar Köztársaság érdekeinek érvényesítésére szolgáló tevékenység szervezésére és végrehajtására vonatkozó adatok legfeljebb 80 évre titkosíthatóak.

Az ország gazdasági érdekeit veszélyeztető törekvések feltárása az 1995. évi CXXV. törvény szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok feladata. Az olajkereskedelmet, stratégiai jelentősége miatt a Nemzetbiztonsági Hivatal folyamatosan figyelemmel kísérte. E tevékenység titkos információgyűjtést is igényelt, maga a vitatott minősítésű levél is tartalmaz a 101. pontban meghatározott adatokat. A miniszter álláspontja szerint a vizsgálóbizottság elnöke maga sem tartotta ezeket az információkat közérdekű adatoknak, mert saját tájékoztatást kérő levelét „Szigorúan titkos!” minősítéssel látta el, ez pedig önmagában is indokolta a válasz hasonló minősítését.

A titkosszolgálatokat irányító miniszter válasza kitér arra az indítványra is, mely szerint, ha a titkosítás maga jogszerű is lenne, annak időtartama már nem fogadható el. A miniszter leszögezi, hogy számára a törvény igen széles mérlegelési jogkört biztosít. Joga és kötelessége, hogy az adatokat a szükséges ideig védje. A védelem tartama a minősítés pillanatában gyakran nem állapítható meg, ugyanakkor a meghatározott védelmi időt utóbb a minősítő ezeknek az adatfajtáknak az esetében már nem módosíthatja. A Ttv. 10. §-a ugyanakkor előírja, hogy a minősítő háromévenként döntését vizsgálja

felül, és ha a minősítés feltételei megszűntek, a minősítést szüntesse meg. Mindezeket figyelembe véve a miniszter álláspontját fenntartva úgy látja, hogy a tartalmi és a formai törvényi követelményeket tekintve is jogszerűen járt el. A szolgálatokat irányító miniszter arra is felhívta a figyelmemet, hogy a kifogásolt minősítést nem önmagában kell értékelni, hiszen a levél egy irategyüttes része. Erre tekintettel a minősítő megküldte az államtitok-minősítésű levél másolatát és egyúttal felajánlotta, hogy az ügy alaposabb megismerése érdekében további tájékoztatást is nyújt.

2. 1997 februárjában a titkosszolgálatokat irányító miniszter és az adatvédelmi biztos személyes találkozójára került sor. A találkozón a felek kifejtették azokat a jogi szempontokat, amelyeket az ügy elbírálása szempontjából lényegesnek ítélnek. Nikolits István miniszter és munkatársa tájékoztatta az adatvédelmi biztost a levél létrejöttének körülményeiről, a bizottsági meghallgatásról, az ügyben felmerülő, véleménye szerint releváns nemzetbiztonsági kockázatokról. A találkozót követően a miniszter két további dokumentumot küldött meg az adatvédelmi biztos tájékoztatása céljából, az egyik az „olajügy" eseménytörténetét tartalmazta, a másik a vizsgálóbizottság elnökének küldött korábbi, ugyancsak államtitok minősítésű levél, melyben az üggyel kapcsolatos nemzetbiztonsági információkról tájékoztatja a miniszter a vizsgálóbizottság elnökét, és amely irat az adatvédelmi biztos vizsgálatának tárgyát jelentő irat fontos előzménye.

III.

Az alkotmányos háttér, az ügy jogi megítélése

1. A köztársasági Alkotmány alapján (61. §) a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze. A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény elfogadásához, tekintettel arra, hogy az alkotmányos berendezkedés egyik jogi alapintézményéről van szó, a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény (Avtv.) meghatározza az információszabadság érvényesülésének körét, valamint korlátozásának feltételeit. A törvény 19. §-a olyan általános parancsot fogalmaz meg, melynek címzettjei az állami, önkormányzati valamint egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek. Eszerint ezek a szervek a feladatkörükbe tartozó ügyekben kötelesek elősegíteni a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását. Ezek közé a szervek közé tartoznak kétséget kizáróan a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az állandó vagy esetileg létrehozott parlamenti bizottságok is. E kötelezettségük körében [19. § (2) bekezdés] ezek az intézmények rendszeresen közzéteszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb adatokat. Ezen általános — alkotmányos és törvényi rendelkezésen alapuló — kötelezettség alól sem a Ttv., sem az egyéb jogszabályi alapon meghatározott titok-, illetőleg nem nyilvános adatkategóriák (döntés-előkészítő irat, üzleti titok, adótitok, banktitok stb.) nem adnak, nem is adhatnak felmentést. Az információszabadság nem abszolút jog, így nem korlátozhatatlan. Anélkül tehát, hogy a közvélemény tájékoztatására vonatkozó általános kötelezettség érvénye megszűnne, a közérdekű adatok megismerése törvény alapján, például államtitok minősítéssel korlátozható. Az Avtv. 19. § (3) bekezdése megállapítja, hogy a közérdekű adat megismerhetősége nemzetbiztonsági érdekből korlátozható. Minden esetben egyedileg is megválaszolandó az a kérdés, hogy hol húzódnak a korlátozás jogszerű határai.

2. A titoktörvény és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény viszonyát egyfelől az alapjog korlátozásának általános szabályai alapján, másfelől magának a két törvénynek a szabályai szerint kell megítélnünk. Az alábbi kifejtést megelőlegezve megállapítható, hogy a titkosítás jogszerűségét az információszabadsággal szemben mindig megszorítóan kell értelmezni. Következik ez egyfelől az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből és az ehhez fűzött alkotmánybírósági értelmezésből. Alapjog lényeges tartalma még törvénnyel sem korlátozható. A korlátozás csak akkor jogszerű, ha megfelelve az arányosság követelményének, a feltétlenül szükséges mértékig történik és nem zárja ki az alapjog érvényesülését. A nemzetbiztonsági érdek — noha a jelenleg hatályos alkotmányszöveg nem említi — az Avtv. szerint és az Adatvédelmi Biztos Irodájának jogértelmezése szerint is fontos alkotmányos érdek, ám még ha a nemzetbiztonsági érdekre utalna is az Alkotmány szövege — amint ezt a vonatkozó alkotmánybírósági döntések elemzése is alátámasztja [34/1994. (VI. 24.), 36/1994. (VI. 24.), 60/1994. (XII. 24.) AB határozatok] —, az alkotmányos jogok hierarchiájában a kommunikációs alapjogok azt megelőzik. Alátámasztja ezt az értelmezést a Ttv. 1—4. §-ainak és az Avtv. 19. §-ának összevetése. Míg az Avtv. „a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását" írja elő, addig a Ttv. csupán a nyilvánosság elől elzárható „adat"-ról vagy „adatfajtáról" szól. A titkosítás jogát, az információszabadság alkotmányos jogával összevetve megszorítóan kell értelmeznünk [vö. a 30/1992. (V. 26.) AB határozat gondolatmenete nyomán a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatot].

Ha egyes adatok eltitkolhatók is, a tájékoztatási kötelezettség azért még továbbra is fennáll. Ez az értelmezés összhangban áll a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányvédelmi szerepével. A törvény igen helyes és pontos szóhasználata értelmében az „államtitok" nem az „állam", hanem a „Magyar Köztársaság" érdekében tartható titokban, Magyar Köztársaságon pedig nem valamely hivatal, hanem a polgárok közössége értendő. Ebben az összefüggésben kell értelmeznünk a Ttv. 3. §-ának nem egészen sikeresen megfogalmazott fordulatát is.

„3. § (1) Államtitok az az adat, amely e törvény mellékletében [...] meghatározott adatfajta körébe tartozik, és a minősítési eljárás alapján a minősítő kétséget kizáróan megállapította, hogy az érvényességi idő lejárta előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése vagy felhasználása, illetéktelen személy tudomására hozása, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele sérti vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnül-

dözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai, külügyi vagy nemzetközi kapcsolataival összefüggő, valamint igazságszolgáltatási érdekeit."

Ez a szabály, ha eltekintenénk az információszabadság alkotmányi, törvényi szabályaitól, nemzetközi normáitól, valamint az Alkotmánybíróság döntéseitől, lehetővé tenne egy olyan alkotmányellenes értelmezést is, mely kétségessé tenné az információszabadságot és a sajtószabadságot is. A definíciót úgy kell értenünk, hogy az államtitok fogalma a Magyar Köztársaság alapvető ...érdekeit védi, mert ellenkező esetben lehetséges lenne egy olyan titkosítási gyakorlat, hogy a minősítő akkor is államtitokká tehetne adatokat, ha minden kétséget kizáróan bizonyítja, hogy ha csekély fokban is, de egy adat nyilvánossága az állam valamely érdekét bármely kis mértékben sérti vagy veszélyezteti.

Mindezeket figyelembe véve — eltérően attól a megközelítéstől, melyet ebben az eljárásban a nemzetbiztonsági szolgálatot irányító miniszter egyik munkatársa ajánlott — az állami titkosítási gyakorlat és egyedi döntései is az alkotmányosság és a jogrend összefüggéseiben, nem pedig pusztán a Ttv. két-három szabályának ismeretében bírálható el. Téves tehát az a jogértelmezés, mely szerint az adatvédelmi biztos feladata az lenne ebben az ügyben, hogy kizárólag a Titoktörvény alapján, ne pedig az adatvédelmi biztos feladatait is meghatározó információszabadságról szóló törvény alapján bírálja el ezt az esetet. A titoktörvény az alkotmányos jogrend, a titkosszolgálatok és az azokat irányító miniszter hivatala pedig a demokratikus államrend része.

Az Adatvédelmi Biztos Irodája egyike a köztársaság szabadságintézményeinek. Aminthogy a titkosszolgálatok is az alkotmány védelmezőinek szerepét töltik be a demokratikus társadalomban. A téma egyik holland szakértője, a titkosszolgálat képviselőjeként is azt hangsúlyozza, hogy a titkosszolgálatoknak, ahelyett, hogy megsértenék, éppenséggel hozzá kell járulniuk az alapvető emberi jogok védelméhez.

A magyar titoktörvény egyik sajátossága az, hogy fogalomhasználatában nem irat, dokumentum titkosításáról, hanem „adat" titokká minősítéséről szól. Még az egyébként jogszerűen minősített iratoknak sem minden mondata, nem minden megállapítása felel meg a titkosítás törvényi követelményeinek. Rendszerint mégsem célravezető módszer az, ha az információszabadság érdekében ezeket az iratokat megfosztják a titkos információktól, majd ezt követné nyilvánosságra hozataluk. Számos hátrány mellett, fontos összefüggések maradhatnak így rejtve, esetleg magának az iratnak az értelme szűnik meg, valamint az irat mégoly gondos preparálása mellett is sérülhet az államtitok. Ha egy irat lényeges részében tartalmaz államtitoknak minősülő adatot, az irat egészének titkosítása jogszerű lehet. Abban az esetben viszont, ha — például intézmények közötti levelezés során — több olyan irat keletkezik, melyek között logikai vagy egyéb kapcsolat van, minden egyes irat minősítésekor az adott irat minőségét kell figyelembe venni, az tehát nem elegendő ok a minősítésre, hogy az irat például olyan levélre adott válasz, mely okkal vagy ok nélkül Szigorúan titkos! minősítést kapott. Minden iratnak önmagában is meg kell felelnie a titkosítás tartalmi törvényi feltételeinek.

3. Az Avtv. 25. § (1) bekezdése szerint „Az adatvédelmi biztos figyelemmel kíséri a személyes adatok védelmének és a közérdekű adatok nyilvánossága érvényesülésének feltételeit.... Kezdeményezheti az államtitokkörben, valamint a szolgálati titokkörben meghatározott adatfajták szűkítését vagy bővítését."

26. § (4) „Ha az adatvédelmi biztos eljárása során az adat minősítését indokolatlannak tartja, a minősítőt annak megváltoztatására vagy a minősítés megszüntetésére szólíthatja fel. A felszólítás megalapozatlanságának megállapítása iránt a minősítő 30 napon belül a Fővárosi Bírósághoz fordulhat. A bíróság az ügyben zárt tárgyaláson soron kívül jár el."

Az Avtv. ezen utóbbi szabálya az adatvédelmi biztos számára a rendszerint „gyenge" ombudsmani hatáskörön túllépő jogosítványt határoz meg. Az adatvédelmi biztos „ajánlásának", ha az a minősítés megváltoztatására (például az államtitok szolgálati titokká vagy ún. döntés-előkészítő irattá minősítésére) irányul, valójában közigazgatási jogerőt biztosít, mert ebben az esetben magának a minősítőnek kell bírósághoz fordulnia. (Külön jogi problémát vet fel, mely nem tárgya ennek az ajánlásnak, hogy a belső vagy döntés-előkészítő irat ezen meghatározottsága egyáltalán minősítésnek tekinthető-e.)

Ebben a körben értékelni kell a minősítés jogszerű időtartamát is. A jelen vizsgálat esetében az indítványozók nem csupán a minősítés jogszerűségét, de annak időtartamára vonatkozó döntést is vitatják. A titkosszolgálatokat irányító miniszter a Ttv. melléklete (Államtitokköri jegyzék) 101. pontja alapján minősítette levelét: „A Magyar Köztársaság külpolitikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekének érvényre juttatása érdekében a kormányzati tevékenységhez szükséges információk megszerzésére, elemzésére, feldolgozására, hasznosítására, valamint a Magyar Köztársaság érdekeinek érvényesítésére szolgáló tevékenység szervezésére és végrehajtására vonatkozó adatok.

Az államtitokká minősítés leghosszabb érvényességi ideje: 80 év."

Az adatvédelmi biztos „közigazgatási jogerőt" biztosító titokfelülvizsgálati jogosultsága esetében, annak kivételes jellegétől sem függetlenül, a kiterjesztő értelmezés nem indokolt. Ebből az következik, hogy a „minősítés megváltoztatása" fogalmába nem tartozik bele a csupán a minősítés érvényességi idejének megváltoztatására irányuló ajánlás. A „minősítés megváltoztatásának" ugyanis előfeltétele az, hogy a minősítést az adatvédelmi biztos „indokolatlannak" találja. Ha az adatvédelmi biztosi vizsgálat a minősítést magát nem, hanem az érvényességi időt minősíti túlzottnak, az joghatását tekintve nem különbözik az egyéb adatvédelmi biztosi ajánlástól. Az adatkezelő ez utóbbi esetben haladéktalanul köteles megtenni a szükséges intézkedéseket, és erről 30 napon belül írásban tájékoztatni az adatvédelmi biztost [Avtv. 25. § (2) bek.]. Ám ha nem fogadja el az ajánlást, nem kötelező neki magának bírósághoz fordulnia.

Nem helytálló ugyanakkor a titkosszolgálatokat irányító miniszter álláspontja, mely szerint a védelem időtartamának meghatározása tekintetében a minősítőnek „igen széles mérlegelési jogkört" adott a jogalkotó. A mérlegelési jogkört nem

lehet a törvény időhatárán belül korlátlannak vagy majdnem korlátlannak tekintenünk. A törvény korábban idézett, a 3. §-ban meghatározott államtitok-fogalom, a minősítés időtartamát is korlátozza azáltal, hogy „az érvényességi idő előtti" hozzáférésnek sértenie kell a Magyar Köztársaság valamely vitális érdekét. A minősítő 3 évente megújuló rendszeres felülvizsgálati kötelezettsége (10. §) nem adhat jogalapot arra, hogy alapos indok nélkül közérdekű adatokat tartalmazó iratok sok évtizedre el legyenek, vagy el lehessenek zárva a nyilvánosságtól. Az állam és a társadalom között folyamatos kommunikáció zajlik, ebben a párbeszédben rendszeresen megújul a polgárok közössége és az állam közötti társadalmi szerződés. Az állami, közfeladatot ellátó szerveknek nincs joguk arra, hogy a nyilvánosság kontrollját kizárják.

4. Jelen vizsgálat az indítványhoz kötöttség körében vizsgálta egy meghatározott irat titkosításának törvényességét. Az eljárás megállapította, amit az indítványozók többsége nem tudhatott — lévén nem tagjai a vizsgálóbizottságnak —, hogy az ügy tárgyát képező irat egy hosszabb információcsere egyik, megállapíthatóan nem legfontosabb részét jelenti. A polgári titkosszolgálatokat felügyelő miniszter 1997 februárjában átadott az adatvédelmi biztos számára egy iratot, mely az ügy eseménytörténetét tartalmazza. Ennek főbb pontjai:

— 1995. XII. 22. OGY határozat a vizsgálóbizottság felállításáról;

— 1995. XII. 26. Az „olajügy" vizsgálatáról szóló Korm. határozat;

— 1996. I. 9. A vizsgálóbizottság elnöke általános tájékoztatást kér levélben;

— 1996. I. 18. A vizsgálóbizottság elnöke levélben céginformációkat kér;

— 1996. II. 6. Nikolits István miniszter mindkét levélre részletes választ küld;

— 1996. IV. 11. A vizsgálóbizottság elnöke levélben fordul a miniszterelnökhöz, mindazon iratokat kérve, melyeket az ügyben a Nemzetbiztonsági Hivatal a Miniszterelnöki Hivatalnak megküldött;

— 1996. IV. 23. A vizsgálóbizottság elnöke kérdést intéz a parlamentben a miniszterhez;

— 1996. X. 10. A vizsgálóbizottság elnöke újra kéri az iratokat, illetve a miniszter megjelenését kéri a bizottság előtt;

— 1996. X. 24. A vizsgálóbizottság ülésén a miniszter megjelenik és szóbeli tájékoztatást ad, a bizottság arra kéri a minisztert, hogy három kérdésben írásos választ adjon;

— 1996. XI. 21. A bizottsági ülésen elhangzottak kiegészítésére a miniszter írásban válaszol a három kérdésre.

Az adatvédelmi biztosi eljárás ezen utolsó irat államtitokká minősítésének jogszerűségéről és a minősítés érvényességi idejének elbírálására irányul. Az Avtv. 26. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az irat államtitokká minősítése az adatvédelmi biztos eljárását nem akadályozza, de a titok megtartására vonatkozó rendelkezések rá nézve is kötelezőek. Az irat tartalmának felfedésére az adatvédelmi biztosnak természetesen akkor sincs joga, ha a minősítést indokolatlannak tartja. Ebben a nyilvános ajánlásban ezért csak arra utalhatunk, hogy ez az irat igen rövid, és — amint az az ismertetett kronológia alapján is megítélhető — egy részben írásos, részben verbális és ugyancsak főbb elemeiben államtitoknak minősített kommunikációs folyamatnak része. Az irat titkosítását az abban szereplő egy-két szó, kifejezés indokolta, egyúttal megállapítható, hogy az üggyel kapcsolatban a társadalom tájékoztatására ez az irat sem csorbítatlan formájában, sem az államtitokká minősítést indokló néhány adat esetleges törlését követően sem alkalmas.

Sem az Avtv., sem pedig a Ttv. nem különbözteti meg kifejezetten az ún. aktanyilvánosság fogalmát — vagyis azt az állampolgári jogot, hogy a hivatalos dokumentumokat a polgárok fizikai valóságukban megismerhessék — attól az elvben ennél kevesebb jogosultságot biztosító jogtól, melyet a magyar információszabadság törvénynél kevésbé haladottabb jogrendek tartalmaznak, és amelyet általános tájékoztatási kötelezettségnek nevezhetünk. Ez a jog rendszerint nem tartalmazza az információt hordozó irat megismerésére irányuló alanyi jogot. Azonban nem csupán arról van szó, hogy a többen kétségkívül benne van a kevesebb is (ez a jogban egyébként nem feltétlenül érvényesülő elv), hanem az Avtv. korábban idézett általános parancsa is meghatározza a tájékoztatási kötelezettséget.

„Az állami vagy ... egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy a feladatkörébe tartozó ügyekben ... köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. [Ezek a szervek és személyek] rendszeresen közzé vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb ... adatokat." [Avtv. 19. § (1)—(2) bek.]

Ezen szabályok alapján le kell szögeznünk, hogy abban az esetben, ha az aktanyilvánosság az aktában foglalt adatok államtitok-minősége miatt és/vagy amiatt nem elégíti ki a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alkotmányos jog érvényesíthetőségét, avagy egy meghatározott irat megismerése önmagában elégtelen „a közvélemény gyors és pontos tájékoztatására", akkor az adat közfeladatot ellátó birtokosa más módon köteles a közvélemény tájékoztatásáról gondoskodni.

Amennyiben bárki a tájékoztatást elégtelennek tartja, a közérdekű adatok megismerésére irányuló joga alapján további felvilágosítást kérhet akkor is, ha maga a dokumentum valamely okból számára nem ismerhető meg.

Az ügyben lefolytatott adatvédelmi biztosi vizsgálat megállapította, hogy az indítványban vitatott 1996. november 21-én kelt, a vizsgálóbizottság elnökének címzett rövid levél, mely egy hosszabb, írásbeliségében és szóbeliségében is lényeges elemeiben államtitoknak minősített folyamatos kommunikáció részeként keletkezett, mely folyamat a kormányzaton belül, illetve a kormányzat és a vizsgálóbizottság között zajlott, a Ttv. szabályai szerint — mely szabályok egyébként a államtitokköri jegyzék megfogalmazásával a titkosításra jogosultnak széles jogosultságot adnak — jogszerűen lett titkosítva.

Ugyanakkor a levél olyan információkra utal, melyek az Alkotmány és az információszabadságról szóló törvény alapján közérdekű adatok, és amelyeket jogszerűen a társadalom elől eltitkolni nem lehet. A levél megfosztható ugyan azoktól

az adatoktól, melyekre tekintettel titkosítása történt, azonban sem ebben a változatában, sem pedig eredeti szövegében nem ad választ azokra a kérdésekre, melyeket az alkotmányosan működő közhatalom által rendszeresen tájékoztatott társadalom joggal elvárhat. Maga a levél, természetesen, nem is ilyen célból készült. A társadalommal szemben fennálló tájékoztatási kötelezettségüknek sem a titkosszolgálatokat felügyelő miniszter, sem pedig az ügyben érintett közhatalmat gyakorló szervek nem ennek a levélnek a közreadásával tehetnek eleget.

Az államtitokká minősített irat minősítésének 80 évben meghatározott érvényességi ideje túlzott, ellentétes a törvény 3. §-ával valamint az Avtv. 19. §-ával. Kizártnak vehető az, hogy több emberöltő elteltével a Magyar Köztársaságnak bármely érdeke fűződhessen ezeknek az információknak titokban tartásához. Alappal feltehető az is, hogy ennél az időnél lényegesen rövidebb idő alatt merülnek ki azok a szénhidrogénmezők, ahonnan ma a hazai szükségleteket fedezik.

Ez az ajánlás nem az eljárás tárgyát képező irat minősítésének megszüntetését javasolja, hanem jogszerű megoldásként a tájékoztatási kötelezettségük teljesítésére hívja fel az érintetteket, miközben általánosságban az az ugyancsak jogszerű megoldás sem zárható ki, hogy a minősítő tájékoztatási kötelezettségének oly módon tegyen eleget, hogy a minősített iratot megfosztja az államtitoknak minősülő adatoktól. A tájékoztatásnak érdeminek és valóságosnak kell lennie. Ha a minősített irat nem kerül nyilvánosságra, az nem jelenti az információszabadság garanciáinak hiányát, hiszen az információs jogaikban magukat sértve érző állampolgárok és szervezetek, amennyiben az iratbirtokosok tájékoztatását elégtelennek tartják, a későbbiekben mind az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságához, mind az adatvédelmi biztoshoz is fordulhatnak, amint az Avtv. által biztosított bírói út igénybevétele is nyitva áll számukra.

IV.

Az alábbi ajánlásokat teszem:

— Az ajánlás III. fejezetében kifejtettekre tekintettel nem indítványozom a titkosszolgálatokat irányító miniszter által a Vizsgálóbizottság elnökének írott 1996. november 21-én kelt levele Szigorúan titkos! minősítésének megszüntetését.

— Az indítványozók által megjelölt irat leghosszabb érvényességi időre — 80 évre — titkosítása ellentétes mind az Avtv. mind pedig a Ttv. szabályaival, akadályozza a közhatalom és a társadalom közt olyannyira kívánatos bizalom építését. Felkérem a titkosszolgálatokat irányító minisztert, vizsgálja felül döntését, csökkentse jelentős mértékben az érvényességi időt.

*

— Csak azok az adatok zárhatók el államtitokra hivatkozva jogszerűen a társadalomtól, melyek az egyéb törvényi követelményeken túl a titoktörvény 3. §-ában meghatározott, és ebben az ajánlásban is értelmezett, fogalmának megfelel. Az egyébként titkosan kezelt vizsgálatok lényegi megállapításait, amennyiben azok közérdekű adatok, nyilvánosságra kell hozni.

— A politikai döntéshozók és a gazdasági élet résztvevőinek a közélet tisztaságát, a gazdasági alkotmányosságot veszélyeztető vagy azt sértő esetleges kapcsolatai közérdekű adatok. A kormányzatnak, a titkosszolgálatoknak, illetve az Országgyűlés által felállított vizsgálóbizottságnak alkotmányos kötelessége a társadalmat ezekről a ténymegállapításokról tájékoztatni.

— A tájékoztatási kötelezettségnek általában elsősorban az iratoknak a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tételével kell eleget tenni, ha ez bármely törvényes okból részben vagy egészben kizárt, tartalmi tájékoztatást kell nyújtani.

— A közélet tisztaságának túlnyomó érdeke kizárja, hogy a megállapított visszaélések nyilvánosságát korlátozzák.

— A vizsgálat nemleges eredménye, valamint sikertelensége — azaz, ha a gyanút sem megerősíteni, sem pedig cáfolni nem sikerült — ugyancsak közérdekű adat.

Budapest, 1997. május 7.

Dr. Majtényi László

(618/A/1996)

* * *

Közszereplők tudományos alkotásainak megismerhetőségével kapcsolatban lefolytatott adatvédelmi biztosi vizsgálat megállapításait összegző

a j á n l á s

I.

Egy újságíró beadvánnyal fordult hivatalomhoz, melyben előadta, hogy meg akarta ismerni dr. Torgyán József országgyűlési képviselő jogi egyetemi doktori disszertációját. Az újságíró egy rádiós dokumentumműsor elkészítéséhez akarta elolvasni Torgyán József 1954-ben írt egyetemi doktori disszertációját. A disszertációt őrző kari könyvtárat felügyelő (ELTE Állam- és Jogtudományi Kara) dékán azonban elutasította a kérését. A dékán szerint a szakdolgozat belső intézményi iratnak minősül, mely „rendeltetését tekintve nem a nyilvánosság számára készül, hanem az egyetemi képzési követelmények teljesítésének része”, a betekintés engedélyezése csak a szerző előzetes hozzájárulásával engedélyezhető.

Álláspontom szerint az egyetemi doktori disszertációk tudományos igényű alkotások, melyeket — amint arra a dékán úr helyesen rámutatott — megillet a szerzői jogi védelem. A könyvtárakról szóló 1976. évi 15. törvényerejű rendelet végrehajtására kiadott 17/1976. (VI. 7.) MT rendelet 9. § (2) bekezdése szerint a tudományos értékű irat „könyvtári jellegű kézirat”-nak, könyvtári anyagnak minősül. A kari könyvtár korlátozott nyilvánossággal működik (a fenntartó azonban nyilvános működést is engedélyezhet). A korlátozottan nyilvános könyvtár állományának használatára jogosultak körét a könyvtár szervezeti és működési szabályzatában kell megha-

tározni. E szabályzat korlátozhatja a könyvtár használóinak körét. A kari könyvtár volt vezetője megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy a hatályos „Szervezeti és Működési Szabályzatuk"-at kiegészítő „Működési Szabályzat és Olvasótermi Rend" 1. pontja szerint a könyvtáruk „korlátozottan nyilvános jellegű". Az oktatókon, diákokon, kutatókon kívül más személyek csak a kari dékán vagy helyettese engedélyével használhatják a könyvtár anyagát.

Az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozatának III. részében többek között kimondja, 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 ún. kommunikációs alapjogok egyik aspektusát", valamint: „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 biztosítéka."

Álláspontom szerint nem indokolt az egyetemi doktori disszertációkba történő betekintés engedélyezését a szerző hozzájárulásától függővé tenni. Véleményem szerint az egyetemi doktori disszertáció lényegi sajátosságait tekintve nem „belső intézményi irat", hanem könyvtári anyag: könyvtári besorolását tekintve „könyvtári jellegű kézirat", valójában tudományos alkotás. Igaz, hogy az egyetemi doktori disszertáció sikeres megvédése a záróvizsgára bocsátás feltétele, az egyetemi követelmények teljesítésének része, ugyanakkor önálló tudományos alkotás, szerzői mű. A könyvtár állományába tartozó tudományos művek megismerésének joga elsősorban a könyvtárat alanyi jogon használókat illeti meg, de ez a jog a szerző személyére, közszereplésére tekintettel más személyeket is megillethet. Az Alkotmánybíróság több határozatában kijelentette, hogy állandó gyakorlata szerint „az állami tisztségviselők és más közszereplő politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb; különösen ki kell tenniük magukat mások kritikájának. (...) A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek — különösen a választópolgároknak — a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez az előbbiek olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek a köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek" [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, 60/1994 (XII. 24.) AB határozat].

Dr. Torgyán József a mai magyar közélet ismert személyisége, országgyűlési képviselő, parlamenti párt elnöke. A rádiós újságíró be kívánja mutatni a politikus életútjának korábbi állomásait, szakmai eredményeit, nem sérti a szerző személyiségi jogait azzal, ha meg akarja ismerni egyetemi doktori disszertációját és erről említést tesz a műsorban. A disszertációt őrző könyvtárnak az információszabadság alkotmányos elve alapján betekintést kell engednie az újságíró számára. A betekintési jog engedélyezése azonban véleményem szerint nem foglalja magában a szakdolgozat kölcsönzésének, lemásolásának jogát. A betekintési jog gyakorlása, illetve az annak felhasználásával készült mű azonban nem sértheti — például inkorrekt idézéssel — a szerző személyiségi jogait. Erre fel kell hívni a betekintő figyelmét.

II.

Egy másik újságíró Horn Gyula miniszterelnök 1977-ben írt kandidátusi disszertációját szerette volna elolvasni, a Magyar Tudományos Akadémia kézirattárában azonban azt közölték vele, hogy a mű „zárolt anyag", nem kutatható.

A disszertáció titkossá minősítésével kapcsolatban vizsgálatot folytattam, ennek során kiderült, hogy azt sokáig az MTA kézirattára őrizte, de 1994-ben a Tudományos Minősítő Bizottság, a mai Doktori Tanács elődje bekérte annak megvizsgálása céljából, hogy indokolt-e még a zárolt kezelés fenntartása.

A Magyar Tudományos Akadémia köztestület, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 65. § (1) bekezdése alapján közfeladatot lát el és mint ilyen szerv a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (1) bekezdése szerint a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Ezt alátámasztja a Ptk. 65. § (5) bekezdése is, eszerint:

„(5) A köztestület által ellátott közfeladatokkal kapcsolatos adatok közérdekűek."

Az MTA Doktori Tanácsának elnöke többszöri levélváltás után közölte, hogy a zárt védést egyfelől az MTA Világgazdasági Kutató Intézetében megtartott előzetes munkahelyi vita résztvevői javasolták, másfelől az MSZMP KB Külügyi Osztályának vezetője, aki azt kérte, hogy „a védés ne legyen teljesen nyilvános". A Doktori Tanács elnöke végezetül arról tájékoztatott, hogy az MTA irattárában végzett tüzetes vizsgálat ellenére nem járt eredménnyel annak a szakbizottsági határozatnak a felkutatása, amely a dolgozat védésének és őrzésének zárt kezelését rendelte volna el.

Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 28. § (2) bekezdése szerint az 1980 előtt keletkezett minősített iratok minősítését a törvény hatálybalépésétől (1995. július 1.) számított 1 éven belül felül kell vizsgálni, e határidő elteltével minősítésük megszűnik. Erre tekintettel — ha jogszerűen minősítve is lett volna Horn Gyula kandidátusi disszertációja — e határidő elmúltával e minősítését elvesztette volna. A beszerzett iratokból azonban kitűnik, hogy a disszertáció nem volt minősítve.

III.

Az üggyel kapcsolatban az alábbi ajánlásokat teszem:

— A demokratikus társadalmakban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, a közérdekű adatok megis-

merésére. Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvényben kihirdetett — az Európa Tanács által 1950-ben elfogadott — „Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről” 10. cikke szerint a véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokra tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Az információszabadság korlátozása csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése miatt szükséges.

— Az egyetemi doktori és a kandidátusi disszertációk tudományos alkotások, melyeket megillet a szerzői jogi védelem. Nem indokolt az ezekbe történő betekintés engedélyezését a szerző hozzájárulásától függővé tenni. A könyvtárak állományába tartozó tudományos művek megismerésének joga elsősorban a könyvtárat alanyi jogon használókat illeti meg (különösen esetleg korlátozott nyilvánossággal működő egyetemi vagy kari könyvtár esetén), de ez a jog az ismert politikus szerző személyére, közszereplésére tekintettel más személyeket is megillethet.

— A hatályos magyar jog szerint csak az az irat, dokumentum lehet „titkos”, vagy „nem nyilvános”, amelyet pontosan körülírt jogszabályi felhatalmazás alapján illetékes szervek vagy személyek hivatalos eljárás során megfelelő indokokkal írásban minősítettek, illetőleg amelyek nyilvánosságát törvény korlátozza. A tudományos alkotások nyilvánosságát, ha a szerző országosan ismert közszereplő, politikus, a mű titokminősítése hiányában — tekintettel a társadalom információigényére is — biztosítani kell.

Budapest, 1997. július 30.

Dr. Majtényi László

(198/A/1997)

* * *

Az Ellenzéki Kerekasztal tanácskozásain készült videofelvételek nyilvánosságáról szóló adatvédelmi biztosi

a j á n l á s

I.

1. A Nyilvánosság Klub Országos Egyesület beadvánnyal fordult az adatvédelmi biztoshoz, annak vizsgálatát kérve, hogy az 1989-es átalakulásban kulcsfontosságú szerepet játszó Ellenzéki Kerekasztal (EKA) tanácskozásainak anyaga az adatvédelmi törvény (Avtv.) alapján közérdekű adatnak minősül-e.

Az indítványozó azt kifogásolja, hogy „az EKA tanácskozásain készített videófelvételek a mai napig el vannak zárva az ország nyilvánossága, de még a kutatók érdeklődése elől is”. Emiatt nem tudható, hogy miként készítették elő az átalakulás meghatározó politikai és közjogi dokumentumait. Az itt szerepet játszott személyiségek többsége azóta is fontos szereplője a közéletnek. A résztvevők — állítja az indítványozó — az utókorra tekintettek voltak akkor, amikor lehetővé tették, hogy a Fekete Doboz kamerái mintegy 150 órás felvételt készíthessenek a tanácskozássorozatról. A felvételeket az indítványozó tudomása szerint az Országos Széchényi Könyvtár őrzi zárt anyagként, amelyhez még kutatási engedély birtokában sem lehet hozzáférni. Ennek oka az, hogy az EKA résztvevői 1989-ben azzal a feltétellel járultak hozzá a felvételek elkészítéséhez, hogy nyilvánosságra hozatalukhoz valamennyi érintett hozzájárulása szükséges.

Az indítványozó tudomása szerint a Széchényi Könyvtár főigazgatója 1992. szeptember 25-én levelet intézett az EKA résztvevőihez, hozzájárulásukat kérve az anyag kutathatóságához. Az 58 címzettből 49 válaszolt. A kilenc hallgatást választó résztvevő mellett négy nemleges válasz érkezett. A negyvenöt pozitív válasz közül több nem csupán a felvételek kutathatóságához, hanem teljes körű nyilvánosságra hozásához is hozzájárult.

A tényállás ismertetése mellett jogi érveit is közli a Nyilvánosság Klub. Álláspontja szerint a megbeszélések kezdetén a résztvevők még alappal hivatkozhattak arra, hogy a felvételek nem nyilvános közszereplésen készülnek, a nyilvánosságra hozatalhoz szükséges a résztvevők hozzájárulása. Ha a rendszerváltás nem, vagy nem ennek a tárgyalássorozatnak az eredményeképpen történt volna meg, a dokumentumok nem is váltak volna a rendszerváltás genezisének részévé. A történelem azonban a magánbeszélgetéseket közüggyé tette, ezáltal a személyesnek mondható adatok közérdekű adatokká váltak.

Részben e tárgyalások alapján formálódott a köztársasági alkotmány, mely 61. §-ában biztosítja a közérdekű adatok megismerhetőségét. Mindezek alapján indítványozza a Nyilvánosság Klub, hogy az adatvédelmi biztos eszközölje ki a dokumentumok nyilvánosságra hozatalát.

2. Kónya Imre országgyűlési képviselő, aki jelentős szerepet játszott az EKA létrejöttében és működésében, 1997 augusztusában maga is indítványt tett. Szerinte a Fekete Doboz forgatócsoportja, mely az EKA megbízásából tulajdonképpen jegyzőkönyv helyett készítette el a felvételeket, egy meglehetősen rossz minőségű másolatot adott át a Széchényi Könyvtárnak. Mivel történelmi jelentőségű dokumentumról van szó, úgy véli, nem indokolt az, hogy az eredeti felvételeket a Fekete Doboz magánál tartsa. Álláspontja szerint ezért a Széchényi Könyvtárban őrzött másolatot helyes lenne az eredeti felvételekkel kicserélni. Kéri ezért, hogy az ajánlás erre a problémakörre is térjen ki.

II.

1. A vizsgálat, mely azzal a módszertani nehézséggel küzdött, hogy az alkotmányosság fogalmait egy „közjog nélküli” közjogi helyzetre alkalmazza, a következő kérdésekre keresett választ:

— Mi volt az EKA? Magántársaság, pártközi egyeztető fórum, közjogi testület, parlament-pótlék? Az EKA működése idején párttörvény sem volt hatályban.

— Az a tény, hogy a háromoldalú tárgyalások során a pártállam képviselői, majd az utolsó pártállami parlament elfogadták az EKA javaslatait, valamint a lezajlott jogállami forradalom visszamenőleg közjogi testületté minősítheti-e az EKA-t?

— Közszereplés volt-e a részvétel a tárgyalásokon?

— Az EKA-nak kétségkívül joga volt az akkor hatályos jog szerint is arra, hogy ne engedjen be forgatócsoportot a tárgyalásaira, ha pedig beengedett, feltételeket kössön ki a felvételek sorsát illetően. E jog utólag, az EKA történelmi szerepének felértékelődése miatt, vagy azon tény folytán, hogy az anyag a nemzeti könyvtárba került, elvonható-e?

— A nemzeti könyvtár különgyűjteményében őrzött kazettákra vonatkoznak-e, és ha igen, mennyiben vonatkoznak rá a levéltári kutatás szabályai?

— Ha részben vagy egészben nem minősül közszereplésnek a részvétel a vitákon, akkor milyen jogi minősítést kell kapniuk az iratoknak?

A vizsgálat során megkerestem az Országos Széchényi Könyvtár főigazgatóját, valamint — mivel szóbeli közlések alapján feltételeztem, hogy ott is találhatók EKA dokumentumok — az Országgyűlési Könyvtár főigazgatóját is. Az Országgyűlési Könyvtár főigazgatója közölte, hogy az EKA tanácskozásáról semmilyen dokumentummal nem rendelkezik az általa irányított könyvtár. Rendelkezik ellenben az ún. Nemzeti Csúcs (1989. dec. 8—10.) tanácskozási jegyzőkönyveivel, mely dokumentumok a képviselői olvasóteremben kerültek elhelyezésre. Erre a tárgyalásra az EKA tárgyalássorozat lezárása után került sor. Ez a dokumentum tehát kutatható.

Az Országos Széchényi Könyvtár Főigazgatója kérdéseimre azt a tájékoztatást adta, hogy a könyvtár a Fekete Doboz Videofolyóirat alapítvánnyal 1991 januárjában megállapodást kötött, mely alapján az Alapítvány VHS másolatokat készített az OSZK Kortörténeti Különgyűjteménye számára mind az EKA, mind pedig a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain készült felvételekről. Ennek következtében mintegy kétszáz kazetta került a könyvtár tulajdonába. Ezek között van egy ötórás szerkesztett, vágott anyag is, mely korábban vitákat váltott ki, nyilvános bemutatására nem került sor. A könyvtár tulajdonába került anyag másolat, a főigazgató tudomása szerint nem is teljes. Sem a kazetták átiratai, sem pedig az ún. „master" kazetták nem kerültek a könyvtár állományába.

A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásairól készült felvételek, iratok kutathatóak, az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásairól készült felvételek a nyilvánosság elől teljesen el vannak zárva.

A Fekete Doboz munkatársai azt közölték a könyvtárral, hogy 1989-ben az EKA-t alkotó szervezetek azzal a feltétellel járultak hozzá a forgatáshoz, hogy mindnyájuk beleegyezése hiányában a felvételek nem tehetők közzé. Ezt a feltételt rögzíti a Kortörténeti Különgyűjtemény és a Fekete Doboz közötti 1991 januárjában kötött megállapodás is. A kikötés jogi alapját a Polgári Törvénykönyv 80. §-a jelenti, mely szerint „képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozásához — a nyilvános közszereplés kivételével — az érintett hozzájárulása szükséges". A megállapodás azt a kitételt is tartalmazza, hogy a nyilvánosságra hozatal csak az eladó (Fekete Doboz) előzetes engedélyével lehetséges.

Mindezekre tekintettel Juhász Gyula, a könyvtár néhai főigazgatója 1992. október 8-án, majd 1993. január 22-én leveleket intézett a felvételeken szereplő minden személyhez, kérve hozzájárulásukat a felvételek kutathatóságához. A megkérdezettek közül négyen megtagadták, ketten feltételhez kötötték a hozzájárulást, kilencen pedig nem válaszoltak.

A felvételek állományvédelmi biztonságáról a könyvtár gondoskodik.

2. A Fekete Doboz Alapítvány nevében Elbert Márta az alábbiakat közölte:

A Széchényi Könyvtárnak átadott anyag abban a tekintetben teljes, hogy mindazokat a felvételeket tartalmazza, amelyeket a Fekete Doboz elkészített (Elbert Márta megerősítette, hogy nem voltak jelen minden ülésen). A Fekete Doboz és az EKA között kizárólag szóbeli megállapodás történt. Szerinte a két fél közös jogértelmezése 1990 januárjáig még úgy szólt, hogy az EKA szervezetei (nem pedig a résztvevő személyiségek) rendelkeznek a felvételek nyilvánosságáról. Ekkor módosult az EKA egyes képviselőinek álláspontja, és ekkortól értelmezték a szóbeli megállapodást úgy, hogy a nyilvánosság feltétele minden résztvevő egyenkénti hozzájárulása. A felvételekkel kapcsolatos jogok, ideértve azt, hogy vágással a felvételekből mű vagy művek hozhatók létre, a felvételek elkészítőjét, a Fekete Doboz Alapítványt illetik. Ellentétben néhány EKA taggal, természetesen mindig a felvételek nyilvánossága mellett álltak, de így a jelenlegi helyzetben, megfogalmazása szerint: „A nem közlés joga a miénk." Az ülésekről gyorsírásos és magnófelvételek is készültek, ezek sorsát pontosan nem ismeri. Ezek a felvételek nincsenek közgyűjteményben.

Az EKA több vezető személyiségéhez, akik elnöki szerepet is betöltöttek a tanácskozásokon, kérdéseket intéztem, melyek egyrészt a felvételek létrejöttének és későbbi sorsának jogi körülményeire, másrészt pedig a megkérdezettnek az EKA esetleges közjogi státuszával kapcsolatos véleményére irányultak. A megkérdezettek közül hárman válaszoltak.

Szabad György professzor, aki két alkalom kivételével minden ülésen részt vett, arról tájékoztatott, hogy a Fekete Doboz 1989 áprilisától rendszeresen, addig pedig alkalmilag készített felvételeket. Néhány alkalommal az MTV is készített felvételeket. A Fekete Doboz felvételei sem teljesek, mert néhány éjszakai ülésen nem forgattak. Az EKA álláspontja az volt, hogy nem csak a szervezetek, hanem a felvételeken szereplő személyek hozzájárulása is szükséges a felvételek nyilvánosságához. A Fekete Doboz által készített ötórás összeállítást helyenként tendenciózusnak találta, ennek ellenére annak bemutatása ellen sem emelt kifogást, annak kikötésével, hogy a szerzők jelezzék, válogatást adnak közre.

Ismeretei szerint az EKA résztvevői közül senki nem ellenezte, hogy a felvételek a Széchényi Könyvtárba kerüljenek.

Az EKA megalakulása idején Magyarország nem volt jogállam. Az EKA szervezeteinek célja az volt, hogy tárgyalások útján megteremtődjenek a szabad választások feltételei — létrehozzák a jogállamot. Közjogi meghatározottságról az

EKA esetében azért nem lehet beszélni, mert célja éppen „a hiányzó közjog restituálása” volt.

Azzal a kérdéssel kapcsolatban, vajon a résztvevők személyes véleményüket vagy az őket delegáló szervezetek álláspontját képviselték-e, Szabad György képviselő úr véleménye az, hogy meghatározó kérdésekben, szavazások alkalmával szervezetük álláspontja szerint nyilvánítottak véleményt, ám egyébként „legalább a parlamenti képviselők megnyilatkozásának mértékéig” személyes álláspontjuknak is hangot adtak, olykor az azonos szervezethez tartozók is vitatkoztak egymással. „A részvétel a tárgyalásokon tehát magánvélemények kifejtésével elegy közszereplésnek tekinthető” — zárja gondolatmenetét Szabad György professzor.

Kónya Imre országgyűlési képviselő 1989. március 22-től, az EKA első ülésétől 1989. június 13-ig — amikor az ELTE ÁJK-ból az Országgyűlés épületébe kerültek a tárgyalások — koordinálta az EKA üléseit, melyeken előbb nyolc, majd kilenc szervezet vett részt. A felvételek a Kerekasztal szervezeteinek egyetértésével — mintegy jegyzőkönyv helyett — készültek, az első időszakban a Független Jogász Fórum elnöke naponta kézhez kapta, és hazavitte. A tárgyalások első szakaszának lezárása után adták át azokat a Fekete Doboz részére. Kónya Imre úr személyes álláspontja szerint helyesli, hogy az anyagot bárki kutathassa. Nagy fontosságot tulajdonít továbbá annak, hogy a felvételek, elsősorban az eredetiek — történelmi jelentőségük miatt — megőrzése biztosított legyen.

Úgy látja, hogy: „A tárgyaláson való részvétel nem volt közszereplés, hiszen egy belső taktikai egyeztetés volt zárt tárgyaláson.”

Kónya Imre álláspontja szerint nehéz jogi kérdés, hogy az a kikötés, miszerint a nyilvánosság feltétele valamennyi résztvevő beleegyezése, úgy értendő-e, hogy a résztvevő szervezetek konszenzusa, esetleg valamennyi jelenlevő egyetértése, avagy mind a személyek, mind a szervezetek beleegyezése megkívánandó a nyilvánossághoz.

Politikai megközelítésben Kónya Imre a kutathatóságot kívánatosnak tartja.

Tölgyessy Péter országgyűlési képviselő véleménye szerint: „Az Ellenzéki Kerekasztal semmiképpen nem számított közjogi alakzatnak. Funkciója a formálódó pártok közötti véleménycserére, zárt ajtók mögötti kompromisszumkeresésre vonatkozott.” Ez megítélése szerint semmiképpen nem tekinthető nyilvános közszereplésnek. A felvételek célja a dokumentáció és nem a nyilvánosságra hozatal volt. E jogi véleményétől függetlenül, Tölgyessy Péter „mindig is hozzájárult” a felvételek nyilvánosságra hozatalához.

III.

1. A jogállami jogalkalmazást mindenekelőtt a formák és szabályok tisztelete jellemzi. Mindazonáltal a pártállami múlt és a demokratikus átmenet tényeinek jogi megítélése mindig felvet tartalmi kérdést is.

Az Alkotmány 59. §-a alapján a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a személyes adatok védelméhez való jog, a 61. § biztosítja azt, hogy a közérdekű adatokat mindenki megismerhesse és terjeszthesse.

Az Adatvédelmi törvény (Avtv.) 19. § (1) bekezdés alapján a közfeladatot ellátó szerv vagy személy köteles a feladatkörébe tartozó ügyekben elősegíteni a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását. Mind az Avtv., mind a levéltári törvény (Ltv.) fogalomhasználatában közfeladatot ellátó szerv az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy. Az Avtv. 19. § (4) bekezdésének szabálya szerint a közfeladatot ellátó személy személyes adata a közérdekű adat megismerését nem korlátozhatja.

A 60/1994. (XII. 24.) AB határozat indokolása ugyanúgy szól, hogy „a korábbi politikai tevékenység azon személyekkel kapcsolatosan közérdekű adat, akiknek jelenlegi tevékenysége is befolyásolja a politikai közvéleményt ...azáltal, hogy közhatalmat gyakorol, politikai közszereplést vállal... s ezáltal közvetlenül képes a politikai közvélemény alakítására”; azonban ez a határozat az átvilágítási törvényről szól, a jogállammal ellentétes politikai tevékenységgel kapcsolatban nyújt információs kárpótlást a magyar társadalomnak, amiért is ez az analógia itt nem használható. Ám azt a kimondatlan előfeltevést kiolvashatjuk belőle, hogy alkotmányos viszonyok között rendesen a közhatalmi és politikai tevékenység nyilvánosan zajlik.

A köziratokról, a levéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló törvény 3. § (a továbbiakban: Ltv.) értelmében:

d) „közirat: a keletkezés idejétől és az őrzés helyétől függetlenül minden olyan irat, amely a közfeladatot ellátó szerv irattári anyagába tartozik vagy tartozott,”

j) „maradandó értékű irat: a gazdasági, társadalmi, politikai, jogi, honvédelmi, nemzetbiztonsági, tudományos, művelődési, műszaki vagy egyéb szempontból jelentős, a történelmi múlt kutatásához, megismeréséhez, megértéséhez, illetőleg a közfeladatok folyamatos ellátásához és az állampolgári jogok érvényesítéséhez nélkülözhetetlen, más forrásból nem vagy csak részlegesen megismerhető adatot tartalmazó irat”

Ha a nemzeti könyvtár különgyűjteményében őrzött iratokra a levéltári kutatás szabályai lennének irányadóak, akkor az Ltv. 23. § (2) bekezdése alapján az 1990. május 2-a előtt keletkezett, a keletkezés naptári évétől számított tizenöt éven belül, a kutatást az átadó szerv hozzájárulásával az erre a célra a Ltv. által létrehozott kuratórium döntése alapján nyílik lehetőség. Ez a szabály azonban a közlevéltárakban őrzött iratokra terjed ki, ebben a tekintetben tehát a nemzeti könyvtár nem tartozik a Ltv. hatálya alá.

Amennyiben az EKA iratai maradandó értékű magániratnak minősülnének, és a közlevéltárba kerülnének, úgy kutathatóságukat az ajándékozó vagy letétbe helyező korlátozhatja. Ha a személyes adatot tartalmazó levéltári anyag kutatási szabályait vesszük tekintetbe, akkor az anyag főszabályként az érintett (az EKA utolsó élő tagja) halála után harminc évvel válik kutathatóvá. E szabály alkalmazásával akár a tárgyalások lezárását követő száz év múltán nyílna meg a kutatás lehetősége.

Arra az esetre, ha az ilyen iratok könyvtárba kerülnek, az Ltv. 34. § (3) bekezdése rendelkezik: „Az állam... által fenntartott... könyvtár a gyűjteményébe tartozó maradandó értékű iratokat a védett levéltári anyagról szóló nyilvántartásba bejelenti, s ezen iratokban a kutatást a közlevéltárakra vonatkozó szabályok szerint lehetővé teszi."

A nemzeti könyvtár különgyűjteménye a könyvtár SzMSz-e alapján működik, az általa megvásárolt kópiákra a fentiek alapján az Ltv. hivatkozott szabályainak hatálya csak részben terjed ki.

2. A Kónya Imre képviselő úr által megküldött, az Ajánlás I. fejezetében ismertetett indítvány elbírálása annyiban nem tartozhat egy adatvédelmi biztosi ajánlás tárgykörébe, hogy a Fekete Doboz Alapítvány által az EKA engedélyével, illetve — Kónya Imre értelmezésében: az EKA megbízásából — készített felvételek jogai kit illetnek, azok ugyanis tulajdonjogi, illetve szerzői jogi kérdéseket vetnek fel. Nem látok jogi indokot arra, hogy a Fekete Doboz Alapítványt, mely mindig a felvételei nyilvánosságát szorgalmazta, de fegyelmezetten betartotta — mégpedig a másik fél értelmezése szerint — az EKA-val kötött szóbeli megállapodást, megfosszuk az általa készített felvételektől. Az információs jogok érvényesítésére azonban az Ltv. ad olyan megoldást, mely a Fekete Doboz Alapítvány jogait nem sértve, a Kónya Imre indítványából ugyancsak kiolvasható társadalmi információs igényt kielégíti.

Az Ltv. 33. §-ra figyelemmel a művelődési és közoktatási miniszter a Fekete Doboz felvételeit védett levéltári anyaggá nyilváníthatja. A felvételek védetté nyilvánítását a felvételeket tulajdonában tartó Fekete Doboz Alapítvány vagy a Magyar Országos Levéltár (MOL) (a Fekete Doboz Alapítvány egyetértésével) kezdeményezheti. Ezt követően a MOL úgynevezett biztonsági másolatot készíthet a felvételekről, melyek készülhetnek az eredetivel azonos minőségű felvételt eredményezve a videószalagnál tartósabb (pl. CD lemez) adathordozóra is. Ezzel — feltételezve a felek együttműködési készségét — a legilletékesebb közgyűjtemény őrizheti ezt a nemzeti történeti értéket.

3. Az Ellenzéki Kerekasztal az 1989. március 15-i nagy tömegeket megmozgató demokratikus tüntetéseket követően 1989. március 22-én az ELTE ÁJK Büntetőjogi Tanszékén kezdte el tevékenységét. Az EKA-t alkotó nyolc (MDF, SZDSZ, FIDESZ, FKGP, Liga, Bajcsy-Zsilinszky Társaság, Magyar Néppárt, Szociáldemokrata Párt), majd a KDNP-vel kiegészülő kilenc szervezet a Független Jogász Fórum koordinálásával hetente egy vagy két alkalommal ülésezett.

Az EKA hangsúlyozottan a jog talaján állt, nem konspirált (jog alatt nem kizárólag a pártállam pozitív jogát kell értenünk, de azt is). Amikor 1989. június 13-án kezdődtek a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai, az EKA megbeszéléseinek helyszíne már az Országház volt, mely ténynek a még mindig közjog nélküli közjog viszonyai között a nyilvánvaló szimbolikus jelentőségen túl is fontosságot tulajdoníthatunk, mert ezzel egyrészt lényegében megszűnt az a veszély, hogy az állam jogsértő összeesküvőkként, felforgatókként kezelhesse az EKA tagjait, másrészt a Nemzeti Kerekasztal létrejötte maga elsődleges hatalmi tényezőként ismerte el az EKA-t, hiszen, ha kompromiszszum formájában is, a pártállam képviselői a Nemzeti Kerekasztal mellé leülve, az EKA követelése előtt hajoltak meg. A formális legitimáció hiányában (az EKA képviselői nem hivatkozhattak választóikra) nem volt kétséges ekkor, hogy az EKA a magyar társadalom jelentős része nevében fogalmazza meg álláspontját, ennyiben pedig közfeladatot látott el. Az államhatalom részéről az elismerés tehát megtörtént. Ez az elismerés azonban a hiányzó közjog viszonyai között mégis részleges maradt, mert jogi formát nem ölthetett. Az EKA ezzel mindenesetre — feltéve persze, hogy a pártállam és külföldi patrónusai korábban erőre kaptak volna — szétzavarható értelmiségi klubból hivatalos tényező lett. Amennyi legitimációt gyűjtött ezáltal az EKA, legalább ugyanannyit veszített az állampárti parlament, és ezzel a hatalom nevében tárgyaló politikusok is, mert a Nemzeti Kerekasztal — benne az EKA-val — legfontosabb feladatának már a szabad választások előkészítését tekintette. Ezután pedig a párhuzamosam működő parlament és az államhatalom intézményei sem hivatkozhattak a nevetségessé válás veszélye nélkül a választók 99%-ának töretlen bizalmára. Miközben eszerint alakult a rendszerváltás „történeti alkotmánya", ennek jogi lenyomata, törvényi megformáltsága akkor nem lehetett.

Az EKA jogi paradoxonát Szabad György álláspontja igen pontosan fogalmazza meg, azaz az EKA közjogi meghatározása azért hiányzik, mert célja a hiányzó közjog restituálása volt. Az EKA tagjainak célja a jogállam, benne a társadalmi és állami nyilvánosság jogállami szintjének megteremtése volt, ezért az EKA-val szemben a társadalomnak a pozitív jogon kívül morális jogi igényei is lehetnek, még akkor is, ha ez az igény a jog útján — akár az adatvédelmi biztosi ajánlás „puha jogi eszközével" — sem kényszeríthető ki. Az évtizedeken keresztül lefojtott és infantilizált közélet hatásaiban ma is eleven. Az EKA megalapítói és a később hozzá csatlakozottak olyan polgárok, akik személyes kockázatot is készek voltak vállalni a jogállam megteremtése érdekében. Nyilvánvaló, hogy nem róható a terhükre sem a politikai szerepvállalás ténye — éppen ellenkezőleg — , sem az, ha némelyikük a tényleges erőviszonyokat, a pártállam éppen akkor szertefoszló hatalmát esetleg nem látta pontosan; az EKA tagjai természetesen eltérő taktikai felfogásokat képviseltek, alkotmánytörténeti és alkotmányjogi felkészültségük eltérő volt, életútjuk pedig azóta sokfelé ágazott. Ilyesféle személyes megfontolások, az akkori vélemény meghaladása tehát nem adnak elegendő erkölcsi alapot a felvételek titokban tartására. Hinnünk kell abban, hogy a közélet végül a tényleges érdemek alapján, nem pedig a pillanat esetlegessége és esendősége alapján ítél felettünk. A pletyka, a tudástól elzártság rendszerint rosszindulatúbb következtetésekre ad alkalmat, mint a valóság tényei.

Az EKA dokumentumai az ezredvégi magyar történelem legfontosabb iratai közé tartoznak. Résztvevőinek történelmi szerepe nem vitatható, különösen akkor nem, ha a jogállami rutin „közfeladatot ellátó személyei"-nek (pl. a kommunális adó vitájában felszólaló helyi önkormányzati képviselő) szerepével hasonlítjuk össze az EKA szerepét a demokratikus

szerkezet létrehozásában. Mindezek nem jelentik azt, hogy a felvételek teljes nyilvánossága ma a hatályos jog alapján, az EKA tagjainak akaratával szemben is kikényszeríthető lenne.

A parlamentek tevékenységét az alig korlátozott nyilvánosság jellemzi. A Nemzeti Kerekasztal — tekintettel megint csak a hiányzó közjog állapotára — erősen emlékeztet a parlamenti működésre, olyannyira, hogy — ha ezt politikai okból tagadta is — szociológiai értelemben a Nemzeti Kerekasztal úgy lépett fel, mint egy parlament, vagy legalábbis mint az Országgyűlés egyik háza. Az Országgyűlés azt hagyta jóvá, amiben a Nemzeti Kerekasztal résztvevői megegyeztek.

A Nemzeti Kerekasztal az idézőjeles „alkotmányozó gyűlés" szerepét töltötte be. Az idézőjel azért indokolt, mert egyfelől a köztársasági alkotmány — melynek része az átmenet maga is — valójában ott formálódott, ám egyúttal két vagylagos előfeltétel a gyűlés forradalmi vagy jogi megalapozása egyaránt kétséges volt. Az EKA viszont előtere volt ennek az „alkotmányozó gyűlés"-nek.

A Magyar Köztársaság közjogi szerkezete tehát jelentős mértékben az EKA tanácskozásain formálódott, a lehetséges alternatívák megjelentek ezekben a vitákban. A tárgyalások folyamata annyira szerves része a rendszerváltás, az alkotmány megteremtése genezisének, hogy dokumentumait közérdekű adatnak kell elismernünk. Az EKA működésének ismertetett sajátosságai és jogállás nélkülisége egyúttal kizárja azt, hogy ezeket az iratokat visszamenőleg az Avtv. 19. §-a alapján belső használatú vagy döntéselőkészítő iratnak minősítsük.

A pártok belső vitái, és a pártok közötti kapcsolatok nem feltétlenül nyilvánosak. Egybevetve a Nemzeti Kerekasztal működésével az EKA kevésbé parlamentre, inkább pártközi tárgyalásokhoz hasonlított. A nyilvánosság kizárásával folytatott pártközi tárgyalások, egyeztetések nem kivétel nélküliek, és nem jogellenesek. Nem vitás az sem, hogy a Fekete Doboz kameráját minden jogi kényszer nélkül engedte tárgyalóasztalához az EKA, igaz az is, hogy a felvételek sorsát illetően joga volt feltételeket szabni.

Ha az EKA és a Fekete Doboz megállapodása az összes résztvevőjének személyes beleegyezéséhez köti a felvételek kutathatóságát és nyilvánosságát, ez természetesen nem jelentheti egyúttal az EKA — jog szerint még kétesen létező — akkori szervezeteinek jóváhagyásához is kötni a felvételek nyilvánosságát, kutathatóságát.

A felvételek nyilvánosságának, illetőleg kutathatóságának vizsgálata során mindazonáltal tekintettel kell lenni az EKA eddigiekben is elemzett többarcúságára, jogi meghatározatlanságára.

IV.

Az adatvédelmi biztos és munkatársa — a vizsgálat eredményes lezárása érdekében — a Széchényi Könyvtárban megtekintett több részletet a felvételekből. A tájékozódáshoz a könyvtár Kortörténeti Különgyűjteménye értékes és szakszerű támogatást nyújtott.

E tájékozódás kétirányú eredményre vezetett:

1. A felvételek tanúsága szerint a felvételek nyilvánossága kérdésében a résztvevők álláspontja eredetileg nem volt egységes.

A felvételek nyilvánosságáról szóló 1989. május 10-én folytatott rövid véleménycserében Boross Imre, aki a Kisgazdapárt képviseletében volt jelen, azt mondta, hogy „Ellenzem a nyilvánosság monopolizálását!"

Kónya Imre összhangban jelenlegi álláspontjával azt a formulát tartotta helyesnek, mely szerint „A Fekete Doboz nem a nyilvánosság képviselője, hanem a mi megbízottunk." A felvétel tanúsága szerint erről a résztvevők nem szavaztak, de hallgatólagosan Kónya Imre a nyilvánosságot korlátozni kívánó álláspontját tették magukévá.

Az ülések nyilvánossága az 1989. július 6-i ülésen azzal kapcsolatban merült fel, hogy az egyik napilapnak az EKA tevékenységéről rendszeresen tudósító újságírója bennfeledkezett a tárgyaláson. Szabad György professzor ott elmondott álláspontja szerint az a helyes magatartás, ha az EKA vagy az egész sajtót tájékoztatja vagy senkit sem.

Antall József zárta le a vitát: „Amíg nem döntünk a nyilvánosság kérdésében, zárt..."

A Széchényi Könyvtár főigazgatójának levelei és a felvételek alapján megállapítható, hogy a résztvevők 1989-es akarata a felvételek nyilvánosságának korlátozása volt.

Mind az akkori viszonyok, mind a tárgyalások jellege miatt ezt a döntést visszatekintve is jogszerűnek, sőt szükségesnek minősíthetjük.

2. Az EKA tárgyalásaira, a helyzet logikája alapján érthetően, sokkal inkább a konszenzus keresése, semmint a „pártoskodás" volt a jellemző. A demokratikus pártrendszer kialakulása idején, amikor a szabad választás távolinak látszik, még nem a versengés jellemzi az EKA belső viszonyait; az élesebb vitákkal — politikai érettségüket bizonyítva — az akkor kialakuló pártok megvárták a jogállami közjogot. A résztvevők — a vita általam megismert részében — a tisztelet hangján beszéltek egymással. Volt rá eset, hogyha valaki okkal, ok nélkül elragadtatta magát, elnézést kért partnerétől. A jelenlevők inkább az eszmetársnak és szövetségesnek, semmint a riválisnak kijáró nagyon is mérsékelt hangon szólították meg egymást. A 150 órás vita részleges ismerete alapján is úgyszólván kizárható, hogy a résztvevők egymásnak személyiségi jogi sérelmet okoztak volna. Ez az ügy megítélése szempontjából lényeges körülmény természetesen nem érinti a részvevőknek a nyilvánossággal kapcsolatos személyiségi jogait.

Fontos az is, hogy különösen az EKA véleményformáló személyiségei részéről elég jól elválik a képviselt szervezet politikai tartalmú nyilatkozata a személyes vélemények közlésétől. Erre számos és pontosan használt formulát használtak.

Példának a '89 július 6-i ülés:

„Eddig terjed a felhatalmazásunk." (Antall József)

„Nekünk testületi álláspontunk van." (Orbán Viktor)

„Ebben nincs hivatalos álláspontunk." (KDNP képviselője)

És így tovább...

Az EKA tagjai szervezeteket képviseltek, állásfoglalásaik mint szervezetük véleménye jelent meg, a magánjellegű meg-

nyilvánulások a vita során és utólag is elkülönülnek, akár „véleményem szerint”, „úgy gondolom”-szerű fordulatok, akár a kontextus alapján.

A Szabad György képviselő úr által említett „magánvélemény kifejtése” és „közszereplés” elválasztása tehát a felvételek alapján lehetséges.

A felvételek áttekintése, melynek célja a magánvélemény kifejtésének leválasztása a politikai szervezetek nevében történt véleménynyilvánítástól, azon vélelem alapján történhet, hogy mivel a résztvevők szervezetek képviseletében jártak el, általában közszereplőként, nem pedig magánszemélyként nyilvánítottak véleményt.

V.

A vizsgálat eredményeként az alábbi ajánlásokat teszem:

— Az EKA, mint az alkotmányos jogállam megteremtésének folyamatában politikai irányítószerepet játszó szervezet, az e szerephez egyértelműen kötött megnyilvánulásaiban közfeladatot ellátó szervnek tekintendő. Ez annyit jelent, hogy az EKA ülésein az akkor már működő szervezetek, pártszerű alakzatok politikai-közjogi álláspontját tükröző nyilatkozatok, felszólalások megismerhetőek, azaz közérdekű adatnak minősülnek. A nyilvános változat elkészítése az iratot őrző közgyűjtemény feladata.

— A felvételek teljességének kutathatósága, illetve nyilvánossága érdekében javaslom, hogy a Széchényi Könyvtár főigazgatója ismét keresse a résztvevőket. Az esetleg immár ismételten nem nyilatkozó egykori résztvevők beleegyező nyilatkozatától, az erre való figyelmeztetés után, el lehet tekinteni. Ez a kifejezett tiltakozás érvényét nem érinti.

— A felvételek az eredetivel azonos minőségű, csorbítatlan másolatainak — természetesen nem a Széchényi Könyvtár által már jogszerűen megvásárolt kópiáknak — a Magyar Országos Levéltárban van a helyük, az iratok keletkezésétől számított tizenöt év elteltével pedig az iratok teljességének kutathatóságát az Ltv. 23. §-ának feltételei szerint biztosítani kell akkor is, ha a kutathatósághoz az érintettek nem adták beleegyezésüket. A kutató a személyiségi jogokat az Avtv. és a Ltv. szerint tiszteletben tartja.

— A résztvevők beleegyezése esetén a felvételek a határidő lejárta előtt is kutathatóak, illetve nyilvánosságra hozhatóak.

— Azok a felvételek, amelyek jogszerűen már nyilvánosságra kerültek, idézhetők.

— Az állam a felvételeket történeti, kulturális értékük miatt köteles megóvni. Ennek érdekében javasolom, hogy a Fekete Doboz Alapítvány és a Magyar Országos Levéltár kezdeményezze, hogy a művelődési és közoktatási miniszter nyilvánítsa a felvételeket védett levéltári anyaggá. A Magyar Országos Levéltár a felvételekről az Ajánlás 3. pontjában foglaltak teljesíthetősége érdekében készítsen az eredetivel azonos kép- és hangminőségű biztonsági másolatot.

Budapest, 1997. szeptember 1.

Dr. Majtényi László

(466/A/1996)

Közfeladatot ellátó szerv tevékenységére irányuló tudományos kutatás eredményének nyilvánosságáról szóló adatvédelmi biztosi

a j á n l á s

I.

Az Országos Foglalkoztatási Alapítvány (OFA) által a munkahelymegtartó támogatási programok szakmai értékelésével megbízott Munkaügyi Kutatóközpont kutatásvezetője indítvánnyal fordult hivatalomhoz, melyben állásfoglalásomat kérte arra vonatkozóan, hogy az OFA jogszerűen zárkózik-e el a kutatás eredményeinek nyilvánosságra hozatalától, a szakmai vita engedélyezésétől.

A vizsgálat során az alábbiakat állapítottam meg:

Az Országos Foglalkoztatási Alapítvány 1996 februárjában — zártkörű pályázat eredményeképpen — kutatási szerződést kötött a Munkaügyi Kutatóintézettel a Foglalkoztatási Alapból nyújtott munkahelymegtartó támogatások hasznosulásának vizsgálatára.

A zárótanulmányt az OFA 1996. decemberi ülésén nem fogadta el, és a szerződés kikötéseire hivatkozva nem engedélyezte szakmai vitára bocsátását sem. Az időközben közalapítvánnyá átalakult szervezet új kuratóriuma a kutatók kérésére 1997 áprilisában ismét tárgyalta a szakmai vita engedélyezésének kérdését, és ismét elutasítóan foglalt állást. 1997 júniusában a Magyar Szociológiai Társaság Gazdaságszociológiai Szakosztálya fordult hasonló kéréssel az OFA-hoz, de elutasító választ kapott.

Az Országos Foglalkoztatási Alapítvány (jelenleg: Országos Foglalkoztatási Közalapítvány) közfeladatot ellátó szerv.

Az Országos Foglalkoztatási Közalapítványt a Magyar Köztársaság Kormánya a Munkaügyi Minisztériummal közösen, 1997. január 1-jei hatállyal, a Munkaügyi Minisztérium által alapított Országos Foglalkoztatási Alapítvány általános jogutódjaként hozta létre.

A Közalapítvány célja a foglalkoztatás elősegítése és a munkanélküliség mérséklése érdekében, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényben, valamint a munkaügyi miniszter feladat- és hatásköréről szóló 46/1990. (IX. 15.) Korm. rendeletben megfogalmazott közfeladatok ellátásának folyamatos biztosítása.

Ennek érdekében a Közalapítvány az Alapító Okiratában meghatározott feladatai körében többek között munkaügyi tárgyú kutatásokat támogat, koordinál, valamint kísérleti programokat indít az új típusú aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök bevezetésére, ezek tapasztalatainak értékelése alapján javaslatot tesz intézményes alkalmazásukra.

Az OFA a kutatás elvégzésére a Munkaügyi Kutatóintézetet bízta meg.

A Munkaügyi Kutatóintézetet 1973-ban az 1028/1973. (VII. 25.) MT határozat alapján a munkaügyi miniszter létesítette; önálló költségvetési szerv, amely a Munkaügyi Minisztérium közvetlen felügyelete alatt áll, irányítását a munkaügyi miniszter látja el.

Az Intézet — alapítói határozatában rögzített — alapfeladata, hogy a munkaügyi politika szolgálatában a MüM intézkedéseinek tudományos alátámasztása végett a foglalkoztatás, a munkaügyi kapcsolatok, a bérezés és a munkafeltételek témaköreiben, tudományos megközelítésből a gyakorlati igényekből fakadó elméleti kérdéseket kutassa, törvényszerűségeket és összefüggéseket tárjon fel, helyzetelemzéseket, módszertani anyagokat készítsen.

Az Intézet kutatásai három fő területre: a foglalkoztatáspolitika, a munkaszervezés és ergonómia, valamint munkaügyi kapcsolatok területére összpontosulnak. Jelenlegi mintegy húsz fős kutatói állományának több mint fele kandidátusi fokozattal rendelkezik, rendszeresen publikál; a szerződésben külön kikötött kutatásvezető pedig ugyancsak szakmája ismert művelője.

A kutatás tudományos voltát és színvonalát a tudományos közélet ítélheti meg, azt azonban a fentiek alapján az adatvédelmi vizsgálat során vélelmeznünk kell.

II.

1. A tudományos igazság kérdéseiben vagy kutatások tudományos minőségének meghatározásában állást foglalni a tudomány művelői jogosultak. E jog a tudomány — az Alkotmány 70/G. §-ában garantált — autonómiájából következik, melynek értelmezésében irányadó az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozata. (A konkrét kutatási eredmények szakmai megítélését egyébként éppen a megbízó akadályozza meg azzal, hogy nem járul hozzá a szakmai vita lefolytatásához.)

A megrendelőnek ugyanakkor természetesen jogában áll nem elfogadni a kutatás megállapításait, és figyelmen kívül hagyni az abban foglalt javaslatokat. Ez a döntés nem tekinthető tudományos kérdésben való állásfoglalásnak.

2. A kutatás tárgya a szerződés szerint a munkahelymegtartó támogatási program — mint aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz — hatékonyságának elemzése, valamint annak megítélése, hogy a megrendelő támogatási programja rövid vagy hosszú távú foglalkoztatáspolitikai eszközként alkalmazható-e (és milyen változtatásokkal), továbbá a támogatási rendszer általános bevezetésére vonatkozó javaslat.

A kutatás tehát az ország népességének számottevő részét érintő foglalkoztatáspolitikai kérdésekre — nem utolsósorban jelentős közpénzek felhasználásának hatékonyságára —, vagyis közérdekű adatok feltárására irányult.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (adatvédelmi törvény) 19. §-ában foglaltak szerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben — ideértve a gazdálkodásával kapcsolatos ügyeket is — köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. E szerveknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot — törvényben meghatározott kivételekkel — bárki megismerhesse. Az adatvédelmi törvény értelmében közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adat [2. § (3) bek.].

3. A kutatási szerződésben az OFA kikötötte, hogy „A megrendelő a vállalkozó által átadott kutatási tanulmányt és adatbázist szabadon felhasználhatja, és jogosult azt nyilvánosságra hozni. A megrendelő előzetes és írásos hozzájárulásával a vállalkozó is publikálhatja a kutatás szakmai anyagát”.

A szerződésből kitűnik továbbá, hogy a Munkaügyi Kutatóintézet mint vállalkozó azt vállalta, hogy „elvégzi a pályázati felhívásban megjelölt kutatást, és erről tanulmányt készít”.

A tanulmány (zárótanulmány) a kutatási eredmények egyik lehetséges megjelenési formája, emellett az objektív, tudományosan elfogadott és igazolható módszertan alapján végzett kutatás számos adatot, információt, állítást — esetleg kérdésfeltevést, további kutatásokra vonatkozó javaslatot — eredményez.

A kutatási szerződés rendelkezése alapján az OFA jogosult dönteni a kutatás eredményeit tartalmazó kutatási tanulmány nyilvánosságra hozatalának engedélyezéséről, ám a tanulmányban foglalt, objektív, tudományosan igazolható módszerekkel felvett vizsgálati adatok — amennyiben azok nem tartoznak az adatvédelmi törvényben meghatározott kivételek körébe (így nem tartalmaznak állam- vagy szolgálati titkot, üzleti titkot, személyes adatot, nem minősülnek döntés-előkészítő iratnak, avagy az adatok nyilvánosságához való jogot törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, bírósági eljárásra tekintettel nem korlátozza) — közérdekűek, még akkor is, ha feltárásukra az OFA megbízása nélkül nem került volna sor.

Ami a szerződésben külön nevesített adatbázist illeti: amennyiben az olyan speciális megjelenítési formát, lekérdezési lehetőségeket, felhasználói interfészt tartalmaz, amelyet a kutatók kifejezetten a megrendelő kérésére fejlesztettek ki, avagy a zárótanulmány mellékleteként értelmezhető, akkor nyilvánosságra hozatalához a kutatási szerződés alapján a megrendelő hozzájárulása szükséges. Az adatbázis adattartalma azonban — a fenti megszorításokkal — ebben az esetben is közérdekű.

4. A fentiekből következően a szóban forgó kutatást lezáró tanulmány nem, de a kutatás adatai — a fenti megszorításokkal — a közérdekű adatok nyilvánosságának szabályai szerint bárki számára hozzáférhetőek.

A zárótanulmány birtokában lévő — azt egyébként el nem fogadó — OFA közérdekű adatra vonatkozó kérés esetén köteles gondoskodni arról, hogy a tanulmányban foglalt minden lényeges adat, megállapítás értelmezhető formában és kontextusban a kérelmező tudomására jusson, az ilyen adattartalmat rögzítő adathordozóról szükség szerint másolatot készíthessen.

A zárótanulmány értékítéletet tartalmazó részeit vagy akár az annak alapjául szolgáló adatok, vizsgálati eredmények helytállóságát az OFA vitathatja. Tudományos szempontból ugyancsak vitathatják a kutatás módszertanát, eredményeit az

adatok nyilvánosságával lehetővé váló szakmai vitafórum résztvevői is.

A közérdekű adatkérés során nyilvánosságra kerülő adatok esetében a korrekt publikálás elvárható követelményeihez hozzátartozik a vitatottság tényének jelzése.

III.

A fentiek alapján az alábbi ajánlást teszem:

— Tudományos kutatás nyilvánosságra hozatala a kutató és a megrendelő közötti szerződéssel korlátozható.

— Közfeladatot ellátó szerv tevékenységére irányuló tudományos kutatás eredménye általában közérdekű adat, melynek nyilvánosságát csak az adatvédelmi törvény által meghatározott esetekben lehet korlátozni. A közfeladatot ellátó szerv által kötött, saját tevékenységének vizsgálatára irányuló kutatási szerződésnek a nyilvánosságot korlátozó kikötései a kutatási eredmények megjelenési formájára, például a megrendelő számára írt zárótanulmány publikálására vonatkozhatnak; az abban foglalt adatokra, tudományosan igazolható állításokra nem.

— Közérdekű adatot tudományos kutatásról szóló szerződéssel nem lehet elzárni a nyilvánosság elől. A Polgári Törvénykönyv szabályai alapján [220. § (2) bek., 228. § (3) bek.] semmis az a szerződési kikötés, amely közérdekű adat eltitkolására irányul.

— Ha a közfeladatot ellátó szerv a saját tevékenységének vizsgálatára irányuló kutatás megrendelője, akkor a közérdekű adatra vonatkozó kérés alapján köteles a kutatás eredményeit az adatvédelmi törvényben foglalt kivételekkel, közérthető formában a kérelmező tudomására hozni.

— A kutató jogosult a kutatás eredményét képező — közérdekű adatnak minősülő — tudományosan igazolható adatokat, állításokat nyilvánosságra hozni, a megrendelő által korlátozott nyilvánosságú kutatási tanulmányt vagy más tudományos művet azonban csak a megrendelő hozzájárulásával publikálhatja.

Budapest, 1997. október 6.

Dr. Majtényi László

(514/A/1997)

* * *

Ajánlás

arról, hogy közérdekű adat-e az országgyűlési képviselők hiányzása

I.

A vizsgálat megindítása

Egy újságíró azzal a panasszal fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy az Országgyűlés Hivatalának illetékesei szolgálati titokra hivatkozva nem hajlandók kiadni az országgyűlési képviselőknek a szavazásokról való hiányzásával kapcsolatos adatait.

Megkerestem az Országgyűlés főtitkárát, aki arról tájékoztatott, hogy a képviselők szavazásról való távollétével összefüggő egyes kérdésekről — a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 44. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján — a Házbizottság 1995. május 1-jei hatállyal rendelkezést adott ki. Ezen rendelkezés 13. pontja a képviselői távollétre vonatkozó adatokat nem minősítette szolgálati titoknak, csupán a Hivatal ügykezeléséről rendelkezett, megakadályozva ezzel, hogy az adatok a Hivatal belátása szerint kerüljenek nyilvánosságra. A Házbizottság rendelkezésének betartására az egész Hivatal köteles.

1997 májusában felkértem az Országgyűlés elnökét, hogy az üggyel kapcsolatos álláspontjáról tájékoztasson. Dr. Gál Zoltán, az Országgyűlés elnöke júniusi válaszlevelében közölte: az ügy fontosságára tekintettel felkéri a Házbizottságot, hogy tekintse át a kérdést és foglaljon állást. A Házbizottság az ügyben nem foglalt állást.

II.

Az ügy jogi háttere

1. A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/ 1994. (IX. 30.) OGY határozat 13. § (1) bekezdése szerint „az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik”, a (3) bekezdés szerint a képviselőnek „kötelessége részt venni az Országgyűlés ülésein, továbbá annak a bizottságnak az ülésein, amelynek tagja”.

A Házszabály 44. §-a szerint:

„(1) A képviselő az Országgyűlés szavazásain köteles jelen lenni.

(2) A képviselőnek járó alapdíj összege arányosan csökken, ha a képviselő a tárgyhónap napirenden előre feltüntetett szavazásainak több, mint egyharmadán igazolatlanul nem vesz részt.

(3) A (2) bekezdésben foglaltak végrehajtásának szabályait a Házbizottság állapítja meg.”

E felhatalmazás alapján született meg 1995. május 1-jei hatállyal „A Magyar Köztársaság Országgyűlése Házbizottságának rendelkezése a képviselők szavazásról való távollétével összefüggő egyes kérdésekről”. E rendelkezésnek a jelen ügyben hivatkozott 13. pontja szerint „a távollétek és azok igazolásával kapcsolatos adatok személyre szóló megjelenítése a képviselők személyiségi jogait sérthetik, ezért ezek hivatali ügykezelés szempontjából szolgálati titoknak minősülnek, s ezért azokat bizalmasan kell kezelni.”

2. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (1) bekezdése szerint „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben — ideértve a gazdálkodásával kapcsolatos ügyeket is — köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.”

Ugyanezen § (4) bekezdése kimondja, hogy „az (1) bekezdésben említett szervek hatáskörében eljáró személynek a feladatkörével összefüggő személyes adata a közérdekű adat megismerését nem korlátozza."

3. Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 4. §-a szerint szolgálati titok a törvény 6. §-ának (1) bekezdése szerint minősítésre felhatalmazott által meghatározott adatfajták körébe (a továbbiakban: szolgálati titokkör) tartozó adat, amelynek az érvényességi idő lejárta előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele sérti az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működésének rendjét, akadályozza a feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását. Nem lehet szolgálati titokká minősíteni az Avtv. 19. §-ának (2) bekezdésében meghatározott típusú adatfajták körébe tartozó adatot. A szolgálati titokkör megállapítása során ki kell kérni az adatvédelmi biztos véleményét. A szolgálati titokkört a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Jelenleg az Országgyűlés Hivatalának nincs szolgálati titokköri jegyzéke, ennélfogva hiányzik a feltétele annak, hogy a kezelésében lévő adatok bármelyikét szolgálati titoknak lehessen minősíteni. A titokvédelmi törvény egyébként nem az Országgyűlés Házbizottságát, hanem az Országgyűlés elnökét hatalmazza fel titokminősítési jogosultsággal.

III.

A vizsgálat megállapításai

Az idézett jogszabályi rendelkezések szerint a képviselők jogszabály-előírta kötelessége a plenáris és a bizottsági üléseken részt venni, képviselői munkájuknak ez az egyik fontos területe. A plenáris szavazásoktól való távolmaradást a Házszabály kifejezett szankciókkal sújtja. A jelenlét, illetőleg a hiányzás tényére vonatkozó információ a képviselőnek nem állampolgári vagy magánemberi mivoltához kapcsolódó adat. Az adatvédelmi törvény idézett szabálya alapján az erre vonatkozó adatok a képviselőnek a feladatkörével összefüggő adata, mely a képviselet funkciójából, a parlamenti képviselő feladataiból következően nem élvezi a személyes adatok jogi védelmét.

Az Alkotmánybíróság ezzel egybehangzó 60/1994. (XII. 24.) AB határozata szerint: a közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a választópolgároknak a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez az előbbiek olyan személyes adatához képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek.

A képviselőknek feladatuk ellátása körében tanúsított magatartásával, tevékenységével kapcsolatos valamennyi adat (felszólalásai, szavazása, a jelenléte és távolmaradása plenáris és bizottsági üléseken) ismerete — ideértve a képviselői alapdíj csökkentésére vonatkozó adatokat is — a tájékozott választópolgári értékelés alapfeltétele. Ez alól a zárt ülések dokumentumai, a titkosan leadott szavazatok tartalma jelentenek kivételt. Nem függ össze a képviselői tevékenység megítélhetőségével, ennélfogva védelem illeti a képviselői hiányzásokkal kapcsolatos azon személyes adatot, amelynek ismerete nem feltétele a képviselői munka értékelésének, így a távolmaradás okaként nem közérdekű adat az, amely például a képviselő betegségére, családi eseményeire vonatkozik. Ebből következően csupán a hiányzás ténye, nem pedig annak indoka tekinthető feltétel nélkül közérdekű adatnak.

A Házbizottság Rendelkezésének 13. pontja számos törvényességi, sőt alkotmányossági aggályt vet fel. Sérti az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvényt, mert olyasmit igyekszik „a hivatali ügykezelés szempontjából" szolgálati titoknak minősíteni, amelyre a titokvédelmi törvény nem ad felhatalmazást. Sérti az adatvédelmi törvényt és ezen keresztül az Alkotmányt, amely biztosítja a polgárok jogát a közérdekű adatok megismeréséhez.

Az Országgyűlés Házbizottsága mint egyfajta „szuperbizottság" a többi állandó bizottságtól eltérő feladatokkal és speciális hatáskörökkel rendelkezik. A Házszabály idézett 44. § (3) bekezdése felhatalmazza a Házbizottságot a képviselők hiányzására és az emiatti alapdíjcsökkentésre vonatkozó szabályok megalkotásával is. E felhatalmazás azonban nem terjedhet ki a törvényi rendelkezésektől való eltérésre.

Az Országgyűlés Házbizottságának „rendelkezése a képviselők szavazásról való távollétével összefüggő egyes kérdésekről" egyetlen jogalkalmazó számára sem tekinthető jogforrásnak, és kiváltképp nem korlátozhatja a polgárok alkotmányban biztosított információszabadságát.

IV.

Ajánlás

Az országgyűlési képviselőknek a feladatuk ellátásával összefüggő adatai nyilvánosak. A képviselők hiányzása a plenáris és a bizottsági ülésekről közérdekű adat. Az Országgyűlés Hivatala a képviselőkről a kezelésében lévő ilyen adatokat bárki számára köteles hozzáférhetővé tenni.

Budapest, 1997. december 5.

Dr. Majtényi László

(87/A/1997)

* * *

A környezetvédelmi felügyelőségeknek a környezetvédelmi bírságokra vonatkozó adatkezelésével kapcsolatos adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményeit összegző

a j á n l á s

I.

A vizsgálat megindítása

Polgárok azzal a panasszal fordultak az adatvédelmi biztoshoz, hogy 1997 nyarán megkeresték az Országos Környezetvédelmi Főfelügyelőséget a környezetvédelmi bírságokkal

kapcsolatos egyes adatok közlését kérve. A Főfelügyelőség a kérelmezőket a 12 helyi felügyelőséghez irányította. Ezt követően a panaszosok megkeresték a 12 intézményt, melyektől a következő adatokat kérték: az 1997. évben beszedett bírság összege, felhasználása, a megbírságolt cégek neve, az esetenként kirótt bírság összege.

Az azonos tartalmú kérelemre a 12 felügyelőségtől a következő válaszok érkeztek: a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség az Országos Környezetvédelmi Felügyelőségre hárította a választ. Öt helyről (Közép-dunántúli, Dél-dunántúli, Nyugat-dunántúli, Észak-magyarországi, Tiszántúli Környezetvédelmi Felügyelőség) nem érkezett válasz. Az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség az érdemi választ megtagadta. A felügyelőségek többsége vagy minden jogi indokolás nélkül, vagy a Polgári Törvénykönyvnek a személyiségi jogokat, valamint az üzleti titkot védő szabályaira hivatkozva tagadta meg az adatok egy részének közlését. A kérelemben felsorolt valamennyi adatot mindössze egyetlen megkeresett szerv az Alsó-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség közölte, és egyben tájékoztatta az adatkérőket, hogy mivel a kivetett bírságok felhasználásáról csak a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium tud felvilágosítást adni, kérelmüknek ezt a részét oda továbbították. Ugyancsak figyelemre méltó, hogy az adatszolgáltatásért a felszámolt költségtérítések összegében 15-szörös különbség is előfordult.

II.

Az ügy jogi háttere

1. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénynek a vitatott kérdéssel összefüggő §-ai a következők:

75. § (2) A személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó szabályokat a jogi személyekre is alkalmazni kell, kivéve ha a védelem — jellegénél fogva — csak a magánszemélyeket illetheti meg.

78. § (1) A személyhez fűződő jogok védelme kiterjed a jóhírnév védelmére is.

(2) A jóhírnév sérelmét jelenti különösen, ha valaki más személyre vonatkozó, azt sértő, valótlan tényt állít, híresztel, vagy való tényt hamis színben tüntet fel.

81. § Személyhez fűződő jogot sért, aki a levéltitkot megsérti, továbbá, aki magántitok, üzemi vagy üzleti titok birtokába jut, és azt jogosulatlanul nyilvánosságra hozza, vagy azzal egyéb módon visszaél.

83. § (1) A számítógéppel vagy más módon történő adatkezelés és adatfeldolgozás a személyhez fűződő jogokat nem sértheti.

(2) A nyilvántartott adatokról tájékoztatást — az érintett személyen kívül — csak az arra jogosult szervnek vagy személynek lehet adni.

2. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvénynek (a továbbiakban: Avtv.) az üggyel összefüggő rendelkezései a következők: a 19. § kimondja, hogy az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását. E szervek rendszeresen közzé vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb — így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra vonatkozó adatokat. E szerveknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve ha törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot — az adatfajták meghatározásával — törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi kapcsolatokra vagy bírósági eljárásra tekintettel korlátozza.

Az Avtv. 2. § 3. pontja szerint: „közérdekű adat: az állami vagy önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és a személyes adat fogalma alá nem eső adat."

3. Az adatvédelmi törvény rendelkezésein túlmenően a környezettel kapcsolatos információk kezeléséről a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény a következőket tartalmazza:

„12. § (1) Mindenkinek joga van a környezetre vonatkozó tényeknek, adatoknak, így különösen a környezet állapotának, a környezetszennyezettség mértékének, a környezetvédelmi tevékenységeknek, valamint a környezet emberi egészségre gyakorolt hatásainak megismerésére.

(2) A környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése céljából az állam mindenki számára lehetővé teszi a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését.

(3) Az állami szervek és az önkormányzatok feladatkörükben kötelesek a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kísérni, az így szerzett adatokat nyilvántartani, és — a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény által megállapított kivételekkel — hozzáférhetővé tenni, és a megfelelő tájékoztatást megadni.

(4) A környezethasználót — e törvény rendelkezései szerint — tájékoztatási kötelezettség terheli az általa okozott környezetterhelés és -igénybevétel, valamint környezetveszélyeztetés tekintetében."

4. A környezetvédelmi felügyelőségek által beszedett bírságok felhasználásáról az egyes elkülönített állami pénzalapokról szóló 1992. évi LXXXIII. törvény, valamint a környezetvédelmi törvény rendelkezik. Eszerint az ilyen címen befolyó összeg 70%-a a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter által kezelt Központi Környezetvédelmi Alapba kerül. Az Alap bevételeit és kiadásait e törvényben meghatározott jogcímenként, illetve összevont jogcímenként bemutatott költségvetését és zárszámadását a költségvetési és zárszám-

adási törvényjavaslat részeként az Országgyűlés hagyja jóvá. Az Alap költségvetéséről és annak végrehajtásáról a közvéleményt legalább félévenként tájékoztatni kell. A környezetvédelmi bírságokból befolyó összeg fennmaradó 30%-a a környezetszennyezéssel érintett települési önkormányzatokhoz kerül.

III.

A vizsgálat megállapításai

A Polgári Törvénykönyv, az adatvédelmi törvény és a környezetvédelmi törvény hivatkozott rendelkezéseinek összevetésével megállapítható, hogy a panaszosok által kért adatok bárki által megismerhető közérdekű adatok.

1. A Polgári Törvénykönyvnek a jóhírnév védelméről szóló rendelkezése [78. § (2) bekezdés] a törvény és a joggyakorlat alapján a jogi személyeket is megillető alapjog. A Ptk. szóban forgó törvényi tényállása szerint a jóhírnév sérelmét jelenti különösen, ha valaki más személyre vonatkozó, azt sértő, valótlan tényt állít, híresztel, vagy valós tényt 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, azaz ártana jóhírnevének. Egy jogi személlyel összefüggésben a valóságnak megfelelő tény állítása vagy ilyen adat közlése például abban az esetben minősíthető a jóhírnév megsértésének, ha az kifejezésmódjában indokolatlanul bántó, becsmérlő.

A közigazgatási szerv jogsértést megállapító, tárgyszerű határozatának nyilvánosságra hozatala tehát nem jelenti a jóhírnév sérelmét még téves vagy utóbb megalapozatlannak minősülő döntés esetén sem, amennyiben abból egyértelműen kiderül, hogy mely szerv, milyen fokú döntéséről van szó, és ellene milyen további jogorvoslatnak van helye. Ezért a Ptk. idézett szabálya csupán látszólagos ellentmondásban van az adatvédelmi törvénynek a közérdekű adatok nyilvánosságát kimondó 19. §-ával, valamint a környezetvédelmi törvények a nyilvánosságot biztosító 12. §-ával.

2. Nem ellentétes az Avtv. közérdekű adatok nyilvánosságát előíró rendelkezése, valamint a Ptk. 83. § (2) bekezdésébe foglalt szabály. Ez utóbbi előírja, hogy „a nyilvántartott adatokról tájékoztatást — az érintett személyen kívül — csak az arra jogosult szervnek vagy személynek lehet adni”. Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy kezelésében lévő közérdekű adatok megismerésére ugyanis az Avtv. 19. § (3) bekezdése ad mindenki számára jogot, amikor kimondja: az említett szerveknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse. Amennyiben az Avtv.-ben foglalt korlátozások egyike sem áll fenn és a közlés nem sérti senkinek (az Avtv. értelmében: egyetlen természetes személynek sem) a személyes adatok védelméhez fűződő jogát, úgy a közigazgatási szerv kezelésében lévő adatok megismerésére törvény erejénél fogva bárki jogosult. Ezt erősítik meg a környezetvédelmi törvény idézett szabályai is.

3. A környezetvédelmi szabályok betartásával kapcsolatos ellenőrző tevékenysége során a felügyelőségek számos olyan adat birtokába kerülnek, melyeknek nyilvánosságra kerülése a vizsgált cég üzleti pozícióját jelentősen befolyásolná, amelyeket tehát az érintett üzleti titokként kíván kezelni.

A tisztességtelen piaci magatartásról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény 5. § (3) bekezdése szerint üzleti titok minden olyan, a gazdálkodással összefüggő tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek titokban maradásához az érintettnek méltányolható érdeke fűződik. Az üzleti titok jogintézménye a piaci verseny védelmét szolgáló eszköz. A vállalkozó joga üzleti titkainak védelmére nem korlátozhatatlan jog. A környezetvédelmi jogszabályok és egyéb előírások megszegésével előidézett veszélyek, valamint az állam illetékes szervei által az ilyen ügyekben hozott döntések megismerhetősége a polgárok alkotmányban biztosított információszabadságának része oly annyira, hogy ezt a jogot még azok a jogrendszerek is elismerik, amelyek általános szinten nem biztosítják az információszabadságot.

Az üzleti vállalkozások működésével kapcsolatos adatok meghatározott körének nyilvánosságra kerülése tehát közérdek. A vállalkozások jogszerű működésének ellenőrzésére hivatott hatóságok elmarasztaló határozata közérdekű adat. Különösen igaz ez a környezetvédelem területén. A hatályos jogszabályok előírásait megsértő, a környezetet súlyosan károsító tevékenységgel kapcsolatos információk nemcsak azért „minősítetten közérdekű” adatok, mert az ilyen tevékenység hatásai országhatárokra tekintet nélkül mindenkit sújthatnak, a még meg sem született generációkat is ideérte, hanem mert az esetek jelentős hányadában visszafordíthatatlan károsodást, vagy csak kivételesen nagy költségráfordítással helyrehozható károkat jelent. Az üzleti titokra való hivatkozás nem nyújthat menedéket a törvény megsértői számára.

IV.

Ajánlás

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (2) bekezdése alapján az alábbi ajánlást teszem:

— Az ország 12 környezetvédelmi felügyelősége, valamint az Országos Környezetvédelmi Főfelügyelőség rendszeresen tegye közzé, ill. tegye hozzáférhetővé bárki számára a környezetkárosításban, ill. környezetszennyezésben elmarasztalt cégek listáját, a szennyezés fajtáját, a kiszabott bírság mértékét.

— A környezetet veszélyeztető, szennyező tevékenységekről, a lefolytatott eljárásról, a bírság kiszabásáról a felügyelőségek negyedévente kötelesek jelentést tenni a Főfelügyelőségnek. Ebből következően, ha bárki ezeket az adatokat kéri, a felügyelőségek a másolás és a postázás költségein túlmenően egyéb térítési díjat nem számolhatnak fel.

— A környezetvédelmi felügyelőségek által beszedett bírságok felhasználásáról a környezetvédelmi és területfejlesztő-

si miniszter, valamint a települési önkormányzatok az idézett törvények alapján kötelesek rendszeres, illetőleg kérelemre eseti tájékoztatást adni.

Budapest, 1997. december 8.

Dr. Majtényi László

(778/A/1997)

* * *

[Válaszlevél gyermekkorú tanú adatainak kezelésével kapcsolatos panaszra]

[...]
Budapest

Tisztelt Uram!

Az 1997. január 28-án kelt és dr. Gönczöl Katalinhoz címzett beadványával kapcsolatban a következőkről tájékoztatom.

Emberileg az Ön érveit teljes mértékben átérezve és megértve sajnos nem tudok a kérdéseire pozitív választ adni.

A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény tanúvallomásról szóló szabályai a következőképpen rendelkeznek.

A tanúzási kötelezettség általános állampolgári kötelezettség korra való tekintet nélkül. Az Ön leánya 13 éves, tehát gyermekkorúnak minősül. A 63. § (3) bekezdése igyekszik a gyermekeket megvédeni a tanúvallomás sokkoló és kellemetlen hatásaitól, ezért úgy rendelkezik, hogy gyermekkorút csak akkor lehet tanúként kihallgatni, ha vallomása olyan bizonyítékot tartalmazhat, amely előreláthatóan másként nem pótolható. Az eljáró bíróság megítélése szerint tehát az Ön leányának vallomása a bűncselekmény tisztázása érdekében elengedhetetlen. Ez a kérdés a bíróság mérlegelési jogkörébe tartozik, és a tanúvallomás felvételének elmulasztása valószínűleg olyan eljárási mulasztásnak minősülne, amely miatt egy esetleges fellebbezés esetén a másodfok nem tudná az elsőfokú ítéletet megerősíteni, és helybenhagyni.

A második — és fontosabb — kérdés a tanúvallomás módja. Főszabályként a tanúnak a bíróság hivatalos helyiségében, az idézésben megjelölt helyen és időpontban kell megjelennie. Az eljáró bíróság elnöke hallgatja meg a tanút, akihez kérdést intézhet még a bíróság tagjain kívül az ügyész, a vádlott, a védő, a magánfél — valamint az őket érintő körben az egyéb érdekeltek és a szakértő —, míg a sértett kérdés feltételét indítványozhatja. Kivételesen a 206. § (2) bekezdése alapján a bizonyítás kiegészítésére tárgyaláson kívül is lehetőség van, ilyenkor egy kiküldött vagy megkeresett bíró (bíróság) jár el, de ebben az esetben is a bizonyítás felvételének helyéről és idejéről az ügyészt, a vádlottat, a védőt és a sértettet értesíteni kell, és jelenlétük ezzel biztosított.

A 63. § (5) bekezdés nyújt arra lehetőséget, hogy a tanú személyes adatait (születési hely, anyja neve, lakóhelye, foglalkozása, személyi száma) a nevén kívül az ügy iratainál elkülönítve, zártan kezeljék. Sajnos a név azonban mindenképp elhangzik, és jegyzőkönyvbe is kerül.

A tanúvédelem véleményem szerint nem megfelelő és nem megnyugtató szabályozásával kapcsolatban már felvettem a kapcsolatot az Igazságügyi Minisztériummal.

Ezt a gyakorlat — így az Ön panasza is — nagymértékben alátámasztja. A tanúk nem szívesen tesznek tanúvallomást, félnek és inkább kimaradnak az igazságszolgáltatási eljárásból, holott ez az igazságszolgáltatásnak semmiképp sem lehet érdeke.

Sajnos a tanúkkal szemben alkalmazható kényszerintézkedések között a rendbírság, okozott költségekben történő marasztalás és az elővezetés is egyaránt szerepel. A 83. § (3) bekezdése alapján ha a tanú — jogosulatlanul ugyan, de — továbbra is megtagadja a vallomást, vagy nem hallgatható ki, akkor a tárgyaláson a rendőrség előtt tett vallomását olvassák fel.

Budapest, 1997. február 10.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(73/A/1997)

* * *

[Válaszlevél közszolgáltató adatainak visszatartásával kapcsolatos panaszra]

Kerényi Ödön úrnak
ny. vezérigazgató-helyettes
Magyar Villamos Művek Rt.
Budapest

Tisztelt Kerényi Úr !

A Magyar Villamos Művek Rt. által készítendő 1996. évi Villamos Energia Statisztikai Évkönyv összeállításához szükséges adatok megszerzésének nehézségeivel foglalkozó beadványával kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatom.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. § (1) és (2) bekezdése alapján az állam vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek tevékenységével, gazdálkodásával kapcsolatos legfontosabb adatok nyilvános, bárki számára hozzáférhető adatok.

Egy adat üzleti titok vagy közérdekű jellegének felelős elhatárolásához hivatalom működésének tapasztalatai szerint mindig eseti elbírálás szükséges. Az MVM Rt. Ön által hivatalomnak eljuttatott több mint 420 oldalnyi terjedelmű 1995. évi Villamos Energia Statisztikai Évkönyvben szereplő adatokra nézve — azok mennyisége és az elbíráláshoz szükséges műszaki-gazdasági ismereteink hiánya miatt — ezt a vizsgálatot hivatalom nem tudja elvégezni, azonban az 1997. április 14-én faxon eljuttatott első levelében foglalt álláspontjával egyetértek, eszerint: a közcélú villamos erőművek azon gaz-

dasági-műszaki adatai, amelyek a hatósági árképzéshez szükségesek és amelyek szolgáltatását jogszabály írja elő, bárki számára hozzáférhető közérdekű adatok.

Felhívom a figyelmét arra, hogy az Avtv. 20. §-a alapján a közérdekű adat megismerésére irányuló kérelemre az adatot kezelő szerv legfeljebb 15 napon belül (a kérelem megtagadásáról 8 napon belül) köteles válaszolni. Az Avtv. 21. §-a szerint a kérelem teljesítésének megtagadása esetén a kérelmező bírósághoz fordulhat, amely soron kívül jár el. Egy-egy adatfajta üzleti titok vagy közérdekű jellegének mindenkire kötelező érvényű elbírálását a bíróságtól lehet kérni.

Budapest, 1997. április 6.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(160/A/1997)

* * *

[Állásfoglalás a gyógyszerárak listájának közérdekű jellegéről]

Dr. Cser Ágnes főigazgató
Országos Egészségbiztosítási Pénztár
Budapest

Tisztelt Főigazgató Asszony!

A gyógyszerárak közérdekűségének kérdésével foglalkozó ügyben válaszlevelét 1997. február 20-án megkaptam, ezzel kapcsoltban az alábbiakról tájékoztatom.

Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 27. § (4) bekezdése alapján a szolgálati titokköri jegyzékeket a törvény hatálybalépését (1995. július 1.) követően három hónapon belül közzé kellett tenni — az adatvédelmi biztos véleményének kikérése után — a Magyar Közlönyben. Ön azonban eddig nem adott ki szolgálati titokköri jegyzéket.

Kérem, szíveskedjen ezt mielőbb pótolni.

Válaszában az áll, hogy a gyógyszeráraknak az OEP munkatársai által feldolgozott, csoportosított jegyzéke a Polgári Törvénykönyv védelme alatt álló szellemi alkotás, mint írja: „Megítélésem szerint az Országos Egészségbiztosítási Pénztár joga az, hogy a munkatársai által készített tájékoztató jellegű anyagok felhasználásáról, nyilvánosságra hozatalának formájáról és módjáról döntsön. [...] Kifejezetten a közvélemény érdeklődését és széles körű tájékoztatását szem előtt tartva döntöttem úgy, hogy a munkatársaim által készített tájékoztató anyag a lényegesen nagyobb példányszámú Népszabadságban jelenjen meg."

Véleményem szerint a gyógyszerárak listája közérdekű adatokat tartalmaz. Téves az az álláspont, hogy a gyógyszeráraknak az OEP munkatársai által készített csoportosítása és feldolgozása polgári jogi értelemben védelmezendő szellemi alkotás. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. §-a alapján a közérdekű adatok nyilvánosak, azokat az állami, helyi önkormányzati vagy közfeladatot ellátó egyéb szervek kötelesek bárki számára hozzáférhetővé tenni.

Budapest, 1997. április 14.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(40/A/1997)

* * *

[Válasz az önkormányzati ülések nyilvánosságával kapcsolatos kérdésekre]

[...]
Fertőszéplak

Tisztelt Uram!

Az önkormányzati ülések nyilvánosságával kapcsolatos beadványát megkaptam. A levelében szereplő kérdésekkel kapcsolatban véleményem a következő: [...]

A nyilvános önkormányzati, bizottsági ülésen a jelenlévők hozzájárulása nélkül is készíthető hang- és képfelvétel. Az Alkotmánybíróság 20/1990. (X. 4.) AB határozatában leszögezi, hogy a közszereplés vállalásával együttjárhat a magánszférához való jog bizonyos korlátozása, mint például a nyilvános közszereplés alkalmával készült kép- és hangfelvétel nyilvánosságra hozásának lehetősége az érintett hozzájárulása nélkül. Ez mindazok számára, akik a nyilvánosság elé lépnek, természetes következménye eme szerepüknek, vagyis számolniuk kell vele. Másrészt a korlátozás a közönség tájékozódáshoz való jogával kielégítően indokolható.

A nyilvános üléseken készült felvételek tehát külön engedély nélkül közzétehetők. Tudomásom szerint az országban több olyan önkormányzat is található, melynek képviselő-testületi üléseit a helyi városi televízió élő egyenes adásban közvetíti. A nyilvános ülésen elhangzó információk az adatvédelmi törvény (Avtv.) alapján közérdekű adatnak minősülnek. Ha a képviselő-testület a napirendi pontok tárgyalása során olyan témához ér, mely az állampolgárok magánszféráját érinti, az Ötv. 12. § (4) bekezdése alapján a személyes adatok védelme érdekében a képviselő-testület zárt ülést köteles elrendelni.

A nyilvános képviselő-testületi, illetve bizottsági üléseken kép- és hangfelvétel készítésére irányuló kérelem közérdekű adat megismerése iránti kérelemnek minősül. Az Avtv. értelmében a kérelemnek az önkormányzat a kérelem tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül, közérthető formában köteles eleget tenni.

Véleményem szerint az Ön által említett problémára szerencsés megoldás az lenne, ha a képviselő-testület, illetve bizottságok nyilvános üléseinek videózására általában, nem pedig a konkrét esetekre vonatkozóan nyújtana be kérelmet az önkormányzathoz, így elkerülhetővé válik az érdekmúlás esete. Az önkormányzat Önt a kérelem megtagadásáról — annak indokaival együtt — 8 napon belül írásban köteles értesíteni. Ezen dokumentum birtokában a megtagadás közlésétől számított 30 napon belül bírósághoz fordulhat. A perben az önkormányzatnak kell bizonyítania a kérelem megtagadásának jogszerűségét.

A választópolgárok — a zárt ülés kivételével — betekinthetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének a jegyzőkönyvébe. A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni. Az Avtv. szerint a közérdekű adatokat tartalmazó dokumentumról annak tárolási módjától függetlenül — költségtérítés ellenében — a kérelmező másolatot kérhet. A zárt ülések előterjesztései és jegyzőkönyvei tehát nem nyilvánosak, de maguk a döntések általában igen. Természetesen az önkormányzati döntések nyilvánosságra hozatala nem járhat a személyes adatok sérelmével, mint ahogy azt a későbbi példa is mutatja. Az Ötv. 17. § (3) bekezdésének helyes értelmezése szerint a nyilvános ülések előterjesztései a képviselő-testület ülése előtt is megismerhetők. Az előterjesztések, valamint a nyilvános ülésen készített jegyzőkönyvek másolatát az állampolgárok megkaphatják. Ennek határideje a fent idézett szabály alapján nem az önkormányzati ülés időpontjától, hanem a kérelem tudomásra jutásától számítandó.

Az önkormányzatok számára a gyakorlatban sokszor nehézséget okoz a közpénzek felhasználására vonatkozó adatok elhatárolása a polgárok személyes adataitól. A segélyben részesítettek neve, lakcíme, a segély összege a személyes adatok védelme alatt áll, így azok csak törvényi felhatalmazás alapján vagy az érintettek beleegyezésével hozhatók nyilvánosságra. Ellenben közérdekű adatnak minősül az, hogy a települési önkormányzat mekkora összeget fordít az adott költségvetési évben szociális segélyezésre. Természetesen számos hasonló példát lehetne említeni.

Budapest, 1997. június 17.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(284/K/1997)

* * *

[Állásfoglalás az országgyűlési képviselők tevékenységével és jövedelmével kapcsolatos adatok nyilvánosságáról]

Dr. Géczi József Alajos úrnak
elnök
az Országgyűlés Mentelmi, összeférhetetlenségi
és mandátumvizsgáló bizottsága

Tisztelt Elnök Úr!

Az 1997. május 27-én kelt levelében felvetett kérdéssel kapcsolatban az álláspontom a következő.

Véleményem szerint a 18. §-ban felsorolt bejelentési kötelezettség alá eső tevékenységekkel és jövedelmekkel kapcsolatos adatok — a 18. § és a 22. § egybevetése alapján — a hatályos törvényi szabályozás alapján nem nyilvános adatok. A 18. § ugyanis meghatározott tevékenységekre és jövedelmekre vonatkozó bejelentési kötelezettséget ír elő, melynek címzettje az Országgyűlés elnöke. A 22. § (1) bekezdése szerint az e körbe tartozó adatok nyilvántartását a Mandátumvizsgáló bizottság vezeti.

Ugyanezen § (2) és (3) bekezdése arra enged következtetni, hogy e nyilvántartásba még a Mentelmi bizottságnak sincs betekintési joga. Ilyen jogot a Mentelmi bizottság számára a (2) bekezdés csak az 1. számú melléklet szerinti vagyonnyilatkozatra vonatkozóan enged, mégpedig összeférhetetlenségi eljárás megindítása esetén. Nyilvánosságra hozni pedig kizárólag a törvény 2. számú melléklete szerinti nyilatkozatot lehet.

A törvény szabályozási koncepciója az, hogy a képviselők foglalkozásával, jövedelmével, vagyoni helyzetével kapcsolatos információk személyes adatok. A képviselők joga személyes adataik védelméhez azonban korlátozható, mégpedig az e törvényben taxatíve meghatározott esetekben. Ez azt jelenti, hogy meghatározott adataikat kötelesek átadni az Országgyűlés elnökének, illetve a Mentelmi bizottságnak, melyek közül a törvény 2. számú mellékletében felsoroltakat az Országgyűlés elnöke köteles nyilvánosságra hozni. E szabályozási logika szerint tehát a képviselők információs önrendelkezési joga csak az e törvényben meghatározott módon és körben korlátozható. Ez összhangban van az adatvédelmi törvénnyel.

A jogalkotó feltehetően megfeledkezett a képviselőktől a18. § alapján kért adatok további kezelésének szabályozásáról. A képviselő munkavégzésre irányuló parlamenten kívüli tevékenységével kapcsolatos adatainak nyilvánossága alkotmányosan nem kifogásolható. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 3. § (3) bekezdése szerint: „Törvény közérdekből — az adatok körének kifejezett megjelölésével — elrendelheti személyes adat nyilvánosságra hozatalát.” Az adatvédelmi törvény ezen előírása alapján, amennyiben a parlament közérdekből a 18. §-ban meghatározott adatok nyilvánossága mellett dönt, a hiányosságot magának kell pótolnia.

Budapest, 1997. június 18.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(406/K/1997)

* * *

[Válaszlevél az ócsai premontrei templom dokumentációjának nyilvánosságával kapcsolatos panaszra]

Dr. Erdélyi Ágnes igazgatónak
Láthatatlan Kollégium
Budapest

Az ócsai premontrei templom dokumentációjának nyilvánosságával kapcsolatos panaszát kivizsgáltam, és az alábbiakat állapítottam meg:

A jelenleg hatályos szabályokat a muzeális értékek védelméről szóló 1963. évi 9. törvényerejű rendelet végrehajtására kiadott 2/1965. (I. 8.) MM rendelet 43. §-a tartalmazza:

„(1) Az ásatást végző intézmény, illetőleg az ásatás felelős vezetője köteles az ásatás eredményének tudományos feldol-

gozásáról, a munkálatok befejezésétől számított öt éven belül gondoskodni; ezt a határidőt a Régészeti Bizottság indokolt esetben meghosszabíthatja. Ha a feldolgozás tudományos közlemény formájában nem jelenik meg, a kézirat egy példányát az ásatás dokumentációjának első sorozatát őrző intézménynél kell elhelyezni.

(2) Ha az ásatást végző intézmény, illetőleg az ásatás felelős vezetője az (1) bekezdésben megállapított kötelezettségének nem tesz eleget, vagy a feldolgozás nem megfelelő, a Régészeti Bizottság a dokumentáció első sorozatát őrző intézmény javaslatára a feldolgozással az ásatást végző intézménnyel, illetőleg az ásatás felelős vezetőjének bevonásával munkaközösséget bízhat meg.

(3) Az ásatás eredményének tudományos feldolgozásáig, legfeljebb azonban az ásatás befejezésétől számított öt évig, illetőleg az (1) bekezdés alapján meghosszabított határidő lejártáig az ásatási dokumentációt más személy csak az ásatás felelős vezetőjének írásbeli hozzájárulásával használhatja fel.

(4) A határidő lejárta után az ásatás fel nem dolgozott eredményeit az intézmény vezetőjének engedélyével fel lehet dolgozni."

Az idézett rendelkezések szerint tehát jelenleg a szóban forgó dokumentumok kutathatósága az ásatás felelős vezetőjének hozzájárulásától függ.

Tájékoztatom ugyanakkor, hogy a fenti szabályok csak ez év végéig maradnak hatályban, a parlament által a műemlékvédelemről 1997. június 10-én elfogadott és 1998. január 1-jén hatálybalépő 1997. évi LIV. törvény 5. § (1) bekezdése ugyanis kimondja: „A műemléki értékeket tudományos módszerekkel kell felkutatni, számba venni, és értékelni. Az így számba vett értékek történeti adatait, leírását, illetőleg a rájuk vonatkozó forrásértékű dokumentumokat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni."

Budapest, 1997. október 7.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(209/A/1997)

* * *

[Válasz a költségvetési támogatások nyilvánosságával kapcsolatos kérdésekre]

Pokorni Zoltán úrnak
országgyűlési képviselő
Budapest

Tisztelt Képviselő Úr !

A költségvetési forrásból történő támogatások nyilvánosságával foglalkozó kérdéseire a következőket válaszolom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. §-a alapján az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek a feladatkörükbe tartozó ügyekről — ideértve a gazdálkodásukkal kapcsolatos ügyeket is — kötelesek a közvéleményt tájékoztatni. A költségvetési forrásból pályázati vagy pályázaton kívüli támogatás odaítélésével kapcsolatos legfontosabb adatok (a támogatott neve, a támogatás összege) közérdekűek. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette már, hogy a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés a közhatalmat gyakorló szervek tevékenysége ellenőrizhetőségének alkotmányos biztosítéka [32/1992. (V. 29.) AB határozat, 34/1994. (VI. 24.) AB határozat].

Az alkotmányos gyakorlat szerint a személyes adatok védelméhez való alapjogot és a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjogot egymásra tekintettel kell értelmezni, mivel az információs önrendelkezés és az információszabadság a személy autonómiájának két, egymást kiegészítő feltétele. E két alapjog hierarchiáját a vizsgált kérdés tárgyára figyelemmel lehet megállapítani. Jelen esetben álláspontom szerint az adatok közérdekűsége élvez elsőbbséget, az alábbi indokok miatt:

Az információk megismerhetősége, szabad áramlása a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű. A költségvetési támogatással kapcsolatos legfontosabb adatok nyilvánossága nem sérti a támogatottak információs önrendelkezési jogát, ugyanis annak korlátozását más alapjog, az információszabadság érvényesülése indokolja. A pályázatokon való részvétel nem kötelező, a kérelem benyújtása a pályázó szabad belátásán alapul. A személyes adatok védelmére való hivatkozással tehát nem lehet korlátozni a költségvetési forrásból származó támogatás adatait. [...]

[...] A költségvetési támogatásban részesülő neve, címe, illetve a támogatás indoka nem különleges adat. A pályázatok adatai között azonban megjelenhetnek különleges adatok (pl. etnikai hovatartozás, stb.). Mellékelten megküldöm Önnek e kérdéssel kapcsolatban dr. Hegyesiné Orsós Évának írt levelem másolatát.

Amennyiben a költségvetési támogatást nem magánszemély, hanem szervezet kapja, abban az esetben — mivel a szervezetre vonatkozó adatok nem személyes adatok — nincs szó az információszabadság és az információs önrendelkezési jog ütközéséről.

Budapest, 1997. november 4.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(534/A/1997)

* * *

[Állásfoglalás tüntetésről készült rendőrségi videofelvételek országgyűlési képviselőnek történő kiadhatóságáról]

Dr. Topánka Erika r. őrnagy
főosztályvezető
Országos Rendőr-főkapitányság Hivatala
Jogi és Koordinációs Főosztály
Budapest

Tisztelt Főosztályvezető Asszony!

A mai napon faxon átküldött, soron kívüli állásfoglalásomat kérő levelére — melyben a gyülekezési jog hatálya alá

tartozó, a hatóság által nem engedélyezett demonstrációról készült rendőrségi videofelvételeknek országgyűlési képviselőnek történő kiadhatóságáról kérdezi véleményemet — az alábbiakban válaszolok:

A demonstrációról készített rendőrségi felvételek nem tekinthetők közérdekű adatnak, hiszen azokat a rendőrség is csak addig tárolhatja, amíg bebizonyosodik, hogy nem tartalmaznak jogsértő cselekményre vonatkozó információt, illetőleg a felvételeket vagy azok vonatkozó részleteit a célhozkötöttség elve alapján csak hatósági vagy egyéb eljárás során használhatja fel, ennélfogva a felvételekre nem alkalmazhatók a közérdekű adatok nyilvánosságának szabályai.

Ezen túlmenően, a rendőrségnek a birtokában lévő felvételek vonatkozásában — figyelemmel a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 10. §-ában foglaltakra is — meg kell óvnia a felvételen szereplők személyiségi jogait.

Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény rendelkezése szerint az állami szervek kötelesek az országgyűlési képviselők részére a munkájukhoz szükséges felvilágosítást megadni [8. § (1) bek.]. A demonstrációval összefüggésben szabálysértési eljárás indult, s a szóban forgó felvételek az eljárás irategyüttese részének tekinthetők.

Megítélésem szerint egyedi szabálysértési vagy büntetőeljárási ügyben a képviselő nem tekinthet be az iratokba. Tekintettel azonban a demonstráció során történtek közérdekű jellegére, elfogadhatónak tartom azt az eljárást, melynek során a képviselőnek — kérésére — a szóban forgó felvételeket a rendőrség levetíti.

Budapest, 1997. november 10.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(816/K/1997)

* * *

[Válaszlevél a NATO-kommunikációval összefüggő támogatások nyilvánosságával kapcsolatos panaszra]

Csapody Tamás úrnak
szóvivő
Alba Kör
Budapest

Tisztelt Csapody Tamás!

A Külügyminisztérium által a NATO-kommunikációval összefüggésben nyújtott támogatások közérdekű adatai ügyében hozzám küldött panasza nyomán tájékoztatást kértem a tárca politikai államtitkárától. Eörsi Mátyás válaszában kifejtette, hogy irattáruk átnézése után megállapították: eddig egyetlen közérdekű adatkérést sem utasítottak el.

Az államtitkárt az alábbiakról tájékoztattam:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 20. § (1) bekezdése kimondja: „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 adatvédelmi törvény nem követeli meg, hogy a kérelmet írásban nyújtsák be. Közérdekű adatot lehet kérni telefonon és személyesen is. Sőt, a közérdekű adatokat kezelő szerv egyéb módon is tudomást szerezhet ilyen adatkérésről. A Népszabadság című napilap 1997. augusztus 1-jei száma például hírül adta, hogy a Külügyminisztérium megfontolja a támogatásokról szóló lista közzétételét.

A kérdés tehát nem az, hogy az Alba Kör szóvivője fel tud-e mutatni az adatközlésre irányuló kérelmet, hanem hogy a Külügyminisztériumnak volt-e tudomása ilyen adatkérésről, és ha igen, azt miért nem teljesítette az adatvédelmi törvényben megállapított határidőn belül.

Ha másként nem, az általam indított jelen vizsgálat nyomán az államtitkár, illetőleg a minisztérium november elején tudomást szerzett erről a kérésről, ezért kértem, hogy az adatvédelmi törvény idézett rendelkezésének megfelelően levelem kézhezvételétől számított 15 napon belül az adatkérést teljesítsék, vagy annak megtagadásáról az indokokkal együtt a kérelmezőt 8 napon belül értesítsék.

Felhívom a figyelmét, hogy noha — mint erre utaltam — nem törvényi követelmény a közérdekű adatkérést írásban benyújtani, ez nagyon is célszerű.

Amennyiben a Külügyminisztérium illetékesei az adatkérést megtagadják vagy a határidőt elmulasztják, Ön a Fővárosi Bírósághoz is fordulhat, mely az ilyen ügyekben soron kívül köteles eljárni.

Budapest, 1997. december 18.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(737/A/1997)

* * *

[Állásfoglalás politikai véleményeket is tükröző közvélemény-kutatás jogszerűségéről]

[...]
Budapest

Tisztelt [...]!

A XVI. Kerületi Önkormányzat Önök által kifogásolt — a polgárok politikai véleményére is vonatkozó — adatgyűjtésével kapcsolatban a vizsgálatot lezártam, ennek eredménye a következő:

1997. augusztus 18-án Kovács Attila polgármestert levélben tájékoztattam arról, hogy állampolgári megkeresés alapján vizsgálatot folytatok az általa a kerület lakossága körében kezdeményezett politikai véleményeket is tükröző közvélemény-kutatás jogszerűségével kapcsolatban. Hangsúlyoztam, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok

nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. § 2. pontja alapján a politikai véleményre vonatkozó személyes adatok különleges adatnak minősülnek, a 3. § (2) bekezdése szerint ezek kezeléséhez az érintett írásban tett hozzájárulása vagy törvényi felhatalmazás szükséges. Kértem a polgármestert, hogy közölje: a már visszaérkezett kérdőívek kezelése, feldolgozása során jelentkező adatvédelmi kérdések rendezésére milyen intézkedéseket hoztak.

1997. szeptember 12-én a polgármester a következő választ küldte:

1997. januárjától indított a kerület lakossága körében közvélemény-kutatást annak érdekében, hogy a képviselő-testület és a hivatal munkájában jobban támaszkodhassanak a lakosság véleményére, kívánságára. 1997. április 7. óta szerepelnek a kérdőíven politikai véleményre vonatkozó kérdések is. A kutatás típusa telefonos közvélemény-kutatás, kiválogatott címekre küldik ki a kérdőíveket, ezt követően telefonon felhívják a polgárokat. A kiválasztás véletlenszerűen történik, a mintavétel alapja a telefonkönyv. A kérdezőbiztosi feladatokat a Polgármesteri Kabinet három és a Jegyzői Kabinet két munkatársa végzi. A politikai szimpátiára vonatkozó kérdéseket a többitől elkülönítetten kezelik, az adatfeldolgozás során nem jelennek meg a személyes adatok. A polgármester úgy ítélte meg, hogy „a minta véletlenszerűségének későbbi igazolása érdekében célszerű az ID (identity) — kódokhoz rendelt személyi adatokat megőriznünk." — s hozzátette: „A problémát úgy véltük megoldani, hogy az azonosításra lehetőséget adó kulcs csupán egyetlen példányban létezik, az pedig az irodám páncélszekrényében került elhelyezésre. Tehát senki semmilyen módon nem tud hozzáférni az azonosító kódokhoz." A polgármester közölte, hogy a feldolgozást végző (egyetlen) személy tevékenysége felett napi ellenőrzést gyakorol. Az összegyűjtött és feldolgozott adatok nem jelennek meg, kizárólag statisztikai összesítőket publikálnak. A politikai véleményeket összegző táblázatokat eddig nem publikálták.

1997. október 29-én az alábbi tartalmú levelet küldtem a polgármesternek:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény fontos szabálya az adatkezelés célhozkötöttségének elve, amely azt jelenti, hogy személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak, továbbá csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

Utaltam arra, hogy a polgármester levele és annak mellékletei nem tartalmazzák az ID — azonosító — kódok őrzésének szabályait. Kifejtettem, hogy a kódok szabályozatlan, bizonytalan idejű és mértékű tárolását, megőrzését a levelében hivatkozott célszerűségi elv („minta véletlenszerűségének későbbi igazolása érdekében") álláspontom szerint nem indokolja.

Ezért kértem a polgármestert, hogy a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 5. §-ára figyelemmel szíveskedjen a már nyilvánosságra hozott közvélemény-kutatási eredményének megállapítása alapjául szolgáló azonosító kódok megsemmisítése iránt intézkedni. A jövőre nézve pedig javasoltam, hogy szabályzatukban a kódok tárolásának idejét határozzák meg: csak a szükséges és feltétlenül indokolt minimális mértékig. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 20. §-a alapján kértem, hogy észrevételeim alapján tett intézkedéseiről 30 napon belül értesítsen.

1997. november 20-án kelt válaszában Kovács Attila polgármester közölte, hogy észrevételeimet elfogadta. Elkészítették a telefonos közvélemény-kutatási tevékenységük Szabályzatát, amelyben rendelkeznek az azonosító kódok tárolásának szükséges és feltétlenül indokolt minimális mértékéről, ezt négy hétben állapítottak meg. A polgármester közölte, hogy az 1997. január 20.—szeptember 30. közötti időszakban készült azonosító kódokat tartalmazó íveket megsemmisítették. Az erről szóló jegyzőkönyvet és a Szabályzatot leveléhez mellékelte — ez utóbbi másolatát Önnek elküldöm.

Az indítványukban szereplő további kérdéseikkel kapcsolatban álláspontom az, hogy a közvélemény-kutatás eredményei — beleértve a politikai véleményeket összegző táblázatokat is — közérdekű, nyilvános adatok, amelyekről a polgármester köteles tájékoztatni a közvéleményt. A politikai közvélemény-kutatás nem önkormányzati feladat, ennek költségei szintén közérdekű adatok. Az önkormányzat e kérdést érintő gazdálkodásának vizsgálatára nincs hatásköröm, az ezzel kapcsolatos esetleges észrevételeket az Állami Számvevőszék jogosult vizsgálni.

Budapest, 1998. január 12.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(478/A/1997)

2. számú melléklet

Az adatvédelmi biztos közleményei

Az adatvédelmi biztos közleménye

Az adatvédelmi biztos a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 13. §-a (3) bekezdésében és 20. §-ának (4) bekezdésében foglalt kötelezettségük teljesítésére felhívja a személyes adatok és a közérdekű adatok kezelőit. Az 1996. évre vonatkozó összesítést a személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmekről és a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmekről az elutasítás indokaival együtt az Adatvédelmi Biztos Irodájának 1997. május 31-ig kell megküldeni a következő címre:

Adatvédelmi Biztos Irodája
1054 Budapest, Tüköry u. 3.

A válaszadási kötelezettség szempontjából személyes adat iránti kérelem minden, az érintett által benyújtott, saját adataira vonatkozó betekintési, törlési, helyesbítési kérelem.

Közérdekű adat iránti kérelem a törvény 19. §-ában foglaltaknak megfelelően az állami vagy helyi önkormányzati vagy egyéb közfeladatot ellátó szerv tevékenységével kapcsolatos adat.

Az értesítési kötelezettség közérdekű adatok tekintetében a közfeladatot, állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szervekre, személyes adatok tekintetében az állami szervek és a magánszféra adatkezelőire egyaránt vonatkozik.

Az adatkezelő a tájékoztatásban térjen ki a kérelmek naplózásának esetleges hiányára, illetőleg arra is, hogy ha nem intéztek hozzá kérelmet.

Kérem az adatkezelőket, adjanak tájékoztatást a teljesített kérelmekről is.

Dr. Majtényi László

(Magyar Közlöny, 1997/37.)

* * *

Az adatvédelmi biztos közleménye

Felhívom mindazokat az adatkezelőket, akik vagy amelyek eddig nem teljesítették a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 28. § (1) bekezdésében foglalt bejelentési kötelezettségüket, hogy e közleménynek a Magyar Közlönyben történő közzétételét követő 30 napon belül jelentsék be személyesadat-kezeléseiket az Adatvédelmi Nyilvántartásba. Az Adatvédelmi Nyilvántartás célja, hogy általa a polgárok tájékozódhassanak a róluk szóló nyilvántartások tartalmáról.

A bejelentés az adatvédelmi biztos postacímén teljesíthető (1387 Budapest, Pf. 40).

Az Avtv. 30. § *a)—e)* pontjaiban felsorolt bejelentési mentességek értelmezése során irányadó, hogy nem kell bejelenteni az olyan adatkezeléseket, amelyeknél az adatkezelő közvetlenül az érintettől veszi fel az adatokat, és abból saját szervezetén kívüli intézmény vagy személy részére nem teljesít adatszolgáltatást; nem kell továbbá bejelenteni az egyedi közigazgatási, hatósági, jogszolgáltatási eljárások lefolytatásával kapcsolatos adatkezeléseket.

Minden esetben be kell jelenteni a kötelező szervezeti (pl. kamarai) tagságon és a szerződéskötési kötelezettségen alapuló személyesadat-kezeléseket, valamint a más törvény által bejelenteni rendelt adatkezeléseket.

Az adatkezelőnek az elkülönített célú és adatállományú adatkezeléseit, illetve az azokban bekövetkezett változásokat elkülönítve kell bejelentenie. Egy adatkezelőnek több adatkezelése lehet, egy adatkezelésnek azonban csak egy adatkezelője.

A bejelentés megkönnyítésére az e közlemény mellékleteként közreadott Adatlap és Kitöltési Útmutató szolgál.

A bejelentett adatokban bekövetkezett változást az adatkezelőnek 8 napon belül be kell jelentenie.

A bejelentés elmulasztása büntetőjogi következményeket vonhat maga után.

Dr. Majtényi László

(Magyar Közlöny, 1997/106.)

* * *

KÖZLEMÉNY

Az adatvédelmi biztos lezárta a vizsgálatot a Népszava kontra APEH ügyben. A Népszava főszerkesztője 1996. július 15-én beadvánnyal fordult az adatvédelmi biztoshoz, mert egy — a Népszavában 1996. március 21-én közölt — cikk megjelenése után az APEH elnöke büntető feljelentést tett az újságíró és a lap szerkesztője ellen szolgálati titoksértés elkövetése miatt.

1995-ben sok olyan szervezet (egyesület, alapítvány) alakult, mely tagjaiknak, illetve az őket támogató polgároknak nagy összegű adókedvezmény igénybevételére jogosító igazolást adott ki. Az APEH e konstrukciók jogszerűségének egységes vizsgálatához irányelvet készített, ennek melléklete a kifogásolt újságcikkben ismertetett Módszertani Útmutató, amely értékeli az alkalmazott adómegtakarító konstrukciókat. Az APEH elnöke az Útmutatót szolgálati titokká minősítette.

Az adózás rendjéről szóló törvény egyik legfontosabb alapelve az adófizetők tájékoztatáshoz való joga, az adóhatóság köteles az adózónak megadni a törvények betartásához szükséges tájékoztatást. Erre, valamint az államtitokról és a szolgálati titokról szóló törvény eljárási követelményeire tekintettel — összhangban az adatvédelmi törvény rendelkezéseivel — az adatvédelmi biztos álláspontja szerint az adóhatóságnak az adó- és befektetési kedvezmények igénybevételének jogszerűségével kapcsolatos megállapításai nem minősíthetők szolgálati titokká, azokat nem szabad az adófizetők elől eltitkolni. Az Útmutató kiadásának időpontjában az érintett szervezetek szempontjából a nyilvánosságra hozatalt korlátozhatta volna az adótitokra történő hivatkozás, azonban már ekkor is közérdekű adatnak minősültek a hivatkozott konstrukciók.

Az adatvédelmi biztos javasolta az Útmutató szolgálati titokká minősítésének feloldását. Az APEH elnökével folytatott hosszas jogi vita nem vezetett eredményre.

Az APEH új elnöke, Kékesi László az adatvédelmi biztos 1997. január 8-án küldött levelére — postafordultával — úgy válaszolt, hogy az Útmutató szolgálati titokká minősítés feloldására irányuló javaslat ellen nem kíván bírósági keresetet előterjeszteni.

Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az Útmutató szolgálati titokká minősítése érvénytelen volt, és a bírósági kereset benyújtásának elmaradása miatt a minősítés hatályát vesztette, így tartalma — az adótitoknak minősülő adatok kivételével — annak közérdekű jellege miatt a polgárok számára megismerhető.

Budapest, 1997. január 23.

Dr. Majtényi László

(279/A/1996)

KÖZLEMÉNY

Az adatvédelmi biztos az adóigazolványok gyártásával összefüggő adatkezelések jogszerűségének, továbbá az adatbiztonsági követelmények megtartásának ellenőrzésére 1996. szeptember 19-én hivatalból indított eljárását befejezte.

Az adóigazolványok tömeges előállításának megkezdését követő héten az adatvédelmi biztos eljárása megállapította, hogy az adózó polgárok adatait az APEH helytelen jogértelmezés miatt átadta az adóigazolványt gyártó MPC CARD SYSTEMS Kft.-nek. Az adattovábbítás kialakított rendszere nem felelt meg a személyes adatok védelmét szolgáló törvényi előírásoknak.

Az adatvédelmi biztos szeptember 25-én ismertetett észrevételei, kifogásai alapján az APEH haladéktalanul megszüntette a jogellenes adatkezelést, átalakította az adattovábbítás rendszerét, ellenőrzése alá vonta az adatkezelés teljes folyamatát, megszüntette az adóalanyok adatainak átadását a gyártó cégnek, és az adatvédelemre, adatbiztonságra vonatkozó dokumentumokat (a vállalkozási szerződést, az adatforgalmi, adatvédelmi terveket, szabályzatokat) módosította.

A vizsgálat megállapította azt is, hogy az APEH mind a gyártó céggel kötött szerződésben, mind a munkafolyamatok megszervezésénél arra törekedett, hogy az adatkezelés folyamatát ellenőrizze. Az adatvédelmi biztos fellépését követően olyan technikai és szervezési intézkedéseket hozott, olyan eljárási szabályokat alakított ki, amelyek megfelelő védelmet nyújtottak a személyes adatokhoz való jogosulatlan hozzáférés, az adatok megváltoztatása ellen, és amelyek az adatbiztonsági követelményeket is kielégítették.

Az adatkezelésre vonatkozó módosított okmányok tanulmányozása, az adókártya gyártásnak helyszíni ellenőrzése, és az igazolványok pótlásának, cseréjének figyelemmel kísérése alapján az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az adóigazolványok döntő többségét — adatvédelmi és adatbiztonsági szempontból — jogszerű körülmények között készítették.

Az adatvédelmi biztos felhívta az APEH elnökének figyelmét az adóigazolvány gyártással kapcsolatban tapasztalt adatkezelési visszásságokra, az adatvédelmi szempontból kifogásolható számítástechnikai megoldásokra.

Budapest, 1997. január 24.

Dr. Majtényi László

(428/H/1996)

* * *

KÖZLEMÉNY

A Népszava 1997. január 27-i számában „Védett adatok vándorolnak a levéltárakból Izraelbe” címmel cikket közölt a zsidóüldözésekkel kapcsolatos levéltári iratok Izraelbe továbbításáról szóló adatvédelmi biztosi ajánlásról. A cikket a Kossuth Rádió reggeli lapszemléje röviden ismertette.

A cikk és a lapszemle ismeretében az olvasó vagy a rádióhallgató olyan következtetésre juthatott, hogy az adatvédelmi biztos megállapította egyes levéltárak — köztük Budapest Főváros Levéltára — jogellenes iratkiadását.

Az adatvédelmi biztos vizsgálata nem az eddigi adattovábbítások jogszerűségének megítélésére, hanem egy jogértelmezési és egyben gyakorlati adatvédelmi probléma megoldására irányult. Figyelembe vette, hogy az izraeli archívum célja a zsidóüldözésekkel kapcsolatos történelmi dokumentumok összegyűjtése, továbbá, hogy az iratokban szereplő személyek túlnyomó része nincs életben, s többségük esetében a kutathatóságot korlátozó 30 éves védelmi idő is letelt haláluk óta. Az iratok egy része (például a Budapest Főváros Levéltárában őrzött népbírósági anyagok) már keletkezésük óta nyilvánosnak tekintendő, kiadásuk tehát nem esik korlátozás alá. A fővárosi levéltárból — a főigazgató nyilatkozata szerint — kizárólag ilyen iratok kerültek Izraelbe.

Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a még élő érintettek vagy leszármazottaik felkutatása és hozzájárulásuk megszerzése nemcsak technikailag kivihetetlen, de önmagában is súlyos adatvédelmi sérelmeket okozna, ezért az ajánlás számukra a tiltakozás lehetőségének biztosítását tartalmazza. Tekintettel az iratok nagy számára és a bennük lévő személyes adatok különleges védettségére, az iratok átadására nemzetközi szerződés jelenthet megnyugtató megoldást, amely lehetővé teszi, hogy a még élő érintettek vagy családjuk jogaikat az izraeli félnél is érvényesíthessék.

Budapest, 1997. január 28.

Dr. Majtényi László

(33/A/1995)

* * *

KÖZLEMÉNY

Az adatvédelmi biztos tájékoztatja a polgárokat arról, hogy a Budapesti Elektromos Művek Rt. törvénytelen adatgyűjtést végez a villanyóra-átírással kapcsolatos ügyintézése során.

Az adatvédelmi biztos irodájához az elmúlt évben több bejelentés érkezett, melyben a polgárok kifogásolták, hogy az Elektromos Művek a villanyóra-átíráshoz kéri a fogyasztóktól az adásvételi szerződéseket. Az adatvédelmi biztos vizsgálata során megállapította, hogy az Elektromos Műveknek nincs törvényi felhatalmazása a szerződésben szereplő adatok kezelésére (a szerzés jogcíme, vételár összege, hozzátartozók adatai, a szerződés egyéb kikötései stb.), a szerződésekről nem készíthet másolatot, nem ismerheti meg azok tartalmát.

Az adatvédelmi biztos 1996 áprilisában felszólította az ELMŰ vezérigazgatóját e jogellenes adatkezelési, adatgyűjtési gyakorlat megszüntetésére.

Az ELMŰ vezető jogtanácsosa 1996 augusztusában arról tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy észrevételeit tudo-

másul vette, és a jövőben a fogyasztók választása szerint elfogadja:

— a szerződés olyan kivonatát, mely csak a közüzemi szerződés megkötéséhez tartalmazó legfontosabb adatokat tartalmazza,

— a tulajdoni lap másolatát, mely tartalmazza a tulajdonosváltozást,

— illetve a korábbi és az új tulajdonos közötti megállapodást is, amelyből kiderül, hogy a volt fogyasztó felmondja a közüzemi szerződést és az új tulajdonos ugyanarra az ingatlanra nézve közüzemi szerződést akar kötni.

Az adatvédelmi biztos tudomást szerzett arról, hogy Budapesti Elektromos Művek ennek ellenére továbbra is folytatja törvénytelen adatgyűjtési gyakorlatát, ezért tájékoztatja a fogyasztókat a jogaikról. Az adatvédelmi biztos javasolja, hogy a jogellenes adatkérésnek ne tegyenek eleget, ne adják át a közüzemi szerződés megkötésekor az adásvételi szerződésüket az ELMŰ-nek.

Budapest, 1997. február 7.

Dr. Majtényi László

(160/A/1997)

* * *

KÖZLEMÉNY
a Bős—Nagymarosi Vízlépcső ügyében
a hágai Nemzetközi Bíróság előtt folyó per iratainak nyilvánosságáról

Az adatvédelmi biztos befejezte azt a vizsgálatot, amelyben arról foglalt állást, vajon jogszerűen kezelte-e a Külügyminisztérium titkosan a Bős—Nagymarosi Vízlépcső ügyében a hágai Nemzetközi Bíróság előtt folyó per magyar iratait.

A Külügyminisztérium az Országgyűlési Könyvtárba eljuttatott angol nyelvű példányhoz csak az országgyűlési képviselőknek engedélyezett betekintést.

Az adatvédelmi biztos vizsgálata feltárta, hogy a Külügyminisztérium az államtitokról és a szolgálati titokról szóló törvényben szabályozott minősítési eljárás mellőzésével kezelte „titkosan” a periratokat.

A Külügyminisztérium az iratok nyilvánossága ügyében megkereste a bíróságot, mely válaszában nem ellenezte, hogy a magyar periratokat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tegyék. Álláspontja szerint e kérdésben a perben álló államok maguk döntenek. A bíróság válaszát követően a Külügyminisztérium a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (5) bekezdésére hivatkozva a per valamennyi iratát utólag harminc évre „nem nyilvánosnak” minősítette. Az adatvédelmi biztos felhívta a miniszter figyelmét arra, hogy a bíróság elé került periratok a magyar fél álláspontját tükrözik, így nem tekinthetők a Külügyminisztérium döntés-előkészítő belső iratának. A külügyminiszter az iratokat nem minősítette, ezért a vizsgálat nem terjedt ki arra, hogy az iratok között akadt-e olyan, melyet jogszerűen államtitoknak vagy szolgálati titoknak minősíthettek volna. Az adatvédelmi biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a Külügyminisztériumra is vonatkozik az Avtv. 19. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettség, mely szerint az állami feladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

A hágai bíróság egyébként 1997. március 3-án tette a periratokat nyilvánossá, bárki számára hozzáférhetővé. Ezt követően a Külügyminisztérium — az adatvédelmi biztos álláspontja szerint megkésetten — az iratok titkosságát megszüntette, és erről az Országgyűlési Könyvtárat tájékoztatta.

Budapest, 1997. április 18.

Dr. Majtényi László

(474/A/1996)

* * *

KÖZLEMÉNY

Harminchét képviselő tavaly decemberben az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter döntéséről, aki a vizsgálóbizottság kérdéseire válaszoló levelét a lehetséges leghosszabb időre, nyolcvan évre államtitoknak minősítette. Az adatvédelmi biztos megkeresésére a tárca nélküli miniszter kifejtette, hogy az általa írt tájékoztató levél adatokat tartalmazott az olajkereskedelemről folytatott titkos információgyűjtésről is, ezért azt jogszerűen minősítette titkosnak. Álláspontja szerint a titkosság érvényességi idejét illetően a törvény széles mérlegelési jogkört biztosít számára.

Az adatvédelmi biztos nem indítványozza, hogy szüntessék meg a Szigorúan titkos minősítését annak a levélnek, amelyet a titkosszolgálatokat irányító miniszter írt a magyar—orosz olajszállításokat vizsgáló parlamenti bizottság elnökének. Ugyanakkor felkéri a minisztert, hogy jelentős mértékben csökkentse a titkosítás időtartamát.

Az adatvédelmi biztos vizsgálata megállapította, hogy a vitatott minősítésű irat egy hosszabb információcsere egyik, nem legfontosabb része. Titkosítását, ami jogszerűen történt, az abban szereplő egy-két kifejezés indokolta. A biztos megállapította azt is, hogy ez az irat sem csorbítatlan formájában, sem az államtitokká minősítést indokló néhány adat esetleges törlését követően nem alkalmas a társadalom tájékoztatására. Ezért az ajánlás nem a minősítés megszüntetését javasolja, hanem a társadalommal szemben fennálló tájékoztatási kötelezettségük teljesítésére hívja fel az érintetteket. A politikai döntéshozók és a gazdasági élet résztvevőinek a közélet tisztaságát, a gazdasági alkotmányosságot veszélyeztető vagy azt sértő esetleges kapcsolatai ugyanis közérdekű adatok, ezekről a ténymegállapításokról a polgárokat informálni kell.

Az adatvédelmi biztos ajánlásában megállapította, hogy a nyolcvan évre kimondott titkosítás túlzott, ezt az adatok jellege nem idokolja. A biztos rámutatott arra, hogy a miniszter

mérlegelési jogköre nem tekinthető korlátlannak a törvényben megállapított időhatáron belül. Az a kötelezettség, hogy a minősítőnek háromévenként felül kell vizsgálnia a jogszerű minősítés feltételeinek fennálltát, nem adhat jogalapot arra, hogy közérdekű adatokat tartalmazó iratokat alapos indok nélkül sok évtizedre el lehessen zárni a nyilvánosságtól, ezért indokolt a minősítés idejének jelentős csökkentése.

Budapest, 1997. május 12.

Dr. Majtényi László

(618/A/1996)

* * *

KÖZLEMÉNY

Az adatvédelmi biztos főmunkatársától származó információ alapján MTI-hír jelent meg a KSH jelenleg folyó, a vállalkozások teljes körét érintő felmérésével kapcsolatos adatvédelmi biztosi vizsgálatról. Az MTI-hír megjelenésével és az abban foglaltakkal kapcsolatban a KSH közleményében értetlenségét fejezte ki.

Az Adatvédelmi Biztos Irodája több, hasonló tartalmú panasz alapján vizsgálja a KSH felmérését, elsősorban az egyéni vállalkozókra vonatkozó adatok, valamint a felmérés adatainak további felhasználása tekintetében.

A KSH a gazdálkodó szervezetek adatainak kezelését, az adatok frissítését jogszerűen végzi. Az adatvédelmi tárgyú vizsgálat megindításáról a sajtót rendszeresen tájékoztatjuk. A vizsgálat ebben az esetben a felmérés alkotmányos alapjait, a felvett adatok kezelésének célhoz kötöttségét érinti.

Örömmel vettem tudomásul a KSH állásfoglalását, mely szerint: „A statisztika egyirányú utca, ahová az egyedi adatok beáramlanak, de onnan semmilyen célból ki nem kerülhetnek.” Ennek az elvnek a betartása a demokratikus jogállam működésének alapvető garanciális eleme.

A vizsgálat eredményét természetesen nem lehet megelőlegezni, arról a vizsgálat lezárása után a közvéleményt tájékoztatom.

Budapest, 1997. június 13.

Dr. Majtényi László

(352/A/1997)

* * *

KÖZLEMÉNY

Az adatvédelmi biztos befejezte a vizsgálatot abban az ügyben, amelyet egy román állampolgár bevándorlási engedéllyel kapcsolatos beadványára indított.

A magyar nemzetiségű panaszos egy magyar állampolgárral kötött házasságot, s a házasságkötést követően bevándorlási engedélyért folyamodott. A Budapesti Rendőr-főkapitányság bevándorlási alosztálya a kérelmezőt adatpótlásra szólította fel: a házastársa APEH-jövedelemigazolását, valamint a táppénz folyósítását igazoló okiratot kérte tőle. A kérelmező jogellenes adatkezelésre hivatkozva a kért iratok benyújtását megtagadta, ezért a rendőr-főkapitányság az eljárást megszüntette.

Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az ügyfél a jogszabályban előírt minimális adatközlési kötelezettségét teljesítette, bevándorlási kérelmét nem vonta vissza, így az eljárás megszüntetése nem volt indokolt.

Az adatvédelmi biztos ajánlásában leszögezte, hogy ha az ügyfél az ügy megítélése szempontjából fontos, további személyes adatok közlését elmulasztja, vagy megtagadja, a hatóságnak a rendelkezésre álló adatok alapján döntést kell hoznia. Téves az az értelmezés, amely szerint a kérelmezőnek az összes, a hatóság által fontosnak ítélt iratot be kell nyújtania a kérelem elbírálásához. Az adatvédelmi biztos rámutat arra is: az eljárás megszüntetése jelen esetben azzal jár, hogy — fellebbezési lehetőség hiányában — az ügyfél alkotmányos jogait nem tudja érvényesíteni.

Mivel a budapesti rendőrfőkapitány az eljáró rendőri szerv intézkedésével egyetértett, az adatvédelmi biztos az országos rendőrfőkapitányhoz fordult, kérve a jogsérelem orvoslását.

Az országos rendőrfőkapitány a jogértelmezési kérdésben a Belügyminisztérium véleményét kérte. A BM helyettes államtitkára az adatvédelmi biztossal megegyező következtetésre jutott. Ennek megfelelően az ORFK a helyes és egységes jogértelmezési gyakorlat bevezetése érdekében állásfoglalást adott ki, a kérdéses ügyben pedig a rendőrség új eljárást indított.

Budapest, 1997. június 30.

Dr. Majtényi László

(134/A/1995)

* * *

KÖZLEMÉNY

Az adatvédelmi biztos befejezte azt a vizsgálatot, amelyet a kórházak pszichiátriai osztályaira önként jelentkező betegek személyes adatinak kezelésével kapcsolatban folytatott. Az adatvédelmi biztoshoz egy kórház pszichiáter főorvosa fordult beadványával, azt kifogásolva, miért kell a gyógyintézménynek a bíróságot értesítenie a betegek felvételéről, miért kell adataikat közölni, s miért van szükség az időszakos bírói felülvizsgálatra, miközben jogállásuk nem különbözik a más osztályokon kezeltekétől.

Az adatvédelmi biztos az ügyben ajánlást tett, amely szerint a pszichiátriai gyógykezelést önként választó betegek információs önrendelkezési jogát sérti, hogy kezelésüket a bíróság időszakonként köteles felülvizsgálni. Esetükben ugyanis nincs szó szabadságelvonásról. Álláspontja szerint a felülbírálat csak a beteg vagy a hozzátartozó, illetve a betegjogi képviselő kifejezett kérelme esetén indokolt. A nem önként

jelentkezett betegek esetében viszont a gyógykezelés szükségességének bírósági felülvizsgálata fontos garanciális intézmény.

Az adatvédelmi biztos az állampolgári jogok országgyűlési biztosának ajánlásával egyetértve javasolja a pszichiátriai betegek jogainak védelmében a szakmai felülvizsgálattól független civil kontroll kialakítását, amely lehetővé tenné a pszichiátriai intézmények rendszeres vizsgálatát, és a tapasztalatok évenkénti nyilvánosságra hozatalát.

Az ajánlás szerint törvényben kellene biztosítani a betegek panaszjogát. A kötelező bírói felügyelet megszüntetésével egyidejűleg pedig a törvénynek kifejezetten rendelkeznie kell arról, hogy az önkéntes betegekkel szemben tilos kényszert alkalmazni. A biztos felkéri az Országgyűlést, hogy ajánlásait vegye figyelembe az egészségügyi törvény meghozatalakor, vagy ha az késedelmet szenved, módosítsa a jelenleg hatályos törvény kifogásolt rendelkezéseit.

Az ajánlásra válaszoló levélben az igazságügy-miniszter egyetértett azzal, hogy az önkéntes betegek esetében nem indokolt ugyanolyan szigorú bírói felülvizsgálat, mint a kötelező pszichiátriai kezelés alatt állóknál. Álláspontja szerint azonban valamilyen kontrollra továbbra is szükség van, ugyanis a pszichiátriai kezelés speciális jellegére, valamint kényszer és önkéntesség elhatárolásának nehézségére tekintettel fokozott a veszélye annak, hogy a beteget akarata ellenére tartják kórházban. A felülvizsgálat elvégzésére a miniszter szerint Magyarországon jelenleg a bíróságok a legalkalmasabbak. A civil kontroll kialakítását a miniszter fontosnak tartja, de szerinte szerepe csak másodlagos lehet: nem pótolhatja az állam kötelességét, hogy az egyének személyi szabadságához való jogát állami eszközökkel garantálja. A miniszter válaszlevélben kifejti, hogy az önkéntes beteg esetén meghatározott időn (például hat hónapon) túl továbbra is szükségesnek tartja a bírói felülvizsgálatot, mert ekkor már nagyobb valószínűséggel sérülhet a benttartózkodás önkéntessége. Egyetért a kényszer tilalmának törvényi kimondásával, a betegek adatainak védelmét garantáló szigorú és részletes szabályok megalkotásával, valamint a bírósági eljárás során speciális garanciális szabályok megalkotásával.

A miniszter közli a biztossal, hogy a probléma megoldása érdekében a hatáskörébe tartozó jogszabályalkotási feladatok elvégzése iránt intézkedik.

Budapest, 1997. július 8.

Dr. Majtényi László

(5/J/1996)

* * *

KÖZLEMÉNY

Az adatvédelmi biztos befejezte azt a vizsgálatot, amelyet — állampolgári beadvány alapján — a titkos információgyűjtésről szóló törvényi felhatalmazás alapján közúton készített rendőrségi videofelvételekkel kapcsolatban folytatott le.

A beadvány azt kifogásolta, hogy a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság a Veszprémi Közúti Igazgatóság közreműködésével 1995. júniusban forgalomelterelő, illetve forgalomlassító intézkedések mellett titkos eszközökkel videofelvételeket készített közúton elhaladó gépjárművekről.

A Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság az elszaporodott gépjárműlopások miatt 1995. nyarán akciósorozatot vezetett be az M7-es autópálya és a 71. számú főközlekedési út térségében. Ezen akciósorozat részeként egy megfigyelőpontot állítottak fel Balatonfűzfő belterületén, ahol a Veszprémi Közúti Igazgatóság tulajdonát képező forgalomszámláló fülkéből — a rendőrségi törvény titkos információgyűjtés című fejezetében szereplő felhatalmazás alapján — titokban figyelték és videokamerával rögzítették a Budapest irányába haladó gépjárműveket. A készített videofelvételek egy későbbi időpontban kiértékelték, majd pedig törölték azokat.

A Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság az országgyűlési biztos megkeresése alapján készített válaszát csak 1997 áprilisában küldte meg, így az ügy érdemi vizsgálatára csak ezen időpontot követően kerülhetett sor.

Dr. Polt Péter, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese vizsgálta a beadvány azon részét, hogy az ellenőrzés során bevezetett forgalomelterelő, illetve forgalomlassító intézkedés okozott-e alkotmányos visszásságot, majd az eset adatvédelmi vonatkozásainak kivizsgálása céljából az ügyet áttette a hatáskörrel rendelkező adatvédelmi biztoshoz.

Dr. Majtényi László vizsgálatának eredményét ajánlásban összegezte, melyben megállapítja, hogy a rendőrségi törvény titkos információgyűjtés című fejezetében szereplő törvényi felhatalmazás alapján nem készíthetők nem pontosan meghatározott célú, általános bűnmegelőzési és bűnfelderítési jellegű felvételek egy közút teljes forgalmáról.

Az adatvédelmi biztos szerint e törvényi előírás alapján a rendőrség titokban csak meghatározott bűncselekménnyel közvetlenül kapcsolatba hozható terep- és útvonalszakaszt figyelhet meg, és rögzítheti az ott észlelteket különböző technikai eszközökkel, egy közforgalmú út pedig csupán azért, mert azon esetleg lopott gépjármű is elhaladhat, még akkor sem tekinthető bűncselekménnyel kapcsolatba hozhatónak, ha az adott megyében vagy országrészben gyakoriak a gépjárműlopások.

A rendőrségi törvény a felvételek készítésének nemcsak titkos, hanem nyílt módját is szabályozza, valamint előírja, hogy több lehetséges rendőri intézkedés közül azt kell választani, amely az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással jár. Az adatvédelmi biztos szerint a titkos megfigyelés és felvételkészítés az állampolgári jogok nagyobb mértékű korlátozását jelenti, így annak alkalmazására a jelen esetben hiányzó törvényi felhatalmazás megléte esetén is csak akkor kerülhet sor, ha a cél nyílt módszerrel nem érhető el.

Budapest, 1997. július 16.

Dr. Majtényi László

(23/A/1996)

KÖZLEMÉNY

Az adatvédelmi biztos hivatalból vizsgálatot indított a nyugdíjreformmal összefüggő adatkezelések — köztük kiemelten a tervezett Központi Adategyeztető és Továbbító Országos Rendszer (KATOR) — ügyében. Az ország minden polgárát érintő, alkotmányossági aggályokat felvető tervet az ombudsman két szempontból: a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága szempontjából vizsgálja.

Budapest, 1997. július 23.

Dr. Majtényi László

(530/H/1997)

* * *

KÖZLEMÉNY

Több állampolgár beadvánnyal fordult az adatvédelmi biztoshoz, kifogásolva, hogy személyes adataikat a Dunabank Rt. jogtalanul adta át az ING Bank Rt. részére.

A vizsgálat megállapította, hogy az ING Bank átvette a Dunabank több üzletágát, s erről értesítette a bankszámlatulajdonosokat. Többen tiltakoztak a Dunabanknál számlájuk átadása ellen, és tájékoztatást kértek arról, hogyan került az ING Bank személyes adataik birtokába. A Dunabank arra hivatkozott, hogy az Állami Bankfelügyelettől engedélyt kapott arra, hogy meghatározott pénzintézeti tevékenységeket a továbbiakban az ING Bank útján gyakoroljon. Az ING Bank pedig az ügyfeleknek írt levelében vállalta, hogy az adataikra vonatkozó titoktartási rendelkezéseket betartja.

Az adatvédelmi biztos ajánlásában hangsúlyozta, hogy bankszámla vezetését bank egy másik banknak akkor engedheti át, ha az ügyfél jogait biztosítja. Az ügyfél információs önrendelkezési jogát a banknak tiszteletben kell tartania. Az ajánlás rámutat arra is: ING Banknak valamennyi érintett ügyfél hozzájárulását meg kell szereznie személyes adataik kezeléséhez, illetve bankszámlájuk ING Bank általi vezetéséhez. Nemleges válasz esetén az ING Bank köteles az ügyfelek személyes adatait haladéktalanul törölni a nyilvántartásából. A bankszámla megszüntetése miatt az ügyfeleket nem érheti veszteség. Az ING Bank az ajánlás kézhezvétele után arról tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy levélben fordult a Duna Bank volt ügyfeleihez, és kérte hozzájárulásukat a személyes adataik kezeléséhez.

A biztos leszögezte azt is, hogy az a pénzintézet, amely 1997. január 1-je előtt ilyen megbízási szerződést kötött, az ügyfelek banktitoknak minősülő adatait csak akkor adhatja át a megbízott pénzintézetnek, ha ahhoz az ügyfél írásban hozzájárulását adja.

Az ajánlás megállapította, hogy a szóban forgó ügyben mindkét pénzintézet megsértette az adatvédelmi, valamint a pénzintézetekről szóló törvény előírásait. Az ügy érdekessége, hogy kiderült: időközben a Dunabank megszüntette minden tevékenységét, és befejezte működését.

Budapest, 1997. július 28.

Dr. Majtényi László

(439/A/1996)

KÖZLEMÉNY

Az adatvédelmi biztos befejezte vizsgálatát abban az ügyben, amelyet — újságírók beadványai alapján — közszereplő politikusok tudományos alkotásainak megismerhetőségével kapcsolatban folytatott.

Egy újságíró egy rádiós dokumentumműsor elkészítéséhez el akarta olvasni dr. Torgyán József országgyűlési képviselő 1954-ben írt jogi egyetemi doktori disszertációját. A disszertációt őrző kari könyvtárat felügyelő dékán azonban elutasította a kérését. A dékán szerint a szakdolgozat belső intézményi iratnak minősül, mely „rendeltetését tekintve nem a nyilvánosság számára készül, hanem az egyetemi képzési követelmények teljesítésének része", a betekintés csak a szerző előzetes hozzájárulásával engedélyezhető.

Egy másik újságíró Horn Gyula miniszterelnök 1977-ben írt kandidátusi disszertációját szerette volna elolvasni, a Magyar Tudományos Akadémia kézirattárában azonban azt közölték vele, hogy a mű „zárolt anyag", nem kutatható. A disszertáció titkossá minősítésével kapcsolatban folytatott vizsgálat során kiderült, hogy azt sokáig az MTA kézirattára őrizte, de 1994-ben a Tudományos Minősítő Bizottság (a mai Doktori Tanács elődje) bekérte, hogy megvizsgálja indokolt-e még a zárolt kezelés fenntartása.

Az adatvédelmi biztos ajánlásában — az Alkotmánybíróság ismert, e tárgykörrel foglalkozó határozataira utalva — emlékeztetett arra, hogy a demokratikus társadalmakban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, a közérdekű adatok megismerésére. Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett — az Európa Tanács által 1950-ben elfogadott — „Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről" 10. cikke szerint a véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokra tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Az információszabadság korlátozása csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha az más alapjog érvényesülése miatt szükséges.

Ajánlásában az adatvédelmi ombudsman utal arra, hogy az egyetemi doktori és a kandidátusi disszertációk tudományos igényű alkotások, melyeket megillet a szerzői jogi védelem. Nem indokolt az ezekbe történő betekintés engedélyezését a szerző hozzájárulásától függővé tenni. A könyvtárak állományába tartozó tudományos művek megismerésének joga elsősorban a könyvtárat alanyi jogon használókat illeti meg (különösen korlátozott nyilvánossággal működő egyetemi vagy kari könyvtár esetén), de ez a jog az ismert politikus szerző személyére, közszereplésére tekintettel más személyeket is megillethet.

A hatályos magyar jog szerint csak az az irat, dokumentum lehet „titkos", vagy „nem nyilvános", amelyet pontosan körülírt jogszabályi felhatalmazás alapján illetékes szervek vagy személyek hivatalos eljárás során megfelelő indokokkal írásban minősítettek, illetőleg amelyek nyilvánosságát törvény korlátozza. A tudományos alkotások megismerhetőségét, ha a szerző országosan ismert közszereplő, politikus, a mű titok-

minősítése hiányában — tekintettel a társadalom információigényére is — biztosítani kell.

Budapest, 1997. augusztus 6.

Dr. Majtényi László

(198/A/1997)

* * *

KÖZLEMÉNY

Az adatvédelmi biztos befejezte a vizsgálatot a Nyilvánosság Klub beadványának ügyében, amely annak megállapítását kérte, közérdekű adatnak minősülnek-e a rendszerváltásban kulcsszerepet játszó Ellenzéki Kerekasztal tanácskozásairól készült felvételek.

Mint ismeretes az EKA, majd a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásairól a Fekete Doboz annak idején mintegy 200 órás videofelvételt készített, ám mivel nem minden egykori résztvevő járult hozzá a dokumentumok kutathatóságához, ezek a filmtekercsek a mai napig el vannak zárva mind a tudományos kutatás, mind az ország nyilvánossága elől.

Az adatvédelmi biztos ajánlásában részletesen foglalkozott az EKA történelmi szerepével, megállapítva, hogy bár az EKA közjogi státusza — az átmenet természetéből következően — meghatározatlan maradt, az akkori államhatalom is elismerte hatalmi tényezőként. Az sem volt kétséges, hogy követeléseit a magyar társadalom jelentős része nevében fogalmazta meg, a valóságban tehát közfeladatot látott el. A Nemzeti Kerekasztal pedig, amelynek az EKA meghatározó résztvevője volt, ténylegesen egy „alkotmányozó nemzetgyűlés” szerepét töltötte be, az akkori országgyűlés azt hagyta jóvá, amiben a tárgyalófelek megegyeztek. A tárgyalások dokumentumai tehát az ezredvégi magyar történelem legfontosabb iratai közé tartoznak.

Az ajánlás szerint az EKA — mint az alkotmányos jogállam megteremtésének folyamatában politikai irányító szerepet játszó szervezet — az e szerephez egyértelműen kötött megnyilvánulásaiban közfeladatot ellátó szervnek tekintendő. Ezért az ülésein elhangzott politikai nyilatkozatok, felszólalások közérdekű adatnak minősülnek és megismerhetőek. A magánvélemény kifejtésének tekinthető részek elválaszthatók a közszereplésektől, a nyilvános változat elkészítése az iratot őrző közgyűjtemény feladata.

Az adatvédelmi biztos a teljes anyag kutathatósága, illetve nyilvánossága érdekében javasolja, hogy a felvételeket őrző Széchényi Könyvtár főigazgatója ismét kérje a résztvevők hozzájárulását. Az esetleg ismét nem nyilatkozók beleegyező nyilatkozatától — az erre való figyelmeztetés után — el lehet tekinteni. A biztos leszögezi, hogy a felvételek — eredetivel azonos minőségű — másolatainak a Magyar Országos Levéltárban van a helyük. Az iratok keletkezésétől számított tizenöt év elteltével az iratok teljességének kutathatóságát biztosítani kell akkor is, ha az érintettek nem adták beleegyezésüket. A résztvevők beleegyezése esetén a felvételek a határidő lejárta előtt is kutathatók, illetve nyilvánosságra hozhatók. Az állam a felvételeket — történeti kulturális értékük miatt — köteles megóvni. Ezért az adatvédelmi biztos javasolja a Magyar Országos Levéltárnak és a Fekete Doboz Alapítványnak kezdeményezzék, hogy a művelődési miniszter a felvételeket nyilvánítsa védett levéltári anyaggá.

Budapest, 1997. szeptember 3.

Dr. Majtényi László

(466/A/1996)

* * *

KÖZLEMÉNY

Az adatvédelmi biztos ajánlást adott ki azzal a nyilatkozattal kapcsolatban, amelyet jövedelemadó-bevallásuk kiegészítésére az APEH küldött az önálló tevékenységet folytató magánszemélyeknek.

Az adatvédelmi biztos és munkatársai az APEH elnökének kérésére többször is véleményezték a tervezett nyilatkozatot, megfogalmazva kifogásaikat. A legutolsó megküldött változattal szemben például azt, hogy a kiegészítő adatlapok nem felelnek meg az adatvédelmi törvény előírásainak, mert egyrészt sértik a célhozkötöttség elvét, másrészt az igényelt adatok nemcsak az adózó polgárra vonatkoznak.

Állásfoglalásában az adatvédelmi biztos megállapítja, hogy az adóhatóság törvényi felhatalmazás alapján jogszerűen igényel kiegészítő adatokat azoktól a polgároktól, akiknek bevallott jövedelme nem éri el a mindenkori minimálbérre és a szakmai sajátosságokra tekintettel évente kialakított összeghatárokat. A szóban forgó nyilatkozatban kért adatok egy része azonban nem felel meg az adatvédelmi törvény előírásainak, mert túlmutat az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott adatkezelési célon, és nemcsak az adózó polgárokra vonatkozik. A nyilatkozatban olyan kérdések szerepelnek, amelyek firtatására a törvény nem ad felhatalmazást, ugyanakkor olyanok nem, amelyek esetleg magyarázatul szolgálnának arra, hogy az adózó miért az említett összeghatárnál kevesebb jövedelmet vallott be. Az adatvédelmi törvényt is sérti, hogy az adóhatóság visszamenőlegesen kötelezi a polgárokat olyan adatok szolgáltatására, amelyek valóságtartalmát esetleg hitelt érdemlően kell igazolniuk. Adatvédelmi szempontból a nyilatkozat azon kérdései tekinthetők jogszerűnek, amelyek csak az adózó személyéhez közvetlenül kapcsolódó kiadásokra, ráfordításokra, befektetésére, valamint az adóbevallásában nem szereplő bevételeire vonatkoznak.

Az ajánlás ugyanakkor felhívja a figyelmet arra: a pontatlan törvényi szabályozás miatt olyan helyzet alakult ki, hogy az érintett polgároknak csak akkor van esélyük — a számukra több szempontból is hátrányos — adóbecslés elkerülésére, ha nemcsak a saját adataikról nyilatkoznak, hanem bizonyos információkat adnak az úgynevezett „közös háztartásról” is. Az adóhatóság ugyanis így juthat olyan információkhoz, amelyek alapján

valószínűsíthető, hogy az adózó bevallott jövedelme és egyéb forrása elégséges fedezetet nyújtott felhasználásaira.

Ajánlásában az adatvédelmi biztos leszögezi, hogy az adóhatóság a nyilatkozat azon adatait, amelyek közvetlenül nem az adózóra vonatkoznak — az érintettek kifejezett hozzájárulása nélkül —, az adóellenőrzés során nem használhatja fel. Az esetleges további eljárás során az adóhatóság csak az adózó kiadásaival, ráfordításaival, befektetéseivel összefüggően kérhet „hitelt érdemlő" igazolást. Ez azonban nem jelentheti a napi megélhetést szolgáló, életvitelszerű kiadások dokumentumokkal való igazolását. A polgárnak lehetőséget kell adni arra, hogy a közzétett összeghatárnál kevesebb jövedelmének okairól nyilatkozhasson. Az adatvédelmi biztos javasolja, hogy az adóellenőrzés lefolytatását, illetve az esetleges jogvita jogerős lezárását követően az adóhatóság — a célhozkötöttség elve alapján — a nyilatkozatokat semmisítse meg, illetve az adatokat törölje.

Az ajánlás hangsúlyozza, hogy az adóellenőrzés lefolytatására a jövőben alkotmányossági szempontból az a megnyugtató megoldás, ha a személyes adatoknak az ellenőrzéshez szükséges körét a jogalkotó törvénybe foglalja, s ezt a rendelkezést úgy hirdeti ki, hogy a polgárok adatszolgáltatási kötelezettségükkel az adóév első napjától számolni tudjanak. Az adatvédelmi biztos felkéri a pénzügyminisztert, hogy az ehhez szükséges törvénymódosítást kezdeményezze.

Budapest, 1997. szeptember 5.

Dr. Majtényi László

(126/K/1997)

* * *

KÖZLEMÉNY

Korlátozhatja-e a tudományos kutatás eredményének nyilvánosságra hozatalát a vizsgálat megrendelője? — erre kért választ az adatvédelmi biztostól a Munkaügyi Kutatóközpont kutatásvezetője annak kapcsán, hogy a munkahelymegtartó támogatási programok hasznosulását értékelő zárótanulmányt a vizsgálatot megrendelő Országos Foglalkoztatási Alapítvány (OFA) nem fogadta el, és szakmai vitára bocsátását sem engedélyezte.

Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a szóban forgó kutatás a lakosság jelentős részét érintő foglalkoztatáspolitikai kérdésekre, nem utolsósorban komoly összegű közpénzek felhasználásának hatékonyságára, vagyis közérdekű adatok feltárására irányult. A vizsgálat szerint az Országos Foglalkoztatási Alapítvány közfeladatot ellátó szerv, így az adatvédelmi törvény értelmében lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében levő közérdekű adatot — a törvényben meghatározott kivételekkel — bárki megismerhesse. A kutatási szerződés értelmében az alapítvány jogosult dönteni arról, hogy az általa megrendelt kutatási tanulmányt nyilvánosságra hozza-e, a tanulmányban szereplő adatok viszont közérdekűek, még akkor is, ha feltárásukra az OFA megbízása nélkül nem került volna sor. A tanulmány tehát nem, az adatok azonban — a jogszabályi megszorításokkal — bárki számára hozzáférhetőek.

Az adatvédelmi biztos ajánlásában megállapította, hogy tudományos kutatás nyilvánosságra hozatala a kutató és a megrendelő közötti szerződéssel korlátozható. Közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkozó tudományos kutatás eredménye általában közérdekű adat, melynek nyilvánosságát csak az adatvédelmi törvény meghatározta esetekben lehet korlátozni. A kutatási szerződésnek a nyilvánosságot korlátozó kikötései a zárótanulmány publikálására vonatkozhatnak, az abban foglalt adatokra, tudományosan igazolható állításokra viszont nem. Közérdekű adatot tudományos kutatásról szóló szerződéssel nem lehet elzárni a nyilvánosság elől, az ilyen szerződési kikötés a polgári jog szerint semmis. A kutatást megrendelő közfeladatot ellátó szerv a kutatás eredményeit köteles a kérelmező tudomására hozni. A közérdekűnek minősülő adatokat, megállapításokat a kutató maga is jogosult nyilvánosságra hozni, a kutatási tanulmányt azonban csak a megrendelő hozzájárulásával publikálhatja.

Budapest, 1997. október 15.

Dr. Majtényi László

(514/A/1997)

* * *

KÖZLEMÉNY

Kezelhetők-e önkormányzati szabálysértési eljárás során az érintett büntetett előéletére vonatkozó adatok? — ezt kérdezte beadványában egy állampolgár az adatvédelmi biztostól.

Az ombudsman vizsgálata megállapította, hogy egyes esetekben az önkormányzat szabálysértési hatósága valóban kezeli az érintett priuszát az ügy iratai között. A büntetett előéletre vonatkozó adatokat a rendőrség adja át, és azok között még olyan korábban jogerősen elbírált bűncselekmények is szerepelnek, melyekkel kapcsolatban az érintett már mentesült a hátrányos következmények alól. A jogszabályok ellentmondásosan szólnak a kérdésről.

Az adatvédelmi biztos ajánlásában megállapította, hogy — bár a tulajdon elleni, illetve orgazdaság szabálysértés esetén erre jogszabály lehetőséget ad — a célhozkötöttség hiánya miatt a bűnügyi nyilvántartásból még a rendőrségi szabálysértési hatóságnak sem adható információ az érintett korábbi elítéléseiről.

Az adatvédelmi biztos felkérte a belügyminisztert, vizsgálja felül az erről szóló rendeletét és utasítását, kezdeményezze a Btk.-t életbe léptető törvényerejű rendelet bűnügyi adatszolgáltatásra vonatkozó paragrafusainak módosítását, és a bűntettesek nyilvántartásáról szóló törvényi koncepció kialakításakor legyen tekintettel az ajánlásban foglaltakra.

Az adatvédelmi biztos felhívta a rendőrség figyelmét arra, hogy a büntető ügyekben eljáró nyomozó szervei az irategyüttes részeként ne adják át a szabálysértési hatóságoknak az érintett által korábban elkövetett bűncselekményekre vonatkozó, általuk egyébként jogszerűen kezelt adatokat.

Az országos rendőrfőkapitány az ajánlásban foglaltakat elfogadta, azokkal egyetértett.

Budapest, 1997. november 27.

Dr. Majtényi László

(153/A/1996)

* * *

KÖZLEMÉNY

Az adatvédelmi biztos irodájának tudomására jutott, hogy elsősorban budapesti felsőoktatási intézményekben és kollégiumokban tömeges méreteket öltött egyes részvények nyilvános forgalomba hozatalával összefüggésben a személyes adatok „kereskedése".

Hirdetmények tudatták például a napokban az egyetemi hallgatókkal, hogy „1000 Ft-ot kereshetsz ... részvény jegyzéséhez kell megbízónak lenned ezért a pénzért. A nevedre jegyeznének részvényt, amit rögtön meg is vesznek." Egy másik felhívás arról szól, hogy „AKIKNEK még van ... részvény jegyzésére fel nem használt adatuk (név, cím, szül. hely, idő, anyja neve, szem. ig. szám, adószám) és KERESNI AKAR annyiszor 1100 Ft-ot amennyi nevet hozott (a szükséges adatokkal), az hozhatja mindet". Más hirdetmények a korábban már leadott adatok kiegészítésére és az ívek aláírására hívják fel a figyelmet.

Az adatvédelmi biztos az ügyletek esetleges polgári jogi érvénytelensége ügyében nem foglalhat állást. Felhívja azonban az érintettek, elsősorban a felsőoktatási intézmények hallgatóinak figyelmét, hogy személyes adataiknak ellenőrizhetetlen kiszolgáltatásával személyes integritásukat és vagyoni jogaikat is veszélyeztethetik. Az értékpapírok forgalomba hozataláról szóló törvény rendelkezése szerint a jegyző személy adatai jogszerűen csak a jegyzéssel kapcsolatos célra használhatók fel. Aki jogosulatlanul vagy a céltól eltérően személyes adatokat kezel, bűncselekményt követ el (Btk. 177/A. §.)

Az adatvédelmi biztos felkéri az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet elnökét, hogy a részvényjegyzés ezen gyakorlatának törvényességét vizsgálja meg.

Budapest, 1997. december 5.

Dr. Majtényi László

(880/H/1997)

* * *

KÖZLEMÉNY

Az adatvédelmi biztos befejezte azt a vizsgálatot, amelyet dr. Funk Sándor főorvos panasza alapján folytatott le a rendőrség által a Nyírő Gyula Kórház addiktológiai osztályáról elvitt beteglisták ügyében.

Az adatvédelmi biztos megállapította: a rendőrségi törvény nem teszi lehetővé, hogy a kábítószer-bűnözés elleni küzdelem során a rendőrség a bűncselekmény elkövetésével nem gyanúsított, illetve gyanúsított kapcsolatának nem tekinthető betegek adatait kezelje. Egy korábbi vizsgálata kapcsán az adatvédelmi biztos már leszögezte: az érintettek információs önrendelkezési jogát sérti, ha alig körvonalazódó gyanú esetén a pszichiátriai betegek széles körét lehetséges gyanúsítottként vonják be a vizsgálatba. Egy másik ügyben arra hívta fel a figyelmet, hogy a pszichotrop anyagok rendőri rendészeti ellenőrzése csak a felhasználó intézményekre és munkatársaikra terjedhet ki, nem pedig az ott ápolt személyekre.

A biztos megállapította, hogy a mostani ügyben — a budapesti rendőrfőkapitányság vezetőjének véleményével ellentétben — az eljáró rendőri szervek többször is megsértették az adatvédelem alapelveit. A rendőrség az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre utaló különleges adatokat csak gyanúsítottak, jelen esetben a panaszt tevő főorvos, továbbá kapcsolataik vonatkozásában kezelhet. Ez utóbbiak közé azonban csak a rendőrség kiterjesztő, jogellenes értelmezésében tartozik valamennyi beteg. A rendőrség törvényi felhatalmazás nélkül több mint ezer olyan drog-, alkoholfüggés és más pszichiátriai betegség miatt kezelt személy adatait foglalta le és használja fel, akiknek semmiféle közük a nyomozáshoz, s azokat is akkor szerezte meg, amikor ennek törvényi feltételei még nem álltak fenn: a főorvos gyanúsítottá nyilvánítása előtt.

Ajánlásában az adatvédelmi biztos javasolja, hogy a jogosulatlanul lefoglalt beteglistát a rendőrség adja vissza a kórháznak, az esetleges másolatokat pedig semmisítse meg. A rendőrség vezetői gondoskodjanak arról, hogy a személyes adatok kezelése a rendőrségi aktákban követhető, ellenőrizhető legyen.

Az ajánlás — a vizsgálat tapasztalatai alapján — indítványozza, hogy a drogbetegeket gyógyító intézmények alakítsanak ki olyan beteg-nyilvántartási rendszert, amely alkalmas arra, hogy a pszichotrop anyagok felhasználásának rendészeti ellenőrzése során a betegek személyes adatai ne kerüljenek az ellenőrzést végző rendőri szerv birtokába. A biztos felkéri a népjóléti minisztert, hogy mielőbb szabályozza az egészségügyi intézményekben a betegek és a kábítószer jellegű gyógyszerek nyilvántartásait, a betegek adatvédelmi és személyiségi jogainak fokozott védelmét szem előtt tartva.

Az adatvédelmi biztos arra kéri az Országgyűlést, hogy a büntetőeljárási törvényjavaslat most folyó vitája során fogadjon el olyan garanciális rendelkezéseket a drogbetegek adatai védelmében, amelyek szükségességét korábban a belügyminiszter és népjóléti miniszter is elismerte.

Budapest, 1997. december 15.

Dr. Majtényi László

(739/A/1997)

* * *

KÖZLEMÉNY

Egy újságíró panasszal fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy az Országgyűlés hivatala nem hajlandó információt adni arról, melyik képviselő hányszor hiányzott a parlamenti szavazásokról.

Az Országgyűlés főtitkára arra hivatkozott, hogy a Házbizottság rendelkezése szerint a távollétekkel kapcsolatos adatok szolgálati titoknak minősülnek, melyeket bizalmasan kell kezelni, mert kiadásuk a képviselők személyiségi jogait sértheti.

A vizsgálat megállapította, hogy a titokvédelmi törvény nem ad felhatalmazást a Házbizottságnak az ilyen adatok titkossá minősítésére, rendelkezése nem korlátozhatja a polgárok alkotmányban biztosított információszabadságát. A képviselőknek a feladatuk ellátásával kapcsolatos adatai köztevékenységük megítélése szempontjából fontosak lehetnek, ezért nyilvánosak. A képviselők hiányzásának ténye a plenáris és a bizottsági ülésekről közérdekű adat. Az adatvédelmi biztos ajánlása rámutat arra, hogy az Országgyűlés Hivatala az ilyen adatokat bárki számára köteles hozzáférhetővé tenni.

Budapest, 1997. december 16.

Dr. Majtényi László

(87/A/1997)

* * *

KÖZLEMÉNY

Megtudhatják-e a polgárok, hogy a környezet védelme érdekében a környezetvédelmi felügyelőség mekkora összegű környezetvédelmi bírságot ró ki az előírások megsértőire? — kérdezte az adatvédelmi biztostól az a két panaszos, akivel a tizenkét regionális felügyelőség közül mindössze egy volt hajlandó közölni a kért információkat. A többiek vagy nem is válaszoltak, vagy a személyiségi jogok, illetve az üzleti titok védelmére hivatkozva tagadták meg az adatok egészének vagy egy részének kiadását.

Az adatvédelmi biztos ajánlásában megállapította, hogy az adatvédelmi törvény a Polgári Törvénykönyv és a környezetvédelmi törvény rendelkezései alapján a panaszosok által kért adatok közérdekűek, és bárki által megismerhetőek. Aki a törvényes rendelkezéseket megsértve a környezetet súlyosan károsító tevékenységet folytat, nem hivatkozhat arra, hogy az elmarasztaló hatósági határozatok nyilvánosságra hozása hátrányosan befolyásolja piaci jóhírét, és sérti üzleti érdekeit.

Az adatvédelmi biztos ezért ajánlásában azt javasolja, hogy a tizenkét környezetvédelmi felügyelőség, valamint a Környezetvédelmi Főfelügyelőség rendszeresen tegye közzé, illetve hozzáférhetővé bárkinek a környezetkárosítás miatt elmarasztalt cégek listáját, a szennyezés fajtáját, a kiszabott bírság mértékét. A lefolytatott eljárásokról, a bírság kiszabásáról a felügyelőségek negyedévente kötelesek jelentést tenni a Főfelügyelőségnek, ezért a polgároknak nyújtott adatszolgáltatásért jogszerűen csak másolási díjat számolhatnak fel. A beszedett bírságok felhasználásáról az ezek fölött rendelkező miniszter, illetve a települési önkormányzatok kötelesek rendszeres (vagy kérelemre eseti) tájékoztatást adni.

Budapest, 1997. december 19.

Dr. Majtényi László

(778/A/1997)

FÜGGELÉK

Az adatvédelmi biztos által véleményezett jogszabály-tervezetek az 1997. évben

— A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról szóló 20/1997. (II. 13.) Korm. rendelet tervezete

— A hivatásos és szerződéses katonák egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról szóló 12/1997. (V. 16.) HM rendelet tervezete

— A gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény és a cégnyilvántartási szabályokat rendező 1989. évi 23. törvényerejű rendelet újraszabályozását szolgáló koncepció

— A családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvény végrehajtásáról szóló 68/1995. (VI. 17.) Korm. rendelet módosításának tervezete

— A vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény módosításának tervezete

— Az Európa Tanács Adatvédelmi Egyezményének ratifikálásáról szóló kormány-előterjesztés tervezete

— A személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény módosításának tervezete

— Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 2/1982. (VIII. 17.) MT TH rendelkezés módosításának tervezete

— Az ittas személy kijózanító állomásra szállításáról szóló 2/1988. (XII. 15.) BM—SZEM együttes rendelet módosításának tervezete

— A kivándorlásról szóló 1989. évi XXIX. törvény végrehajtásáról rendelkező 12/1989. (XII. 29.) BM rendelet módosításának tervezete

— A közszolgálati nyilvántartás egyes kérdéseiről szóló 16./1993. (XII. 14.) BM rendelet módosításának tervezete

— A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról szóló előterjesztés-tervezet

— A „Kincstári vagyon nyilvántartásának szabályzata” tervezete

— A számla, egyszerűsített számla és nyugta adóigazgatási azonosításáról, valamint a nyugta adását biztosító pénztárgép és taxaméter alkalmazásáról szóló 24/1995. (XI. 22.) PM rendeletet módosító 35/1996. (XII. 27.) PM rendelet módosításáról szóló rendelettervezet

— Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény tervezete

— A felszámolás és a végelszámolás időszaka alatti számviteli feladatokról szóló 114/1997. (VII. 1.) Korm. rendelet tervezete

— A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításának tervezete

— A belügyminiszter irányítása alatt álló szervek személyi állománya fegyelmi és büntető ügyeivel, illetve egyes rendkívüli eseményekkel és munkáltatói intézkedésekkel kapcsolatos jelentési kötelezettségről, a fegyelmi helyzet értékeléséről szóló belügyminiszteri utasítás tervezete

— A vám- és pénzügyőrség hivatásos tagjai illetményéről és illetményjellegű juttatásairól szóló 13/1997. (V. 8.) PM rendelet tervezete

— A vám- és pénzügyőrség hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyával kapcsolatos kártérítési felelősségről, valamint a vám- és pénzügyőrség felelősségéről szóló 14/1997. (V. 8.) PM rendelet tervezete

— A vám- és pénzügyőrség hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyával kapcsolatos egyes szabályokról szóló 15/1997. (V. 8.) PM rendelet tervezete

— A Vám- és Pénzügyőrség Egyenruházati és Felszerelési Szabályzatáról szóló 16/1997. (V. 8.) PM rendelet tervezete

— A szállodában kötelezően nyújtandó tájékoztatásról szóló IKIM rendelet tervezet

— A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény tervezete

— A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény tervezete

— Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény tervezete

— Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény tervezete

— A társadalombiztosítási jogosultság ellenőrzésével kapcsolatos nyilvántartási rendszerekről szóló tervezet

— Az önkéntes kölcsönös egészségpénztárak egészségügyi intézményeinek működési és üzemeltetési szabályairól szóló 109/1997. (VI. 25.) Korm. rendelet tervezete

— A külföldre utazásról és az útlevélről szóló törvény, valamint a végrehajtása tárgyában megalkotandó Korm. rendelet tervezete

— A Központi Statisztikai Hivatal szabályzatának tervezete [az 1997. évre szóló Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programról, valamint a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény végrehajtásáról szóló 170/1993. (XII. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 173/1996. (XI. 29.) Korm. rendelet alapján]

— Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény tervezete

— A társasházról szóló 1997. évi CLVII. törvény tervezete

— A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény tervezete

— Az ügyvédekről szóló törvény tervezete

— A területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos információs rendszerről és a kötelező adatközlés rendjéről szóló 112/1997. (VI. 27.) Korm. rendelet tervezete

— A magánszálláshelyek idegenforgalmi célú hasznosításáról szóló 110/1997. (VI. 25.) Korm. rendelet tervezete

— Az alkalmi munkavégzés megkönnyítéséről szóló kormány-előterjesztés tervezete

— A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 89/1990. (V. 1.) MT rendelet és az egészségügyi hozzájárulásról szóló 1996. évi LXXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 202 /1996. (XII. 23.) Korm. rendelet módosítása

— A védett természeti területek és értékek nyilvántartásáról szóló 13/1997. (V. 28.) KTM rendelet tervezete

— A hegyközségek adatszolgáltatási rendjéről szóló 34/1997. (V. 9.) FM rendelet tervezete

— A gazdaságmozgósítási célú adatgyűjtés elrendeléséről szóló 20/1995. (VII. 25.) PM rendelet módosításának tervezete

— A dematerializált értékpapír előállításának és továbbításának módjáról és biztonsági szabályairól, valamint az értékpapír-számla, központi értékpapír-számla és az ügyfélszámla megnyitásának és vezetésének szabályairól szóló 265/1997. (XII. 21.) Korm. rendelet tervezete

— A családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvény módosítása

— A szakképzési hozzájárulásról és a szakképzés fejlesztésének támogatásáról szóló 1996. évi LXXVII. törvény végrehajtásáról szóló 9/1997. (IV. 28.) MüM rendelet tervezete

— A külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi fióktelepeiről és kereskedelmi képviseleteiről szóló 1997. évi CXXXII. törvény tervezete

— A gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény tervezete

— A cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény tervezete

— A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXIV. törvény módosításának tervezete

— A rendőrség bűnmegelőzési adatszolgáltatásáról és bűnmegelőzési szolgáltatásáról szóló törvényjavaslat, valamint a rendőrség bűnmegelőzési adatszolgáltatásáért fizetendő rendészeti szolgáltatási díjról szóló belügyminiszteri rendelet tervezete

— A büntetőeljárásról szóló törvény tervezete

— Az alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslat tervezete

— Az alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatásról és az ahhoz kapcsolódó közterhek egyszerűsített befizetéséről szóló 1997. évi LXXIV. törvény tervezete

— Az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet tervezete

— A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 1997. évi CIII. törvény tervezete

— A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú tagjainak személyügyi nyilvántartásáról szóló 15/1997. (VII. 15.) HM rendelet tervezete

— A Közmunkatanácsról és a közmunkaprogramok támogatási rendjéről szóló 117/1997. (VII. 8.) Korm. rendelet tervezete

— A kulturális javak védelméről és a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény tervezete

— A körözött gépjárművek adatainak nyilvánosságra hozataláról szóló törvény tervezete

— A vámjogról, vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény végrehajtásáról szóló 45/1996. (III. 25.) Korm. rendelet tervezete

— A vámtörvény végrehajtásának részletes szabályairól szóló 10/1996. (III. 25.) PM rendelet módosításának tervezete

— A központi közigazgatási szervek és állami költségvetési szervek illetménykifizetéséről szóló 167/1997. (X. 3.) Korm. rendelet tervezete

— Az egyes társadalombiztosítási és szociális ellátásokról szóló törvények módosításáról szóló 1997. évi XVIII. törvény tervezete

— A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény módosításának tervezete

— Az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény tervezete

— A fogyasztási adóról és a fogyasztói árkiegészítésről szóló 1991. évi LXXVIII. törvény módosításának tervezete

— A számvitelről szóló 1991. évi XVIII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CXXX. törvény tervezete

— Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény módosításáról szóló 1997. évi CX. törvény tervezete

— A fejezeti kezelésű előirányzatok és az elkülönített állami pénzalapok egymáshoz kapcsolódó célú, rendeltetésű előirányzatainak összehangolt felhasználásának szabályairól szóló 263/1997. (XII. 21.) Korm. rendelet tervezete

— A könyvvizsgálói tevékenység engedélyezési eljárásáról szóló 23/1995. (XI. 16.) PM rendelet módosításáról szóló 30/1997. (IX. 23.) PM rendelet tervezete

— Kormányrendelet-tervezet a diákigazolványról

— Az értékpapír előállítás védettségéről szóló Korm. rendelet tervezete

— Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény módosításáról szóló törvény tervezete

— A családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló 1990. évi XXV. törvény módosítása

— A területfejlesztési, valamint a terület- és településrendezési tervezési jogosultságról szóló KTM rendelet tervezete

— A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény módosításának tervezete

— A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény módosításának tervezete

— A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításának tervezete

— A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény módosításának tervezete

— A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény módosításának tervezete

— 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 tervezete

— Az egyéni vállalkozásról szóló 1990. évi V. törvény módosításáról szóló 1997. évi CXXXVII. törvény tervezete

— A biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről szóló 1995. évi XCVI. törvény módosításáról szóló 1997. évi CXLVIII. törvény tervezete

— A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CLVIII. törvény tervezete

— A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti közcélú felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény módosításáról szóló 1997. évi CXXIX. törvény tervezete

— Az egyházfinanszírozási törvény tervezete

— A pénztárak központi nyilvántartásával összefüggő egyes feladatokról, a pénztáraknak, valamint a foglalkoztatóknak a pénztártagokra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettségéről szóló 172/1997. (X. 6.) Korm. rendelet tervezete

— A tandíjfizetést elősegítő hitelkonstrukcióról szóló Korm. rendelet tervezete

— A gépjármű üzembentartójának kötelező felelősségbiztosításáról szóló 58/1991. (IV. 13.) Korm. rendelet módosításáról szóló 190/1997. (X. 31.) Korm. rendelet módosításának tervezete

— A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás díjkalkulációjának és eredményelszámolásának rendjéről szóló 17/1992. (VI. 10.) PM rendelet módosításáról szóló 33/1997. (XI. 5.) PM rendelet tervezete

— Az ipari és kereskedelmi miniszter felügyelete alá tartozó szervezetek fontos és bizalmas munkaköreinek megállapításáról szóló 44/1996. (IX. 9.) IKM rendelet módosításáról szóló 61/1997. (XI. 26.) IKIM rendelet tervezete

— A sportrendezvények biztonságáról szóló törvény tervezete

— A magán-munkaközvetítői tevékenységről szóló 274/1997. (XII. 22.) Korm. rendelet tervezete

— Az országos járműnyilvántartásról és járművezetői nyilvántartásról, a rendőrség által körözött tárgyak és egyes adatkezelési rendszerek adatainak nyilvánossá tételéről, valamint a bűnmegelőzési adatszolgáltatásról és szolgáltatásról szóló törvény tervezete

— A Kormány 1998. évi foglalkoztatáspolitikai irányelveiről szóló tervezet

— A meg nem engedett teljesítményfokozó szerek, készítmények és módszerek tilalmának szabályairól szóló tervezet

— A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény tervezete

— A könyvvizsgálók által az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletnek évente készítendő külön kiegészítő jelentés szerkezetéről és tartalmáról szóló 38/1997. (XII. 18.) PM rendelet tervezete

— A nyugdíjasok lakásértékesítésének segítéséről készült előterjesztés tervezete

— A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás 1991. július 1. előtti rendszere alapján fizetett baleseti kártérítési járadékok emeléséről szóló 2/1997. (I. 31.) PM rendelet módosítása

— Az Európai Szociális Charta és az Európai Szociális Charta Módosító Jegyzőkönyve megerősítéséről szóló előterjesztés tervezete

— A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény tervezete

— A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CI. törvény tervezete

— Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 60. § (7) bekezdésében meghatározott pénzügyminiszteri irányelv tervezete

— A műemléki nyilvántartás részletes szabályairól szóló 2/1998. (I. 23.) KTM—MKM együttes rendelet tervezete

— A Nyitott Szakképzésért Közalapítvány létrehozásáról szóló 2405/1997. (XII. 8.) Korm. határozat tervezete

— A televízió üzembentartási díj adóként történő beszedéséről szóló előterjesztés az 1998. évi költségvetési törvényjavaslathoz

— A mezőgazdasági őstermelői igazolványról szóló 228/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet módosításáról szóló előterjesztés

— Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVII. törvény 1998. évi végrehajtásáról szóló Korm. rendeletek tervezete

— Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény, valamint az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény módosításáról szóló törvénytervezet

— A barlangok nyilvántartásáról, a barlangok látogatásának és kutatásának egyes feltételeiről, valamint a barlangok kiépítéséről szóló KTM rendelet tervezete

— A kollektív szerződések regisztrálási rendjéről és az ezzel kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettségről szóló 19/1997. (XII. 18.) MüM rendelet tervezete

— A temetőkről és a temetkezésről szóló törvény tervezete

— A költségvetési szervek 1998. január 1-jétől hatályba lépő ágazati osztályozási és besorolási rendjéről szóló PM tájékoztató

— A településügyről szóló törvény tervezete

— A bűnügyi nyilvántartásról szóló törvény tervezete

— A menedékjogról szóló CXXXIX. törvény hatálya alá tartozó külföldiek ellátásáról és támogatásáról szóló előterjesztés tervezete

— A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény végrehajtásáról szóló 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet módosításának tervezete

— A 9/1994. (IV. 30.) BM rendelet módosításának tervezete

Az adatvédelmi biztos levélváltása a belga adatvédelmi biztossal magyar állampolgárok személyiségi jogainak védelméről

Paul Thomas úrnak
a Belga Királyság adatvédelmi biztosának

Tisztelt Adatvédelmi Biztos Úr!

Amint arról feltehetően Önnek is tudomása van, Belgiumban büntetőeljárás folyik Pándy András magyar állampolgár ellen, akit a két ország hatóságai súlyos bűncselekmények elkövetésével gyanúsítanak.

Az ügy felkeltette a nemzetközi sajtó figyelmét, így azok az áldozatok, akik Magyarországon élnek, a magyar és a külföldi média részéről folyamatos zaklatásnak vannak kitéve. A magyar rendőrség állítása szerint — melynek valódiságát vizsgálom — az áldozatok és családtagjaik ügyében a kegyeleti jogot és a személyes adatok védelmét messzemenően tiszteletben tartják. Felmerült az a lehetőség, hogy a sajtó számára talán a belga rendőrség szivárogtatott ki az élő áldozatokat is érintő, személyazonosításra is alkalmas adatokat.

Kérem Adatvédelmi Biztos Urat, tájékoztasson arról, hogy tervezi-e megvizsgálni a belga hatóságok eljárásának jogszerűségét.

Tájékoztatom, hogy az ügyben kommünikét adtam ki, melynek szövegét mellékelem.

Budapest, 1997. október 27.

Tisztelettel:
Dr. Majtényi László

KÖZLEMÉNY

Amint az közismert, Belgiumban büntetőeljárás folyik Pándy András ellen, akit a belga és magyar bűnöldöző hatóságok súlyos bűncselekmények elkövetésével vádolnak. A feltételezett áldozatokat, illetőleg hozzátartozóikat a magyar és a belga rendőrség tanúként hallgatta meg.

Az ügy érthető módon felkeltette a sajtó érdeklődését, az elmúlt napokban több, az ügyben valamilyen módon érintett magyar állampolgár folyamatos zaklatásnak volt kitéve. Az Adatvédelmi Biztos Irodájához írásban és távbeszélőn is indítványok érkeztek, melyeket maguk a zaklatást elszenvedő áldozatok és családtagjaik, illetőleg a képviseletükben eljáró meghatalmazott juttattak el hivatalomhoz.

Tekintve, hogy a panaszosok személyiségi jogait közvetlen veszély fenyegeti, ezúton kérem az újságírókat és a szerkesztőket, hogy az ártatlanság vélelme mellett a sértettek emberi méltóságát és információs önrendelkezési jogát tartsák tiszteletben, mert ellenkező esetben az amúgy is sokat szenvedett polgároknak további sérelmet okoznak. A sajtó nyilvánosságát az áldozatok nem kötelesek vállalni, joguk van viszont a háborítatlan magánélethez.

Ugyancsak felkérem a nyomózó hatóságokat, hogy az eljárásuk során birtokukba jutott személyes adatokat — törvényi kötelességüknek megfelelve — óvják meg.

Budapest, 1997. október 27.

Dr. Majtényi László

Dr. Majtényi László
adatvédelmi biztos részére
Budapest

Brüsszel, 1997. november 3.

TÁRGY: A Pándy András ellen folyó büntetőeljárás áldozatainak a magánélet tiszteletben tartásához való joga

Biztos Úr,

Megkaptam 1997. október 28-án kelt faxát.

A mai napig Pándy András feltételezett áldozataitól nem érkezett panasz hivatalunkhoz. Az Ön levele azonban felkeltette figyelmemet.

Éppen ezért levelet írtam az üggyel foglalkozó vizsgálóbírónak, Bulthé úrnak, akit arra kértem, biztosítsa azt, hogy a vizsgálatot végző rendőri szervek a legszigorúbban tartsák tiszteletben a személyes adatok védelmére vonatkozó törvényi rendelkezéseket.

Ezen túlmenően avégett, hogy a belga sajtót emlékeztessem arra, hogy ugyanezek a rendelkezések őket is kötelezik, és azért, hogy elkerülhető legyen az ügy áldozatai személyes adatainak gyűjtése és különösen azok engedély nélküli publikálása, elküldtem az Ön sajtóközleményének másolatát a Belga Újságírók Szövetségének.

Mellékelem a két hivatkozott levelem másolatát.

Kérem, fogadja Biztos Úr megkülönböztetett tiszteletemet.

P. THOMAS
Belga Királyság
Adatvédelmi Biztosa

Melléklet: a két hivatkozott levél másolata

BULTHE Úrnak
vizsgálóbíró
Brüsszel

Brüsszel, 1997. november 3.

TÁRGY: A Pándy András ellen folyó büntetőeljárás áldozatainak a magánélet tiszteletben tartásához való joga

Vizsgálóbíró Úr,

1997. október 28-án megkaptam dr. Majtényi László magyar adatvédelmi biztos faxát, melyben arról tájékoztatott, hogy Hivatala panaszokat kapott Pándy András feltételezett áldozataitól és ezek hozzátartozóitól, mert magánéletük elviselhetetlenné vált az újságírók zaklatása miatt.

Mellékelem Majtényi úr sajtóközleményét, melyet a magyar sajtónak írt a kedélyek lecsillapítása végett.

Ha a nemzetközi sajtó fokozott érdeklődése magyarázza részben ezt a helyzetet, akkor az újságírók már a kezdetektől csak az ügyben eljáró hatóságoktól szerzett információk alapján dolgozhattak. A magyar adatvédelmi biztos hivatala azt vizsgálja, hogy a magyar rendőri szervek betartották-e az általa felügyelt törvényi rendelkezéseket.

Egyezően a magyar kollégám eljárásával, magam is részt vállalok törekvésében, és felhívom az ön figyelmét erre a helyzetre, azért, hogy az ön által irányított, a vizsgálatot folytató rendőri szervek a legszigorúbban tartsák be vonatkozó kötelezettségüket a hivatkozott jogok tiszteletben tartásának biztosítása érdekében. A rendőrségi törvény 39. §-ában és a személyes adatok védelméről szóló 1992. december 8-án kihirdetett törvényben foglalt rendelkezésekből — ezek felügyelete az én hatásköröm — az következik, hogy az áldozatok azonosítását lehetővé tevő adatokat csak az ügyben eljáró személyek ismerhetik meg.

Ezért meg kell vizsgálni, hogy a vádlott családi és rokoni kapcsolataira vonatkozó adatok, amelyek a sajtóban napvilágot láttak, valóban helytállóak-e, feltétlenül szükséges volt-e megjelentetésük, és ez megfelel-e a hivatkozott törvényi követelményeknek. Nem fér semmiféle kétség ahhoz, hogy ezeket az adatokat a hatóságok a sajtó tudomására hozták, amely nem is késlekedett azokat feltárni. Nem tévedek, ha azt gondolom, hogy ezeknek az adatoknak a nyilvánosságra hozatalát a bírói szervek irányították azért, hogy hatékonyabban végezzék feladatukat céljaik elérésére.

Hálás lennék Önnek azért, ha különös figyelmet fordítana arra, hogy minden szükséges intézkedést tegyenek meg az ilyen mulasztások elkerülésére, és tájékoztatna erről, hogy magyar kollégámat értesíthessem.

A mostanival megegyező tartalmú kérést az áldozatok személyiségi jogainak védelme érdekében elküldtem a belga sajtónak. A Belga Újságírók Szövetségének elküldtem továbbá Majtényi úr sajtóközleményének másolatát is.

Biztos vagyok abban, hogy kérésemet megkülönböztetett módon figyelembe veszi, válaszát várva fogadja Bíró úr megkülönböztetett tiszteletemet.

P. THOMAS
Belga Királyság
Adatvédelmi Biztosa

Melléklet: Dr. Majtényi László úr sajtóközleménye

A Belga Újságírók Szövetsége Elnökének

Brüsszel, 1997. november 3.

TÁRGY: A Pándy András ellen folyó büntetőeljárás áldozatainak a magánélet tiszteletben tartásához való joga

Elnök Úr,

1997. október 28-án megkaptam dr. Majtényi László magyar adatvédelmi biztos faxát, melyben arról tájékoztatott, hogy hivatala panaszokat kapott Pándy András feltételezett

áldozataitól és ezek hozzátartozóitól, mert magánéletük elviselhetetlenné vált az újságírók zaklatása miatt.

Bár hivatalomhoz a mai napig nem érkeztek panaszok Pándy András feltételezett áldozataitól, megértem magyar kollégám nyugtalanságát az ügyben. Ezért kérem Önt egy közlemény publikálására, amint azt dr. Majtényi úr is tette a magyar sajtóban.

Tekintettel az Ön elnöki pozíciójára, engedje meg, hogy felhívjam a figyelmét erre az ügyre azért, hogy szövetségük tagjai érzékenyek legyenek azokra a károkra, amelyeket a magyar áldozatok szenvedtek el, mert megfosztották őket magánéletük védelméhez való joguktól.

Ezért emlékeztetem Önt a 09/95 számú 1995. április 5-én kiadott adatvédelmi biztosi ajánlásra a személyes adatok védelméről szóló 1992. december 8-án kihirdetett törvénynek a média adatkezelésével kapcsolatos szabályainak alkalmazásával kapcsolatban. Az adatvédelmi biztosi ajánlás hivatkozott az Önök Újságíró Szövetsége és a Lapkiadók Szövetsége által 1982-ben közösen elfogadott alapszabály rendelkezéseire is. Nevezetesen, az 5. cikkely kiköti, hogy „a kiadók, a főszerkesztők és az újságírók kötelesek tiszteletben tartani a magánszemélyek emberi méltóságát, magánélethez való jogát, és el kell kerülniük mindenféle fizikai vagy erkölcsi szenvedést okozó betolakodást, hacsak az 1. cikkelyben foglalt sajtószabadság érvényesülése azt nem teszi szükségessé".

Biztos vagyok abban, hogy különös figyelmet fordít levelemre, és bízom abban, hogy a levélben foglaltakat kollégáival elfogadtatja, válaszát várva fogadja Elnök úr megkülönböztetett tiszteletemet,

P. THOMAS
Belga Királyság
Adatvédelmi Biztosa

Melléklet: Dr. Majtényi László úr sajtóközleménye

* * *

Az adatvédelmi biztos véleménye a készülő brandenburgi iratbetekintési törvényről

A brandenburgi tartományi gyűlés felkérte a magyar adatvédelmi biztost, véleményezze a tartomány iratbetekintési törvényének tervezetét. Majtényi László a tartományi gyűlés belügyi bizottságának 1997. december 11-i ülésén ismertette álláspontját. A személyes meghallgatáson az adatvédelmi biztos többek között az alábbi kérdésekre adott választ:

Szükség van-e ilyen külön törvényre? Milyen tapasztalatok vannak Magyarországon az iratbetekintési joggal kapcsolatban? Hogyan hat ez a jog a hivatalok munkájára? Kik élnek vele? Juthatnak-e bevételhez a hivatalok az információk eladásából? Fenyegeti-e veszély az üzleti titkokat? Hozzájárulhat-e a törvény akaratlanul is ahhoz, hogy a tudományos kutatási eredmények az érintettek akarata ellenére nyilvánosságra vagy a konkurencia kezébe kerülnek? Megkönnyítené-e a törvény alkalmazását a tartományi biztos intézményének létrehozása?

Előadásában a biztos elmondta, hogy a régióban Magyarország az egyetlen, ahol létezik információszabadságról szóló törvény és betartását felügyelő külön biztos. Véleménye szerint ezt a magasabb védelmi szintet indokolta a pártállami múlttal való szembefordulás és a régi beidegződések meghaladásának igénye.

A törvénytervezetről szólva jelezte, hogy a magyar törvény — hasonlóan a svéd vagy az észak-amerikai szabályozáshoz — az iratbetekintés jogát nem a betekintő jogos érdekéhez köti, hanem ahhoz a jogi érdekhez, hogy a közhivatalok elszámoltathatók legyenek. A hivatali iratok megismerhetősége tehát e felfogás szerint általános emberi jog. Kifogásolhatónak mondta a biztos a tervezet azon elképzelését, amely szerint a tervezeteket, döntés-előkészítő iratokat kivennék az irat fogalmából. Aggályait fejezte ki a tervezet néhány bizonytalan tartalmú fogalmával kapcsolatban is, mondván, ezek megkönnyítik a hivatalok alaptermészetéhez tartozó titkolózási hajlam érvényesülését. Szerencsésnek minősítette viszont a magyar szabályozáshoz képest azt a rendelkezést, amely a bizonyított túlnyomó közérdekre hivatkozással jogalapot ad a személyes adatok védelmének korlátozására. Indokoltnak ítélte, hogy szabjanak határidőket a kérelem teljesítésére, illetve elutasítására.

A bizottság kérdéseire válaszolva hangsúlyozta, hogy Magyarországon az információszabadság alkotmányos deklarációja önmagában biztosan nem lenne elegendő, törvényi biztosítékok nélkül ez a szemlélet kevéssé hatja át a jogéletet. Kiemelte, hogy e jog érvényesülésével alig vannak negatív tapasztalatok, az állam és a hivatalok jogos titkai megőrizhetők maradtak. Ugyanígy megóvható az üzleti titok is, s bár nem kizárt, de megakadályozható a tudományos eredmények jogosulatlan megszerzése, de ez is megakadályozható. Úgy vélte, az a kívánatos, hogy a hivatalok az információk nyújtásából ne jussanak jövedelemhez, de költségeiket megtéríttethetik.

Dr. Dietmar Bleyl, Brandenburg Tartomány adatvédelmi biztosa megköszönve a törvény véleményezését a következőket írta: „Az Ön előadása, és a törvénytervezethez készített szakvéleménye tartományi parlamentünk frakcióiban mély benyomást keltett, a beszélgetésekben mint a vonzó magyar modell megvalósítása kerül szóba."

* * *

Előadások, konzultációk 1997-ben

— Január 9—10-én Dr. Székely Iván Strasbourgban, az Európa Tanács és a Nemzetközi Levéltári Tanács közös szakértői tanácskozásán közreműködött a levéltári dokumentumok megismerhetőségéről szóló Európa Tanácsi Ajánlás kidolgozásában.

— Január 10-én Dr. Majtényi László a Mai Nap Szerkesztőségében kerekasztal-beszélgetésen vett részt

— Február 11-én Dr. Székely Iván „A virtuális koldus, avagy privacy technológiák a pénzinformatikában” címmel tartott előadást Budapesten az Első Országos Pénzinformatikai Konferencián („Bank a XXI. század elején”).

— Február 26-án Dr. Székely Iván „Az információs jog és etika útvesztőiben” címmel vitaindító előadást tartott a Kossuth Klubban, a Magyar UNESCO Bizottság tanácskozásán.

— Március 6-án Dr. Majtényi László a Független Médiaközpontban kerekasztal-beszélgetésen vett részt az adatvédelem és az információszabadság témakörében.

— Március 19-én Dr. Majtényi László a Bibó Szakkollégium hallgatóival beszélgetett a személyiségi jogok védelméről, az adatvédelemről és a sajtószabadságról.

— Március 22-én Dr. Majtényi László a Munkásakadémia Alapítvány rendezvényén „Társadalmi átalakulás, információs jogok” címmel tartott előadást.

— Március 25-én Dr. Székely Iván „A személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánossága” címmel tartott előadást az Államigazgatási Főiskolán, a Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala által szervezett titokvédelmi tanfolyamon.

— Április 14-én Dr. Majtényi László a Zala Megyei Közigazgatási Hivatal által szervezett szakmai továbbképzésen a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról tartott nyitóelőadást Zalakaroson.

— Április 16-án Dr. Majtényi László „Adatvédelem az egészségügyben” címmel tartott előadást a Semmelweis Orvostudományi Egyetemen rendezett konferencián.

— Május 5-én Dr. Majtényi László a büntetőeljárás adatvédelmi kérdéseiről tartott előadást Balatonlellén, a Legfőbb Ügyészség által szervezett konferencián.

— Május 8-án Kolozsváry Sándor az IFABO ’97 konferencián „Az adatbázisfejlesztők és -kezelők felelőssége az adatvédelmi törvény szerint” címmel tartott előadást.

— Május 22-én Dr. Majtényi László „A magyar privacy és a modernizáció” címmel tartott előadást a Magyar Katolikus Püspöki Kar „Modernizáció — Társadalom — Erkölcs” témájú konferenciáján.

— Május 23-án Dr. Majtényi László „Experiences of data protection in Hungary” címmel tartott angol nyelvű előadást a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) szervezésében tartott nemzetközi adatvédelmi szemináriumon.

— Május 23—25-én Dr. Székely Iván „A közérdekű adatok megismerhetősége a környezetvédelemben” szekció elnökeként közreműködött a TASZ szervezésében tartott nemzetközi adatvédelmi szemináriumon.

— Május 29-én Dr. Majtényi László a Magyar Televízió „Műhelyviták” sorozata keretében a sajtószabadság védelméről és a védelem korlátairól tartott előadást.

— Június 4-én Dr. Majtényi László az állami nyilvántartások együttműködésének adatvédelmi szempontjairól tartott előadást a KRIMINÁLEXPO — HISEC „Kommunikáció a biztonságos világért” c. konferencián.

— Június 6-án Dr. Trócsányi Sára a Fővárosi Közigazgatási Hivatal által szervezett továbbképzésen az adatvédelmi törvény végrehajtásával kapcsolatos kérdésekről tartott előadást.

— Az év első felében Gulyás Csaba az ORFK által szervezett rendőrségi külkapcsolati szakemberképző tanfolyamon az adatvédelem nemzetközi és hazai szabályozásairól, valamint a rendőrségi adatkezelésekről tartott több alkalommal előadást.

— Július 11-én Dr. Majtényi László felkért hozzászólóként részt vett az Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által közösen rendezett nyilvános vitán a Merlin Színházban.

— Július 15-én Dr. Székely Iván „Government Transparency and Freedom of Information in a West-East Comparative Perspective” címmel tartott angol nyelvű előadást a CEU Summer University „Mass Media and Democracy” kurzusán.

— Július 20-án Dr. Székely Iván a nyilvánosság és titkosság, valamint a PET technológiák kérdéskörében tartott előadást Szár községben, a Művelődési és Közoktatási Minisztérium által rendezett kísérleti Internet-táborban.

— Szeptember 19-én Dr. Majtényi László az adatvédelmi biztosok nemzetközi konferenciáján „Data protection in an era of the change of the political system” címmel tartott angol nyelvű előadást Brüsszelben.

— Szeptember 26-án Dr. Majtényi László Montrealban, a québec-i adatvédelmi biztos által szervezett nemzetközi adatvédelmi konferencián „What are the current trends for protection of information? The case of Hungary” címmel tartott angol nyelvű előadást.

— Szeptember 26-án Dr. Sziklay Júlia a VII. Egészségügyi Informatikai Vándorgyűlés Országos Egészségügyi Informatikai Fórumán „Az orvos-beteg kapcsolat az adatvédelmi biztos szemével” címmel tartott előadást.

— Szeptember 29-én Dr. Székely Iván az adatvédelmi szabályozással összefüggő kérdésekről tartott előadást és konzultációt a Direkt Marketing Egyesület által szervezett rendezvényen.

— Október 1-jén Dr. Székely Iván Miskolctapolcán, a Posta Oktatási Központ által szervezett jogásztovábbképző tanfolyamon tartott adatvédelmi tárgyú előadást és konzultációt.

— Október 2-án Gulyás Csaba „Személyiségvédelem, adatvédelem versus gazdaságvédelem” címmel tartott előadást a Szervezési és Vezetési Tudományos Társaság Bács-Kiskun megyei szervezete és a megyei Gazdaságvédelmi Koordinációs Bizottság vitanapján.

— Október 14-én Dr. Majtényi László a Neumann János Számítógéptudományi Társaság „Milyen biztos az adatvédelem” témájú klubnapján tartott előadást.

— Október 28-án Dr. Székely Iván az adatvédelmi törvény végrehajtásáról, az adatvédelmi biztosi hivatal munkájáról és az adatvédelem nemzetközi fejleményeiről tartott előadást Gödön, a Magyar Honvédség Katonai Igazgatási és Adatfeldolgozó Központja által vezetett éves szakmai továbbképzésen.

— Október—november hónapokban Gulyás Csaba és Péntek Zoltán az ORFK Közlekedésrendészeti Főosztálya

kérésére három alkalommal tartott előadást és konzultációt a közlekedésrendészeti vezetőknek „A személyes adatok védelme, alkalmazhatósága közlekedési baleset bekövetkezése esetén” címmel.

— November 4-én Dr. Székely Iván a DAT ’97 konferencián „A személyes adatokat tartalmazó adatbázisok jogi védelme, a személyes adat védelmének feltételei és eszközei” címmel tartott előadást.

— November 26-án az Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, a Magyar Esztétikai Társaság és a Fivinvest Kft. közös szervezésében tartott „A média szabadsága a piac, a jog és az erkölcs világában” közéleti tudományos konferencián „A személyes adatok védelme a médiában” címmel tartott előadást.

— December 3-án Gulyás Csaba a Szegedi Rendőr-szakközépiskola tanárai és hallgatói részére tartott előadást és konzultációt „Az adatvédelmi törvény és a rendőrségi adatkezelés” címmel.

— December 10-én Dr. Majtényi László a Román Köztársaság Szenátusának küldöttsége számára rendezett szemináriumon tartott előadást a személyes adatok védelméről, illetve az Országgyűlés adatvédelmi biztosi intézményéről.

— December 12-én Dr. Majtényi László a brandenburgi tartományi gyűlés belügyi bizottsága előtt ismertette a tartomány iratbetekintési törvényének tervezetével kapcsolatos véleményét.

— December 12-én Dr. Székely Iván „A személyes adatok védelmének kérdései az egészségügyben” címmel tartott előadást és konzultációt Székesfehérváron, a Regionális Munkaerő-fejlesztési Központban rendezett egészségügyi adatvédelmi konferencián.

* * *

Az „Adatőrségen” eddig megjelent cikkei

Ami személyes, ami nyilvános (Majtényi László)
A nyertes joga (Majtényi László)
Honnan tudják a nevem és a címem? (Székely Iván)
Harc a feketegazdaság ellen, avagy mindenki lehet adócsaló? (Székely Iván)
Személyes adat-e a vércsoport? (Zombor Ferenc)
Minden titkok tudója (Sziklay Júlia)
Szolgálunk és videózunk (Péntek Zoltán)
Ügynökök a szülőszobánál (Székely Iván)
Magánélet-védő bankkártyák (Székely Iván)
Ezerszázéves titkolózás (Sziklay Júlia)
Szégyentábla a lépcsőházban? (Zombor Ferenc)
Milyen esetekben és hogyan fordulhatunk az adatvédelmi biztoshoz? (Székely Iván)
Írjunk-e olvasói levelet? (Zombor Ferenc)
Kötelező-e bent lenni a telefonkönyvben? (Székely Iván)
Közvélemény-kutatás vagy magánvélemény-kutatás? (Székely Iván)
A túl kíváncsi kalauzok figyelmébe (Sziklay Júlia)
Több fényt! (Trócsányi Sára)
A nyilvánosság pellengérén (Zombor Ferenc)
Rendőrségi „mosoly album” (Péntek Zoltán)
„Ki is vagyok én?” (Varga Ilona)
Megyejárás (Farkas Mirella)
Az adatvédelem másfél évéről (Gulyás Csaba)
Nagyobb nyilvánosságot! (Kerekes Zsuzsa)
Egy százalék névtelenség (Székely Iván)
A sors rossz tréfája (Sziklay Júlia)
Megkérdeztek, tehát vagyok (Trócsányi Sára)
Hol terem a kamarai tag? (Varga Ilona)
Kisért a múlt? Verba volant ... (Zombor Ferenc)
Összebigyózás (Gulyás Csaba)
Középszereplő — magánélet (Sajtószabadság egyenlő fizetett kukkolás?) (Trócsányi Sára)
Veszélyes-e könyvtárba járni? (Trócsányi Sára)
Polgár vagy alattvaló? (Zombor Ferenc)
Belépés csak igazolvánnyal? (Sziklay Júlia)

* * *

Az adatvédelmi biztos üzenete
(Commissioner’s Message)

David H. Flaherty,
Brit-Columbia (Kanada) adatvédelmi biztosa
1995—1996. évi jelentésének előszava
Victoria, 1997

A közelmúltban abban a különleges élményben volt részem, hogy közép- és kelet-európai emberi jogi aktivisták és közügyekkel foglalkozó jogászok egy csoportja előtt beszélhettem az információszabadság kanadai érvényesüléséről. A helyszín Budapest, Magyarország fővárosa volt, egy olyan országé, melynek jól jellemzi 1989 utáni eltökélt szakítását a kommunizmussal, hogy alkotmányába foglalta az információszabadságot és a magánélet védelméhez való jogot, s 1992-ben meghozta Európa első, a „személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról” szóló törvényét. Ennek eredményeképpen került sor 1995-ben az első adatvédelmi biztos (ombudsman) parlamenti megválasztására.

Egy nyugati demokrácia kiváltságos környezetéből érkezve csodálatra méltónak és őszintén megrendítőnek tartom, hogy Magyarország „jogállami forradalmát” ily módon hívta életre, ami a Bill of Rights — az alapjogok katalógusa — megszületéséhez vezető 1688-as angol Dicsőséges Forradalmat idézi fel. Majtényi László, az első adatvédelmi biztos szerint a magyar társadalom információs kárpótlást igényel az állami elnyomás történelmi korszakáért.

Engem e magyar „forradalom” zökkentett ki abból a szűklátókörű mentalitásból, amelyet olykor tartományunk elmúlt évének információszabadság politikájában képviseltem. Meg kell állapítanom, hogy az 1996-os tartományi választások óta az információszabadság régi és új ellenségeinek kereszttüzé-

ben áll. A kormány rendszeresen kínos helyzetben érzi magát, nagy és kis ügyekben egyaránt, ha az állami szervek a közérdekű adatok iránti kéréseket teljesítve hozzáférhetővé teszik irataikat. Magas rangú kormányhivatalnokok arra panaszkodnak, hogy többé nem tudnak őszinte tanácsot adni politikus vezetőiknek, mert kockáztatják, hogy feljegyzéseik tartalma nyilvánosságra kerül. Ez már majdnem úgy hangzik, mintha a demokráciát éppenséggel a túlzott demokrácia ásná alá.

Egy vezető köztisztviselő ki is jelentette: a társadalom tudáshoz való joga arra korlátozódik, amit választott képviselői révén tud kérni. Amikor azzal vágtam vissza, hogy ez túlságosan emlékeztet a BBC — a minisztériumok urait, a rangidős hivatalnokokat kifigurázó — „Yes Minister" tévésorozatára, mások szemrebbenés nélkül megéljenezték Sir Humphrey-t mint kiemelkedő köztisztviselőt — éppen azt a miniszterelnök-helyettest, aki kormányérdekből eltitkolja a közinformációkat.

E tapasztalatok birtokában nem csoda, hogy kelet-európai látogatásom ilyen felüdülést jelentett számomra. Arra figyelmeztetett, hogy a nyílt, a társadalom minden szintjén elszámoltatható és átlátható állam bármely szabadelvű demokratikus rendszer alapvető összetevője, és annak is kell lennie. Ezt meg kell követelniük az embereknek, egyben el is kell várniuk. Az információszabadságot nem szabad az éppen hatalmon lévő vezetés vagy egy adott politikai párt ajándékának tekintenünk. Továbbmegyek: nem lehet csupán egyszerű jogszabály sem, amelyet a mindenkori többség az első adandó alkalommal megcsonkításssal fenyegethet.

Évek óta érvelek amellett, hogy a magánélethez való jog nevesítve jelenjék meg a Jogok és Szabadságok Kanadai Chartájában. Amint a nagyközönség azon alapvető joga is, hogy minden kormányzati információhoz hozzáférhessen. Csakis e demokratikus és emberi alapértékeken nyugvó, kifejezett alkotmányos jogok megalkotása teszi lehetővé, hogy jogilag vitathassuk a kormányzat állampolgári létérdekeinket fenyegető gyakorlatát. Amit a magyarok lényegesnek tekintenek egy szabad társadalomban, az a kanadaiak számára egyenesen kötelező, szövetségi és tartományi szinten egyaránt.

* * *

Az adatvédelmi biztos honlapja

Tájékoztató a polgároknak

Milyen esetekben és hogyan fordulhat az adatvédelmi biztoshoz?

A hivatali szervezet

Az adatvédelmi biztos a másik két országgyűlési biztossal (ombudsmannal) egyenlő rangban, független hatáskörrel látja el feladatait. Munkáját szakértőkből, jogászokból, informatikusokból, államigazgatási szakemberekből álló stáb, az Adatvédelmi Biztos Irodája segíti.

Tevékenységét — csakúgy mint az általános és a kisebbségi biztos — egy közös hivatal, az „Országgyűlési Biztos Hivatala" munkájára támaszkodva végzi. A három iroda és a közös hivatal együttvéve alkotja az Országgyűlési Biztosok Hivatalát, amely Budapesten az V. kerület, Tüköry u. 3. sz. alatti épületben működik.

Az adatvédelmi biztos hatásköre

Az adatvédelmi biztos a polgárok információs jogait védi az állam és a magánszektor adatkezelőivel szemben.

A hazai információs jogok főszabálya szerint minden ami személyes, az titkos lehet, de minden, ami közügy, az mindenki számára nyilvános.

Ma Magyarországon az Alkotmány és a hatályos törvények alapján mindenki maga döntheti el, hogy a rá vonatkozó adatokat ki és hogyan használja fel, és e jogát csak törvény korlátozhatja (információs önrendelkezés).

Az Alkotmány és a hatályos törvények alapján mindenki jogosult minden olyan adat megismerésére, amely nem más személyes adata és nem tartozik a törvények által szűk körben meghatározott államtitkok, szolgálati titkok vagy hasonló adatfajták közé (információszabadság).

Az adatvédelmi biztos mindkét terület, a nyilvánosság és a titkosság felett őrködik; ellenőrzi a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát, beleértve az államtitkok és szolgálati titkok indokoltságának felügyeletét is.

Jogosítványai

Az adatvédelmi biztosi intézmény független a kormányzattól, az állam más szerveitől és a magánszektortól; utasítást nem fogadhat el. Jogosítványai az állami és a magánszektorra egyaránt kiterjednek, s csak az Országgyűlésnek tartozik beszámolni tevékenységéről.

Az adatvédelmi biztos ugyanakkor nem hagyományos hatóság és nem bíróság, s rendszerint ajánlásokat ad. Fő eszköze a nyilvánosság.

Az adatvédelmi biztos főbb feladatai

Állampolgári panaszok kivizsgálása

Bárki az adatvédelmi biztoshoz fordulhat, akinek személyes adataival kormányzati, önkormányzati szerv, hatóság, magáncég (pl. bank, biztosító, áruküldő) vagy más adatkezelő visszaélt, vagy közérdekű adatot előle jogellenesen elzártak, avagy általános adatkezelési visszásság jutott tudomására. Bejelentéséért senkit sem érhet hátrány.

Az adatkezelések ellenőrzése

A biztos, előzetes értesítés nélkül, bármely adatkezelést ellenőrizhet (kézi és gépesített nyilvántartásokat egyaránt), e tevékenységét csak szűk körben, például a nemzetbiztonsági szervek egyes adatkezeléseinél korlátozza a törvény. Vizsgálatot bejelentés alapján és hivatalból egyaránt indíthat.

Az Adatvédelmi Nyilvántartás vezetése

Ez az adatbázis — a nyilvántartások nyilvántartása — mindazon adatkezelők legfontosabb adatait tartalmazza, akik személyes adatokat kezelnek, és akiknek az adatvédelmi törvény alapján be kell jelenteniük e tevékenységüket az adatvédelmi biztosnak. E nyilvántartás mindenki számára nyilvános.

Javaslat jogszabályok módosítására, jogalkotásra

Az adatvédelmi biztos javaslatot tehet adatkezelést érintő jogszabályok megalkotására, módosítására és véleményezi az ilyen tervezeteket.

Az állam- és szolgálati titokkörök indokoltságának felügyelete

A biztosnak véleményeznie kell minden szolgálati titokkört, és indokolt esetben államtitokká vagy szolgálati titokká minősített adatok visszaminősítését is kezdeményezheti.

Alapjogi kultúra terjesztése, jogpropagátori tevékenység

A biztos tájékoztatja a közvéleményt a polgárok információs jogairól, azok megsértésének veszélyeiről saját kiadványai, valamint a sajtó, rádió és televízió segítségével. Támogatja a terület oktatását és tudományos kutatását.

Milyen esetekben fordulhat az adatvédelmi biztoshoz?

Bárki panasszal fordulhat az adatvédelmi biztoshoz, ha

— személyes adataival kapcsolatban jogsérelem érte, vagy annak közvetlen veszélye áll fenn, például

= adatait tisztességtelen vagy csalárd módon szerezték meg,
= adatait jogosulatlanul nyilvántartják, felhasználják, továbbadják, vagy nyilvánosságra hozzák,
= nem engedik, hogy megnézze, milyen adatai vannak nyilvántartva,
= ahol joga van hozzá, nem engedik, hogy adatait helyesbítse, vagy töröltesse,
= adatait az Ön letiltása ellenére tovább használják; avagy

— bármely állami szerv nem adja ki az Ön által kért közérdekű adatot és például

= kérelmével a szerv nem, vagy indokolatlan késedelemmel foglalkozik,
= az elutasítás indokával Ön nem ért egyet,
= úgy ítéli, hogy kérelme legalább részben teljesíthető lenne, vagy
= az adatot Ön megkapta, de nem értelmezhető formában.

A hatályos törvények lehetővé teszik, hogy információs jogai megsértése esetén bárki bírósághoz forduljon. A bíróság elrendelheti a kért közérdekű adat kiadását, vagy a személyes adat jogellenes kezelésének megszüntetését. (Az utóbbi esetben a bíróság kártérítést is megítélhet az érintett személynek.)

— A bírói út mellett nyitva áll az adatvédelmi biztoshoz benyújtott panasz útja is.

— A biztos nem foglalkozhat olyan üggyel, amelyben bírósági eljárás van folyamatban.

— Nem foglalkozhatunk továbbá olyan ügyekkel, amelyekben egy évnél régebben született jogerős határozat, vagy ha az ügyre vonatkozó eljárás 1989. október 23. előtt indult.

— A fentieken túl Ön természetesen felhívhatja az adatvédelmi biztos figyelmét, ha általános adatkezelési visszásság jut tudomására, akár a személyes adatok védelme, akár a közérdekű adatok nyilvánossága terén.

Panaszok benyújtása, bejelentések

Panaszát lehetőleg írásban nyújtsa be az Adatvédelmi Biztos Irodájához (1054 Budapest, Tüköry u. 3.) A beadvány — kézírás esetén jól olvashatóan — tartalmazza a Ön nevét címét, az adatkezelő azonosításához szükséges adatokat, valamint a panasz lényegét. Ha van az ügyhöz tartozó irat, hivatalos levél, írásos bizonyíték a birtokában, kérjük, csatoljon beadványához másolatot belőlük.

Kérésére a bejelentő kilétét nem hozzuk nyilvánosságra, s azt az eljárást követően is bizalmasan kezeljük.

Amennyiben a panasz írásbeli megfogalmazása különös gondot okoz, avagy Ön bizonytalan abban, hogy panasza az adatvédelmi biztoshoz egyáltalán benyújtható-e, személyes meghallgatást kérhet a hivatal Panaszirodáján. E szándékát, kérjük, előre jelezze a 269-3500 telefonszámon, ahol a felesleges sorban állás elkerülésére a Panasziroda munkatársai időpontot egyeztetnek Önnel.

Telefonon általában nem adhatunk sem az ügyére vonatkozó felvilágosítást, sem jogértelmezési tanácsot. Ugyancsak nem adunk tanácsot magáncégeknek, ügyvédeknek.

A panaszok, bejelentések sorsa

Levélben elküldött panaszát, bejelentését nyilvántartásba vesszük, a Panaszirodán benyújtott beadványáról átvételi igazolást adunk. A nyilvántartásba vételről, illetve a vizsgálat megindításáról írásban értesítjük. Amennyiben a panasz vagy bejelentés kivizsgálásához további adatokra vagy dokumentumokra van szükség az Ön részéről, beadványa kiegészítését kérjük.

Az ügyben folytatott eljárásunk eredményéről, kiadott ajánlásunkról, az esetleges közbülső fejleményekről írásban tájékoztatjuk Önt vagy meghatalmazottját.

Postacím:
Adatvédelmi Biztos Irodája
1387 Budapest, Pf. 40.

A Panasziroda címe:
Országgyűlési Biztosok Hivatala
1054 Budapest, Tüköry u. 3.
Telefon: (06-1) 269-3500
Telefax: (06-1) 269-3541

Nyomtatványok a bejelentkezéshez

Részlet az adatvédelmi törvényből
(1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról)

[…]

Adatvédelmi nyilvántartás

28. § (1) Az adatkezelő köteles e tevékenysége megkezdése előtt az adatvédelmi biztosnak nvilvántartásba vétel végett bejelenteni

a) az adatkezelés célját;

b) az adatok fajtáját és kezelésük jogalapját;

c) az érintettek körét;

d) az adatok forrását;

e) a továbbított adatok fajtáját, címzettjét és a továbbítás jogalapját;

f) az egyes adatfajták törlési határidejét;

g) az adatkezelő nevét és címét (székhelyét), valamint a tényleges adatkezelés helyét.

(2) 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.

(3) A nemzetbiztonsági szervek az adatkezelésük célját és jogalapját jelentik be.

29. § (1) Az adatkezelő az első nyilvántartásba vételkor nyilvántartási számot kap. A nyilvántartási számot az adatok minden továbbításánál, nyilvánosságra hozásánál és az érintettnek való kiadásakor fel kell tüntetni.

(2) A 28. § (1) bekezdésében felsorolt adatok megváltozását 8 napon belül be kell jelenteni az adatvédelmi biztosnak, és a nyilvántartást megfelelően módosítani kell.

30. § Nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba azt az adatkezelést, amely

a) az adatkezelővel munkaviszonyban, tagsági, tanulói viszonyban, ügyfélkapcsolatban álló személyek adatait tartalmazza;

b) egyház, vallásfelekezet, vallási közösség belső szabályai szerint történik;

c) az egészségügyi ellátásban kezelt személy betegségére, egészségi állapotára vonatkozó személyes adatokat tartalmaz, gyógykezelés vagy az egészség megőrzése, társadalombiztosítási igény érvényesítése céljából;

d) az érintett anyagi és egyéb szociális támogatását célzó és nyilvántartó adatokat tartalmaz;

e) a hatósági, az ügyészségi és a bírósági eljárás által érintett személyeknek az eljárás lefolytatásával kapcsolatos személyes adatait tartalmazza;

f) a hivatalos statisztika célját szolgáló személyes adatokat tartalmaz, feltéve hogy — külön törvényben meghatározottak szerint — az adatok személlyel való kapcsolatának megállapítását véglegesen lehetetlenné teszik;

g) a sajtótörvény hatálya alá tartozó társaságok és szervek olyan adatait tartalmazza, amelyek kizárólag saját tájékoztatási tevékenységüket szolgálják;

h) a tudományos kutatás céljait szolgálja, ha az adatokat nem hozzák nyilvánosságra;

i) az adatkezelőtől levéltári kezelésbe került át;

j) a természetes személy saját célját szolgálja.

[…]

ADATLAP
az Adatvédelmi Nyilvántartásba bejelentkezéshez

1. Adatkezelés
   1.1. Az adatkezelő megnevezése: .....
   .....
   1.2. Címe: .....
   1.3. Telefonszáma: .....
   1.4. Kapcsolattartó: .....
   1.5. Előző adatkezelés
      1.5.1. Az adatkezelő megváltozásának jogcíme: .....
      1.5.2. Előző nyilvántartási azonosító: .....
   1.6. Az adatkezelés megnevezése: .....
   1.7. Az adatkezelés célja: .....
   1.8. Jogalapja
      1.8.1. Jogszabályhely vagy más jogalap: .....
      1.8.2. Jogszabály címe: .....
   1.9. A tényleges adatkezelés helye: .....
   1.10. Az adatkezelés automatizáltsága: .....

2. Adatfeldolgozás
   2.1. Az adatfeldolgozó megnevezése: .....
   .....
   2.2. Címe: .....
   2.3. Telefonszáma: .....
   2.4. Kapcsolattartó: .....

3. Az adatok forrása
   3.1. Adatfajta megnevezése: .....
   3.2. Adatforrás megnevezése: .....
   3.3. Adatfelvétel (átvétel) jogalapja
      3.3.1. Jogszabályhely vagy más jogalap: .....
      3.3.2. Jogszabály címe: .....
   3.4. Adatfelvétel (átvétel) módja: .....
   3.5. Az adat törlési határideje: .....

4. Adattovábbítás(ok)
   4.1. Adatfajta megnevezése: .....
   4.2. Címzett neve: .....
   4.3. Az adattovábbítás jogalapja
      4.3.1. Jogszabályhely vagy más jogalap: .....
      4.3.2. Jogszabály címe: .....
   4.4. Az adattovábbítás módja: .....
   4.5. Időpontja: .....

5. Az érintettek csoportja(i)
   5.1. A csoport leírása: .....
   5.2. Érintettek száma: .....

6. Egyéb közlendők: .....

FIGYELEM! Minden önálló adatkezelést külön kell bejelenteni. Egy adatkezelésen belül a 2., a 3., a 4. és az 5. pontok összetartozó rovatait a megfelelő számban külön-külön le kell másolni (vagy kiegészítő lapokat használni) és kitölteni, és az Adatlaphoz csatolni. A kitöltéshez segítséget nyújt a Kitöltési Útmutató.

KIEGÉSZÍTŐ LAP
az Adatvédelmi Nyilvántartásba bejelentkezés Adatlapjához

„Adatfeldolgozás”

Egy adatkezelés bejelentésekor az alábbi összetartozó rovatokat annyiszor kell kitölteni, ahány Adatfeldolgozó (megbízott közreműködő) vesz részt a szóban forgó adatkezelésben. (A megbízott is adatkezelőnek számít, ezért önállóan is be kell jelentkeznie.)

Az egy Adatlaphoz tartozó kiegészítő lapokon kérjük feltüntetni az adatkezelés elnevezését, valamint az összetartozó lapokat megszámozni és összefűzni. (Egy adatkezelő minden adatkezelését külön Adatlapon kell bejelenteni!)

2. Adatfeldolgozás
2.1. Az adatfeldolgozó megnevezése: .....
.....
2.2. Címe: .....
2.3. Telefonszáma: .....
2.4. Kapcsolattartó: .....

2. Adatfeldolgozás
2.1. Az adatfeldolgozó megnevezése: .....
.....
2.2. Címe: .....
2.3. Telefonszáma: .....
2.4. Kapcsolattartó: .....

2. Adatfeldolgozás
2.1. Az adatfeldolgozó megnevezése: .....
.....
2.2. Címe: .....
2.3. Telefonszáma: .....
2.4. Kapcsolattartó: .....

2. Adatfeldolgozás
2.1. Az adatfeldolgozó megnevezése: .....
.....
2.2. Címe: .....
2.3. Telefonszáma: .....
2.4. Kapcsolattartó: .....

2. Adatfeldolgozás
2.1. Az adatfeldolgozó megnevezése: .....
.....
2.2. Címe: .....
2.3. Telefonszáma: .....
2.4. Kapcsolattartó: .....

KIEGÉSZÍTŐ LAP
az Adatvédelmi Nyilvántartásba bejelentkezés Adatlapjához

„Az adatok forrása”

Egy adatkezelés bejelentésekor az alábbi összetartozó rovatokat annyiszor kell kitölteni, ahány felvett (átvett) adatfajta van a szóban forgó adatkezelésen belül. A 3.1. pontnál egy közös rovatban sorolhatók fel azok az adatfajták, amelyeknek a 3.2-től 3.5-ig kitöltendő összes jellemzője azonos.

Az egy Adatlaphoz tartozó kiegészítő lapokon kérjük feltüntetni az adatkezelés elnevezését, valamint az összetartozó lapokat megszámozni és összefűzni. (Egy adatkezelő minden adatkezelését külön Adatlapon kell bejelenteni!)

3. Az adatok forrása
   3.1. Adatfajta megnevezése: .....
   3.2. Adatforrás megnevezése: .....
   3.3. Adatfelvétel (átvétel) jogalapja
      3.3.1. Jogszabályhely vagy más jogalap: .....
      3.3.2. Jogszabály címe: .....
   3.4. Adatfelvétel (átvétel) módja: .....
   3.5. Az adat törlési határideje: .....

3. Az adatok forrása
   3.1. Adatfajta megnevezése: .....
   3.2. Adatforrás megnevezése: .....
   3.3. Adatfelvétel (átvétel) jogalapja
      3.3.1. Jogszabályhely vagy más jogalap: .....
      3.3.2. Jogszabály címe: .....
   3.4. Adatfelvétel (átvétel) módja: .....
   3.5. Az adat törlési határideje: .....

3. Az adatok forrása
   3.1. Adatfajta megnevezése: .....
   3.2. Adatforrás megnevezése: .....
   3.3. Adatfelvétel (átvétel) jogalapja
      3.3.1. Jogszabályhely vagy más jogalap: .....
      3.3.2. Jogszabály címe: .....
   3.4. Adatfelvétel (átvétel) módja: .....
   3.5. Az adat törlési határideje: .....

3. Az adatok forrása
   3.1. Adatfajta megnevezése: .....
   3.2. Adatforrás megnevezése: .....
   3.3. Adatfelvétel (átvétel) jogalapja
      3.3.1. Jogszabályhely vagy más jogalap: .....
      3.3.2. Jogszabály címe: .....
   3.4. Adatfelvétel (átvétel) módja: .....
   3.5. Az adat törlési határideje: .....

KIEGÉSZÍTŐ LAP
az Adatvédelmi Nyilvántartásba bejelentkezés Adatlapjához

„Adattovábbítás”

Egy adatkezelés bejelentésekor az alábbi összetartozó rovatokat annyiszor kell kitölteni, ahány továbbított adatfajta van a szóban forgó adatkezelésen belül. A 4.1. pontnál egy közös rovatban sorolhatók fel azok az adatfajták, amelyeknek a 4.2-től 4.5-ig kitöltendő összes jellemzője azonos.

Az egy Adatlaphoz tartozó kiegészítő lapokon kérjük feltüntetni az adatkezelés elnevezését, valamint az összetartozó lapokat megszámozni és összefűzni. (Egy adatkezelő minden adatkezelését külön Adatlapon kell bejelenteni!)

4. Adattovábbítás(ok)
   4.1. Adatfajta megnevezése: .....
   4.2. Címzett neve: .....
   4.3. Az adattovábbítás jogalapja
      4.3.1. Jogszabályhely vagy más jogalap: .....
      4.3.2. Jogszabály címe: .....
   4.4. Az adattovábbítás módja: .....
   4.5. Időpontja: .....

4. Adattovábbítás(ok)
   4.1. Adatfajta megnevezése: .....
   4.2. Címzett neve: .....
   4.3. Az adattovábbítás jogalapja
      4.3.1. Jogszabályhely vagy más jogalap: .....
      4.3.2. Jogszabály címe: .....
   4.4. Az adattovábbítás módja: .....
   4.5. Időpontja: .....

4. Adattovábbítás(ok)
   4.1. Adatfajta megnevezése: .....
   4.2. Címzett neve: .....
   4.3. Az adattovábbítás jogalapja
      4.3.1. Jogszabályhely vagy más jogalap: .....
      4.3.2. Jogszabály címe: .....
   4.4. Az adattovábbítás módja: .....
   4.5. Időpontja: .....

4. Adattovábbítás(ok)
   4.1. Adatfajta megnevezése: .....
   4.2. Címzett neve: .....
   4.3. Az adattovábbítás jogalapja
      4.3.1. Jogszabályhely vagy más jogalap: .....
      4.3.2. Jogszabály címe: .....
   4.4. Az adattovábbítás módja: .....
   4.5. Időpontja: .....

KIEGÉSZÍTŐ LAP
az Adatvédelmi Nyilvántartásba bejelentkezés Adatlapjához

„Az érintettek csoportjai”

Egy adatkezelés bejelentésekor az alábbi összetartozó rovatokat annyiszor kell kitölteni, ahány érintett csoport van a szóban forgó adatkezelésen belül.

Az egy Adatlaphoz tartozó kiegészítő lapokon kérjük feltüntetni az adatkezelés elnevezését, valamint az összetartozó lapokat megszámozni és összefűzni. (Egy adatkezelő minden adatkezelését külön Adatlapon kell bejelenteni!)

5. Az érintettek csoportja(i)
   5.1. A csoport leírása: .....
   5.2. Érintettek száma: .....

5. Az érintettek csoportja(i)
   5.1. A csoport leírása: .....
   5.2. Érintettek száma: .....

5. Az érintettek csoportja(i)
   5.1. A csoport leírása: .....
   5.2. Érintettek száma: .....

5. Az érintettek csoportja(i)
   5.1. A csoport leírása: .....
   5.2. Érintettek száma: .....

5. Az érintettek csoportja(i)
   5.1. A csoport leírása: .....
   5.2. Érintettek száma: .....

5. Az érintettek csoportja(i)
   5.1. A csoport leírása: .....
   5.2. Érintettek száma: .....

5. Az érintettek csoportja(i)
   5.1. A csoport leírása: .....
   5.2. Érintettek száma: .....

KITÖLTÉSI ÚTMUTATÓ
az Adatvédelmi Nyilvántartásba bejelentkezés
Adatlapjához

A bejelentés az Adatlap fénymásolt példányain, vagy külön lapon az Adatlap rovatainak feltüntetésével, a tizedes számok jelölésével történhet. Kérjük, hogy a rovatokat nyomtatott betűvel vagy géppel töltse ki.

Egy adatkezelő minden adatkezelését külön adatlapon kell bejelenteni!

Egy adatkezelésen belül minden adatfeldolgozó (2. pont), minden felvett (3. pont) és továbbított adatfajta (4. pont), valamint minden érintett csoport (5. pont) bejelentése céljából a vonatkozó rovat kitöltését a szükséges számban meg kell ismételni. A 2., 3., 4., ill. 5. pontok alatti összetartozó rovatokat tehát annyiszor kell fénymásolni (vagy külön lapon megismételni), ahány adatfeldolgozó, felvett, továbbított adatfajta, ill. érintett csoport van a szóban forgó adatkezelésen belül.

A felvett, ill. a továbbított adatfajták bejelentésénél a 3.1, ill. a 4.1 pontoknál egy közös rovatban sorolhatók fel azok az adatfajták, amelyeknek a 3.2-től 3.5-ig, ill. a 4.2-től 4.5-ig kitöltendő összes jellemzője azonos.

Az egy adatkezeléshez tartozó, megismételt rovatokat tartalmazó lapokon kérjük feltüntetni az adatkezelés elnevezését és az összetartozó lapokat összefűzni.

1. (Adatkezelés)

Adatkezelésnek számít az alkalmazott kézi vagy gépi eljárástól függetlenül a személyes adatok összetartozó, meghatározott célú adatállományának bármely módon történő gyűjtése, tárolása vagy felhasználása. (Minden önálló adatkezelést külön kell bejelenteni!)

1.1. Az Adatkezelő (intézményi) megnevezése. Adatkezelő az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely a fenti adatkezelést végzi vagy mással végezteti, és a jogi felelősséget viseli. Az alábbi 2. pont szerinti Adatfeldolgozó (megbízott közreműködő) is adatkezelőnek számít.

1.2. Megye, helység, irányítószám, utca, házszám. Amennyiben levelezését postafiókon keresztül bonyolítja, postafiók száma is.

1.3. Körzetszám, helyi telefonszám.

1.4. Az Adatvédelmi Biztos Irodájával kapcsolatot tartó személy neve, beosztása.

1.5.1. Ha az adatkezelést előzőleg más adatkezelő végezte, kérjük, jelölje a változás jogcímét (pl. jogutódlás, átalakulás, névváltozás, jogszabályváltozás).

1.5.2. Ezt a rovatot korábbi nyilvántartási szám hiányában nem kell kitölteni.

1.6. Az adatkezelésnek az adatkezelő által használt megnevezése.

1.7. Az adatkezelés céljának rövid megfogalmazása.

1.8.1. Jogszabályhely: a törvény vagy rendelet száma, paragrafusa. Más jogalap lehet pl. az érintett hozzájárulása, jogutódlás.

1.8.2. A hivatkozott jogszabály elnevezése (önkormányzat esetén kibocsátója is).

1.9. Pontos cím (intézményi) megnevezés. (A tényleges adatkezelés helye — pl. telephely — nem szükségképpen azonos az 1.2. rovatban bejelentett címmel, székhellyel.)

1.10. Az adatkezelés kézi vagy gépi módja. Lehetséges válaszok: kézi (pl. kartotékrendszer), gépi (számítógépes), részben gépesített, párhuzamos.

2. (Adatfeldolgozás)

E rovatokat akkor kell kitölteni, ha valamely adatkezelési műveletet nem az 1. pont szerinti Adatkezelő, hanem az általa megbízott közreműködő végzi. (A megbízottnak önállóan is be kell jelentkeznie.)

2.1. Az adatfeldolgozó (intézményi) megnevezése. Adatfeldolgozó az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely az Adatkezelő megbízásából személyes adatokat kezel.

2.2., 2.3., 2.4. Lásd az Útmutató 1.2., 1.3., ill. 1.4. pontjait.

3. (Az adatok forrása)

Egy adatkezelésen belül minden egyes adatfajtára külön kitöltendő!

3.1. Lehetséges válaszok:*

— azonosító adatok: családi és utóneve(i), nők leánykori családi és utóneve(i), neme, születési hely és idő, anyja leánykori neve, állampolgárság, tartózkodási státus, lakóhely, tartózkodási hely, személyazonosító jel, személyi igazolvány száma, útlevél száma, adóazonosító jel, TAJ, fénykép, ujjlenyomat, aláírásminta, elhalálozás helye és ideje, egyéb azonosító adat;

— az adatkezelés céljából nyilvántartott adatok: pl. életkor, jövedelem, vásárlói szokások, hitelminősítés stb.;

— különleges adatok: faji eredetre, nemzeti, nemzetiségi, etnikai hovatartozásra, politikai véleményre, irányultságra, pártállásra, vallásos vagy más meggyőződésre, egészségi állapotra, kóros szenvedélyre, szexuális életre vagy irányultságra, büntetett előéletre vonatkozó személyes adatok;

— más személyekre vonatkozó adatok: családra, családtagokra vonatkozó, ismerősökre vonatkozó személyes adatok.

* Példálódzó felsorolás.

3.2. Más adatkezelőtől való adatátvétel esetén — ha ismert — kérjük az adatkezelő nyilvántartási számát is jelölni.

3.3.1., 3.3.2. Lásd az Útmutató 1.8.1., ill. 1.8.2. pontjait.

3.4. Az adatfelvétel (átvétel) módja lehet például az érintett által kitöltött kérdőív, kikérdezés, egyedi adatkérés, címlista átvétele, rendszeres adatfrissítés, online kapcsolat stb. Kérjük, jelölje az adatfelvétel (átvétel) gyakoriságát is.

3.5. Az adattörlés (helyreállíthatatlan megsemmisítés vagy anonimizálás) határnapja, határideje, vagy feltételének bekövetkezése.

4. (Adattovábbítás)

A más szerv vagy személy részére történő adattovábbítások adatfajtánként történő bejelentése. Egy adatkezelésen belül minden egyes továbbított adatfajtára (Címzettre) külön kitöltendő!

Nem kell bejelenteni a titkosszolgálatoknak — törvény felhatalmazása alapján — teljesített adatszolgáltatásokat.

Amennyiben az adatot nyilvánosságra hozza, vagy bárki számára hozzáférhetővé teszi, a Címzett rovatba „Nyilvános-

ságra hozatal”-t írjon, valamint — ha van — a nyilvánosságra hozatal meghatározott fórumát, eszközét (pl. hirdetmény, napilap, CD stb.) is.

4.1. Lásd az Útmutató 3.1 pontját

4.2. Címzett az a természetes vagy jogi személy, akinek vagy amelynek az adatot továbbítják.

4.3.1., 4.3.2. Lásd az Útmutató 1.8.1., ill. 1.8.2. pontjait.

4.4. Az adattovábbítás módja lehet például egyedi adatkérések teljesítése, címlista együttes átadása, rendszeres adatfrissítés, online kapcsolat stb.

4.5. Az adattovábbítás határnapja, határideje vagy feltételének bekövetkezése. Kérjük, jelölje az adattovábbítás gyakoriságát is.

5. (Az érintettek csoportjai)

Egy adatkezelésen belül az érintettek minden körére külön kitöltendő!

5.1. Azoknak a csoportoknak a meghatározása, melyek tagjainak személyes adataival adatkezelést végeznek.

5.2. A csoportot alkotó személyek száma. E rovat kitöltése méltányolható indok (pl. üzleti titok) megjelölésével mellőzhető.

6. (Egyéb közlendők)

Itt jelölhető például a megbízásból végzett adatkezelés, a korábbi bejelentkezés, hiánypótlás stb.

Fontos tudnivalók

A bejelentkezés az alábbi postacímen teljesíthető:

Adatvédelmi Biztos Irodája
1387 Budapest, Pf. 40.

A bejelentkezés feltételeit tartalmazó közlemény, valamint a bejelentkezést megkönnyítő Adatlap és Kitöltési Útmutató a Magyar Közlöny 1997/106. számában jelent meg.

A közlemény, valamint a bejelentkezést megkönnyítő Adatlap, kiegészítő lapokkal és Kitöltési Útmutatóval beszerezhető az Országgyűlési Biztosok Hivatala portáján.

Az az adatkezelő, aki a személyes adatok kezelésére vonatkozó bejelentési kötelezettségét nem teljesíti, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő (Büntető Törvénykönyv 177/A. §).

Adatvédelmi Biztos Irodája
Országgyűlési Biztosok Hivatala
1054 Budapest, Tüköry u. 3.
Tel.: 269-3500

RENDELJE MEG AZ

ÖNKORMÁNYZATOK KÖZLÖNYE

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL ÉS A BELÜGYMINISZTÉRIUM HIVATALOS LAPJÁT!

Tisztelt Hölgyem/Uram!

A lap lehetőséget ad hirdetések megjelentetésére is. A hirdetési díj 60 000 Ft+ áfa 1/1 belső oldalon, 30 000 Ft+ áfa 1/2 belső oldalon, 16 000 Ft+ áfa 1/4 belső oldalon, hasábmilliméteres hirdetés ára: 130 Ft+ áfa/hasábmilliméter.

Amennyiben igényli az Önkormányzatok Közlönyét, kérjük a mellékelt megrendelőlapot kitöltve küldje el a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. szám alatti címre. Postafordultával megküldjük a számlát a kért előfizetési időszakra. Ha nem számla alapján kíván fizetni, akkor kérjük, a megrendelőlap rovatában ezt jelezze.

Az eddig beérkezett megrendeléseket nem szükséges megismételni.

1999-ben havi megjelenéssel számolva az éves előfizetés 2688 Ft.

MEGRENDELÉS

Megrendelem az ***Önkormányzatok Közlönye*** című lapot …… példányban, és kérem a következő címre kézbesíteni:

Megrendelő neve: .....

címe (város/község, irányítószám): .....

utca, házszám: .....

Ügyintéző (telefonszám): .....

Előfizetési díj fél évre 1344 Ft ☐

egy évre 2688 Ft ☐

Számlát kérek a befizetéshez ☐ csekket kérek a befizetéshez ☐

Kérjük a négyzetbe történő x bejelöléssel jelezze az előfizetés időtartamát és a fizetés módját.

Kelt: .....

.....

cégszerű aláírás

TÁJÉKOZTATÓ
a Kulturális Közlöny megjelenéséről

1999. január 1-jétől a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumának hivatalos lapja — a Művelődési Közlöny részbeni jogutódaként — ***Kulturális Közlöny*** néven jelenik meg.

A *Kulturális Közlöny* tartalomjegyzékének szerkezete a jelenlegi Művelődési Közlöny tartalomjegyzékével — **Jogszabályok, Határozatok, Utasítások** és **Közlemények** — megegyezik, azonban a szerkesztőség az újonnan megjelenő jogszabályok figyelemmel kísérésére a „Jogszabályok'' rovaton túl **„Jogszabályfigyelő''** néven új rovatot indít, amelyben a Magyar Közlönyben megjelenő, de terjedelmi okok miatt a *Kulturális Közlönyben* nem közölhető fontosabb jogszabályokra is felhívja a figyelmet.

A Közlemények rovatban a nemzeti kulturális örökség minisztere feladat- és hatáskörével összefüggő közérdekű, illetőleg közérdeklődésre számot tartó közlemények és pályázati felhívások jelennek meg. Ennek megfelelően a Művelődési Közlönyből a *Kulturális Közlönybe* kerülnek át például az Országos Rádió és Televízió Testület közleményei, valamint a kulturális és a művelődési intézmények állásaira meghirdetett pályázati felhívások. A miniszter feladatkörének bővüléséből eredően a *Kulturális Közlöny* tartalmazni fogja az egyházakkal és a műemlékvédelemmel kapcsolatban ellátandó feladatokkal összefüggő jogszabályokat és közleményeket is.

A Nemzeti Kulturális Alapprogram Hírlevelét a *Kulturális Közlönyben* is közzéteszik.

A fentieken túl a közlöny közzétesz fizetett közleményeket és hirdetéseket is.

A *Kulturális Közlöny* havi 2 alkalommal fog megjelenni. A kéziratokat minden hónap 15. és 30. napjáig kell a Kulturális Közlöny Szerkesztőségéhez (1055 Budapest, Szalay utca 10—14.) 2 példányban eljuttatni. A megadott határidőig eljuttatott kéziratok kb. 6 hét múlva jelennek meg.

Amennyiben igényli a *Kulturális Közlönyt,* kérjük, a mellékelt megrendelőlapot szíveskedjen a kiadó címére (Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1085 Budapest, Somogyi Béla utca 6. Fax: 318-6668) kitöltve visszaküldeni. Postafordultával megküldjük a számlát a kért előfizetési időszakra.

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a **Kulturális Közlöny** című lapot ..... példányban, és kérem a következő címre kézbesíteni:

Megrendelő neve: .....

címe (város/község, irányítószám): .....

utca, házszám: .....

Ügyintéző (telefonszám): .....

Előfizetési díj: fél évre 3864 Ft áfával ☐

egy évre 7728 Ft áfával ☐

Csekket kérek a befizetéshez ☐

Kérjük, a négyzetbe történő X bejelöléssel jelezze az előfizetés időtartamát.

Kelt: ....

cégszerű aláírás

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 az üzleti élet híreit. Térítési díj ellenében közzétesszük a Kincstári Vagyoni Igazgatóság vagyonértékesítési pályázatait, az állami, társadalmi, gazdasági szervezetek, parlamenti pártok, tb-önkormányzatok, kamarák, helyi önkormányzatok egyházak, különböző képviseletek közleményeit. Fizetett hirdetésként — akár színes oldalakon is — helyet kaphatnak az Értesítőben a gazdálkodó szervezetek, egyetemek, alapítványok, de magánszemélyek közérdeklődésre számot tartó közlései is. Őszintén reméljük, hogy a hírek, információk, közlemények egy lapban történő pontos és rendezett 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.

A lap előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó 1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. címén, levélcím: 1394 Budapest 62., Pf. 357; faxszám: 318-6668. 1999. évi éves előfizetési díja: 6384 Ft áfával. Egy példány ára 24 oldalig 140 Ft áfával, utána 8 oldalanként 35 Ft áfával.

A **HIVATALOS ÉRTESÍTŐ** egyes számai megvásárolhatók a Kiadó közlönyboltjában: 1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. Tel./fax: 267-2780.

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a **HIVATALOS ÉRTESÍTŐ** című lapot ..... példányban, és kérem a következő címre kézbesíteni:

A megrendelő neve: .....

címe (város/község, irányítószám): .....

utca, házszám: .....

Az ügyintéző neve, telefonszáma: .....

Előfizetési díj 1999-ben

fél évre: 3192 Ft áfával ☐

egy évre 6384 Ft áfával ☐

Számlát kérek a befizetéshez ☐

Kérjük, a négyzetbe történő X bejelöléssel jelezze az előfizetés időtartamát.

Keltezés: .....

.....

cégszerű aláírás

Tisztelt Elõfizetõk!

Tájékoztatjuk Önöket, hogy a kiadónk terjesztésében levő lapokra szóló előfizetésüket folyamatosnak tekintjük. Csak akkor kell változást bejelenteniük az 1999. évre vonatkozó előfizetésre, ha a példányszámot, esetleg a címlistát módosítják, vagy új lapra szeretnének előfizetni (pontos szállítási, név- és utcacím-megjelöléssel).
Az esetleges módosításokat 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, 1085 Budapest, Somogyi B. u. 6. Fax: 318-6668.)

Az 1999. évi lapárak

Magyar Közlöny	38 304 Ft/év
Az Alkotmánybíróság Határozatai	8 064 Ft/év
Belügyi Közlöny	10 080 Ft/év
Cégközlöny	40 656 Ft/év
Egészségügyi Közlöny	9 744 Ft/év
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő	7 056 Ft/év
Határozatok Tára	9 744 Ft/év
Hivatalos Értesítő	6 384 Ft/év
Igazságügyi Közlöny	6 384 Ft/év
Ipari és Kereskedelmi Közlöny	10 416 Ft/év
Környezetvédelmi Értesítő	6 048 Ft/év
Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Értesítő	9 408 Ft/év
Kulturális Közlöny (a Művelődési Közlöny jogutódja)	7 728 Ft/év
Külgazdasági Értesítő	8 736 Ft/év
Magyar Közigazgatás	3 696 Ft/év
Szociális és Munkaügyi Közlöny	7 056 Ft/év
Oktatási Közlöny (a Művelődési Közlöny jogutódja)	9 408 Ft/év
Nemzeti Kulturális Alapprogram Hírlevele	2 016 Ft/év
Önkormányzatok Közlönye	2 688 Ft/év
Pénzügyi Közlöny	12 432 Ft/év
Pénzügyi Szemle	9 072 Ft/év
Ifjúsági és Sport Értesítő	2 016 Ft/év
Statisztikai Közlöny	5 712 Ft/év
Turisztikai Értesítő	5 040 Ft/év
Ügyészségi Közlöny	2 688 Ft/év
Vízügyi Értesítő	5 376 Ft/év
Bányászati Közlöny	2 016 Ft/év
Légügyi Közlemények	672 Ft/év
Élet és Tudomány	4 368 Ft/év
Ludové Noviny	896 Ft/év
Neue Zeitung	1 848 Ft/év
Természet Világa	2 352 Ft/év
Valóság	2 688 Ft/év

Az árak a 12%-os áfát is tartalmazzák.

CD-JOGÁSZ számítógépes jogszabálygyűjtemény, a Magyar Hivatalos Közlönykiadó hivatalos kiadványa

1999. évi éves hatályosítási díjak

Önálló változat	36 000 Ft + 25% áfa	25 munkahelyes hálózati változat	72 000 Ft + 25% áfa
5 munkahelyes hálózati változat	48 000 Ft + 25% áfa	50 munkahelyes hálózati változat	84 000 Ft + 25% áfa
10 munkahelyes hálózati változat	60 000 Ft + 25% áfa	100 munkahelyes hálózati változat	96 000 Ft + 25% áfa

Rendszerbe lépés díjtalan.

Az előfizetők a kiadó online szolgáltatásait kedvezményesen vehetik igénybe.

A **Házi Jogtanácsadó** című lapot kiadja a Házi Jogtanácsadó Könyv- és Lapkiadó Kft. (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6.). Éves előfizetési díja 2016 Ft áfával. Előfizetésben megrendelhető: a szerkesztőségben (1101 Budapest, Salgótarjáni út 20.), a Magyar Hivatalos Közlönykiadó címén, a hírlapkézbesítőknél, vidéken a postahivatalokban, Budapesten a Magyar Posta Rt. HI kerületi ügyfélszolgálati irodáiban, valamint a Hírlapelőfizetési Irodában (1089 Budapest, Orczy tér 1., tel.: 303-3441). A kiadó az előfizetési díj év közbeni emelésének jogát fenntartja.

Szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal, a szerkesztőbizottság közreműködésével.
A szerkesztőbizottság elnöke: dr. Bártfai Béla. A szerkesztésért felelős: dr. Müller György. Budapest V., Kossuth tér 1–3.
Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó. Felelős kiadó: Nyéki József vezérigazgató.
Szerkesztőségi iroda: Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. Telefon/Fax: 266-5096.

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, 246 mellék.
Példányonként megvásárolható a kiadó Budapest VIII., Somogyi B. u. 6. (tel./fax: 267-2780) szám alatti közlönyboltjában.
Éves előfizetési díj: 38 304 Ft. Egy példány ára: 90 Ft 16 oldal terjedelemig, utána + 8 oldalanként + 45 Ft.
A kiadó az előfizetési díj év közbeni emelésének jogát fenntartja.

HU ISSN 0076—2407

99.0375 — Nyomja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert.