MAGYAR KÖZLÖNY

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG HIVATALOS LAPJA

Budapest,
2003. február 26.,
szerda

20. szám
II. kötet

Ára: 8680,– Ft

TARTALOMJEGYZÉK

Oldal

117/2002. (XII. 25.) OGY határozat az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2001. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról 1

Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2001. évi tevékenységéről 1

116/2002. (XII. 25.) OGY határozat az adatvédelmi biztos beszámolójának elfogadásáról 191

Az adatvédelmi biztos beszámolója (2001. január 1.—december 31.) 191

115/2002. (XII. 25.) OGY határozat a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról 373

Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről (2001. január 1.—december 31.) 373

Az Országgyûlés
117/2002. (XII. 25.) OGY
határozata

az állampolgári jogok országgyûlési biztosának és általános helyettesének 2001. évi tevékenységérõl szóló beszámoló elfogadásáról *

Az Országgyûlés az állampolgári jogok országgyûlési biztosának és általános helyettesének tevékenységérõl szóló beszámolót elfogadja.

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

Nagy Nóra s. k.,
az Országgyûlés jegyzõje

Vincze László s. k.,
az Országgyûlés jegyzõje

* A határozatot az Országgyûlés a 2002. december 23-i ülésnapján fogadta el.

Beszámoló
az állampolgári jogok országgyûlési biztosának és általános helyettesének 2001. évi tevékenységérõl

TARTALOM

1. *A panaszok és a panaszokkal kapcsolatos intézkedések általános jellemzõi*
1.1. A panaszok fogadása, az ügyek intézése
1.2. A panaszok jellemzõi
1.3. A panaszok sorsa

2. *A panaszok elutasításának gyakorlata*
2.1. Bevezetés
2.2. A hatáskör hiányában történt elutasítások
2.3. Egyéb eljárási akadály miatti elutasítások
2.4. A panasz tartalmának érdemi vizsgálata utáni elutasítások
2.5. A panasz elutasításának formája

3. *A panaszok vizsgálatának ügytípusok szerinti jellemzõi*
3.1. Adó-, vám-, illeték- és pénzintézeti ügyek
3.2. Állampolgársági, konzuli, idegenrendészeti és menekültügyek
3.3. Általános közigazgatási ügyek
3.3.1. Az okmányirodák mûködésével kapcsolatos panaszok
3.3.2. Lakcímbejelentéssel kapcsolatos panasz
3.3.3. Anyakönyvezéssel kapcsolatos panasz
3.4. Belvíz-, árvíz- és csatornázási ügyek
3.4.1. Belvíz- és csapadékvíz-elvezetés
3.4.2. Árvíz- és belvízkárok
3.4.3. Csatornázás
3.5. Bentlakásos intézményekkel kapcsolatos ügyek
3.5.1. Fogyatékos és pszichiátriai otthonok, habilitációs intézetek
3.5.2. Idõseket ápoló-gondozó otthonok
3.6. Birtokvédelemmel kapcsolatos ügyek
3.7. Büntetõügyek
3.8. Egészségügyi ellátással kapcsolatos ügyek
3.9. Építési ügyek
3.10. Fogva tartottak ügyei
3.11. Fogyatékosok ügyei
3.12. Gyermekek és fiatalkorúak ügyei
3.13. Hajléktalanok ügyei
3.14. Hivatásos állományúak és sorkatonák személyi ügyei
3.15. Kamarai ügyek
3.16. Kárpótlási és földkiadási ügyek
3.17. Környezetvédelmi ügyek
3.17.1. Hulladékgazdálkodási ügyek
3.17.2. Telepengedélyezési ügyek
3.17.3. Utak, közlekedésszervezés, közlekedésbiztonság

3.18. Közoktatási és felsõoktatási ügyek
3.18.1. Közoktatási ügyek
3.18.2. Felsõoktatási ügyek
3.19. Közszolgáltatókkal kapcsolatos ügyek
3.19.1. Áramszolgáltatási ügyek
3.19.2. Gázszolgáltatási ügyek
3.19.3. Ivóvíz-szolgáltatási ügyek
3.19.4. Mobil tornyokkal kapcsolatos ügyek
3.19.5. Távhõszolgáltatási ügyek
3.19.6. Távközlési ügyek
3.19.7. Temetkezési ügyek
3.20. Lakásügyek és kilakoltatási ügyek
3.21. Önkormányzatokkal kapcsolatos testületi és szabálysértési ügyek
3.21.1. Képviselõ-testületi ügyek
3.21.2. Önkormányzati szabálysértési ügyek
3.22. Rendõri intézkedések és szabálysértési eljárások
3.22.1. A rendõri intézkedések vizsgálata
3.22.2. A rendõrségi szabálysértési eljárások
3.23. Szociális és munkajogi ügyek
3.23.1. Pénzbeli ellátások
3.23.2. A természetben nyújtott szociális ellátások
3.23.3. Munkaügyi panaszok
3.24. Társadalombiztosítási ügyek
3.24.1. Nyugdíjbiztosítás
3.24.2. Egészségbiztosítás

4. Az egyes alkotmányos jogok helyzete
4.1. A jogállam elvének és követelményeinek érvényesülése
4.2. A tulajdonhoz való jog
4.3. Gyermekek védelemhez való joga, családhoz való jog
4.4. Az egészséges környezethez való jog
4.5. Az emberi méltósághoz való jog érvényesülése bentlakásos intézményekben
4.6. A személyi szabadsághoz való jog érvényesülése
4.7. A nem magyar állampolgárságú személyek, köztük a menedékkérõk jogai
4.8. Fogyatékkal élõk jogai, a diszkrimináció tilalma és a pozitív diszkrimináció
4.9. A szociális biztonsághoz való jog, különös tekintettel a lakhatásra
4.10. Az oktatáshoz való jog
4.11. Összefoglaló észrevételek

5. Példatár. Egyes kiemelt vizsgálatok rövidített leírása
5.1. Az 1999-ben iktatott panaszok
5.2. A 2000-ben iktatott panaszok
5.3. A 2001-ben iktatott panaszok

6. A jogalkotásra irányuló kezdeményezések és jogszabály-véleményezések
6.1. A 2001-ben teljesült korábbi ajánlások
6.1.1. Törvényalkotásra és módosításra vonatkozó ajánlások
6.1.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok
6.1.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok
6.1.4. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok
6.2. A tárgyévben tett ajánlások
6.2.1. Törvényalkotásra és módosításra vonatkozó ajánlások
6.2.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok
6.2.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok
6.2.4. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok
6.2.5. Állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására és módosítására vonatkozó javaslatok
6.3. A jogszabálytervezetek véleményezése
6.3.1. Törvényalkotással és módosítással kapcsolatos jogszabálytervezetek
6.3.2. Kormányrendelet módosítására irányuló normatervezetek
6.4. Ajánlások az Országgyûlésnek
6.4.1. A fenntartott ajánlások
6.4.2. A tárgyévben tett ajánlások
6.4.3. Az Országgyûlés vizsgálatát igénylõ esetek
6.4.3.1. Megismételt ajánlások
6.4.3.2. A 2001. év tapasztalatai alapján kialakított ajánlás

7. Az országgyûlési biztosok közös hivatalának beszámolója

8. Mellékletek

1. számú melléklet: Szakmai kapcsolatok, elõadások, publikációk
2. számú melléklet: Tárgymutató az 5. fejezetben található példatárhoz
3. számú melléklet: A munkatársak névsora

A Magyar Köztársaság Országgyûlése a 48/2001. (VI. 21.) OGY határozatával 2001. július 1. napjától dr. Lenkovics Barnabást az állampolgári jogok országgyûlési biztosának, dr. Takács Albertet az állampolgári jogok országgyûlési biztosa általános helyettesének megválasztotta.

A hivatalban lévõ biztosok éves beszámoló jelentése egyben tartalmazza az Országgyûlési Biztos Hivatalában dr. Gönczöl Katalin irányítása alatt 2001. január 1-je és június 30-a között végzett tevékenység elemzését is.

1. A panaszok és a panaszokkal kapcsolatos intézkedések általános jellemzõi

1.1. A panaszok fogadása, az ügyek intézése

Az államhatalom önellenõrzõ mechanizmusa fogyatékosságai kiküszöbölésére, az alkotmányos jogok védelmét szolgáló garanciák kiegészítésére, a parlament igazgatás feletti ellenõrzõ funkciójának megerõsítésére hozták létre a parlamenti demokráciákban — 1989-ben Magyarországon is — a parlamenthez kapcsolódó, igazgatástól és bíróságoktól független országgyûlési biztosi intézményt. Ennek megfelelõen határozta meg az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdése, illetve az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 1. §-a az állampolgári jogok országgyûlési biztosának feladataként az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságok kivizsgálását és az orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezését. A visszásság gyanújáról az országgyûlési biztos általában a hozzá forduló panaszosoktól szerez tudomást, ezért is fordít fokozott figyelmet a panaszosok és a panaszok fogadására, szûrésére és a lehetõségekhez képest minél gyorsabb végleges elintézésére.

2001-ben 5264 ügyet iktatott a hivatal, 738-cal kevesebbet, mint az elõzõ évben, és valamivel kevesebbet, mint 1999-ben. Az elõzõ évhez képest a 12,3%-os csökkenés egyik oka lehet, hogy az elsõ félévben továbbra sem volt általános helyettese az állampolgári jogok országgyûlési biztosának, s ezért elmaradtak a megyei munkalátogatások, amelyek hatásaként korábban többszörösére növekedtek az érintett megyébõl érkezõ panaszok. Az országgyûlési biztos kevesebb üggyel tudott hivatalból foglalkozni; ezen ügyek aránya jelentõsen — 3 és félszeresével — csökkent. (Míg 2000-ben 148 ügy indult hivatalból, tehát a biztos saját kezdeményezésére, ez a szám 2001-ben 44 volt.) Mind a leköszönõ, mind az új országgyûlési biztos és általános helyettese kevesebb közszereplést tudott vállalni, pedig annak hatására korábban mérhetõen emelkedett a benyújtott panaszok száma.

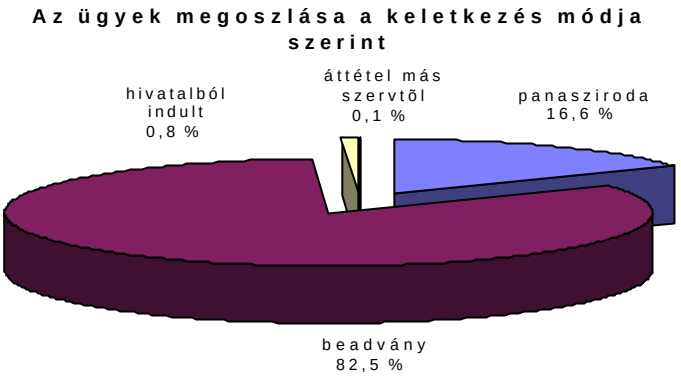
Az elõzõ évhez képest nem változott számottevõen a postán érkezett (82,5%) és a hivatalban személyesen átadott vagy ott felvett beadványok (16,6%) aránya; azok százalékát lényegében a hivatalból indult eljárások csökkenése változtatta meg. (Egymáshoz viszonyított arányukban az eltérés mindössze 0,1%.) Csökkent a más szervektõl áttett ügyek száma is. (*Lásd az 1/1. táblázatot.)*

Változatlanul sok panaszos keresi meg személyesen vagy telefonon hivatalunkat. Információs irodánk 2001-ben 4330 telefonhívást fogadott, ezek közel 15%-ában érdeklõdtek a panaszosok folyamatban lévõ ügyükrõl, több mint 3700 esetben azonban általános információt kértek vagy idõpontot a személyes meghallgatásra. Hasonló a megoszlás a személyesen megjelenõ panaszosok között is; 956 panaszosból 474 iratot adott le, 403 általános információt kért vagy a személyes meghallgatás idõpontját egyeztette, 79 korábban benyújtott panasza elintézésérõl érdeklõdött. Természetesen vannak olyan ügyfelek is, akik rendszeresen visszatérnek személyesen vagy telefonon. Az elmúlt évek tapasztalata, hogy az információs szolgálat részben jogsegélyszolgálatként, részben lelkisegély-szolgálatként is mûködik.

1/1. számú táblázat

Az ügy keletkezésének módja*	2001	%	Százalékos eltérés az elõzõ beszámoló adataihoz képest
panasziroda	876	16.6	0.4
beadvány	4341	82.5	1.3
hivatalból indult	44	0.8	–1.6
áttétel más szervtõl	3	0.1	–0.1
Összesen:	*5264*	*100.0*	

* Egy ügyben többféle panasz is lehet.



Ugyanez mondható el a panaszirodai félfogadásokon megjelenõ panaszosokról is. 2001-ben munkatársaink 1003 személyt hallgattak meg. (Ez a szám 2000-ben 1072 volt.) Közülük 190 régebbi ügyében nyújtott be újabb iratot vagy kiegészítette korábbi beadványát. A további 813 fõ összesen 917 új panaszáról készült jegyzõkönyv. A panaszosok több mint fele (424 fõ, s ez csaknem azonos az elõzõ évi tényszámmal) elfogadta munkatársunk tájékoztatását, nem kért ügyében további intézkedést. Ehhez a viszonylag jó arányhoz hozzá tartozik, hogy a félfogadásokon sok esetben még a panaszos jelenlétében telefonon megkerestük az érintett szervet, s így sikerült vagy azonnal orvosolni a panaszt, vagy megfelelõ tanáccsal ellátni a hozzánk fordulót, illetve megértetni vele azt, hogy a vélt vagy valós sérelme ügyében — hatáskör hiányában — az országgyûlési biztos nem járhat el. Továbbra is polgári jogi ügyben fordulnak leggyakrabban személyesen hozzánk a panaszosok (148 esetben), s ezt követik a lakásügyi (64), az építésügyi (50 eset), a büntetõ (49 eset) és a rendõrségi panaszok (46 eset). Ezen kiemelt ügytípusokba tartozó panaszok száma megközelíti az összes panaszok 40%-át. (Nem érik el ezt az arányt a felsorolt ügycsoportok a hivatalba benyújtott összes panaszhoz viszonyítva, ahol a fenti 5 típusból csak a panaszok kb. 34%-a került ki.) Az elsõ és a második félév adatait összevetve az állapítható meg, hogy az ombudsmanváltás nem volt lényeges kihatással a hozzánk forduló panaszosok számára: június 30. napjával bezáróan 516 panaszos fordult meg a hivatalban, míg a második félévben 487. A különbség (29) abból adódhat, hogy — a korábbi évek tapasztalatai szerint is — júliusban és decemberben, tehát két második félévi hónapban kevesebb panaszos keresi fel személyesen hivatalunkat.

Az ügyfélfogadás körülményei 2001-ben sem változtak, munkatársaink általában az egyébként is túlzsúfolt szobáikban fogadhatták a panaszosokat. Megoldást az új székház jelenthet, ahol korszerû félfogadási helyiség kerül kialakításra, s a panaszosok is kulturált körülmények között várakozhatnak.

2001-ben sem csökkent lényegesen az egyéni panaszosok által az országgyûlési biztoshoz és általános helyettesének benyújtott beadványok száma (4661) és aránya (88,6%.) A fennmaradó 11,5%-on belül számszerûleg is alig változott a kollektív (például munkahelyi, társasházi stb. közösségek) panaszok száma (2000-ben 177, 2001-ben pedig 173), viszont szinte megduplázódott az országgyûlési biztoshoz és általános helyettesének forduló családok száma (103-ról 201-re). Ez talán összefüggésbe hozható az árvíz- (4-rõl 64-re), a gyermekvédelmi- (147-rõl 178-ra) és a nem önkormányzati lakásügyekben (66-ról 93-ra) benyújtott panaszok számának jelentõs növekedésével, amely panaszok általában az egész családot érintik. Mint már korábban jeleztük, csökkent a hivatalból indult ügyek aránya (2,47%-ról 0,8%-ra), az egyéb kategóriákban azonban számottevõ változás nem következett be. *(Lásd az 1/2. táblázatot.)*

1/2. számú táblázat

Indítványozó	2001	%
egyéni	4661	88.6
kollektív	173	3.3
más hivatal	26	0.5
civil szervezet	81	1.5
család	201	3.8
OBH (hivatalból indult)	44	0.8
egyéb	78	1.5
Összesen:	*5264*	*100.0*

Nincs jelentõs változás 2000-hez képest az ügyek megoszlásában, ha azokat aszerint vizsgáljuk, hogy az egyének vagy az állampolgárok kisebb-nagyobb csoportja szenvedett el sérelmet. *(Lásd az 1/3. táblázatot.)*

1/3. számú táblázat

Sérelmet szenvedett	2001	%
egyén	4165	79
állampolgárok csoportja	1099	21
Összesen:	*5264*	*100*

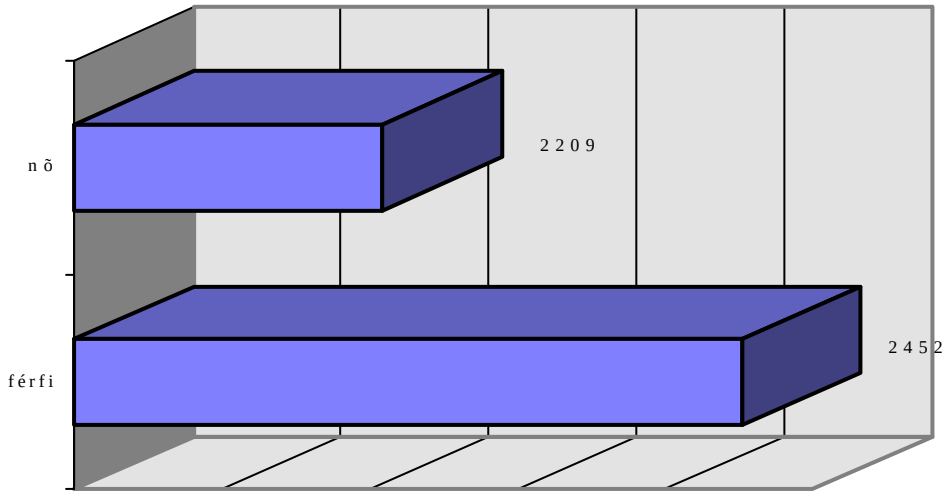
Ez az arány 2000-ben 80,87-19,13% volt, 2001-ben 79-21%, azonban mindkét évben jelentõsen nõtt a különbség 1999-hez viszonyítva, amikor is a sérelmek 87,57%-a volt az egyéni, míg 12,43%-a az állampolgárok meghatározott csoportját érintette, 1998-ban 88,69-11,31%-os volt az aránypár, tehát 4 év alatt megduplázódott azon panaszok aránya, amelyeknek az állampolgárok különbözõ csoportjai voltak a sértettjei. Ezek a csoportok a legkülönbözõbb egyénekbõl tevõdhetnek össze; lehetnek egy társasház lakói, de egy adott tantestület tagjai vagy intézmény dolgozói, ápoltjai is.

Bár a magyarországi népességen belül a férfiak nõkhöz viszonyított aránya kisebb (2001-ben az összlakosság 48%-a volt férfi és 52%-a nõ), mégis abszolút számban, de különösen számarányában nagyobb a férfiak részesedése az állampolgári jogok országgyûlési biztosához és általános helyetteséhez benyújtott állampolgári panaszokban. A 4661 természetes személy által benyújtott kérelembõl 2452 (tehát az ügyek 53%-a) férfitól, míg 2209 (azaz az ügyek 47%-a) származott nõtõl. *(Lásd az 1/4. táblázatot.)* Még markánsabb a különbség, ha azt mondjuk, hogy minden 1983-dik férfi fordult az országgyûlési biztoshoz 2001-ben, míg a nõk közül csak minden 2414-dik. Megalapozottnak tûnik tehát az az elmúlt évek tapasztalatai alapján leszûrt megállapításunk, hogy a férfiak a „panaszkodóbb”-ak, vagyis õk járnak el inkább hivatalos ügyekben; 2000-hez viszonyítottan arányuk az elmúlt évben közel 3%-kal nõtt.

1/4. számú táblázat

Természetes személy neme	2001	%	Összlakosság megoszlása (2001. évi adat)	%
férfi	2452	53	4 863 610	48
nõ	2209	47	5 333 509	52
Összesen:	*4661*	*100*	*10 197 119*	*100*

Az indítványozó természetes személy neme szerinti megoszlás



Az állampolgári jogok országgyûlési biztosához fordulók nagy többsége — 2001-ben 97,4%-a — magyar állampolgárságú személy, vagy Magyarországon székhellyel rendelkezõ jogi személy volt. A korábbi évekhez hasonlóan tovább csökkent azon személyek száma, akiknek az állampolgárságát az eljárás során nem lehetett megállapítani (1999-ben ezek száma 299 volt, 2000-ben 56, 2001-ben csupán 33 fõ). Lényegében nem változott a külföldi, a hontalan és a kettõs állampolgárságú panaszosok száma, illetve aránya az elmúlt években: e három kategóriába 1999-ben 84, 2000-ben 89, 2001-ben 88 személy tartozott. *(Lásd az 1/5. táblázatot.)*

1/5. számú táblázat

Az egyéni indítványozó állampolgársága	2001	%
magyar	*4540*	97.4
külföldi	*76*	1.6
hontalan	*2*	0.04
kettõs állampolgár	*10*	0.2
nem állapítható meg	*33*	0.7
Összesen:	*4661*	*100.0*
nem egyéni indítványozó (pl. civil szervezet, hivatal stb.)	603	
Ügyszám együtt	5264	

Továbbra sem vezetünk nyilvántartást a panaszosok személyhez fûzõdõ adatairól: az iskolai végzettségrõl, a foglalkozásról, a szociális helyzetrõl vagy az életkorról. Megállapítható azonban, hogy a társadalom legkülönbözõbb rétegeibõl fordulnak az állampolgári jogok országgyûlési biztosához és általános helyetteséhez. Nagyon sok a társadalom legelesettebb vagy idõs tagjától származó beadvány, akik „utolsó reményként" vagy azért fordulnak az ombudsmanhoz, mert az elmúlt évek alatt ismertté vált jogvédõ szerepük, s az, hogy felléptek az állampolgárok érdekében egyes hatóságok „túlhatalmával" szemben.

1.2. A panaszok jellemzõi

Az állampolgári jogok országgyûlési biztosához és általános helyetteséhez 2001-ben 5264 kérelem érkezett. Egy-egy beadvány évek óta átlagosan 1,2 panaszt tartalmaz, tehát minden ötödik beadvány kettõt. Ez magyarázza, hogy bár 5264 ügyirat keletkezett az elmúlt évben, a panaszok száma 6415 volt. 2000-hez képest az ügyek száma 12,3%-kal, a panaszoké 13,5%-kal csökkent. (Az elõzõ év adatai 1999-hez képest közel ilyen arányú növekedést mutattak: az ügyek száma 11%-kal, a panaszoké 12%-kal emelkedett, a 10% körüli ingadozás tehát „szokásosnak" mondható.)

Statisztikai kimutatásunkban a „panaszok jellegét" a hozzánk fordulók leírása vagy elmondása alapján határozzuk meg, a valós jelleg csak a beadványok alapos tanulmányozása, esetleg vizsgálat lefolytatása után állapítható meg. A benyújtott panaszok jellegük szerinti megoszlását az *1/6. táblázat* mutatja be. Megállapítható, hogy az elõzõ évhez képest 2001-ben nem történt szignifikáns változás a mutatókban. Nem egészen 1-1%-kal csökkent az eljárás elhúzódása, illetve a sérelmes döntések miatti panaszok részesedése az összes panaszban. A számszerû csökkenés már jelentõsebb: az eljárás elhúzódása miatt 2000-ben 229, 2001-ben 149 panaszt nyújtottak be, sérelmes döntés miatt pedig az elõzõ évi 1831-hez képest 1526-ot, azaz csaknem 17%-kal kevesebbet. Arányában (3,8%-4,7%), de számában (282-301) is több panasz érkezett hivatalunkba, amelyben jogszabályt kifogásoltak. [Itt jegyezzük meg, hogy az ilyen jellegû panaszok többségét el kellett utasítanunk, mert az Obtv. 25. §-a értelmében az országgyûlési biztos csak akkor kezdeményezheti jogszabály módosítását, ha a hatáskörébe tartozó ügyben lefolytatott vizsgálat eredményeként azt állapítja meg, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölösleges, nem egyértelmû rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethetõ vissza. Egyébként a jogszabályok alkotmányossági szempontból való vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.] Lényeges változás azoknak a panaszoknak a számában következett be, amelyek jellegét korábban nem tudtuk meghatározni vagy „egyéb" megjelöléssel tartottunk nyilván. Az elõzõ években e nagyszámú — 2000-ben 353, illetve 710, 1999-ben 298, illetve 807 — nyilvántartott panaszok érdemi vizsgálata során megállapítottuk, hogy ezekben általában valamilyen segítséget (például anyagi támogatást), tájékoztatást vagy felvilágosítást kértek az országgyûlési biztostól vagy általános helyettesétõl. Ezért 2001-ben bevezettük ezt a rovatot, s eb-

ben 598 panasz került megjelölésre, míg a „nincs jellege” és „egyéb” rovatba sorolt panaszok száma 49-re, illetve 300-ra csökkent. E három kategóriába 2001-ben a panaszok 14,8%-a, 2000-ben 14,34%-a tartozott.

1/6. számú táblázat

Panasz jellege	2001	%
eljárás elhúzódása	149	2.3
hatóság hallgatása	306	4.8
sérelmes döntés	1526	23.8
károkozás	115	1.8
jogszabály kifogásolása	301	4.7
sérelmes eljárás	3071	47.8
nincs jellege	49	0.8
egyéb	300	4.7
segítség-, tájékoztatás, felvilágosítás kérés	598	9.3
Összesen:	*6415*	*100.0*

Nem mutat lényeges változást az állampolgári jogok országgyûlési biztosához és általános helyetteséhez benyújtott panaszok típus szerinti megoszlása. Változatlanul õrzi elsõ helyét a települési önkormányzatok hatáskörébe tartozó ügyekben benyújtott panaszok száma, továbbra is a panaszok ötöde tekinthetõ ilyennek, bár az elõzõ évben részesedésük közel 2%-kal csökkent. Ez azonban érthetõ, hiszen az állampolgárok a hatóságok közül a legtöbb alkalommal az önkormányzatokkal kerülnek kapcsolatba, a mindennapi életükkel kapcsolatos ügyeiket ott intézik. 2001-ben helyet cseréltek a büntetõ- és polgári jogi ügyek. A büntetõügyekben benyújtott panaszok számában lényeges változás nem történt (2000-ben 767, 2001-ben 757 büntetõügyben éltek panasszal), azonban a büntetõügyeknek az egyéb ügyekhez viszonyított aránya másfél százalékkal — 10,3%-ról 11,8%-ra — emelkedett, s így megállapítható, hogy 2001-ben a panaszok típus szerinti megoszlásában a második helyet foglalták el. Fordított változás állapítható meg a polgári jogi ügyekben: arányuk — 11,3% — nem változott, számuk azonban 2001-ben az elõzõ évi 840-rõl 719-re csökkent. A változatlanul viszonylag magas szám azt mutatja, hogy nem sikerült a panaszosokban tudatosítani, hogy az ezen típusba tartozó ügyekben az országgyûlési biztos és általános helyettese nem járhat el, mert azokban az „ellenérdekû fél” általában nem hatóság, hanem magánszemély vagy gazdálkodó szervezet, és az ilyen ügyekben az eljárás lefolytatása, a döntés meghozatala a bíróság hatáskörébe tartozik, a bíróság tevékenységét pedig nem vizsgálhatjuk. Bár abszolút számban csökkent (2001-ben 375, az elõzõ évben 411), de arányában alig változtak a közüzemi szolgáltatások miatt érkezett panaszok, majdnem 6%-os részesedéssel a negyedik helyen állnak. Alig valamivel kevesebb volt 2001-ben a nyugdíjbiztosítási ügyekben benyújtott panaszok száma (303); arányuk évek óta 4,5% körül mozog.

Ha a többi panasztípust vizsgáljuk, megállapítható, hogy 2001-ben jelentõsen megnõttek az árvíz- és belvízvédelemmel kapcsolatos panaszok, míg 2000-ben 4 ilyen érkezett a hivatalba, ezek száma 2001-ben 64 volt. Ennek az lehet az oka, hogy az 1999-tõl bekövetkezett természeti csapásokkal kapcsolatos intézkedéseket vagy azok elmaradását a felek ekkor panaszolták. Csaknem 1%-kal nõtt a gyermekvédelemmel, a gyermeki jogokkal kapcsolatos panaszok száma, de körülbelül ugyanilyen arányban csökkentek az egészségügyi ellátással kapcsolatos panaszok. Ugyancsak 1%-kal csökkent a helyi önkormányzati lakás- és helyiségügyekben, valamint a szociális ügyekben benyújtott panaszok száma: az elõzõ 308-ról 208-ra, az utóbbi 271-rõl 178-ra. A lakáspanaszok számának csökkenésében azonban általános tendenciát nem lehet megállapítani, mert 2000-ben 1999-hez viszonyítottan közel 100-zal több ilyen típusú panasz érkezett. Érdekes ugyanakkor, hogy szinte ugyanolyan mértékben nõtt a nem önkormányzati szociális panaszok száma, mint amennyivel csökkent az önkormányzatiaké (196-ról 270-re emelkedett). Ennek egyik oka talán az lehet, hogy 2001. január 1-jével lépett hatályba a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényt módosító 2000. évi CXIII. törvény, amely a gyermeknevelési támogatásra való jogosultság megállapítását kivette az önkormányzatok hatáskörébõl, és a Területi Államháztartási Hivatalok feladatává tette.

Az országgyûlési biztosok mindig kiemelkedõ figyelmet fordítottak az élet minõségét meghatározó alkotmányos jogok védelmére. Az általuk ilyennek tekintett panasztípusba tartozó kérelmek tették ki 2000-ben is a panaszok közel felét, 43,2%-át. Ilyenek a szociális (7%), a környezetvédelmi (1,7%), az árvíz- és belvízvédelemmel kapcsolatos (1,1%), a büntetõ (11,8%), a gyermekek védelmével és oktatásával (2,8% a gondnoksági és gyámhatósági panaszokon kívül), az egészségbiztosítással és egészségügyi ellátással (3,1%), a közüzemi szolgáltatókkal (5,8%), a lakás- és helyiséggazdálkodással kapcsolatos (4,6%), valamint a nyugdíjbiztosítási panaszok (4,7%). Ezekben az ügycsopor-

tokban a panaszok aránya összességében több mint 3%-kal (2000-ben 40% volt) emelkedett. *(Lásd az 1/7. táblázatot.)*

1/7. számú táblázat

Panasz típusa	2001	%	2000	%
adóügy	85	1.3	87	1.2
állampolgársági ügy	15	0.2	12	0.2
általános igazgatási ügy (nem önkormányzati)	54	0.8	80	1.1
Árvíz-, belvízvédelemmel kapcsolatos ügy	64	1.0	4	0.1
bírósági végrehajtási ügy	131	2.0	177	2.4
biztosítási ügy	33	0.5	49	0.7
büntetés-végrehajtási ügy	127	2.0	109	1.5
büntetõügy	756	11.8	767	10.3
cégügy	2	0.0	3	0.04
egészségbiztosítási ügy	60	0.9	93	1.3
egészségügyi ellátás (pl. orvosi, gyógyszertári stb.)	141	2.2	221	3.0
fiatalkorúak ügyei	3	0.0	5	0.1
földhivatali ügy	103	1.6	126	1.7
gazdasági ügy	53	0.8	37	0.5
gondnoksági ügy	52	0.8	66	0.9
gyermekvédelem, gyermeki jogokkal kapcs. ügy	178	2.8	147	2.0
határõrséggel kapcsolatos ügy	0	0.0	5	0.1
Települési önkormányzatok összesen	*1227*	*19.1*	*1560*	*21.0*
Ebbõl:				
hö általános igazgatás	121	1.9	96	1.3
hö árvíz-, belvízkár	4	0.1	39	0.5
hö birtokvédelem	136	2.1	136	1.8
hö egészségügyi igazgatás	0	0.0	7	0.1
hö építésügy	255	4.0	257	3.5
hö gyámügy	15	0.2	69	0.9
hö hadigondozás	37	0.6	23	0.3
hö helyi adó	46	0.7	61	0.8
hö ipar-kereskedelem, vállalkozás	23	0.4	24	0.3
hö környezetvédelem	69	1.1	83	1.1
hö közmûvelõdés	1	0.0	4	0.1
hö lakás- és helyiség ügy	208	3.2	308	4.2
hö mezõgazdaság	8	0.1	8	0.1
hö oktatás	9	0.1	17	0.2
hö szabálysértés	8	0.1	15	0.2
hö szociális ellátás	178	2.8	271	3.7
hö egyéb (pl. testületi döntés elleni panasz)	109	1.7	142	1.9
honvédségi ügy	15	0.2	18	0.2
idegenrendészeti ügy	44	0.7	57	0.8
illetékügy	31	0.5	34	0.5
kamarai ügy	29	0.5	33	0.4

Panasz típusa	2001	%	2000	%
kárpótlási és földügy	186	2.9	238	3.2
kereskedelem, szolgáltatás (vásárlók megk.)	10	0.2	0	0
konzuli ügy	5	0.1	8	0.1
környezetvédelem	40	0.6	98	1.3
közigazgatási hivatali ügy	9	0.1	6	0.1
közjegyzõi eljárás	11	0.2	6	0.1
közlekedés	15	0.2	15	0.2
közüzemi szolgáltató ügy	375	5.8	411	5.5
lakásügy (nem önkormányzati)	93	1.4	66	0.9
menekültügy	9	0.1	10	0.1
munkaügy	238	3.7	289	3.9
nemzetbiztonsági ügy	2	0.0	4	0.1
nyugdíjbiztosítási ügy	303	4.7	338	4.6
oktatás, felsõokt., közmûv., okt. intézményi ügy (nem önk.)	96	1.5	82	1.1
pénzintézeti (OTP, bank) ügy	84	1.4	111	1.5
polgári jogi ügy	719	11.3	840	11.3
rendõrségi eljárás	138	2.2	139	1.9
szabálysértési ügy	98	1.5	101	1.4
szociális ügy (nem önkormányzati)	270	4.2	196	2.6
szövetkezeti ügy	67	1.1	42	0.6
tájékoztatás, felvilágosítás kérése	17	0.3	75	1.0
természetvédelem	0	0.0	1	0.01
ügyészségi (nem büntetõ) eljárás	6	0.1	11	0.1
ügyvédi ügy	22	0.3	54	0.7
vámhivatallal kapcsolatos ügy	35	0.6	25	0.3
nem állapítható meg	17	0.3	26	0.4
egyéb	347	5.5	532	7.2
Összesen:	*6415*	*100.0*	*7414*	*100.0*

Mint jeleztük, továbbra is a települési önkormányzati ügyekben nyújtják be a legtöbb panaszt, ezek száma 2001-ben 1227 volt. Változatlanul az építési, a lakás- és helyiséggazdálkodási, illetve a szociális ügyekben nyújtják be a legtöbb panaszt, azok sorrendje azonban megváltozott. Míg 2000-ben a lakás- és helyiséggazdálkodási ügyek vezettek (308 panasz), 2001-ben ezen ügyekben jelentõs csökkenés következett be (számuk 178 volt), így az ügycsoport a második helyre szorult vissza. A harmadik helyrõl viszont — ugyan számszerûen az elõzõ évivel szinte megegyezõ számú kérelmet nyújtottak be (257, illetve 255) — az elsõ helyre kerültek az építési ügyek. Jelentõsen csökkentek a szociális ellátással kapcsolatos panaszok (271-rõl 178-ra), és egy hellyel hátrább, a harmadik helyre kerültek. A többi panasztípusnál a változás csak a gyámügyekben tekinthetõ jelentõsnek, mert a 2000. évi 69-cel szemben a tárgyévben csak 15 gyámhatósági panaszt nyújtottak be a hivatalhoz.

Évek óta változatlanul ugyanazon szervek eljárását sérelmezik a panaszosok, legfeljebb az egymáshoz viszonyított sorrendjük változik. Azon ügyek kivételek, amelyekben az érintett szervet nem tudtuk megállapítani, illetve számuk olyan csekély volt, hogy külön kódszámot nem kaptak. A „top tízben” csak annyi változás történt, hogy kikerült közülük a 9. helyen álló egészségügyi ellátó szervezet, s elfoglalta helyét az Országgyûlés. (A panaszosok többsége természetesen nem a parlament mûködését sérelmezte, hanem az általa hozott valamelyik törvényi rendelkezést.) Mint az a panasz típusa szerinti megoszlások elemzése során is kiderült, a legtöbb panasz a települési önkormányzatok tevékenységét vagy mulasztását sérelmezte, értelemszerûen a helyi polgármesteri hivatal volt az érintettje szinte minden hatodik panasznak, összesen 1094 esetben (a panaszok 17,1%-ában). Változatlanul a bíróságoké a második hely, 1%-kal magasabb arányban, mint az elõzõ évben (11,9%), a harmadik pedig a rendõrségé (8,8%). Õket követik a köz-

üzemi szolgáltatók (5,3%), a magánszemélyek (4%), a helyi önkormányzati testületek és a gazdálkodó szervezetek (3,7-3,7%). A nyugdíjbiztosítók aránya is több mint 3%. 2000-ben a közszolgáltatókat megelõzték a helyi önkormányzati testületek, majd a magánszemélyek, a nyugdíjbiztosító, a gazdálkodó szervezetek és az egészségügyi ellátó szervek következtek. Mindkét évben a gyermek- és ifjúságvédelmi intézetek, gyámhivatalok zárták a sort 2,4, illetve 2,5%-os részesedéssel. *(Lásd az 1/8. táblázatot.)*

1/8. számú táblázat

Panasszal érintett szerv	2001	%	2000	%
adóhatóság	69	1.1	92	1.2
bíróság	761	11.9	806	10.9
biztosító	39	0.6	47	0.6
bv intézmény	124	1.9	111	1.5
civil szervezet, egyház	30	0.5	nem volt adat	nem volt adat
egészségbiztosító	43	0.7	83	1.1
egészségügyi ellátó szerv	126	2.0	178	2.4
egyéb dekoncentrált (területi) szerv	51	0.8	70	0.9
FÁK (Fõvárosi Területi Államháztartási és Közig. Inform. Szolgálat)		0.1	nem volt adat	nem volt adat
fogyasztóvédelem	13	0.2	14	0.2
földhivatal	133	2.1	139	1.9
földmûvelésügyi hivatal	34	0.5	56	0.8
földrend. és földkiadó bizottság	4	0.1	10	0.1
gazdálkodó szerv (kft., rt.)	235	3.7	224	3.0
gyermek- és ifj.véd. int., gyámhiv.	162	2.5	177	2.4
határõrség	9	0.1	8	0.1
helyi önkormányzati testület	236	3.7	401	5.4
helyi polgármesteri hivatal	1094	17.1	1156	15.6
honvédség	28	0.4	25	0.3
illetékhivatal	25	0.4	31	0.4
ingatlankezelõ szervezet	40	0.6	49	0.7
kárpótlási hivatal	35	0.5	22	0.3
kórház	12	0.2	6	0.1
Kormány	85	1.3	68	0.9
közigazgatási hivatal	78	1.2	92	1.2
közjegyzõ	18	0.3	19	0.3
közterület-felügyelet	6	0.1	nem volt adat	nem volt adat
köztestület (kamara)	36	0.6	54	0.7
Közüzemi szolgáltatók összesen	340	5.3	375	5.1
ebbõl:				
közüz.: áramszolgáltató	66	1.0	73	1.0
közüz.: díjbeszedõ	4	0.1	11	0.1
közüz.: gázmû	37	0.6	29	0.4

Panasszal érintett szerv	2001	%	2000	%
közüz.: köztisztaság	1	0.0	12	0.2
közüz.: távhõ	13	0.2	23	0.3
közüz.: telefonszolgáltató	37	0.6	72	1.0
közüz.: vízmû	71	1.1	55	0.7
közüzemi szolg. egyéb	111	1.7	100	1.3
külföldi hatóság	16	0.2	17	0.2
külképviselet	2	0.0	nem volt adat	nem volt adat
magánszemély	256	4.0	275	3.7
Miniszterelnöki Hivatal	9	0.1	4	0.1
minisztérium	124	1.9	128	1.7
munkaügyi központ	11	0.2	17	0.2
nemzetbiztonsági szerv	9	0.1	3	0.04
nyugdíjbiztosító	198	3.1	232	3.1
oktatási intézmény	83	1.3	84	1.1
Országgyûlés	155	2.4	171	2.3
Országgyûlés bizottsága	0	0.0	1	0.01
Országgyûlés tisztségviselõje	2	0.0	4	0.05
országos hatáskörû szerv	79	1.2	146	2.0
pénzintézet	106	1.7	152	2.1
rendõrség (BRFK, helyi)	561	8.8	627	8.5
szociális intézmény	82	1.3	102	1.4
szövetkezet	79	1.2	73	1.0
TÁH (Területi Államháztartási Hivatal)	25	0.4	nem volt adat	nem volt adat
társasház	46	0.7	51	0.7
ügyészség	149	2.3	140	1.9
ügyvéd	54	0.8	66	0.9
vámhivatal	18	0.3	25	0.3
végrehajtó	88	1.4	65	0.9
nincs, nem állapítható meg	295	4.6	564	7.6
egyéb	96	1.5	154	2.1
Összesen:	*6415*	*100.0*	*7414*	*100.0*

Amint azt az elõzõ táblázat is mutatta, évrõl évre nõ a közszolgáltatók ellen benyújtott panaszok száma, illetve aránya: 1999-ben 4,89%, 2000-ben 5,06%, 2001-ben pedig már 5,8% volt annak ellenére, hogy az elõzõ évhez képest számuk csökkent. 2001-ben a legtöbb panasz a vízmûvek ellen érkezett, 6,2%-kal több, mint az elõzõ évben. 2000-ben az áramszolgáltatók voltak a leginkább érintettek, s részesedésük a tárgyévben sem változott, azonban az elõbb említett, vízmûvek elleni panaszok nagyarányú növekedése miatt a második helyre szorultak vissza. Változatlanul sok — az elõzõ évinél 3,2%-kal több — panasz érkezett a gázszolgáltató ellen, s ezzel számszerûen azonos, de az elõzõ évinél több mint 8%-kal kevesebb a telefonszolgáltatók ellen. Csaknem 6%-kal nõtt az egyéb címen összevontan kezelt olyan közszolgáltatók ellen benyújtott panaszok száma is, mint például a kéményseprõk, a posta, a kábeltelevíziós társaságok, a temetkezési vállalkozások vagy a tömegközlekedést lebonyolító társaságok. Csökkent a díjbeszedõk, a távhõ- és a telefonszolgáltató ellen benyújtott panaszok száma, de még nagyobb számban a köztisztasági szolgáltatók

ellen benyújtottaké; 2001-ben ez utóbbi szolgáltató ellen az elõzõ évi 12-vel szemben mindössze 1 beadvány érkezett. *(Lásd az 1/8.a. táblázatot.)*

1/8.a. számú táblázat

Panasszal érintett közüzemi szolgáltató	2001	%	2000	%
áramszolgáltató	66	19.4	73	19.5
díjbeszedõ	4	1.2	11	2.9
gázmû	37	10.9	29	7.7
köztisztaság	1	0.3	12	3.2
távhõ	13	3.8	23	6.1
telefonszolgáltató	37	10.9	72	19.2
vízmû	71	20.9	55	14.7
egyéb*	111	32.6	100	26.7
Összesen	*340*	*100.0*	*375*	*100.0*

* Például kéményseprõ, posta, kábeltelevízió, temetkezés, tömegközlekedés.

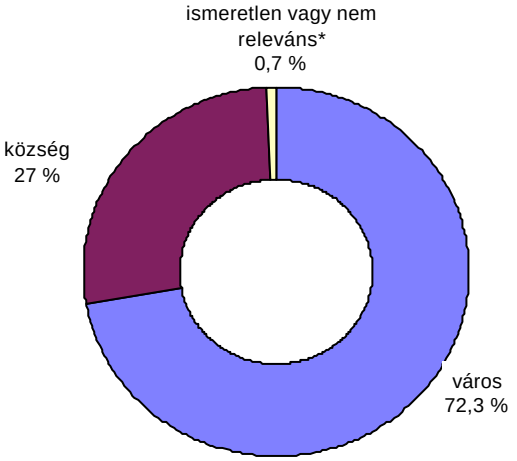
Változatlanul a városokból érkezik több beadvány — akár az abszolút számokat, akár azoknak az ott élõ lakosság számához viszonyított arányát nézzük. Több mint két és félszer többen fordultak az állampolgári jogok országgyûlési biztosához és általános helyetteséhez 2001-ben a városokban, mint a községekben élõk közül, bár csak 1,8-szor laknak többen a városokban, mint a községekben. Hasonló volt az arány az elõzõ években is. *(Lásd az 1/9. táblázatot.)* Amíg tehát a falvakban élõ minden 2556-dik állampolgár panaszkodott hivatalunkban, addig a városokból minden 1721-dik. A városokban élõk nagyobb panaszkodási hajlama okának elemzése már meghaladja a beszámoló kereteit, az széles körû szociológiai vizsgálatot igényelne.

1/9. számú táblázat

Település típusa	2001	%	%-os eltérés az elõzõ beszámoló adataihoz képest	Összlakosság megoszlása (2001. évi adat)	%
város	3807	72.3	–0.19	6 567 758	64.4
község	1420	27.0	0.49	3 629 361	35.6
ismeretlen vagy nem releváns*	37	0.7	–0.3		
Összesen	*5264*	*100.0*		*1 019 7119*	*100.0*

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

Az ügyek megoszlása település típusok szerint



Ha az ügyek megyénkénti megoszlását vizsgáljuk, változatlannak tekinthetõ, hogy az összlakossághoz viszonyított arányát nézve továbbra is Budapestrõl érkezik a legtöbb beadvány: míg az ország lakosainak egyre csökkenõ százaléka (2001-ben 17,4%-a, azaz nem egészen hatoda) él a fõvárosban, a beadványoknak csaknem egyharmada onnan származik. A megyék sorrendje is alig módosult. Továbbra is Pest megyébõl érkezik a legtöbb panasz, de azok lakossághoz viszonyított aránya nem mutat jelentõs eltérést. Õrzi második helyét Borsod-Abaúj-Zemplén megye, helyet cserélt viszont Szabolcs-Szatmár-Bereg és Heves megye; 2000-ben Heves megye — feltehetõen az abban az évben lefolytatott biztosi munkalátogatásnak is köszönhetõen — a harmadik legtöbbet panaszkodó megye volt, 2001-ben már csak a hetedik. A 2000-ben hetedik Szabolcs-Szatmár-Bereg megyébõl érkezett — Pest és BAZ-megye után — a legtöbb beadvány. Ennek okai lehetnek az utóbbi években a megyét ért természeti csapások következményeinek elhárítása során észlelt vélt vagy valós sérelmek. A 10 legtöbbet panaszkodó megyének (a korábban jelzetteken kívül Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar, Fejér, Csongrád, Gyõr-Moson-Sopron és Jász-Nagykun-Szolnok megye) legfeljebb a sorrendje változott. A legkevesebb panasz Vas (1,5%), Tolna (1,7%) és Nógrád megyébõl érkezett, de ezek az arányok összefüggésbe hozhatók azzal, hogy ezekben a megyékben a lakosságnak az összlakossághoz mért aránya is megközelítõen ezt a sorrendet adja. A legtöbb megyének a beadványokból való részesedése kisebb az összlakossághoz mért arányánál, kivétel ez alól Heves (0,4%) és Pest megye (0,3%). Több megyében ez az arány — fordított irányban — eléri az 1,3–1,4%-ot is. Számszerûségében csökkent azon ügyek száma, amelyek külföldi állampolgár kérelmére indultak meg, vagy amelyben a panaszos állampolgárságát nem lehetett megállapítani. *(Lásd az 1/10. táblázatot.)*

1/10. számú táblázat

Megye	2001		2000. évi %-os megoszlás	Összlakosság	
	Összesen	%	%	fõ	%
Budapest	1676	31.8	32.1	1 775 203	17.4
Bács-Kiskun	227	4.3	4.1	546 753	5.4
Baranya	140	2.7	2.6	408 019	4.0
Békés	138	2.6	2.5	397 074	3.9
Borsod-Abaúj-Zemplén	310	5.9	5.9	745 154	7.3
Csongrád	183	3.5	3.8	433 388	4.3
Fejér	206	3.9	3.3	434 547	4.3
Gyõr-Moson-Sopron	174	3.3	3.1	434 956	4.3
Hajdú-Bihar	216	4.1	4.0	553 043	5.4
Heves	188	3.6	4.3	325 673	3.2
Jász-Nagykun-Szolnok	169	3.2	3.0	415 819	4.1
Komárom-Esztergom	108	2.1	2.4	316 780	3.1
Nógrád	101	1.9	2.0	220 576	2.2
Pest	573	10.9	11.6	1 080 759	10.6
Somogy	144	2.7	2.1	335 463	3.3
Szabolcs-Szatmár-Bereg	249	4.7	3.6	582 795	5.7
Tolna	87	1.7	1.5	250 062	2.5
Vas	78	1.5	1.6	268 653	2.6
Veszprém	131	2.5	2.8	374 346	3.7
Zala	109	2.1	2.0	298 056	2.9
Külföld	29	0.6	0.6	–	–
Nem állapítható meg	28	0.4	0.8	–	–
Összesen:	*5264*	*100.0*	*100.0*	*10 197 119*	*100.0*

Ha a fõvároson belül vizsgáljuk, hogy melyik kerületbõl érkezett hivatalunkba a legtöbb beadvány, megállapíthatjuk, hogy a listát változatlanul a XI. kerület vezeti. A 2000. évi második helyét elvesztette a VIII. kerület, az ötödik helyrõl ide került a II. kerület, s változatlanul a harmadik helyen áll a III. kerület. A XI. kerületben csökkent (2,4%-ról 1,9%-ra), a II. (5,9%-ról 7,2%-ra) és a III. kerületben (6,1%-ról 6,9%-ra) emelkedett a panaszt benyújtóknak az összlakossághoz viszonyított aránya. Változatlanul sok beadvány érkezett a XIII., a X., a XIV., a VIII., a VII., a IX. kerületbõl, és megemelkedett a XVIII. kerületbõl érkezettek aránya is. A kerületben lakóknak a fõváros összlakosságához viszonyított arányánál lényegesen nagyobb arányban fordultak az állampolgári jogok országgyûlési biztosához és általános helyetteséhez — a III. és IV. kerületet kivéve — az elsõ 13 kerületbõl, mint a nagyobb „sorszámú" kerületekbõl, bár 2000-hez képest (a II., III., X. és XIII. kerület kivételével) csökkenõ mértékben. Ez utóbbi kerületekbõl a lakosság számarányához képest kevesebb beadvány érkezett, de részesedésük — a XV. és XVI. kerület kivételével — növekedett, például a nem régen kivált XXIII. kerületbõl több mint a kétszeresére emelkedett. *(Lásd az 1/11. táblázatot)*

1/11. számú táblázat

Kerületek	2001		2000. évi %-os megoszlás	Összlakosság kerületenként	
	Összesen	%	%	fõ	%
I. kerület	32	1.9	2.4	25 917	1.5
II. kerület	121	7.2	5.9	92 611	5.2
III. kerület	116	6.9	6.1	129 699	7.3
IV. kerület	61	3.6	4.6	103 196	5.8
V. kerület	52	3.1	5.3	28 952	1.6
VI. kerület	65	3.9	4.2	44 141	2.5
VII. kerület	75	4.5	4.6	64 141	3.6
VIII. kerület	96	5.7	6.9	81 791	4.6
IX. kerület	73	4.4	4.4	62 999	3.5
X. kerület	109	6.5	5.3	80 553	4.5
XI. kerület	138	8.2	8.4	144 445	8.1
XII. kerület	62	3.7	3.9	61 415	3.5
XIII. kerület	111	6.6	6.0	114 357	6.4
XIV. kerület	108	6.4	6.0	123 514	7.0
XV. kerület	52	3.1	3.9	85 236	4.8
XVI. kerület	52	3.1	3.3	71 031	4.0
XVII. kerület	43	2.6	2.2	79 991	4.5
XVIII. kerület	70	4.2	3.8	96 357	5.4
XIX. kerület	46	2.7	2.6	63 774	3.6
XX. kerület	54	3.2	2.9	65 297	3.7
XXI. kerület	49	2.9	2.8	80 986	4.6
XXII. kerület	31	1.8	1.7	52 550	3.0
XXIII. kerület	21	1.3	0.6	20 701	1.2
Budapest (nem azonosítható kerület)	39	2.5	2.2	1 549	0.1
Összesen:	*1676*	*100.0*	*100.0*	*1 775 203*	*100.0*

1.3. A panaszok sorsa

Az Obtv. nem határozza meg az országgyûlési biztos és általános helyettesének eljárási rendjét, csupán hatáskörüket és annak korlátait, valamint eszközeit jelöli meg. A biztosok által kialakított ügymenetet elõbb ideiglenes, majd — a megszerzett tapasztalatok birtokában — az Országos Levéltár jóváhagyásával megszerkesztett végleges ügyiratkezelési szabályzat írja elõ. Ennek értelmében az eljárás lényegében két szakaszra bontható. Az elsõ szakasz azzal kezdõdik, hogy a beadvány megérkezik a hivatalba, illetve a személyesen megjelenõ ügyfél kérelmét az eljáró ügyintézõ írásban rögzíti. Az ügyirat iktatását követõen azonnal jelezzük a panaszosnak, hogy beadványa megérkezett hivatalunkba, s közöljük az iktatószámot is, hogy a továbbiakban megkönnyítsük részére ügyintézésünk nyomon követését. Egyúttal arról is tájékoztatjuk, hogy hivatalunkra nem vonatkozik a közigazgatási eljárásban kötelezõ 30 napos ügyintézési határidõ. Hivatalunk elavult számítógép-rendszere 2001-ben sem tudta megoldani az e-mailen érkezett beadványok biztonságos fogadását (pl. kompatibilitási problémák nehezítik a konvertálást és az elektronikus aláírás hitelesítésének megoldatlansága miatt az ily módon hozzánk fordulók beadványa nem tekinthetõ hitelesnek), ezért postai levelezési cím hiányában kénytelenek vagyunk az ily módon hozzánk fordulókat arra kérni, hogy beadványukat ismételjék meg postai úton, s válaszunkat is csak így küldjük el. Ebben kedvezõ változást az hozhat, hogy hivatalunk 2001 végén a Miniszterelnöki Hivatal Informatikai Kormánybiztossága által meghirdetett „Elektronikus kormányzat” címû pályázaton 32 millió forintos támogatáshoz jutott, amelynek jelentõs részét a szolgáltatás-központú iktatórendszer megvalósítására fordítjuk.

Az állampolgári jogok országgyûlési biztosa és általános helyettese hivatalába érkezett panaszok szûrése — az általuk hivatalból indított eljárások kivételével — a hivatal Jogi-elemzõ Fõosztályán történik. 2001-ben az itt dolgozó 16 érdemi ügyintézõ megvizsgálta a beadványokat olyan szempontból, hogy már pusztán a leírtakból megállapíthatóan nincs-e valamilyen törvényi akadálya az országgyûlési biztos eljárásának. Ilyen akadály lehet, hogy a sérelmezett eljárás 1989. október 23-dika elõtt indult, a panaszos a rendes jogorvoslati lehetõséget nem merítette ki, a panasz olyan hatóság ellen (pl. bíróság) irányul, amelynek tevékenységét az ombudsman nem vizsgálhatja, illetve a sérelmesnek tartott határozatot 1 évnél régebben közölték vagy a panaszt nem az érintett terjesztette elõ. Ha ezen körülményeket a beadványból nem lehet pontosan megállapítani, az ügyintézõk a panasz pontosításához, elbírálásához szükséges iratokat bekérik az ügyféltõl, személyesen meghallgatják a panaszost, vagy a hatóságokat kérik fel az iratok megküldésére, illetve tájékoztatást kérnek tõlük. Amennyiben a beadványok vagy a beszerzett további iratok alapján azt állapítják meg, hogy — hatásköre hiányában vagy más okból — az állampolgári jogok országgyûlési biztosa vagy általános helyettese nem járhat el, a panaszt levélben elutasítják, amelyben részletesen kifejtik azt is, hogy mi a vizsgálat elmaradásának oka. Ugyanebben a levélben tájékoztatják a panaszost arról is, hogy van-e lehetõsége ügyében bármit tenni (például kártérítési igényét bírósági úton érvényesíteni, a jogerõs ítélet végrehajtását kérni stb.). Ha ezen elõzetes elemzés után azt állapítják meg, hogy az eljárásra más szerv jogosult, a beadványt — a panaszos egyidejû értesítése mellett — az eljárásra jogosult szervhez átteszik. Ilyen esetekben is gyakran felhívják a panaszos figyelmét arra, hogy az érintett szerv eljárásának lefolytatása után vagy annak elmaradása esetén az országgyûlési biztoshoz fordulhat.

Az elõzetes, de már érdemi vizsgálat eredményezheti azt is, hogy már a rendelkezésre álló dokumentumok alapján egyértelmûen megállapítható, hogy a panasz ugyan az országgyûlési biztos hatáskörébe tartozik, de nem keletkezett visszásság a panaszos alkotmányos jogaival összefüggésben. Ilyen esetekben a hivatal munkatársai jelentést készítenek, s azt terjesztik fel az országgyûlési biztosnak vagy általános helyettesének. Ugyancsak felterjesztik az iratokat egy rövid feljegyzéssel, ha elemzésük alapján arra a következtetésre jutnak, hogy az alkotmányos visszásság gyanúja felmerül vagy felmerülhet, de annak megállapítása további vizsgálatot kíván. A kialakult gyakorlatnak megfelelõen azt, hogy nincs alkotmányos visszásság vagy az éppen megvalósult, illetve felmerült, de csekély jelentõségû, csak az országgyûlési biztos mondhatja ki. (A hatáskör hiányában történõ elutasításokról szóló leveleket — az állampolgári jogok országgyûlési biztosa, illetve általános helyettese megbízásából a hivatal vezetõje is aláírhatja, de ezekben az esetekben is, ha a panaszos ismételten az országgyûlési biztoshoz fordul, azt — az iratok áttanulmányozása után — már az országgyûlési biztos vagy általános helyettese utasítja el.) Az elutasítással, illetve a felterjesztéssel lezárul az eljárás elsõ szakasza, s megkezdõdik a második, a beadvány érdemi vizsgálata, amit az országgyûlési biztos és általános helyettese közvetlen irányítása alatt álló vizsgálati fõosztályok munkatársai végeznek. A hivatalból indított vizsgálatok ügyiratai iktatás után közvetlenül az országgyûlési biztos vagy helyettese által kijelölt munkatárshoz kerülnek.

Az állampolgári jogok országgyûlési biztosához és általános helyetteséhez benyújtott panaszok, illetve a hivatalból indított eljárások „sorsát” jól mutatja a késõbbiekben bemutatásra kerülõ *2/2. táblázat.* Eszerint 2001. január 1. és december 31. között összesen 7733 panaszt intézett el az állampolgári jogok országgyûlési biztosának és általános helyettesének, valamint a hivatal Jogi-elemzõ Fõosztályának 31 — az elõzõ évinél kettõvel kevesebb — érdemi ügyintézõje. *(Lásd az 1/13. táblázatot.)* A panaszok nagy része, majdnem 80%-a tájékoztató levéllel vagy jelentéssel elutasításra, további több mint 5%-a pedig áttételre került (a két elutasítás aránya együttesen 84,3% volt.) Ha ehhez hozzávesszük a 6,3%-os megszüntetést, megállapíthatjuk, hogy 2001-ben mindössze az ügyek kb. 10%-ában történt

érdemi vizsgálat az elõzõ évi 17,81%-hoz képest. A csökkenés a befejezés módját illetõen (alkotmányos visszásság hiánya, orvosolhatatlanság, a panasz idõközben megoldódott, ajánlás stb.) minden vizsgálattal befejezett ügyben arányos volt.

A fentebb jelzett számok, arányok nem csupán a 2001-ben, hanem a korábbi évekbõl származó panaszok befejezését is mutatják. Ez az oka annak, hogy bár 2001-ben csak 6415 panaszt regisztráltunk, 7733-at fejeztünk be, tehát 1318-cal többet, mint amennyi érkezett a tárgyévben. A 2001. évi befejezések száma 93-mal kevesebb volt az elõzõ évinél, de munkatársaink száma is kettõvel volt kevesebb. Tovább nõtt tehát a munkatársak teljesítménye; míg 2000-ben 1 érdemi ügyintézõre 237 befejezés jutott, 2001-ben majdnem 250,3.

1/12. számú táblázat

Az eljárás stádiuma	Panasz származási éve							Össz.	%
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		
Befejezett	3429	8531	8361	7849	6443	7233	5527	*47 373*	*97.68*
Befejezetlen	0	0	0	0	45	194	888	*1 127*	*2.32*
Összesen:	*3429*	*8531*	*8361*	*7849*	*6488*	*7427*	*6415*	*48 500*	*100.00*
2000. évi összesen:								*42027*	

A 2001.01.01.—12.31. között befejezett panaszok származási év szerinti megoszlása						
A panasz származási éve	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*Összesen*
Befejezett*	2	60	340	1804	5527	7733

* Az adott évbõl áthúzódott.

Az *1/12. táblázat* mutatja, hogy 2001-ben sikerült tovább csökkenteni a korábbi években érkezett befejezetlen ügyek, panaszok számát. 2001 végére nem maradt 1999 elõtt érkezett panasz elintézetlenül, s ebbõl az évbõl is csak 45. A 2000-ben és 2001-ben érkezett panaszok nagy része is befejezõdött, így az év végén csak 1127 elintézetlen panasz volt a hivatalban, azaz a hivatalba 1995 óta érkezett 48 500 panasznak mindössze 2,32%-a, az elõzõ évi 5,7%, illetve az 1999. évi 7,49%-os hátralékhoz képest. Ennek az eredménynek azonban csak részben volt az az oka, hogy a beszámolás évében kevesebb panasz érkezett, sokkal inkább a munkatársak erõfeszítése, amiért köszönet illeti õket. Közrejátszhatott az is, hogy az év második felétõl — több mint 1 év után — ismét volt általános helyettese az állampolgári jogok országgyûlési biztosának.

A hivatalban a panaszok elemzését és érdemi vizsgálatát végzõk létszámának megoszlását a már hivatkozott *1/13. táblázat* mutatja. Megállapítható, hogy mind az érdemi ügyintézést végzõ felsõfokú végzettségû munkatársak, mind az adminisztrátorok száma csökkent (az elõzõ 2 fõvel, az utóbbi 1-gyel), a befejezések számában lényeges csökkenés nem volt. Ezt jobb munkaszervezéssel, illetve néhány esetben „minõségi” cserével tudtuk csak elérni.

*1/13. számú táblázat**

	Hivatal				Állampolgári jogok országgyûlési biztosa és általános helyette-		Összesen	
	Panasziroda		Jogi elõkészítés					
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Fõosztályvezetõ	–	–	1	1	3	3	4	4
Fõosztályvezetõ-helyettes	–	–	1	1	5	5	6	6
Osztályvezetõ	–	–	1	1	–	–	1	1
Felsõfokú végzettségû munkatárs	4	2	13	13	16	16	33	31
Adminisztrátor	1	–	2	1	4	5	7	6
Összesen	*5*	*2*	*18*	*17*	*28*	*29*	*51*	*48*

* Az adatok a 2001. december 31-i állapotot tükrözik.

2. A panaszok elutasításának gyakorlata

2.1. Bevezetés

Az országgyûlési biztosok az elmúlt években maguk alakították ki eljárásuk rendjét, amely lényegében 1998-ra állandósult, de kisebb-nagyobb változtatások azóta is történtek. Várhatóan a jövõben is lehetnek ebben változások, hiszen a törvény kevés elõírást tartalmaz, s ezzel e téren nagy szabadságot ad a biztosoknak, hogy — természetesen a törvényes keretek között — eljárási rendjüket saját elképzeléseikhez és az új ügycsoportok jellegéhez igazíthassák.

Az Obtv. 16. §-a kimondja, hogy az országgyûlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végzõ szerv (együttesen: hatóság) eljárása, ennek során hozott határozata, intézkedése, illetõleg intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn. A törvény 29. §-a pontosan meghatározza, hogy az országgyûlési biztosok eljárása során mely szerveket kell hatóságnak tekinti. [E téren az Obtv.-nek — az Alkotmánybíróság 226/B/1999. számú határozatán alapuló — 2001. évi XC. törvénnyel történt módosítása során változás következett be: részben megváltozott azon szervek köre vagy megnevezése, amelyek tevékenységét az országgyûlési biztosok vizsgálhatják, részben pedig a (2) bekezdésben meghatározták, hogy mely — egyébként hatóságnak minõsülõ szerv — nem tekinthetõ az Obtv. alkalmazása szempontjából hatóságnak, s ezáltal a biztosok azok tevékenységét nem is vizsgálhatják.] E módosításnak az országgyûlési biztosok munkájára gyakorolt hatásáról még nem tudunk részletesen számot adni, hiszen a módosítás csak 2001. december 20. napján lépett hatályba. Az azonban máris nyilvánvaló, hogy az országgyûlési biztos hatásköre jelentõsen szûkült, aminek következtében a két alapjogvédelmi intézmény, az Alkotmánybíróság és az ombudsmanok közötti, alkotmányos jogvédelem (de nem bírósági jogvédelem!) nélkül maradó sáv kiszélesedett. Már az eltelt néhány hónapban körvonalazódni látszanak azok az ügyek, amelyekben társadalmi igény volna az ombudsmani fellépésre, de az hatáskör hiányában nem járhat el. Ilyenek például a politikai pártok, az elektronikus és írott sajtó, a könyvkiadók, egyes egyházak, egyesületek és más társadalmi szervezetek, állami vagy önkormányzati tulajdonosi szervezetek, közszolgáltatónak nem minõsülõ nagy gazdálkodó szervezetek (pl. biztosítók, bankok, bevásárlóközpontok, internet-szolgáltatók stb.) által elkövetett emberi jogi jogsértések, illetõleg emberi jogokat közvetlenül veszélyeztetõ eljárások és magatartások. Erre a problémakörre részleteiben majd egy év múlva térünk vissza. Az Obtv. pontosan definiálja a hatóság fogalmát, ugyanakkor a biztosokra bízta annak kimunkálását, hogy mely szervek tekintendõk „közszolgáltatást végzõ szerv”-nek. E fogalom tartalommal való kitöltéséhez a törvény indokolása adott némi kapaszkodót, de az állandóan változó élethelyzetek mindig újabb és újabb szerveknek e körbe való tartozását vetik fel, ami azzal a következménnyel járhat, hogy az országgyûlési biztosnak kell adott esetben „bizonyítania” eljárásának jogosultságát. Ezt — kiterjesztõ jogértelmezéssel — az országgyûlési biztos többnyire meg is teszi, tekintettel a „határesetnek” minõsülõ, nagy tömegekkel szerzõdéses viszonyban álló szolgáltatókkal szembeni panaszok növekvõ számára.

Már az elõzõ fejezetben is jeleztük, hogy az országgyûlési biztoshoz és az általános helyetteséhez érkezett beadványokat — a fentebb vázolt hatásköri szabályoknak megfelelõen — több lépcsõfokban elemezzük, vizsgáljuk. Mint minden eljárásban, hivatalunkban is elõször azt kell megállapítani, hogy az adott ügyre kiterjed-e az országgyûlési biztos eljárási jogosultsága, azaz hatásköre, illetve van-e az eljárásnak más akadálya. Amennyiben ezen a szûrõn a panasz átjutott, annak tartalmi elemzése következik: meg kell állapítani, hogy az abban leírt sérelem összefüggésbe hozható-e alkotmányos joggal, s ha igen, felmerül-e alkotmányos visszásság gyanúja. Ha valamennyi kérdésre nemleges a válasz, a panaszt elutasítjuk. A vizsgálat ezen stádiumában hatáskör hiányában, vagy más fennálló akadály észlelése esetén, vagy ha a panasz nem hozható összefüggésbe alkotmányos joggal, az elutasítás tájékoztató levéllel történik. Annak megállapításakor, hogy a hatóság intézkedése során nem sértette meg a panaszos alkotmányban biztosított jogait, rövidített jelentés készül. Bármilyen módon is történik meg az ügy lezárása, a panaszost általában tájékoztatjuk arról, hogy milyen további lehetõségei vannak sérelme orvoslása érdekében. Az elutasító levél vagy jelentés tervezetét ezekben az esetekben általában a Hivatal Jogi-elemzõ Fõosztálya készíti el, s azok nagy részét a hivatalvezetõ, a jelentéseket kivétel nélkül — a munkamegosztásnak megfelelõen — az állampolgári jogok országgyûlési biztosa vagy általános helyettese írja alá. Amennyiben az elõzetes elemzés során azt állapítjuk meg, hogy a panasz vizsgálatára az országgyûlési biztos hatásköre kiterjed, eljárásának nincs jogszabályi akadálya, a panasz alkotmányos joggal összefüggésbe hozható, és felmerül annak gyanúja, hogy az állampolgár alkotmányos jogai sérültek, megkezdõdhet az eljárás harmadik szakasza, amelyben a vizsgálatnak arra kell kiterjednie, hogy a hatóság valóban megsértette-e a panaszos alkotmányos jogait és ezzel már alkotmányos visszásságot okozott, vagy még csak az alkotmányos visszásság keletkezésének veszélyét idézte elõ. Ezen szakaszban a vizsgálatot szinte kivétel nélkül vagy maga az állampolgári jogok országgyûlési biztosa, illetve általános helyettese, vagy az általuk megbízott munkatárs végzi a biztos közvetlen irányításával. Az ily módon lefolytatott vizsgálat — bármilyen eredménnyel is zárul — általában jelentéssel fejezõdik be.

A korábban már hivatkozott *2/2. táblázat* jól mutatja, hogy 2001-ben milyen módon fejeztük be a hivatalban folyamatban volt 7733 panasz ügyében az eljárást. Az eljárás elsõ két stádiumában fejezõdött be a panaszok intézése 6517 esetben (84,3%). Ez az elõzõ évek 74—75%-os arányához képest közel 10%-os emelkedést mutat. Megszüntettük az eljárást 485 panasz (6,3%) ügyében. Általában már ebben a két szakaszban sor kerül az eljárás megszüntetésére, de elõfordulhat, hogy csak a vizsgálat befejezõ szakaszában merül fel a megszüntetési ok. Megállapíthatjuk tehát, hogy 2001-ben a panaszoknak mintegy 10%-ában, összesen 731 esetben történt érdemi vizsgálat. (Ez az arány 2000-ben 17,81% volt, ami 1394 panasz vizsgálatát jelentette.) A vizsgálatok eredményének részletes elemzésére a következõ fejezetekben térünk ki, elõbb azonban azt mutatjuk be, hogy 2001-ben mik voltak a panaszok elutasításának okai. *(Lásd a 2/1. táblázatot.)*

2.2. A hatáskör hiányában történt elutasítások

Az országgyûlési biztosok hatáskörét szabályozó Obtv. kimondja, hogy az országgyûlési biztos a hatóságok és a közszolgáltatást végzõ szervek eljárását, intézkedését jogosult vizsgálni. A 29. § 2001. december 15-ig hatályban volt (1) bekezdése tételesen meghatározta, hogy a törvény alkalmazásában mely szerveket kell hatóságnak tekinteni. Ezek az államhatalmi, államigazgatási feladatot ellátó szervek, az államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szervek, a fegyveres erõk, a rendõrségi és rendészeti szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok — a bíróságok kivételével —, az igazságügyi szervek, a helyi önkormányzatok és a bíróságon kívül jogvitát kötelezõ érvénnyel eldöntõ szervek voltak. Az intézmény fennállása óta vita volt a bizonytalan megfogalmazás miatt, hogy mely szervek sorolhatók ebbe a körbe. (Évek alatt jutottak például az országgyûlési biztosok és a Legfõbb Ügyészség képviselõi arra a megállapodásra, hogy az ügyészség tevékenysége is vizsgálható.) Az utóbbi években többen fordultak az Alkotmánybírósághoz e törvényhely megsemmisítése érdekében, mert részben túl tágnak, részben viszont elégtelennek találták azon szervek körét, amelyek tevékenységét az országgyûlési biztosok vizsgálhatják. 2001. március 13-án született meg az Alkotmánybíróság 226/B/1999. számú határozata, amellyel 2001. december 15-i hatállyal megsemmisítette a hivatkozott 29. § (1) bekezdésének egyes rendelkezéseit arra való hivatkozással, hogy a törvényhozó bizonytalan jogfogalmakkal határozta meg az állampolgári jogok országgyûlési biztosának hatáskörébe tartozó „hatóságokat”, s ezáltal a hatalommegosztás rendjében meghatározó helyet elfoglaló szervek között vitatottá vált az állampolgári jogok országgyûlési biztosának a hatásköre, az általa gyakorolható ellenõrzési jog terjedelme. Ezután a törvényhozókra várt a feladat, hogy újrafogalmazzák az állampolgári jogok országgyûlési biztosa tevékenységének szervi hatályára vonatkozó rendelkezéseket. 2001. december 20. napján hatályba lépett a 2001. évi XC. törvény, amely két módon is meghatározta az országgyûlési biztos hatáskörébe tartozó hatóságokat: a 29. § (1) bekezdése 10 pontban tételesen felsorolja, hogy az Obtv. alkalmazása szempontjából mely szervek tekintendõk hatóságnak, ugyanakkor a (2) bekezdésében pontosan meghatározza, hogy melyek nem minõsülnek annak. Ez a meghatározás részben szûkebb körû, részben azonban tágabb annál a környél, amelyeknek vizsgálatára korábban az állampolgári jogok országgyûlési biztosának és általános helyettesének tevékenysége kiterjedt, így „terjedelmileg” összességében lényegileg nem változott. Maga a módosítás azonban 2001-ben még értelemszerûen nem gyakorolhatott érzékelhetõ változást a biztosok ellenõrzõ tevékenységében.

Korábban sem tartották a biztosok hatáskörükbe tartozónak a bíróság tevékenységét: amennyiben a panasz valamilyen bírósági döntésre, eljárásra vagy magára a bíró tevékenységére irányult, azt — hatáskör hiányában — elutasították. Tekintettel arra, hogy a bírósági végrehajtók tevékenysége felett is a bíróság elnöke gyakorolja a törvényességi felügyeletet, az ilyen jellegû panaszokat is elutasítottuk. Ezekben az ügyekben legfeljebb általános tanácsot adtunk a panaszosnak, például tájékoztattuk a rendes vagy rendkívüli jogorvoslat lehetõségérõl, feltételeirõl, illetve arról, hogy a bírákat érintõ panaszával az Országos Igazságszolgáltatási Tanácshoz, a végrehajtók tevékenysége miatt pedig a kamara vagy a bíróság elnökéhez fordulhat. Sok esetben a panaszosnak az ügyét érintõ anyagi jogszabályokról adtunk felvilágosítást. Ilyen okból utasítottuk el 2001-ben a panaszok 23,2%-át, összesen 1511 panaszt. Hasonlóan magas volt ez az arány az elõzõ években is: 2000-ben 25,55%, 1999-ben 27,41%, 1998-ban 28,02%. Tartunk azonban attól, hogy a csökkenés nem a bíróságok jobb munkájának köszönhetõ, hanem annak, hogy minden lehetséges fórumon hangsúlyozzuk: az állampolgári jogok országgyûlési biztosa és általános helyettese a bíróságok tevékenységét nem ellenõrizheti.

Hasonlóan nagy számban utasítottunk el panaszt azért, mert az nem hatóság vagy közszolgáltató intézkedése ellen irányult. A bíróságon kívül a hatóságok körébe nem tartozó szervek (például pénzintézetek, gazdálkodó szervezetek, vagy akár hatóságoknak nem hatósági jogkörében gyakorolt, hanem például a munkáltatói jogkörben hozott intézkedése) körének meghatározásakor könnyebb helyzetben voltunk, mint a közszolgáltatók esetében. Ide azokat a szerveket soroljuk, amelyek jogszabály alapján a lakosság ellátására hivatottak és monopolhelyzetben vannak, tehát az állampolgárnak nincs lehetõsége arra, hogy választhasson közöttük, illetve hogy dönthessen arról, igénybe vegye-e szolgáltatásukat. Az ilyen szervek ellen benyújtott panaszokat attól függetlenül vizsgáltuk, hogy azok milyen vállalko-

2/1. számú táblázat

Az elutasított panaszok száma

	1997					1998					1999					2000					2001					Összesen				
Elutasítás oka	elutasítás jelentéssel	vizsgálat nélküli elutasítás átétellel	vizsgálat nélküli elutasítás tájékoztatással	Összesen	%	elutasítás jelentéssel	vizsgálat nélküli elutasítás átétellel	vizsgálat nélküli elutasítás tájékoztatással	Összesen	%	elutasítás jelentéssel	vizsgálat nélküli elutasítás átétellel	vizsgálat nélküli elutasítás tájékoztatással	Összesen	%	elutasítás jelentéssel	vizsgálat nélküli elutasítás átétellel	vizsgálat nélküli elutasítás tájékoztatással	Összesen	%	elutasítás jelentéssel	vizsgálat nélküli elutasítás átétellel	vizsgálat nélküli elutasítás tájékoztatással	Összesen	%	elutasítás jelentéssel	vizsgálat nélküli elutasítás átétellel	vizsgálat nélküli elutasítás tájékoztatással	Összesen	%
elutasítás csekély jelentõség miatt	0	0	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0	0	0	3	3	0,2	0	0	2	2	0,0	0	0	5	5	0,1
bíróságon folyó ügy	0	0	0	0	0,0	0	0	1	1	5,0	3	1	25	29	24,4	2	6	291	299	22,5	2	15	1165	1182	23,3	7	22	1482	1511	23,2
az 1989. évi XXXI. törvénynél régebbi	0	0	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0	0	0	13	13	1,0	0	0	49	49	1,0	0	0	62	62	1,0
egy éven túli panasz	0	0	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0	0	0	4	4	3,4	0	0	30	30	2,3	0	3	146	149	3,0	0	3	180	183	2,8
jogorvoslati lehetõség kimerítésének elmulasztása	0	0	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0	1	0	7	8	6,7	0	16	146	162	12,2	1	206	676	883	17,5	2	222	829	1053	16,2
nyilvánvalóan alaptalan bejelentés, vagy a sérelem nem hozható összefüggésbe alkotmányos joggal	0	0	2	2	100,0	5	0	11	16	80,0	10	0	43	53	44,5	5	8	288	301	22,7	2	67	712	781	15,5	22	75	1054	1153	17,7
ismételt, új adatot nem tartalmazó beadvány	0	0	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0	0	0	1	1	0,8	0	0	72	72	5,4	0	0	321	321	6,4	0	0	394	394	6,0
nem hatóság vagy közszolgáltató intézkedése elleni panasz	0	0	0	0	0,0	0	0	2	2	10,0	7	2	15	24	20,2	5	17	424	446	33,5	1	54	1609	1664	33,0	13	73	2050	2136	32,7
nem a jogosulttól származó beadvány	0	0	0	0	0,0	0	0	1	1	5,0	0	0	0	0	0,0	0	0	2	2	0,2	0	0	17	17	0,3	0	0	20	20	0,3
Összesen:	0	0	2	2	100,0	5	0	15	20	100,0	21	3	95	119	100,0	12	47	1269	1328	100,0	6	345	4697	5048	100,0	44	395	6078	6517	100,0
%	0	0	100,0	100,0		25,0	0	75,0	100,0		17,6	2,5	79,9	100,0		0,9	3,5	95,6	100,0		0,1	6,8	93,1	100,0		0,7	6,1	93,2	100,0	

zási formában mûködtek: önkéntes lakossági társulásként, az önkormányzat által alapított egyszemélyes társasági formában, vagy akár magánszemélyek részvénytársaságaként. E két körbe nem tartozónak ítéltük meg a panaszok 32,7%-át (2136-ot). Az utóbbi négy évben jelentõsen nõtt azon panaszok aránya, amelyeket azért kellett elutasítanunk, mert nem hatóság vagy közszolgáltató ellen irányult: arányuk 1998-ban 12,27%, 1999-ben már 24,49%, 2000-ben 29,1%, a 2001. évi növekedés 3,6%-os volt az elõzõ évhez képest.

A panaszok több mint felét változatlanul azért kellett elutasítanunk, mert az nem tartozott az országgyûlési biztos tevékenységének szervi hatálya alá. Évrõl évre növekszik az ilyen panaszok aránya: 1998-ban a panaszoknak „csak" 49,2%-át kellett elutasítanunk azért, mert bíróság, illetve hatóságnak vagy közszolgáltatónak nem minõsülõ szerv ellen irányult, ez az arány 1999-ben már 52,4%, 2000-ben 54,65%, 2001-ben pedig 56,5% volt.

2.3. Egyéb eljárási akadály miatti elutasítások

A hivatalba érkezõ beadványok elsõdleges elemzése során, mint azt az elõbbiekben láttuk, azt vizsgáljuk, hogy kiterjed-e az érintett szervre az országgyûlési biztosok szervi hatásköre. Az Obtv. szerint azonban a biztosok eljárásának más törvényi akadálya is lehet.

Az országgyûlési biztos szervi hatáskörét szabályozó 16. § (1) bekezdése állítja fel a következõ eljárási akadályt: tekintve, hogy az ombudsman nem jogorvoslati fórum, hanem rendkívüli jogvédõ intézmény, eljárását meg kell elõznie az arra jogosult szervek eljárásának, beleértve a rendes jogorvoslati eljárást is. Ezért rendelkezik úgy a törvény, hogy az országgyûlési biztoshoz akkor lehet fordulni, ha a panaszos a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetõségeket már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetõség nincs számára biztosítva. (Ezt a rendelkezést egészítette ki az Obtv. módosítása azzal, hogy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát nem kell a panaszosnak elõzetesen kérnie. Ezzel a törvényben is rögzítették a biztosok korábban követett gyakorlatát, mert elõtte sem tekintették a bírósági út igénybevételét eljárásuk elõfeltételének.) 2001-ben 1053 panasszal, az elutasított panaszok 16,2%-ával nem foglalkozhattunk érdemben azért, mert a panaszosok a rendelkezésükre álló jogorvoslattal nem éltek. Hasonló (1011) volt az elõzõ évben ez okból elutasított panaszok száma is. Fokozott figyelmet fordítunk annak ellenõrzésére, hogy a hivatalba érkezett panasz ügyében a panaszos számára nyitva áll-e még a rendes jogorvoslat igénybevételének lehetõsége. Ebben az esetben ugyanis — a fél egyidejû értesítése mellett — haladéktalanul áttesszük a beadványt a rendes jogorvoslatra jogosult és köteles szervhez, egyúttal tájékoztatjuk a panaszost arról, hogy a jogerõs határozat kézhezvételétõl számított egy éven belül ismét az országgyûlési biztoshoz fordulhat, ha úgy érzi, hogy a megszületett határozat következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn. Gyakran a későbbiekben is figyelemmel kísérjük az áttett ügyeket, s tájékoztatást kérünk az eljáró szervtõl a jogorvoslat eredményérõl. Az áttételt akkor mellõzzük, ha a felülvizsgálati eljárásnak jelentõs a költségkihatása, de a jogorvoslat módjáról a lehetõséghez képest ilyen esetekben is értesítjük — akár telefonon is — a panaszost.

Az országgyûlési biztos eljárásának idõbeli hatályát állapítja meg az Obtv. 17. §-ának (3) és (4) bekezdése. Az országgyûlési biztoshoz csak — az intézményt is létrehozó — 1989. évi XXI. törvény hatálybalépését követõen indult eljárások miatt lehet fordulni, hogy az ne váljon „csúcs-panaszfórummá", és a hivatalt ne árasszák el az olyan beadványok, amelyek az elmúlt évtizedek során felhalmozódott jogsérelmek orvoslását célozzák. Ezt a törvény megakadályozni ugyan nem tudta, de lehetõséget teremtett arra, hogy az 1989. október 23. elõtt indult eljárásokkal okozott sérelmek miatt hozzá fordulókat — az ügy érdemi vizsgálata nélkül — elutasíthassuk. 2001-ben erre 62 esetben került sor. Ez is mutatja, hogy sokan vannak olyanok, akik régi sérelmeiket még mindig nem tudták feldolgozni, s azok orvoslását kérik — esetenként követelik — az országgyûlési biztostól.

A törvényben meghatározott másik idõbeli korlát az a rendelkezés, hogy az országgyûlési biztoshoz csak a hatóság jogerõs határozatának kézhezvételét követõ egy éven belül lehet fordulni. Ez az egy éves határidõ megfelel a jogbiztonság alkotmányos követelményeinek, s megegyezik a rendkívüli közigazgatási jogorvoslati eszközök igénybevételére nyitva álló határidõvel is. A jogerõs határozat ugyanis jogokat, kötelezettségeket állapít meg, szüntet meg vagy módosít, s ezzel alakítja mások — a legtöbb esetben a panaszoson kívüli személyek — életviszonyát is, ezért hosszabb idõ után az ebbe történõ beavatkozás, ami esetleg a panaszos sérelmét orvosolná, másnak okoz sérelmet. Évek óta 3% körüli azoknak a panaszoknak az aránya, amelyekben a panaszosok késlekedtek kérelmük elõterjesztésével, s ezért azt el kellett utasítani. Ha azonban lehetõsége van még a panaszosnak arra, hogy valamilyen jogorvoslati lehetõséget igénybe vehessen (például a hosszabb ideje fennálló birtokháborítás szenvedõ alanya bírósághoz fordulhat a jogsértõ helyzet megszüntetése érdekében), arról minden esetben tájékoztatjuk.

Az Obtv. 19. § (2) bekezdése szerint az országgyûlési biztos az ismételten elõterjesztett és érdemben új tényt, adatot nem tartalmazó beadványt érdemi vizsgálat és indokolás nélkül elutasíthatja. Természetesen az országgyûlési biz-

tos vagy munkatársa minden, tehát az ismételten benyújtott beadványt is alaposan áttanulmányozza, s ha abból új körülményre derül fény, nincs akadálya annak, hogy az egyszer már elutasított panaszt érdemben vizsgáljuk. Gyakran elõfordul azonban, hogy a korábbi elutasítást nem tudja elfogadni a panaszos, vagy megérti ugyan, hogy az országgyûlési biztos hatásköre nem terjed ki az ügyre, de a saját esetében kivételes eljárásra tart igényt. Sajnos a rendszeresen visszatérõ panaszosok között sok a beteg ember. Az ugyanabban az ügyben ismét hozzánk fordulót igyekszünk meggyõzni arról, hogy vélt vagy valós sérelmét miért nem orvosolhatja az országgyûlési biztos, de ez nem mindig sikerül. Elõfordul, hogy a panaszostól az ügyintézõt vagy a válasz aláíróját sértegetõ levelet, vagy újabb és újabb, szinte szó szerint azonos tartalmú beadványt kapunk. 2001-ben 394 olyan ismételt panaszt utasítottunk el, amelyik a korábban elõadottakhoz képest nem tartalmazott újdonságot. Az ilyen címen elutasított panaszok száma évek óta 300–400 között változott (2000-ben is ugyanennyi, 1999-ben 50-nel kevesebb volt).

Ugyanez a törvényhely biztosítja az országgyûlési biztos számára, hogy a nem jogosulttól származó, valamint a névtelenül benyújtott panaszt elutasítsa. Ez azonban csak lehetõség, de nem kötelezõ az ombudsman számára, s nem is él túl gyakran vele. 2001-ben csak 20 esetben utasítottunk el panaszt azért, mert nem az arra jogosulttól származott. Ilyen esetben általában felhívjuk a hozzánk forduló figyelmét arra, hogy csatolja meghatalmazását, vagy maga az érintett erõsítse meg a panaszt. Nem célszerû ugyanis az érintett felhatalmazása nélküli eljárás, s ezzel — esetleg éppen az akarata ellenére — ügyébe beavatkozni. Amennyiben a beadvány névtelen, illetve azon valótlan személyt, címet tüntetnek fel, de az állampolgári jogok országgyûlési biztosa vagy általános helyettese úgy látja, hogy az alkotmányos sérelem súlyos vagy sokakat érint, az Obtv. 16. § (2) bekezdése alapján hivatalból is indíthat akár átfogó vizsgálatot is, mint arra több esetben már sor került. (A névtelenül hozzánk érkezett 7 panasz ügyében az eljárást megszüntettük.)

2001-ben 395 panaszt utasítottunk el áttétellel. Ezekben az ügyekben már az iratokból megállapítható volt, hogy az országgyûlési biztosnak nincs eljárási jogosultsága, de az is, hogy annak elbírálására mely szervnek van hatásköre és illetékessége, ezért az iratokat — az Obtv. 19. § (3) bekezdése alapján — oda áttettük az ügyfélnek az elutasításról szóló értesítésével egyidejûleg. A más szervekhez való áttétellel intéztük el évek óta a panaszok több mint 6%-át. 2001-ben is elõfordult, hogy 1999-ben és 2000-ben érkezett panaszt tettünk át az eljárásra jogosult szervhez. Ez azért is sajnálatos, mert az állampolgári jogok volt országgyûlési biztosa és a hivatalvezetõ a korábbi rossz tapasztalatok alapján felhívta munkatársai figyelmét arra, hogy a beadvány kézhezvétele után haladéktalanul vizsgálják meg: az adott ügyben nem kell-e sürgõsen intézkedni vagy azt más szervhez áttenni. A késedelmesen áttett ügyek száma jelentõsen csökkent, de az 50 ilyen eset is megengedhetetlen.

2.4. A panasz tartalmának érdemi vizsgálata utáni elutasítások

Amennyiben a korábban leírt, viszonylag könnyen felismerhetõ okból nem utasítottuk el a panaszt, annak tartalmát vizsgáltuk, vagyis azt, hogy az — a fél által megküldött vagy a hivatalból beszerzett iratok alapján — megalapozott-e, a vélt vagy valós sérelem összefüggésbe hozható-e alkotmányos joggal, és ha igen, a sérelem milyen súlyú. 2001-ben 1153 panaszt (az elõzõ évinél 186-tal többet) utasítottunk el azért, mert az már az iratok alapján megalapozatlannak bizonyult, illetve az abban leírt sérelem egyetlen alkotmányos joggal sem volt összefüggésbe hozható. (Ez az elutasítási okok közül a — szervi hatáskör hiánya miatti elutasítást követõ — harmadik leggyakoribb.) Tendencia ezen elutasítási ok gyakoriságában nem figyelhetõ meg, de az esetek egyötödében-egyhatodában szerepel. A nyilvánvaló alaptalanság nem feltétlenül szándékos félrevezetést jelent, vagy azt, hogy a leírt tények nem felelnek meg a valóságnak. Akkor is nyilvánvalóan alaptalannak tekintjük a panaszt, ha a leírt tények, a jogi okfejtés és a vélt vagy valós sérelem között nincs összefüggés, az nem úgy áll fenn, ahogy a panaszos levezette, esetleg a beadvány alapjául szolgáló okfejtés nincs összhangban a jogszabályi rendelkezéssel. Az is elõfordulhat, hogy a panaszost valós sérelem érte, de az alkotmányos jogát nem érintette. (Az Alkotmánybíróság már több esetben állást foglalt abban a kérdésben, hogy mely jog tekinthetõ „alkotmányos jog”-nak; így például az elmúlt évben kimondta, hogy a lakáshoz, lakhatáshoz való jog nem alkotmányos jog.) Nem tekintjük alkotmányos jog sérelmének, ha nincs a Magyar Köztársaság Alkotmányában, a Magyarországot kötelezõ nemzetközi dokumentumokban olyan jog, illetve a gazdasági, a társadalmi, a politikai rend alapelveivel kapcsolatos olyan jogosultság, amellyel a sérelem tárgya összefüggésbe hozható lenne, vagy ha a hatóság a mérlegelési jogkörének alkotmányos kereteit nem lépi át. (Esetenként nem könnyû annak elhatárolása, hogy mikor nem hozható a panaszos sérelme alkotmányos joggal összefüggésbe, és mikor nem sértették meg alkotmányos jogait. Ez utóbbi esetben a panaszügy nem elutasítással fejezõdik be, hanem az állampolgári jogok országgyûlési biztosa vagy általános helyettese vizsgálati jelentésben állapítja meg az alkotmányos visszásság hiányát.)

Az Obtv. 17. § (2) bekezdése lehetõséget ad az országgyûlési biztosnak arra, hogy — bár eljárásának valamennyi korábban vázolt feltétele adott — a panaszt ne vizsgálja ki teljes alapossággal, hanem azt — a visszásság csekély jelentõségére hivatkozással — elutasítsa. Ezzel a felhatalmazással az országgyûlési biztosok ritkán éltek, hiszen az bánthatja a panaszos érzékenységét: az a tapasztalat, hogy mindenki számára a saját sérelme a legnagyobb. 2000-ben négy, 2001-ben öt esetben utasította el az országgyûlési biztos a panaszt azért, mert annak súlyát csekélynek értékelte. Ezen a címen csak akkor utasítjuk el a panaszt, ha az eljárás alkotmányossági szempontból kifogásolható volt ugyan, de nem okozott súlyos méltánytalanságot és az érdemi döntés sem idézett elõ alkotmányos visszásságot.

2.5. A panasz elutasításának formája

A már többször hivatkozott *2/2. táblázat* mutatja, hogy 2001-ben a panaszok csaknem 85%-át elutasítottuk a korábban részletezett okokból. A *2/1. táblázatból* kiolvasható, hogy a 6517 esetben milyen formában került sor az elutasításra. Az elutasítás az esetek nagy részében, 93,2%-ában levél formájában történt, amelyben megindokoltuk, hogy az ügyben az országgyûlési biztos vagy általános helyettese miért nem járhatott el. A válaszban rendkívül nagy figyelmet szentelünk a tájékoztatásnak: a panaszost tájékoztatjuk a jogairól, esetleg kötelezettségeirõl, ezek érvényesítésének lehetõségeirõl. A tájékoztatás csak abban az esetben marad el, ha a beadványt változatlan tartalommal már többször benyújtották vagy olyan szakmai (például orvosi vagy mûszaki) kérdésekre vonatkozott, amelyek nem tartoztak az országgyûlési biztos kompetenciájába. Amennyiben a beadványból megállapítható, hogy az adott ügyben az ombudsmannak nincs eljárási jogosultsága, de más hatóságnak igen, a beadványt — a panaszos egyidejû értesítése mellett — áttettük a hatáskörrel és illetékességgel rendelkezõ szervhez. Erre 2001-ben 395 esetben (6,1%) került sor. A szükséges tájékoztatást ezekben az ügyekben is megadtuk. Mindössze 44 panaszt (0,7%) — az elõzõ évi hasonló módon történt elutasításoknak (119) alig egyharmadát — utasítottunk el jelentéssel. Erre akkor került sor, amikor az elutasítási okra az érdemi vizsgálat során derült fény; ilyen ok volt, hogy idõközben a panaszos bírósághoz fordult (esetleg éppen a hivatal gyors tájékoztatása alapján), a beszerzett dokumentumokból kiderült a panasz alaptalansága vagy az, hogy a sérelem nem hatósági vagy közszolgáltató eljárása során keletkezett, illetve a sérelem nem volt összefüggésbe hozható alkotmányos joggal. Ez utóbbitól megkülönböztetendõ, ha a vizsgálat azt állapítja meg, hogy nem történt alkotmányos visszásság. 225 panasz zárult ennek megállapításával, de errõl a későbbi fejezetekben beszélünk, mint ahogy a további 506 panaszról is, amelyekben szintén vizsgálati jelentés készült. A fennmaradó 485 panasz ügyében (az összes 2001-ben befejezett panasz 5,9%-a) az eljárást különbözõ egyéb okokból szüntettük meg. Erre az eljárás bármilyen stádiumában sor kerülhet.

2/2. számú táblázat

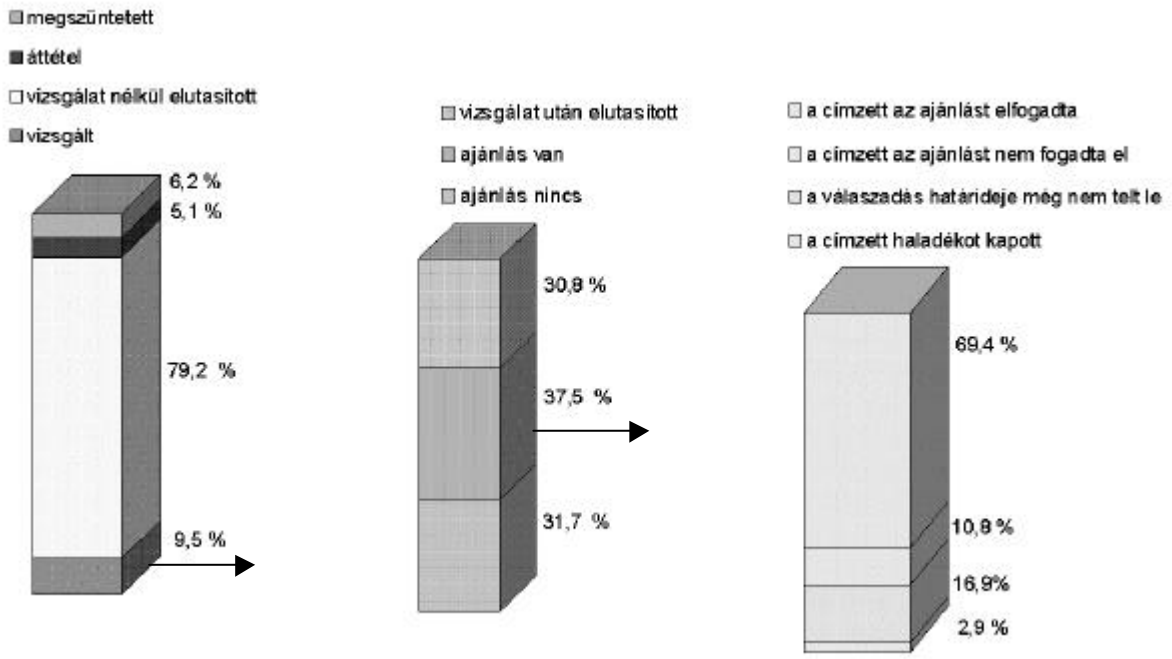
A befejezett panaszok megoszlása az elintézés módja szerint

Befejezés módja	A panasz érkezésének éve					Összesen	%
	1997	1998	1999	2000	2001		
Elutasítás							
tájékoztatással, jelentéssel	2	20	116	1281	4703	6122	79.2
áttétellel	0	0	3	47	345	395	5.1
Megszüntetés	0	13	67	123	282	485	6.3
Vizsgálattal befejezett							
alkotmányos visszásság hiányának megállapítása jelentésben	0	5	69	121	30	225	2.9
jelentés orvosolhatatlanság miatt ajánlás nélkül	0	0	0	6	4	10	0.1
megoldódott panaszra tekintettel ajánlás nélkül	0	0	14	39	16	69	0.9

Befejezés módja	A panasz érkezésének éve					Összesen	%
	1997	1998	1999	2000	2001		
más ügyben készült jelentéssel elintézve	0	3	10	22	49	84	1.1
jelentés ajánlással	0	18	45	137	74	274	3.5
jelentés ajánlás nélkül, figyelemfelhívással	0	1	16	28	24	69	0.9
Vizsgálat összesen	*0*	*27*	*154*	*353*	*197*	731	9.5
Mindösszesen	**2**	**60**	**340**	**1804**	**5527**	**7733**	100.0

2.2/a. számú ábra

A 2001-ben befejezett panaszok megoszlása az elintézés módja szerint



3. A panaszok vizsgálatának ügytípusok szerinti jellemzõi

3.1. Adó-, vám-, illeték- és pénzintézeti ügyek

Az országgyûlési biztos 2001-ben egy alkalommal, az OBH 1022/2000. ügyben vizsgálta az Állami Pénz- és Tõkepiaci Felügyelet (2001. április 1-je óta Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete) eljárását. Az e témakörben indult vizsgálatok leggyakrabban a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt indultak. Az ÁPTF tevékenységére vonatkozó vizsgálatokban általában két fõ szempont érvényesült. A vizsgálat egyrészt arra irányult, hogy mennyire volt nyilvánvaló az ÁPTF számára a jogsértés ténye, majd azt tárta fel, hogy az ÁPTF-nek voltak-e eszközei a jogsértés orvoslására.

Az országgyûlési biztosok kialakult gyakorlata értelmében a pénzintézetek és pénzügyi vállalkozások nem tartoznak sem a hatóságok, sem a közszolgáltató szervezetek közé, ezért a konkrét ügyekben csak arra terjedt ki a vizsgálat, hogy a pénzintézeti tevékenységet felügyelõ hatóság, az ÁPTF intézkedései vagy esetleges mulasztásai — a panaszokban jelzett kifogások alapján — sértették-e a pénzintézet ügyfeleinek alkotmányos jogokkal összefüggõ érdekeit. Önmagában annak ténye, hogy a panaszolt szerv nem tartozik a hatóságok vagy közszolgáltatók fogalomkörébe, tehát nem jelenti egyben azt is, hogy az országgyûlési biztos a panasz alapján, hatáskörének hiányában nem rendelhet el vizsgálatot.

Az adózással összefüggõ ügyek témakörében kell megemlíteni az országgyûlési biztos által hivatalból indított OBH 5432/2001. számú vizsgálatot. 2001. május végén a Legfelsõbb Bíróság jogerõs ítéletével zárult le az a több évig húzódó jogvita, ami a Gyermekrák Alapítvány és az APEH között zajlott a személyi jövedelemadó 1%-ának felajánlása körül. A jelentés elvi éllel állapította meg, hogy a közkiadások finanszírozásához szükséges pénzalap elõteremtése (ennek keretében az adók meghatározása), miként annak elosztása is az Alkotmányból és más jogszabályokból fakadó közhatalmi jogosultság. A személyi jövedelemadó meghatározott részének a törvényben megjelölt kedvezményezettekhez juttatása révén a magánszemély adózó maga dönt adórészének közhasznú felhasználásáról. Ezt a jogosultságot az adóztatás közhatalmi jogát és az állami költségvetés megállapításának hatáskörét gyakorló Országgyûlés törvényben ruházta át a magánszemély adózóra. Ezért, ha a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó törvényi felhatalmazás alapján gyakorolt rendelkezési joga azáltal nem érvényesülhet, mert a jogszabály hiányos, illetve félreértelmezhetõ, ez magában hordozza a rendelkezõ nyilatkozat megtételére jogosult adózó személyeknek az Alkotmányban biztosított tulajdonjogból fakadó rendelkezési jogának sérelmét, illetõleg a sérelem közvetlen veszélyét. Ennek következménye pedig az, hogy az elérni kívánt cél meghiúsulhat, az adózó állampolgárok akarata szerint a közfeladatot ellátó szervezeteken keresztül ténylegesen támogatni kívánt személyeknek pedig több alkotmányos joga is sérülhet. Veszélyeztetett alapjogok különösen a szociális biztonsághoz való jog, az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog.

A felajánlásokból nyújtott támogatás már azzal is hozzájárul a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog megóvásához, hogy csökkenti a rákbeteg gyermekes családok megélhetési gondjait. A súlyos betegséggel szükségszerûen együtt járó többletkiadások és ezzel egy idõben a gondozó családtagok keresetkiesése együttesen gyakran okozza az ilyen családok helyzetének szociális elnehezülését, olykor ellehetetlenülését.

A biztos megállapította, hogy az adójuk 1%-áról rendelkezõ állampolgárok akarata ellenére a címzettekhez el nem juttatott pénzek hiánya súlyos sérelmet okozhat, illetõleg veszélyeztetheti a ténylegesen támogatni kívánt személyeknek az Alkotmányban biztosított élethez és emberi méltósághoz, a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez, valamint a szociális biztonsághoz való jogát. Az országgyûlési biztos a vizsgálat eredményét összegezve megállapította: bár az állam lehetõvé teszi, hogy a magánszemély saját döntése alapján támogathasson befizetett adójából közhasznú feladatokat is ellátó szervezeteket, a rendelkezõ állampolgárok valóságos akarata, a jogi szabályozás hiányosságai miatt nem minden esetben érvényesülhet. Ennek következtében fennáll a jelentésben kifejtett alkotmányos jogokkal összefüggésben a sérelem közvetlen veszélye, mind az adójuk 1%-áról rendelkezõ állampolgárok, mind a kedvezményezett „kiemelten közhasznú” szervezetek, mind a ténylegesen támogatni kívánt állampolgárok tekintetében. Jogunkból ugyanis hiányzik az adójuk 1%-áról rendelkezõ állampolgárok és az általuk támogatni kívánt személyek egyes alkotmányos jogait védõ garanciális szabályozás arra az esetre, ha a közöttük közvetítõ szervezetek érdekkörében merül fel jogi hiba. Mivel az érintett alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság az adott kérdés jogi szabályozásának hiányosságára vezethetõ vissza, az országgyûlési biztos az alkotmányos jogokkal összefüggésben a jelentésben feltárt visszásság jövõbeni elkerülése érdekében indítványozta az Országgyûlésnek az 1996. évi CXXVI. törvény megfelelõ kiegészítését. Az Országgyûlés a törvényt módosította.

Az országgyûlési biztos az OBH 6389/2001. ügyben egy diákhitel-igényléssel kapcsolatos panaszt vizsgált. A Diákhitel Központ Rt. az általános szerzõdési feltételekben a Postabankot jelölte meg folyósítási intézetnek, és nem

tette lehetõvé a diákok számára a számlakezelõ bank szabad megválasztását. A vizsgálat arra keresett választ, hogy éri-e alkotmányos jogaival összefüggõ sérelem a diákhitelre alanyi jogot szerzett hallgatót azért, mert az általános szerzõdési feltételek szerint a Postabankot kell elfogadnia számlavezetõnek. A biztos leszögezte, hogy a pénzforgalomról és a bankhitelrõl szóló 39/1984. (XI. 5.) MT rendelet szerint, ha jogszabály másként nem rendelkezik, a jogi személyek és a magánszemélyek szabadon választhatják meg, melyik erre felhatalmazott hitelintézettel kötnek bankszámlaszerzõdést. Mivel a diákhitelrõl szóló jogszabály errõl nem rendelkezik, a diáknak joga van megválasztani, mely hitelintézettel köt bankszámlaszerzõdést.

Ha a Diákhitel Központ Rt. a hitelre egyébként alanyi jogot szerzett diák kérelmét az eltérõ nyilatkozata miatt elutasítja, úgy azzal sérti a jogbiztonsághoz való jogot. Azzal pedig, hogy a pénzforgalomról szóló jogszabályi rendelkezés ellenére a Diákhitel Központ Rt. meg sem kísérli az egyeztetést, a diák oktatáshoz való alkotmányos alapjogát veszélyezteti, ha az adott félévi képzésben a feltételek hiánya miatt nem tud részt venni. Az országgyûlési biztos szerint visszásság orvoslását jelentené, ha az álláspontok egyeztetéseképpen létrejönne a szerzõdés a diák eltérõ nyilatkozatával is. Ennek elõsegítése érdekében az országgyûlési biztos felkérte a Diákhitel Központ Rt. vezérigazgatóját, hogy vegye fontolóra a hallgatói hitel általános szerzõdési feltételeinek olyan módosítását, mely a hallgató számára akkor is lehetõvé teszi a hitel folyósítását, ha számlavezetõ bankként a szerzõdésben más bankot jelöl meg. A Beszámoló készítésekor a válaszadásra nyitva álló határidõ még nem telt el.

Az APEH intézkedéseivel, határozataival vagy azok elmulasztásával összefüggésben az elõzõ évekhez képest kevesebb vizsgálható panasz érkezett. Ezt valószínûleg az okozta, hogy az országgyûlési biztos évek óta következetes abban, hogy konkrét adóvitában nem foglal állást, mert az adózás rendjérõl szóló törvény szerint abban a döntés joga az adóhatóságot, a döntés felülvizsgálatának joga pedig a bíróságot illeti meg. Vizsgálat azon panaszok ügyében indult, amelyben a panaszosok az adóhatóság eljárásának, a végrehajtási eljárásnak vagy a méltányossági eljárásnak a jogszerûségét kérdõjelezték meg, de a vizsgált esetek mindegyike — mint az OBH 3768/2000., 2549/2000., 1742/2000. számú ügyek — annak megállapításával zárult, hogy az APEH eljárása az irányadó jogszabályoknak megfelelt.

Az önkormányzati adóhatóság eljárásával összefüggésben két panaszt nyújtottak be. Az OBH 2204/1999. sz. ügyben a vizsgálat az eljárási határidõ túllépését állapította meg. Ezekben az ügyekben az országgyûlési biztos fellépése az Alkotmánybíróság 72/1995. (XII. 15.) AB határozatán alapul, amely szerint: „[...] az államigazgatási eljárást szabályozó törvények nem biztosítanak sem jogorvoslati lehetõséget, sem más hatékony jogi eszközt — még a kérelemre indult eljárásokban sem — az ügyfélnek arra, hogy a közigazgatási határozat meghozatalát — a jogszabályokban elõírt elintézési határidõ huzamos idejû elmulasztása okán — kikényszeríthesse. Nincs alanyi joga a kérelmezõnek arra, hogy a közigazgatás hallgatása esetén ügyének eldöntése érdekében valamilyen jogorvoslattal élhessen. A döntés hiánya miatt nem nyújthat be fellebbezést, s nem kérhet bírósági felülvizsgálatot sem. Ezen jogorvoslati eszközök igénybevételét ugyanis a törvények csak a már meghozott határozat megtámadása céljából teszik lehetõvé. [...] A közigazgatási eljárásban az ügyintézési határidõ betartásának garanciális jelentõsége van. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás — adott esetben: az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének idõtartama — elõre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehetõ függõvé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen idõpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idõ alatt érdemi döntést hozzon. [...] Akár kérelemre, akár hivatalból indul tehát az eljárás, a közigazgatási határozat elõírt idõben történõ kiadása jogos magán- és — közvetlenül vagy közvetve — közérdeket szolgál.”

Az OBH 5987/2000. számú ügyben az országgyûlési biztos kifejtette, hogy a helyi közszolgáltatások biztosítása érdekében elengedhetetlen és nélkülözhetetlen a helyi közösségek kezdeményezõkészsége, áldozatvállalása, az önkormányzatok önálló gazdálkodása feltételeinek megteremtése. Elismerte, hogy a jogszabályok a települési önkormányzat számára lehetõséget teremtenek az önálló helyi adóztatási jog gyakorlására, s ezzel együtt a helyi adópolitika kialakítására — de ez nem jelent korlátlanságot. A konkrét ügyben a panaszos méltányossági kérelmének az elutasítását sérelmezte. A jegyzõ tájékoztatta az országgyûlési biztost, hogy a panaszos nem terjesztett elõ méltányossági kérelmet, de ha olyat elõ is terjesztett volna, úgy azt érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítania, mert a képviselõ-testület az idegenforgalmi adó fizetési kötelezettség esetén kizárta a méltányosság lehetõségét. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a jogbiztonság alkotmányos követelményével, valamint a jogorvoslathoz való alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot okozott az önkormányzat képviselõ-testülete azzal, hogy a méltányosság gyakorlásának elvi lehetõségét is kizárta, mert az adózás rendjérõl szóló 1990. évi XCI. törvény alapelvei sorában rögzíti, hogy az adóhatóság köteles méltányosan eljárni, és ha a törvényekben, illetve e törvényben meghatározott feltételek fennállnak, az adótartozást mérsékli, illetve fizetési könnyítést engedélyez.

A vám- és pénzügyõrség eljárásai a nemzetközi személy- és áruforgalom növekedésére tekintettel nagyon sok állampolgárt érintenek. A vámeljárások, a nyomozó hatósági jogkörben tett intézkedések természetesen különbözõ hátrányt vagy sérelmet is okozhatnak ügyfeleiknek. Mindezek ellenére ilyen ügyekben kevés panasz érkezett az országgyûlési biztosokhoz, így az elmúlt év során mindössze három — vámhatóságot érintõ — vizsgálatot folytattunk, és csak ezek egyikében állapítottunk meg alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot.

Ebben az ügyben a panaszos a Vám- és Pénzügyõrség Fõvárosi Parancsnokságának eljárását sérelmezte. A panaszos örökölt egy 1981-ben gyártott gépkocsit, amelynek hagyaték jogcímén történõ vámmentes vámkezelését kérte. A vámhivatal a vámárunyilatkozatot behozatali korlátozásokra hivatkozva visszautasította, a gépkocsit közvetlen vámfelügyelet alá vette és vámraktárban helyezte el. Az évekig tartó raktározás költségeit a panaszos nem tudta kifizetni, a raktári díj a gépkocsi értékét is felemésztette.

A vámkezelés jogszerû visszautasítása mellett jogszabályt sértett a vámhatóság, amikor a törvényes zálogjog biztosítása érdekében elrendelte a gépkocsi közvetlen vámfelügyeletét és vámraktárban történõ elhelyezését. A gépkocsit az örökösök jóhiszemûen szerezték meg, ezért velük szemben a közvetlen vámfelügyelet jogsértõ volt, csakúgy mint az, hogy a Vám- és Pénzügyõrség Fõvárosi Parancsnoksága késedelmesen hozott másodfokú határozatot. Az országgyûlési biztos felkérte a Vám- és Pénzügyõrség országos parancsnokát, hogy tegye meg a hatáskörébe tartozó, szükséges intézkedéseket, különösen az ügyfelek tájékoztatásának, jogi útbaigazításának javítása és az eljárási szabályok betartása tekintetében. Az érintett az ajánlásnak megfelelõen utasította a vámszerveket a jogszabályok betartására és intézkedett az ügyfelek tájékoztatásának javítására.

3.2. Állampolgársági, konzuli, idegenrendészeti és menekültügyek

Az országgyûlési biztos 1997-ben átfogó vizsgálat keretében tekintette át az állampolgárság megszerzése iránti kérelmek köztársasági elnöki döntésre történõ elõkészítésének gyakorlatát (OBH 1936/1997.). A vizsgálat során 150 állampolgársági kérelem ügyiratai, a vonatkozó jogszabályok, illetve szabályzatok áttekintése alapján szerzett tapasztalataink szerint a magyar állampolgárság iránti kérelmet benyújtó külföldi állampolgárok alkotmányos jogainak érvényesülése több szempontból sem felelt meg a jogállamiság követelményeinek. A feltárt alkotmányos visszásságok megszüntetésére az országgyûlési biztos ajánlásokat tett, amelyekben kezdeményezte, hogy a jogalkotó az alkotmányos alapismeretek vizsga letételére kötelezett személyek körét, illetve a állampolgárság iránti kérelmek intézésében közremûködõ szervek eljárását — különös figyelemmel az egyes szervek számára rendelkezésre álló eljárási határidõkre — részletesebben szabályozza. Az eljárási határidõk szabályozása kapcsán kértük, jogszabály rögzítse, hogy a Belügyminisztériumhoz beérkezett kérelmet mennyi idõn belül kell döntésre a köztársasági elnökhöz felterjeszteni.

A Belügyminisztérium Állampolgársági Fõosztálya az országgyûlési biztosnak a kérelmezõk részletes tájékoztatására vonatkozó kezdeményezéseit végrehajtotta, és azokat az idõközi átszervezés eredményeként létrejött és 2000. január 1-jétõl illetékes Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal is alkalmazza. A kérelmezõk megfelelõ tájékoztatásának eredményeként az elmúlt két évben egyetlen olyan beadványt sem kaptunk, illetve vizsgáltunk, amelyben a panaszosok a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak a honosítási, visszahonosítási kérelmek köztársasági elnöki döntésre történõ elõkészítését sérelmezték volna. A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi XXXII. törvény túlnyomórészt eleget tett azoknak a módosítási javaslatoknak, amelyeket az országgyûlési biztos kezdeményezett. Annak alapján nem köteles vizsgát tenni a cselekvõképtelen és a korlátozottan cselekvõképes személy; aki magyarországi felsõoktatási intézményben magyar nyelvû oktatásban diplomát szerzett; aki a kérelem benyújtásakor 65. életévét betöltötte és az, aki igazolja, hogy egészségi állapotának tartós és visszafordíthatatlan romlása miatt képtelen a vizsga letételére.

Teljesült az országgyûlési biztos azon ajánlása is, mely szerint az állampolgársági törvény szabályozza, hogy a belügyminiszter a honosítási, visszahonosítási kérelmeket mennyi idõn belül köteles döntés céljából a köztársasági elnökhöz elõterjeszteni. A 2001. évi XXXII. törvény 9. §-a értelmében a belügyminiszter a magyar állampolgárság honosítással vagy visszahonosítással történõ megszerzése iránti kérelemrõl szóló elõterjesztést huszonegy hónapon belül nyújtja be a köztársasági elnöknek. Az említett határidõ a kérelemnek a belügyminiszterhez érkezése napján kezdõdik, amely indokolt esetben, egy ízben három hónappal meghosszabbítható.

Az országgyûlési biztos elõször az 1998. évi tevékenységérõl szóló beszámolójában foglalkozott a Külügyminisztérium konzuli szolgálatának mûködését érintõ vizsgálati tapasztalataival, és már ekkor kezdeményezte a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok védelmérõl szóló — más szóval konzuli — törvény megalkotását. Az ajánlást a külügyminiszter elfogadta, és a törvény tervezetét is megküldte, továbbá az országgyûlési biztos 1999. évi tevékenységérõl szóló parlamenti beszámolóra a Kormány nevében válaszoló igazságügy-miniszter is ígéretet tett a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok védelmének törvényi szabályozására. Az Országgyûlés megalkotta és

2001. november 1-jén hatályba lépett a konzuli védelemrõl szóló 2001. évi XLVI. törvény, amit a konzuli szolgálat a konzuli védelem részletes szabályairól szóló 17/2001. (XI. 15.) KüM rendelettel együtt alkalmaz.

2001-ben konzuli panaszt nem vizsgáltunk, ami feltehetõen a hiányzó jogszabályok megalkotásával is magyarázható.

Az országgyûlési biztosok 1996 óta folyamatosan fokozott figyelmet fordítanak a személyes szabadság korlátozása alatt élõ külföldiek alkotmányos jogainak érvényesülésére. Vizsgálataik fõként az idegenrendészeti szabadságkorlátozás garanciarendszerének és a végrehajtás módjának alkotmányosságát érintették (OBH 6212/1998.).

Az országgyûlési biztos általános helyettese a beszámolási idõszakban az idegenrendészeti és a menedékjogi szabályok együttes alkalmazásának alkotmányosságát vizsgálta. Az Orosházi Határõr Igazgatóság közösségi szállásán tartózkodó, kollektíven az étkezést megtagadó személyek azt sérelmezték, hogy bár menedékkérõként érkeztek Magyarországra, kérelmük elbírálásáig teljes szabadságkorlátozás alatt kell élniük. A vizsgálat megállapította, hogy az étkezés megtagadásban részt vevõ menedékkérõk tartózkodási helyének engedélyezésekor az eljáró hatóságok a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Itörvény) 43. §-át, vagyis a kijelölt helyen való tartózkodás elrendelésének feltételeire vonatkozó szabályokat alkalmazták. Ennek az volt az oka, hogy a külföldiek ellen még a menedékjogi kérelem elõterjesztését megelõzõen idegenrendészeti eljárás indult, hiszen sem a beutazás, sem a jogszerû magyarországi tartózkodás feltételeinek nem tettek eleget. Az általános helyettes felhívta a figyelmet arra, hogy a menekültkénti elismerést kérõ külföldi gyakran jogellenesen lép az ország területére, személyazonosításra alkalmas okiratok, illetve egyéb jogszabályi feltételek hiányában jogtalanul tartózkodik az országban. A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény 15. § *a)* pontja alapján azonban minden menekültkénti elismerését kérõ személy jogosult személyazonosításra alkalmas, magyarországi tartózkodása jogszerûségét igazoló okmányra, vagyis az említett okmány birtokosa törvényesen tartózkodik az országban.

A menedékjogi eljárás megindulását követõen a Menekültügyi és Migrációs Hivatal a 24/1998. (II. 18.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdésének *c)* pontja alapján a menedékkérõk szálláshelyéül az idegenrendészeti hatóság által elrendelt kötelezõ tartózkodási helyet, vagyis az Orosházi Határõr Igazgatóság közösségi szállását jelölte ki. A közösségi szállás tartózkodási helyként történõ kijelölésével a Menekültügyi és Migrációs Hivatal egyúttal a menedékkérõkre irányadó személyes szabadság korlátozásáról is döntött, hiszen a közösségi szállás lakóira vonatkozó magatartási szabályok az ott élõ menedékkérõkre is érvényesek. Az illegálisan itt tartózkodó külföldiekre irányadó, kiváltképp a mozgásszabadság korlátozására vonatkozó szabályoknak a közösségi szálláson élõ azon menedékkérõkre történõ alkalmazása, akik az okmány átvételét követõen már törvényesen élnek az országban, a szabad mozgáshoz, illetve a jogállamisághoz való alkotmányos joggal összefüggésben eredményezett visszásságot.

Az országgyûlési biztos általános helyettesének álláspontja szerint azon menedékkérõk esetében, akik a menekültkénti elismerés iránti eljárás megindulását igazoló okmányt nem vették át, szintén nem az Itörvény 43. §-át kellett volna automatikusan alkalmazni, hanem elõbb az 1989. évi 15. törvényerejû rendelettel kihirdetett Genfi Egyezmény 31. Cikkében foglalt körülményeket kellett volna vizsgálni, ennek elmulasztása a jogbiztonsághoz, a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belsõ jog összhangjához való joggal összefüggésben eredményezett visszásságot, és ezzel veszélyeztette az érintettek menedékhez való jogának érvényesülését.

Az általános helyettes elvi éllel mutatott rá, hogy az idegenrendészeti, illetve a menekültügyi jogszabályok, mint a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. július 28-án elfogadott egyezmény és a menekültek helyzetére vonatkozóan 1967. január 31-én létrejött jegyzõkönyv kihirdetésérõl szóló 1989. évi 15. tvr. a generális és a speciális viszonyában vannak egymással. Az említett kapcsolatból következik, hogy az országban illegálisan tartózkodó külföldiekre vonatkozó idegenrendészeti jogszabályoknak a menedékkérõkre való alkalmazását megelõzõen azt is vizsgálni kell, hogy van-e hatályban az utóbbiakra vonatkozóan speciális jogszabályi rendelkezés. Az egyezmény szerint, az illegálisan az országban tartózkodó menedékkérõk esetében a menekültügyi hatóságnak elõször azt kell vizsgálnia, hogy a külföldi közvetlenül olyan területrõl érkezett-e, ahol élete vagy szabadsága veszélyeztetve volt, és ha engedély nélkül lépett, illetõleg tartózkodik az ország területén, akkor haladéktalanul jelentkezett-e a hatóságoknál, és kellõképpen megindokolta-e jogellenes belépését, illetõleg tartózkodását.

A menedékkérõ szálláshelyének engedélyezésérõl, illetve az ezzel összefüggõ szabadságkorlátozásáról csak a felsorolt körülmények vizsgálatát követõen, az említett eljárásra vonatkozó részletes szabályok betartásával lehet dönteni. Ennek hiánya a jogbiztonsághoz, továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belsõ jog összhangjához való joggal összefüggésben eredményezett visszásságot.

Az országban törvényesen tartózkodó menekültkénti elismerését kérõ személyre az idegenrendészeti szabályokat mindaddig nem lehet alkalmazni, amíg a külföldi itt-tartózkodása jogszerû. Amennyiben a jogalkotó az országban jogszerûen tartózkodó menedékkérõk mozgási szabadságát korlátozni kívánja, azt nem a külföldiekre általában irányadó törvényben vagy végrehajtási rendeleteiben, hanem a menedékjogról szóló törvényben kell szabályozni (OBH 6809/1998.).

3.3. Általános közigazgatási ügyek

Az 1990-es években, a polgármesteri hivatalok felállítását követõen a közigazgatási szervek szervezetrendszere átalakult, az igazgatási osztályok ügykörök szerint szervezõdtek, kisebb osztályokká alakultak át, így a jogalkalmazás számára az ún. általános igazgatás mint feladatkör megszûnt. A kialakult gyakorlat szerint az országgyûlési biztos az általános igazgatás megjelölést azokra az igazgatási feladatokra, illetve eljárásokra használja, amelyekre speciális jogszabály nem, csak az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) generális szabályai vonatkoztak. Az így meghatározott általános igazgatás körében lefolytatott biztosi vizsgálatok és a megállapított alkotmányos joggal összefüggõ visszásságok száma az elmúlt évek 100—150-et elérõ esetéhez képest 2001-ben tízre csökkent. A közigazgatási szervek gyakorlatában visszásság megállapítására vezetõ eljárási hibák fõként a garanciális szabályok megsértésébõl állnak, összetételük arányaiban nem változott. A legtöbb vizsgálat a panaszhoz való joggal, valamint a jogbiztonság elvével összefüggõ visszásság gyanúja, különösen az ügyintézési határidõk be nem tartása vagy az eljárás indokolatlan elhúzódása miatt indult. (OBH 3992/1999., 5570/2000., 2121/2001.)

A megállapított visszásságok számát illetõen második helyen áll a hatóságok azon mulasztása, amikor az országgyûlési biztos megkeresésére fél év múltán sem válaszoltak. Továbbá az is elõfordult, hogy a hatóság huzamos késedelemmel adott válasza megkerülte az országgyûlési biztos által feltett kérdéseket. Az országgyûlési biztos a válaszadás elmulasztása esetén mindig a jogbiztonság elvével összefüggõ visszásságot állapította meg. (OBH 4195/2000.)

Tipikus hiba az ügyfelek törvényben elõírt értesítésének és a határozathozatalnak az elmulasztása. E két eljárási hiba rendszerint együtt fordul elõ, mert amikor az ügyfelet nem értesítik, akkor többnyire a határozathozatal is elmarad. Az országgyûlési biztos ezeket az eljárási hibákat a jogbiztonság elvével és a jogorvoslathoz való joggal összefüggõ visszásságoknak minõsítette. (OBH 5036/2000., 4195/2000.)

Elõfordult, hogy a hatóság a tájékoztatási kötelezettségét nem teljesítette, így a jogbiztonság elvével és az emberi méltósághoz való joggal összefüggõ visszásságot okozott. Az országgyûlési biztos megállapításait és ajánlásait az érintett szervek minden esetben elfogadták. (OBH 5350/2000., 4327/2000.)

Az önkormányzati okmányirodák mûködésének kezdeti nehézségei miatt több panasz érkezett, mely a késedelmes ügyintézést kifogásolta. Az önkormányzatok 2000. január elsejétõl több, korábban a rendõrség hatáskörébe tartozó tevékenységet vettek át. A személyazonosító és lakcímkártya kiadása mellett egyre több igazolvány és hatósági engedély ügyintézését látták el az okmányirodák. Tevékenységük 2001. január 1-jétõl a forgalmi engedélyekkel kapcsolatos ügyintézéssel is bõvült. Az önkormányzatok jelentõs része saját forrásból, vagy azt is felhasználva hozott létre új irodákat az ügyfelek fogadására. A vizsgálatok megállapították, hogy az új típusú hatósági tevékenység beindításával együtt járó nehézségek ellenére az állampolgárok alkotmányos jogai általában nem szenvedtek sérelmet, de az új típusú jogalkalmazás kezdetén erre is volt példa. (OBH 1951/2000., 3875/2000.)

A lakcímváltozással kapcsolatosan is vetõdtek fel problémák, különösen olyanok, amelyek az önkormányzatok ellátási kötelezettségét is érintették. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény szerint a polgár lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének megváltozását három munkanapon belül kell bejelenteni, de ehhez szükséges a szállásadó hozzájárulása is. Gyakran okoz problémát az állampolgárok számára az, hogy amíg a lakóhelyét megváltoztató személyt a törvény kötelezi a bejelentkezésre, addig a szállásadót a hozzájárulásra semmi nem ösztönzi. Ehhez hasonlóak azok az esetek is, amikor a korábbi és az újabb lakóhely szerinti önkormányzat is az illetékességének hiányát állapítja meg valamely konkrét ügyben, mert a polgár a bejelentett címén már nem lakik, de a tényleges lakóhelyére még nincs bejelentkezve. (OBH 4330/2001.)

3.3.1. Az okmányirodák mûködésével kapcsolatos panaszok

Az OBH 1951/2000. számú ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy az elveszett okmányainak pótlása csak több munkanapját igénybe vevõ ügyintézés, többszöri sorbaállás után sikerült. A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzatok az okmányirodák mûködésének kezdeti zavarait orvosolták, a hatósági tevékenység színvonalát folyamatosan javították, ezért az országgyûlési biztos általános helyettese intézkedést nem tartott szükségesnek.

Az OBH 1373/2001. számú ügyben egy sajtóban megjelent olvasói levél alapján hivatalból indult vizsgálat, mert az ügyfél kifogásolta, hogy az új rendszámtáblával kapcsolatos tennivalóit a három alkalommal történt megjelenésekor sem tudta befejezni. A vizsgálat igazolta, hogy az okmányirodában a forgalmi engedélyekkel kapcsolatos tevékenység megkezdésekor valóban volt torlódás, de ez késõbb már nem volt jellemzõ.

Az OBH 2969/2000. számú ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy az új típusú személyazonosító és lakcímkártya kiadásához nem kapott megfelelõ tájékoztatást, és a lakcímazonosító kártyáját nem kapta meg. A

vizsgálati jelentés szerint az okmányirodák eljárása nem okozott visszásságot, és a posta sem sértett jogszabályt azzal, hogy a lakcímazonosító kártyát két sikertelen kézbesítést követõen nem kereste jelzéssel visszaküldte a feladónak.

Az OBH 3875/2000. számú ügyben az országgyûlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a jegyzõ eljárása visszásságot okozott azzal, hogy az ügyfélnek az új típusú személyazonosító igazolvány kiadására vonatkozó kérelme ügyében nem hozott határozatot.

3.3.2. Lakcímbejelentéssel kapcsolatos panasz

Az OBH 4330/2001. számú ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy sem a korábbi, sem a jelenlegi lakóhelyük szerinti önkormányzattól nem kaptak gyermekvédelmi támogatást. Az országgyûlési biztos vizsgálata megállapította, hogy visszásságot okozott a jegyzõ, amikor az új lakcímre történõ bejelentkezéshez nem fogadta el az ingatlan adásvételi szerzõdés földhivatalhoz érkeztetett példányát, hanem tulajdoni lapot kért, és éppen e bejelentkezés hiányára tekintettel tagadta meg a szociális ellátást a település lakójától.

Az országgyûlési biztos 2000 szeptemberében az OBH 3719/2000. számú ügyben hívta fel a XV. kerületi önkormányzat polgármesterét, hogy vizsgálja felül az önkormányzati lakásba történõ befogadás iránti kérelem elbírálásának jogbiztonságot sértõ végrehajtását, és kezdeményezze a 33/1999. (XI. 24.) számú rendelet módosítását. A polgármester az ajánlást elfogadta, és 2001 márciusában tájékoztatta az országgyûlési biztost, hogy az önkormányzat képviselõ-testülete a rendeletet az ajánlásnak megfelelõen 2000. december 20-án módosította, ezzel lehetõvé tette, hogy a bérlõ a gyermeke házastársát befogadhassa.

3.3.3. Anyakönyvezéssel kapcsolatos panasz

Az OBH 1751/1999. számú ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy az anyakönyvi hivatal az élettársának a tõle származó gyermekét az anya házasságának fennállására hivatkozva az anya férjének nevére anyakönyvezte, annak ellenére, hogy õ élettársként apasági elismerõ nyilatkozatot tett. Az országgyûlési biztos vizsgálata megállapította, hogy az anyakönyvi hivatal törvényesen járt el, mert az apaság vélelmének megdöntésére csak bírósági eljárásban van lehetõség.

3.4. Belvíz-, árvíz- és csatornázási ügyek

Az ebbe a heterogén ügycsoportba tartozó belvíz- és csapadékvíz-elvezetéssel, árvíz- és belvízkárokkal, csatornázással kapcsolatos ügyek a tulajdonhoz, az épített környezethez, a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot érintik leggyakrabban.

3.4.1. Belvíz- és csapadékvíz-elvezetés

Az országgyûlési biztos a belvíz- és csapadékvíz-elvezetéssel összefüggõ, jelentõs számú panaszra tekintettel OBH 2852/1999. számon átfogó vizsgálatot folytatott a témakörben. A vizsgálat 2000. december 12-én zárult, az abban foglalt megállapítások alapját az Országos Vízügyi Fõigazgatóság szakvizsgálata képezte.

A jelentés a következõkben összegezhetõ. A települési belvíz-, csapadékvíz-elvezetés feladatainak, hatósági jogkörének a jogi szabályozását alapvetõen a helyi önkormányzatokról szóló törvény, valamint a vízgazdálkodásról szóló törvény tartalmazza. Az önkormányzatok megalakulását követõ évek 1995. évig kifejezetten csapadékszegény, aszályos évek voltak. Ebben az idõszakban a települési önkormányzatok nem szembesültek a belterületi vízrendezés és vízkárelhárítás problémáival. A korábban az állam által ellátott, majd ezen idõszakban az önkormányzatokhoz telepített vízgazdálkodási feladatokat az egyes települési önkormányzatok eltérõen értékelték. Az önkormányzatok kisebb része példaértékûen fejlesztette és karbantartotta a vízelvezetõ rendszereket, azonban más településeken — és döntõen ez volt a jellemzõ — elhanyagolták ez irányú feladataikat. Jelentõs különbségek alakultak ki az önkormányzatok között, ezért a belterületi vízrendezési mûvek állapotára, a vízkár veszélyeztetettségre általános érvényû megállapítás ma nehezen adható, de inkább az a megállapítás helytálló, hogy a települési csapadékvíz-elvezetõ létesítmények kiépítettsége nem megfelelõ és a meglévõk is elhanyagolt állapotban vannak. Az 1996-tól csapadékosra forduló idõjárás felkészületlenül érte az önkormányzatok többségét, az elvezetõ rendszerek nem funkcionáltak, és a bekövetkezett károkért való esetleges felelõsségüket is igyekeztek elkendõzni, illetve másra hárítani a települések. Ugyanakkor azt is meg kell

állapítani, hogy a legutóbbi idõszakban bekövetkezett vízkárok egy része a rendkívüli hidro-meteorológiai események miatt elkerülhetetlen volt. Az elvezetõ rendszereket a viszonylag ritka elõfordulási valószínûségû csapadékterhelésre más, fejlettebb országokban sem szokták kiépíteni. Emiatt és a fentiekben említett karbantartási hiányok miatt következhettek be az évek óta jelentkezõ árvízkárok. Az önkormányzatoknak nyújtott támogatás nem tartalmazza a vízfolyásokban, vízi létesítményekben keletkezett károk fedezetét. Az ismételten jelentkezõ vízkárok miatt az önkormányzatok is — igaz, kényszerûségbõl — egyre inkább ráeszmélnek, hogy a jogszabályok által feladatkörükbe utalt vízkárelhárítási feladatokat más nem fogja elvégezni helyettük, és a legutóbbi idõben már késlekedés nélkül kezdték mentesíteni településeiket. Mindez azonban csak a szándékot és a tettrekészséget tükrözi részükrõl, hiszen sem alkalmas eszközökkel (beleértve az anyagi eszközöket is), sem megfelelõ szakmai hozzáértéssel nem rendelkeznek. A problémák megoldását nagymértékben segíti az olyan szemlélet kialakítása, amely felismeri, hogy a vízkárelhárításban meghatározó jelentõsége van a megelõzésnek, funkcióképes elvezetõ rendszer kialakításával, megõrzésével, a védekezési beavatkozások megtervezésével és szakmailag felkészült védekezõ szervezet létrehozásával, gyakorlatoztatásával. Ezen feltételek megteremtéséig az önkormányzatok a jövõben sem nélkülözhetik a kormányzati szervek, a vízügyi igazgatóságok és a katasztrófavédelmi szervek eddig is megszokott segítségét.

Az önkormányzatok gondjait az is súlyosbította, hogy gyakran a korábbi beépítés és hasznosítás jellegét indokolatlanul megváltoztatva mély fekvésû, vízjárta területeket jelöltek ki építési telekként. Az építési fegyelem lazulása vagy az elmaradt hatósági intézkedések miatt több helyen visszafordíthatatlan vagy a megelõzéshez képest aránytalanul nagy anyagi ráfordítással rendezhetõ mûszaki problémák alakultak ki. A település mûszaki jellegû ügyeiben — köztük a vízépítési ügyekben is — a jegyzõ gyakorolja a hatósági hatáskört, míg az önkormányzat költségvetését a képviselõ-testület fogadja el. A hatósági feladatok és a költségvetési elképzelések pedig nem minden esetben vannak összhangban egymással.

A hiányosságok megszüntetéséhez az állam és az önkormányzatok, illetve a képviselõ-testület és a jegyzõ összehangolt eljárására van szükség.

Az országgyûlési biztos ezen ügyeknek csak egy részében járhat el. Ezért kezdeményezte, hogy a miniszterelnök vizsgáltassa meg a jelentésben összefoglalt helyzetet, és az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságok orvoslására saját vizsgálata alapján intézkedjék. A Miniszterelnöki Hivatal közölte, hogy a feltárt visszásságok valós problémák, és tekintettel arra, hogy azok több tárca felelõsségi kompetenciájába tartoznak, a jelentést megküldték az illetékes tárcáknak a szükséges intézkedések megtétele érdekében.

A feladatok koordinációjára a KöViM közigazgatási államtitkárát kértük fel. Az FVM ígéretet tett, hogy hathatós részt vállal az önkormányzatok felszíni vízrendezési feladatainak elvégzésében.

Az Országos Vízügyi Fõigazgatóság, egyetértve a jelentésben foglaltakkal, arra az álláspontra helyezkedett, hogy a különbözõ támogatási rendszereken belül kapjanak elsõbbséget a települési vízrendezési feladatok, és ehhez megfelelõ mértékû támogatást kell biztosítani, mert sok önkormányzat a támogatás elnyeréséhez szükséges önerõvel sem rendelkezik.

A belvíz- és csapadékvíz-elvezetés tárgykörben a KöViM koordinációjával 2001. november 28-án az érintett tárcák, a KöViM, a BM, az IM, az FVM, a PM, az Országos Vízügyi Fõigazgatóság és az OBH képviselõi munkabizottsági ülést tartottak. A bizottság második ülését 2002. január 23-án tartotta, amelyen a KöViM jelezte, hogy a vízgazdálkodásról szóló törvény átfogó módosítását tervezik, és abban figyelembe veszik az országgyûlési biztos javaslatait.

Az országgyûlési biztosok 2001-ben több vizsgálatot folytattak csapadék- és belvíz-elvezetéssel kapcsolatos egyedi panaszok ügyében. A vizsgálattal érintett települések: Göd (OBH 282/2000.), Berettyóújfalu (OBH 1634/2001.), Elek (OBH 381/2000.), Budakeszi (OBH 2789/2001.), Dunakeszi (OBH 2766/1999.).

Az Egri Dobó István Vármúzeum várfaláról lefolyó csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatos OBH 2804/2000. számú panasz ügyében a Kulturális és Örökségvédelmi Hivatal Miskolci Regionális Irodáját kértük fel a probléma megoldására. A regionális iroda azonban a kezdeményezést nem fogadta el, ezért az országgyûlési biztos a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal elnökéhez fordult a szükséges intézkedések megtétele érdekében.

3.4.2. Árvíz- és belvízkárok

Az elmaradt belvíz- és csapadékvíz-elvezetési feladatok, valamint a szintén elmaradt szennyvíz-elvezetés és csatornázás fokozta az esõzésekbõl és árvizekbõl eredõ károkat. A fél országot sújtó katasztrófahelyzet jelentõs számú egyedi panaszt hozott felszínre. Ennek oka a panaszok elbírálási módjára is visszavezethetõ.

2001. évet megelõzõen a kárenyhítésekre kormányrendelet készült, melybõl adódóan az önkormányzatok többféle megoldást alkalmaztak. Egyes önkormányzatok a kormányrendelet szerint jártak el, mások a kormányrendelet felhatalmazása alapján helyi rendeletet alkottak. Néhány önkormányzat úgy döntött, hogy a szociális ellátásokról szóló helyi rendeletét kiegészíti a *vis maior* támogatásokkal. Végül volt olyan önkormányzat is, amelyik a lakáscélú támogatások-

ról szóló helyi rendelete alapján járt el. A négyféle megoldási módból következik, hogy az igények elbírálása nem volt egységes.

A Kormány 2001-ben új megoldásként a kárenyhítés kérdését kormányhatározattal kívánta rendezni. A panaszok e szabályozás sajátosságából eredtek.

Az országgyûlési biztos általános helyettese az OBH 3857/2001. számú ügyben megállapította, hogy a hatóságok eljárása nincs összhangban a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetérõl és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésrõl szóló 1999. évi LXXIV. törvénnyel, illetve az elbírálás alapját képezõ kormányhatározatokkal. Megállapította, hogy az állami feladatvállalást szabályozó törvény mellett nincs olyan jogszabály, amely egyértelmûen meghatározná, hogy milyen feltételekkel illeti meg az állampolgárokat a katasztrófasegély. Az általános helyettes felhívta a Kormány figyelmét, hogy amennyiben a *vis maior* károk helyreállítására vonatkozó eljárást nem az önkormányzatok útján kívánja megoldani, úgy az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságok kiküszöbölése érdekében célszerû a megfelelõ szintû jogszabály mielõbbi kiadása.

A Miniszterelnöki Hivatal válaszában közölte: az IM közigazgatási államtitkára jelezte, hogy az igazságügy-miniszter figyelemmel fogja kísérni a szabályozás elõkészítését. Ezzel egybehangzóan nyilatkozott az Országos Katasztrófavédelmi Fõigazgatóság is, és közölte, hogy a készülõ Nemzeti Katasztrófavédelem Stratégiája ajánlásokat, javaslatokat fogalmaz meg a bekövetkezett súlyos veszélyek, természeti csapások, katasztrófák következményeinek felszámolásához szükséges finanszírozási rendszerre. Elfogadása esetén egyszerûbb és egyértelmûbb támogatási rendszer lesz kialakítható.

A vizsgált panaszok a jogorvoslathoz, a tulajdonhoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot érintették.

Tószeg és Zalkod községek önkormányzatai az ár-, illetve belvízkárral kapcsolatos panaszok ügyében nem hoztak határozatot. (OBH 1069/2001., 2642/2000.) A kezdeményezést mindkét önkormányzat elfogadta, és a határozatokat meghozta. A csépai önkormányzatot érintõ belvízkárral kapcsolatos OBH 2281/2000. számú panasz esetén visszásságot csak azért kellett megállapítani, mert az önkormányzat az országgyûlési biztos megkeresésére elmulasztott válaszolni.

Szerep községet érintõen hivatalból indult az OBH 4281/2000. vizsgálat az ár- és belvíz okozta károk ügyében, mivel a község 134 károsultja nem kapott kárenyhítést. A település a vizsgálat lezárása elõtt a kárenyhítést utólag megkapta, majd az önkormányzat a megfelelõ döntéseket meghozta. Visszásság megállapítására nem került sor, de az országgyûlési biztos általános helyettese felhívta a polgármestert és a megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság igazgatóját a határidõk betartására és annak megkövetelésére.

Az országgyûlési biztos általános helyettese egy országgyûlési képviselõ beadványára indította az OBH 4779/2001. számú vizsgálatot a Nagyrév község lakóházaiban az árvízvédelemhez felvonuló munkagépek, szállító jármûvek által okozott rezgéskárok mint másodlagos árvízkárokra vonatkozóan. Az általános helyettes a kérdés rendezésére kezdeményezéssel élt a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatósághoz és a Közép-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatósághoz, amely nem vezetett eredményre. A kezdeményezést ezért megismételte, és egyben kérte a közlekedési és vízügyi miniszter segítségét. A miniszter erre tekintettel utasította a vízügyi igazgatóságot a kárfelmérések megkezdésére, de jelezte, hogy a közel 300 házat érintõ kárenyhítési összeget illetõen közbeszerzési eljárás is szükséges.

Jándról érkezett az OBH 3857/2001. számú árvízkárral kapcsolatos panasz, amelyben az országgyûlési biztos helyettese a szabályozást érintõ kezdeményezéssel élt a Kormánynál. Ezenkívül felkérte a megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságot és a Helyreállítási és Újjáépítési Tárcaközi Bizottságot, hogy a panaszosnak az épület bontására és újjáépítésére vonatkozó kérelmét haladéktalanul bírálják el. Felkérte a megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság igazgatóját és a közigazgatási hivatal vezetõjét is, hogy soron kívül intézkedjenek az eljárás lefolytatásáról, abban az épületkár megtérítésérõl vagy az épület bontásáról és újjáépítésérõl esetleg az épület építési szolgáltatással történõ felújításáról. A kezdeményezések a vizsgált ügyben nem vezettek eredményre, a hatóságok ennek okát a panaszos együttmûködésének hiányában látták.

3.4.3. Csatornázás

Az országgyûlési biztosok közmû-beruházásokkal kapcsolatos panaszokat is vizsgáltak. A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatások rendszerérõl szóló törvény már 1999-tõl elsõ helyen szerepelteti a támogatások igénybevételét, ha az önkormányzat szennyvíz-elvezetéssel és -tisztítással kapcsolatos feladatot old meg. A költségvetés az elkövetkezendõ években az EU-csatlakozással összefüggõ feladatként 1000 milliárd forint támogatással segíti az önkormányzati beruházások megvalósítását. Több száz településen folyik egy idõben a csatornaépítés- és szennyvíztisztító beruházás. A minisztériumok és a területfejlesztési tanácsok szakmai felkészítéssel segítik az önkormányzatokat.

Az egész országra kiterjedõ beruházásokhoz és az elõzõ évekhez viszonyítva kevesebb panasz érkezett az országgyûlési biztoshoz.

A csatornázás tárgykörében kiemelkedõ fontosságú volt a Bp. XVI. kerületi panasz, ahol ugyan a közvetlen környezet már csatornázott, de a távolabbi területrõl szállított szennyvizet a tartálykocsik itt eresztik be a közcsatornába. A vizsgálat már 2000-ben befejezõdött, de az ígéret ellenére a lakóházak közelében lévõ szennyvíz-leeresztõhelyet nem szüntették meg. Az általános helyettes az OBH 4722/2001. számú ügyben utóvizsgálatot rendelt el, melynek végén a korábbi kezdeményezést megismételte. A fõvárosi önkormányzat újabb ígéretet tett a probléma rövid határidõn belüli megoldásra.

Egy biatorbágyi panaszos kifogásolta, hogy az önkormányzat által építtetett szennyvízhálózat nem érintette az ingatlanát, bár a tervekben úgy szerepelt. A panaszos a hálózatra saját költségén rácsatlakozott, de az önkormányzat annak költségét nem térítette meg. Az OBH 4660/2000. számú kezdeményezésre az önkormányzat közölte, hogy megtéríti a 100 ezer forintot a panaszosnak. Az OBH 5625/1999. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a víziközmû-társulat annak ellenére kötelezte érdekeltségi hozzájárulás megfizetésére, hogy annak megalakításában nem is vett részt. Az országgyûlési biztos tájékoztatta a panaszost, hogy a vízgazdálkodásról szóló törvény szerint a víziközmû-társulat tagjának az érdekeltségi területen ingatlantulajdonnal rendelkezõ vagy az ingatlant egyéb jogcímen használó természetes és jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkezõ gazdasági társaságok minõsülnek, így a panaszos is tagja a társulásnak, és az érdekeltségi hozzájárulást meg kell fizetnie. Ugyanakkor felkérte a Kecskeméti Víziközmû Társulat elnökét, hogy a hasonló esetek elkerülése érdekében az érdekeltségi hozzájárulás megfizetésének kötelezettségérõl küldött értesítésben jelölje meg a hozzájárulás összegének kiszámításához szükséges adatokat, és a vonatkozó jogszabályokat, tájékoztassa az érintetteket, hogy hol, és mikor kérhetnek további információt az esetlegesen felmerülõ kérdésekre. A Víziközmû Társulat a kezdeményezést elfogadta, és a szükséges intézkedéseket megtette.

Külföldi üdülõtulajdonost érintett a révfülöpi önkormányzat döntése, amivel a szennyvízcsatorna-hálózat építéséhez a hozzájárulást a helyi lakosok és a belföldi üdülõtulajdonosok esetében 100 ezer forintban, a külföldiek esetében pedig 260 ezer forintban állapította meg. Az ügyben az okozott bizonytalanságot, hogy míg az önkormányzat alaphatározata egységesen kezelte az ingatlantulajdonosoknak juttatott kedvezményt, azt a képviselõ-testület három hónappal késõbb jelentõsen megváltoztatta, és a külföldi tulajdonosokat kizárta a támogatásból. Az OBH 792/2000. számú vizsgálata megállapította, hogy az önkormányzat határozata a jogbiztonsággal és tisztességes eljáráshoz fûzõdõ joggal összefüggõ visszásságot okozott azzal, hogy egy beruházási programon belül az ingatlantulajdonosok egy csoportját érintõ döntését indokolás nélkül megváltoztatta. Az országgyûlési biztos felhívta a polgármester figyelmét arra, hogy a képviselõ-testület hatáskörébe tartozó döntések elõkészítése során, különös tekintettel a támogatási formák módosítására, az érintettek jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jogát minden esetben érvényesítse.

3.5. Bentlakásos intézményekkel kapcsolatos ügyek

A személyes gondoskodást nyújtó intézményekben végzett vizsgálatok a tulajdonhoz, a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez, a szociális biztonsághoz, az emberi méltósághoz, a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához, valamint az egészséges környezethez fûzõdõ alkotmányos jogok érvényesülését elemezte.

Figyelemmel az átfogó vizsgálatok tapasztalataira és arra, hogy a közigazgatási hivatalok a személyes gondoskodást nyújtó ápoló-gondozó otthonok mûködési engedélyezése, valamint az elõírt ellenõrzések során általában maradéktalanul megkövetelték a jogszabályi elõírások betartását, továbbá arra, hogy az általunk folytatott átfogó vizsgálatok visszajelzései arról gyõztek meg bennünket, hogy jelentéseinket vizsgálataik során zsinórmértéknek tekintik, az egyedi panaszok gyors, hatékony és megnyugtató kivizsgálása érdekében a vizsgálatokra a területileg illetékes megyei közigazgatási hivatalok vezetõit kértük fel.

3.5.1. Fogyatékos és pszichiátriai otthonok, habilitációs intézetek

Az ezen otthonok körében folytatott vizsgálatainak során jellemzõen az intézményi ellátás szakszerûségének hiányosságait, továbbá az intézmény fenntartó fenntartással összefüggõ kötelezettségei teljesítését kértük számon (OBH 4653/2000., 3805/2000., 4608/2000., 3531/2001., 162/2000.).

A korábbiakhoz hasonlóan 2001-ben is vizsgáltunk olyan beadványt, amely az intézeti áthelyezés jogszerûségét és célszerûségét kifogásolta. Az OBH 3531/2001. számú ügyben a panaszosok a Mozgássérültek Állami Intézete Hermina úti részlegének tervezett megszüntetését sérelmezték. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a Mozgássérültek Állami Intézete az épület jellegébõl adódóan nem alkalmas szociális intézményi elhelyezésre, különösen nem mozgássérültek gondozására. Az intézet Hermina úti részlegének kiváltása évek óta szerepel a

fenntartó Szociális és Családügyi Minisztérium terveiben, mert az épület felújítása, korszerûsítése indokolatlan többletkiadásokat eredményezne. Az országgyûlési biztos szerint — egyetértve a fenntartóval — a korszerû elhelyezési lehetõségek megvalósítása csak és kizárólag egy elõzetesen kidolgozott szakmai program alapján valósulhat meg. A kapott tájékoztatás szerint az intézet és a fenntartó ezt együttmûködve, közösen végezte. Ennek során egyenként tekintették át az ellátottak helyzetét, személyes igényeit, szükségleteit, közvetlenül megbeszélve az érintett személyekkel elképzeléseiket. A vizsgálat során a rendelkezésére álló adatok alapján — az országgyûlési biztos megállapította, hogy nem sérült sem jogállamiságból fakadó jogbiztonság alkotmányos elve, sem az otthon lakóinak a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez fûzõdõ alkotmányos joga, továbbá a gondozottak szociális biztonsághoz fûzõdõ alkotmányos joga sem szenvedett sérelmet. Az ügyben eljáró szervezetek részérõl elmaradt vagy megalapozatlan intézkedést nem észlelt, ezért ajánlást nem tett.

Az OBH 4608/2000. számú ügyben az Értelmileg Sérültek és Szüleik Intézeti Országos Szövetsége (ÉSSZIOSZ) fordult beadvánnyal az országgyûlési biztoshoz. Panaszukban a Csobánkai Kraxner Alajos Speciális Foglalkoztató Otthon fenntartó váltása következtében kialakult helyzetet, a megfelelõ szakmai vezetés és a szakmai garanciák hiányát kifogásolták.

Vizsgálata során az országgyûlési biztos megállapította: megfelel a valóságnak, hogy az intézetben csökkent szakdolgozói létszám, azonban az nem az elbocsátások okán következett be, hanem önkéntes döntések következtében, ugyanis nem mindenki vállalta a közalkalmazotti jogviszonyt felváltó alkalmazotti viszonyt. Az intézet magját alkotó mentálhigiénés csoport azonban együtt maradt. Az intézményben maradt dolgozók továbbra is ugyanolyan bérezési és munkaügyi feltételek mellett láthatják el feladataikat. A hiányzó létszám mielõbbi feltöltése érdekében az intézmény vezetése folyamatosan egyeztet a területileg illetékes munkaügyi központtal. A vizsgálat megállapította, hogy az intézményben valamennyi szakmai feltétel adott ahhoz, hogy az otthon színvonalas munkát végezzen. A szakmai vizsgálat azonban több hiányosságra is felhívta a figyelmet.

Az OBH 3805/2000. számú ügy vizsgálata során derült ki, hogy még mindig tettenérhetõk a minimálisan szükséges orvosi jelenlét hiánya és ezzel összefüggésben a gyógyító és rehabilitáló tevékenység fogyatékosságai. Névtelen beadvány hívta fel a figyelmet arra, hogy a Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat fenntartásában mûködõ Pszichiátriai és Értelmi Fogyatékos Betegek Bárándi Otthona hosszúháti telephelyén a betegek gyógyszerellátása akadozik, és nem biztosított a megfelelõ szakorvosi felügyelet sem.

A fenntartó Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzatnak — az országgyûlési biztos a közigazgatási hivatalhoz intézett megkeresését megelõzõen — nem volt tudomása az intézetben kialakult helyzetrõl, mert az intézmény vezetõje azt nem jelezte. A vizsgálat tapasztalatairól készült jelentést a Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat Közgyûlése a 210/2000. (XII. 15.) MÖH számú határozatával fogadta el. A közgyûlés felhívta a vizsgálatban érintett intézmény igazgatóját arra, hogy gondoskodjon az érdekképviseleti szabályzat és a gondozási tervek elkészítésérõl, az érték- és vagyonmegõrzési szabályzat, valamint a szakmai programok átdolgozásáról, illetve az ellátottak intézményi jogviszonyára vonatkozó személyes anyagok egységes kezelésérõl. A Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat közgyûlésének elnöke 2001. február 14-én kelt tájékoztatásában közölte, hogy az intézmény vezetõje a határozatban foglalt kötelezettségeinek eleget tett. Tájékoztatást adott továbbá arról, hogy a fenntartó 22/2000. (II. 18.) MÖH határozat alapján 2001-ben 70 millió forintot biztosít a Pszichiátriai és Értelmi Fogyatékosok Bárándi Otthona teljes rekonstrukciójára.

3.5.2. Idõseket ápoló-gondozó otthonok

Az idõseket ápoló-gondozó otthonokban végzett egyedi vizsgálatok alapján megállapítható, hogy az elmúlt évekhez hasonlóan a legtöbb problémát változatlanul a megfelelõ intézményi szakdolgozó létszám hiánya, a házirendek fogyatékosságai (OBH 5966/2001.), az elégtelen mentálhigiénés gondozás (OBH 2400/1999.), az ellátás szûkös tárgyi feltételei (OBH 4687/2000.), valamint az idõs emberek ellátásával összefüggõ egyéb hiányosságok jelentik.

Az országgyûlési biztos az idõseket ápoló-gondozó otthonokban élõk helyzete témakörében indított elsõ átfogó vizsgálatát OBH 2454/1998. számon 1998 novemberében fejezte be. A megállapítások rögzítésére 1999 júniusában a témakört érintõ összefoglaló jelentésben került sor (OBH 7284/1999.).

2001-ben sikerült elvégezni a két korábbi átfogó vizsgálat utóvizsgálatát (OBH 5966/2001.). Az utóvizsgálatban azokat az intézményeket látogattuk meg, amelyek az elõzõ két vizsgálat során a legtöbb okot szolgáltatták az alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásság megállapítására. Az utóvizsgálat magába foglalta a helyszíni bejárást, az intézményi ellátás tárgyi és személyi feltételeinek áttekintését, valamint az intézeti alapdokumentumok elemzését. A helyszíni vizsgálatok elõzetes bejelentés nélkül történtek, egy napig tartottak, és valamennyi helyszínen azonos — a korábbi jelentésekben tett megállapítások alapján kialakított — szempontrendszer alapján valósultak meg.

Az intézmények és fenntartóik az országgyûlési biztos ajánlásainak túlnyomó többségét teljesítették, illetõleg jelentõs erõfeszítéseket tettek az ajánlásokban foglalt javaslatok mielõbbi megvalósítása érdekében. A változatlanul fennálló vagy részben fennmaradt hiányosságok tekintetében a korábbi ajánlásokat megismételtük, vagy új ajánlásokat tettünk. Összességében elmondható, hogy az otthonok és az OBH között a kapcsolat szoros és konstruktív, amelynek eredményeként a gondozottak helyzetében folyamatos javulás remélhetõ.

A vizsgálat több intézetben is megállapította: az otthon céljára szolgáló épületek a jogszabályi elõírásoknak nem vagy nem teljeskörûen felelnek meg, ami a gondozottaknak az egészséges környezethez, a legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez, valamint a szociális biztonsághoz való alkotmányos jogaival kapcsolatban okoz visszásságot. Az 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet a 2001. január 1-jén jogerõs mûködési engedéllyel rendelkezõ intézmények tekintetében felmentést ad bizonyos követelmények alól. Továbbra sem látszik azonban biztosítottnak, hogy az intézmények az ideiglenes mûködési engedélyek érvényességi ideje alatt — 2002. december 31-ig — a kötelezõ elõírásoknak eleget tudnak tenni.

A bentlakásos intézményekkel összefüggésben említést érdemel a tényleges társadalmi ellenõrzés általánosságban tapasztalt hiánya. A jó szándékú segíteni akarás, ha az kontroll nélküli, akár feloldhatatlannak látszó személyes konfliktusba is merevedhet. Kiemelten fontos ezért, hogy ne csak az intézmények, hanem az intézményt fenntartók is szervezzék, illetve segítsék elõ a valós társadalmi ellenõrzés lehetõségét, az idõsekkel és fogyatékos emberekkel foglalkozó társadalmi szervezetek pedig — akár az intézményekkel kötendõ együttmûködési megállapodások alapján — éljenek a civil kontroll lehetõségével.

3.6. Birtokvédelemmel kapcsolatos ügyek

A birtokvédelem körében 2001-ben 13 panasz kivizsgálását követõen készült jelentés. Az elmúlt évekhez hasonlóan ebben az évben is a beadványok többnyire a jegyzõ elhúzódó eljárását és ezzel összefüggésben az intézkedések elmulasztását sérelmezték. A birtokvédelem körébe tartozó ügyekben az országgyûlési biztosok elsõsorban a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz, továbbá a tulajdonhoz való jogra figyelemmel vizsgálták a panaszokat. Egy esetben felmerült az önkormányzati tulajdonhoz való joggal összefüggõ visszásság gyanúja. A vizsgálatokat lezáró jelentésekben nagyjából egyenlõ arányban állapították meg a biztosok a jogállamiság és az ezzel összefüggõ tisztességes eljáráshoz való joggal, a jogorvoslathoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggésben az alkotmányos visszásságot.

A hatáskör kérdésében többször felmerült, hogy a kérelem elbírálása nem jegyzõi, hanem bírói hatáskörbe tartozik. Két ügyben megállapították a jegyzõk, hogy a birtokvédelmi kérelem elbírálása az idõmúlásra tekintettel bírói hatáskörbe tartozik. Ezt a megállapításukat azonban nem foglalták határozatba, hanem arról csak levélben tájékoztatták a panaszost (OBH 4571/2000., 4439/2000.). Az országgyûlési biztos mindkét esetben megállapította az okozott alkotmányos visszásságot, és kezdeményezte hogy a jegyzõk hozzanak érdemi határozatot. Az érintett hatóságok a kezdeményezést elfogadták.

Az ügyek egy részében a kérelmek a jegyzõ hatáskörébe tartoztak, de az eljárás lezárásaként nem született határozat. A hatóságok általában eleget tesznek a Ptk.-ban foglalt kötelezettségüknek, és eljárnak a birtokvédelmi ügyben, de elmulasztják az államigazgatási eljárási törvény szabályai szerint a határozatot meghozatni.

Két esetben a hatóság megkezdte eljárását, azonban ennek eredményérõl az ügyfeleket nem tájékoztatta. Az egyik ügyben a kérelmet követõen helyszíni szemlére került sor, azonban az ügyintézõ halála után az ügyben több eljárási cselekmény nem történt (OBH 3267/2001.). A másik ügyben a kérelem — melyrõl megállapította az országgyûlési biztos, hogy tartalma szerint birtokvédelmi kérelemnek tekintendõ — elõterjesztését követõen a jegyzõ az építésügyi igazgatás szabályai szerint indított eljárást, majd megállapította, hogy az ügyre a mûemlékvédelmi hatóságnak van hatásköre. Ez utóbbi úgyszintén megállapította hatáskörének hiányát, azonban a negatív hatásköri összeütközés feloldására egyik hatóság sem tette meg az Áe. szerint szükséges lépéseket, ezért az ügy folyamata megrekedt (OBH 6141/2000.).

Az eljárást többször, például az OBH 4041/2000. és az 5937/2000. számú ügyben is tájékoztató levéllel rendezték a hatóságok. Az OBH 2888/2000. számú ügyben két panaszos egymással szemben kért birtokvédelmet a jegyzõtõl. A jegyzõ egyik kérelem tárgyában sem hozott határozatot, hanem az országgyûlési biztos megkeresését követõen a panaszosokat úgy tájékoztatta, hogy majd az országgyûlési biztos válaszának függvényében dönt a kérelmükrõl.

Elõfordult olyan eset is, amikor panaszos azért fordult az önkormányzathoz, mert szomszédjánál annyira hangosan szólt a zene, hogy panaszos és családja nem tudott pihenni. A jegyzõ négy alkalommal tartott helyszíni szemlét, ezek során megállapította, hogy a zajterhelés mértéke minden esetben megfelelt az önkormányzat vonatkozó rendeletének. Errõl a panaszost egy levélben tájékoztatta. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a kérelem tartalma szerint alkalmas lehet birtoksértés megállapítására, melynek kivizsgálását követõen határozattal kellett volna az eljárást lezárni

(OBH 2913/2000.). Az országgyûlési biztos minden esetben megállapította az alkotmányos visszásságot, és kezdeményezte a jegyzõknél az elmaradt határozatok meghozatalát. A kezdeményezésekkel az érintett hatóságok egyetértettek.

A hatóság mulasztására több ügyben a végrehajtási szakaszban került sor. A hatóságok meghozták a birtokvédelmi határozatot, de az azt követõ végrehajtási eljárással kapcsolatban állapított meg az országgyûlési biztos alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot. Az eljárás lefolytatásával, illetve a határozat meghozatalával kapcsolatban került sor visszásság megállapítására az OBH 3121/1999., valamint a 3484/2000. számú ügyben. Az elsõ esetben a birtokvédelmi határozattal kapcsolatban megállapította az országgyûlési biztos, hogy a panaszosnak a tisztességes eljáráshoz való joga sérült azzal, hogy a hatóság határozatának indokolása csak a tényállást tartalmazta, a döntés alapjául szolgáló tényleges indokolást nem. A második esetben úgyszintén nem felelt meg az alkotmányos követelményeknek annak a jegyzõnek az eljárása, aki elmulasztotta a tényállást feltárni, és meghozott határozata ellentétben állt az eljárás addigi iratanyagával.

A birtokvédelmi határozat, majd az ennek végrehajtását és pénzbírság kiszabását elrendelõ határozatokkal kapcsolatban megállapította az országgyûlési biztos, hogy az alaphatározat nem tisztázta megfelelõen a tényállást. A pénzbírságot kiszabó határozatot a kötelezett megfellebbezte, a másodfokon eljáró közigazgatási hivatal megsemmisítette a határozatot, és új eljárásra utasította az elsõ fokú hatóságot, tekintettel arra, hogy megállapította, a jegyzõ nem tisztázta kellõen a tényállást. Az országgyûlési biztos a másodfokú hatóság eljárásával egyetértett (OBH 5860/2000.). Az országgyûlési biztos mindhárom esetben felhívta az érintett hatóságok figyelmét az eljárási jogszabályok betartására.

Visszásságot állapított meg az országgyûlési biztos akkor is, amikor a jegyzõ a határozatával birtokvédelemben részesített a panaszost, azonban — mivel a birtoksértõ a kötelezésnek nem tett eleget — a panaszos kérelmét követõen nem rendelte el a végrehajtást (OBH 3354/2000.). Az országgyûlési biztos kezdeményezte a végrehajtási eljárás határozattal történõ lezárását, mellyel az érintett egyetértett.

Minden esetben megállapította az országgyûlési biztos a jogállamiság és az abból eredõ jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggõ visszásságot, amikor az eljárás elhúzódása miatt — a jegyzõ nem zárta le eljárását határozattal — nem fejezõdött be az eljárás az államigazgatási eljárási törvényben elõírt határidõn belül, valamint nem történt intézkedés sem az ügyintézési határidõ meghosszabbítására, sem az eljárás felfüggesztése iránt.

Csak a késedelmes válaszadással összefüggõen állapított meg alkotmányos visszásságot az országgyûlési biztos abban az esetben, amikor a panaszbeadvány kivizsgálása alatt a panaszos meghalt, ezért az eljárás folytatása okafogyottá vált (OBH 5263/2000.).

A panaszos birtokvédelmet kért a hatóságtól, majd miután a jegyzõ kötelezte panaszost és szomszédait az eredeti állapot helyreállítására, beadvánnyal fordult a Polgármesteri Hivatal Mûszaki és Környezetvédelmi Osztályhoz. Az Osztály azzal utasította el a kérelmet, hogy a birtokvédelmi eljárás folyamatban van. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a környezetvédelmi panasz a birtokháborítás okaként szorosan az eljáráshoz kapcsolódott, ezért tévedett a hatóság amikor a másodjára benyújtott kérelmet nem vizsgálta, hanem elutasította. A két kérelmet ugyanis egy eljárásban kellett volna elbírálni (OBH 3121/1999.).

Az önkormányzati tulajdonhoz való joggal összefüggésben állapított meg visszásságot az országgyûlési biztos abban az esetben, amikor az önkormányzat tulajdonában álló útról a jegyzõ a tulajdonosi jogokat gyakorló önkormányzat döntésének hiányában rendelkezett (OBH 2888/2000.).

3.7. Büntetõügyek

Általános tapasztalat, hogy a bûncselekmény sértettje (áldozata) igényli, hogy a büntetõeljárást a nyomozó hatóság eredményesen folytassa le, az elkövetõ büntetõjogi felelõsségre vonása ne maradjon el, szolgáltassanak számára igazságot, kapjon megfelelõ »elégtételt« az elszenvedett sérelmeiért, a büntetõeljárás alá vont személy (gyanúsított, elítélt) pedig a büntetõ-eljárásbeli jogainak maradéktalan érvényesülését igényli. Különösen fontosnak tartja az állampolgár, hogy a nyomozás, illetve az egész büntetõeljárás törvényes és szakszerû legyen.

A büntetõeljárásokkal kapcsolatos állampolgári panaszok vizsgálata az elmúlt évben is kiemelt helyet foglalt el a korábban hivatalban volt országgyûlési biztos, majd az év közben hivatalba lépett országgyûlési biztos általános helyettese tevékenységében.

Az országgyûlési biztos általános helyettese arra törekedett, hogy minél több, az elõzõ évekrõl áthúzódó hátralék kerüljön ledolgozásra. 2001-ben e témakörben 109 vizsgálat fejezõdött be. Ez abszolút számban nem, de arányaiban meghaladta a 2000-ben hasonló témakörben befejezett vizsgálatok arányát.

A legtöbb panasz a rendõri nyomozó szerveket érintette (OBH 2327/2000.). Voltak, akik csak az ügyészi szervek döntéseit sérelmezték (OBH 1043/2000., 3021/2000., 5081/2000.). Több panaszos egyszerre kifogásolta a rendõrség

és az ügyészség eljárását (OBH 2024/2000., 2321/2000., 2674/2000.). A vám- és pénzügyõrség (OBH 3646/1999.), illetve a vám- és pénzügyõrség és a rendõrség nyomozó hatóságának eljárását egyszerre érintõ panasz is volt (OBH 3800/1999.). Egyes ügyek jelentéssel zárultak annak ellenére, hogy az országgyûlési biztos a bíróságok tevékenységének vizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel, mert abban az elõzetes letartóztatás elrendelését vagy a fenntartást sérelmezték (OBH 2396/1999., 3277/1999., 2096/2000.).

I. A bûncselekmények áldozatai, sértettjei sérelmezték a jogbiztonság érvényesülését garantáló jogszabályi elõírások mellõzését, a nyomozások sikertelenségét, megszüntetését, megtagadását, a büntetõ-feljelentés írásba foglalásának megtagadását, a feljelentés alapján való intézkedés elmulasztását, az eljárások idõbeli elhúzódását, a lefoglalás elrendelését vagy megszüntetésének hiányát, végül a tájékoztatás elmaradását. Sokan sérelmezték a sértettek közül, hogy az ügyükben eljáró hatóságok nem tartották be a jogszabály elõírásait. (OBH 3649/2000.)

Az országgyûlési biztosok a jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmét állapították meg az OBH 2627/1999., az 1881/2000. és a 3881/2000. számú ügyekben. A rendõrségi nyomozó hatóság eljáró tagja és annak közvetlen parancsnoka nem gondoskodott a nyomozás megszüntetése, illetve felfüggesztése ellen a jogosult által elõterjesztett, törvényi elõíráson alapuló panasz elbírálásáról, vagyis a panaszt nem küldte meg az ügyészségnek. A másik esetben a rendõri szerv a panasz elbírálásához szükséges iratokat csak több hónapos késedelemmel küldte meg az ügyészségre. Tekintettel arra, hogy a vizsgálat során az illetékes szervek a mulasztást pótolták, a biztosok nem éltek ajánlással, csak felhívták a vezetõk figyelmét a jogorvoslati kérelmek jogszabályoknak megfelelõ elbírálására. Ez utóbbi ügyben a helyettes biztos csak azért nem kezdeményezett fegyelmi eljárást, mert beállt az évülés.

Az OBH 3730/1999. és az OBH 5081/2000. számú jelentésben ugyancsak rámutattak a jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog megsértésére. A nyomozó hatóság nem kísérelte meg a nyomozást megszüntetõ határozatot a feljelentõnek a hatóság által is ismert tartózkodási helyére kézbesíteni. Az ügyész pedig a legfõbb ügyészi utasítást figyelmen kívül hagyva a határozatot nem tértivevénnyel kézbesíttette. A biztosok nem éltek ajánlással, mert a vizsgálat során a szervek vezetõi megtették a szükséges intézkedéseket.

A jogszabályokban elõírt határidõk figyelmen kívül hagyására is volt példa a beszámolási idõszakban. Az országgyûlési biztos álláspontja szerint a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásság keletkezik, és a jogorvoslathoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét is magában rejti, ha a nyomozó hatóság a nyomozást a jogszabályban elõírt határidõt jelentõsen túllépve, több hónapos késéssel tagadja meg és kézbesíti az errõl szóló döntést a feljelentõnek. Ezért az OBH 2327/2000. számú ügyben fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezte a Monori Rendõrkapitányság vezetõjénél. A címzett az ajánlásnak eleget tett, a mulasztó ügyintézõt megrovásban részesítette. Az OBH 2469/2001. számú ügyben az általános helyettes a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének tekintette, hogy a rendõrség csak jelentõs késedelemmel hajtja végre a szükséges nyomozási cselekményeket. Csorbul a jogbiztonság követelménye minden olyan esetben, amikor az ügyészség a panaszok elbírálása során jelentõsen túllépi az eljárási határidõket. Az általános helyettes a rendõrség eljárásával összefüggésben nem tett ajánlást, mivel a törvényességi felügyeletet ellátó ügyészi szervek megtették a szükséges intézkedéseket, a panaszban érintett büntetõeljárás pedig még folyamatban volt jelentése írásba foglalásakor. Nem mellõzte viszont a Budapest II. és III. Kerületi Ügyészség vezetõjének figyelmét felhívni a büntetõeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényben (Be.) rögzített eljárási határidõk betartására. A határidõk betartásával függ össze az OBH 1504/2000. számú eset is, amikor a rendõrség azzal okozott visszásságot, hogy nem tett elõterjesztést az ügyészségre a nyomozás határidejének meghosszabbítására. Az országgyûlési biztos mégsem élt ajánlással, mert a rendõrkapitány az intézkedéseket pótolta.

Kiemelt jelentõségû volt és a jövõben is példaértékû az országgyûlési biztos helyettesének az OBH 3649/2000. számú jelentése, mert abban kiemelte, hogy a titoktartalmat nélkülözõ információ államtitokká, szolgálati titokká minõsítése, ennélfogva egy nyomozás egészének titkosítása sérti az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény elõírásait, és különösen a védekezéshez való jog tekintetében megnehezíti az eljárási garanciák érvényesülését, ezzel veszélyezteti a jogbiztonságot. A biztos felkérte a legfõbb ügyészt, hogy tegye meg a visszásság orvoslásához szükséges intézkedéseket. A legfõbb ügyész közölte, hogy elviekben egyetért, de a titkossá minõsítést a feljelentõ végezte, és az eljárás során nem volt mód az államtitkot képezõ és a nyílt iratok elkülönítésére. A mulasztásra azonban felhívta a fõvárosi fõügyész figyelmét. A biztos elfogadta a legfõbb ügyész válaszát.

A gyermekek, fiatalkorúak „védtelensége” miatt megállapította az országgyûlési biztos a gyermek megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez való joggal összefüggésben az alkotmányos visszásságot az OBH 1520/2000. számú jelentésében. Az alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot az okozta, hogy a nyomozó hatóság a panaszos fiatalkorú gyermekét rövid úton idézve, a szülõ értesítése és a kihallgatáson való jelenléte nélkül hallgatta ki tanúként, vagyis nem tett eleget a Be. 112. § (6) bekezdésében foglaltaknak. Ezenkívül a rendõri szerv a fiatalkorú tanúról — jogszabálysértõ módon — fényképfelvételt készített, ami az országgyûlési biztos megítélése szerint felvetette a személyes adatok védelméhez való jog sérelmének gyanúját. Ez utóbbi körülményre tekintettel az országgyûlési biztos felkérte az adatvédelmi biztost az ügy további vizsgálatára. A feltárt alkotmányos joggal összefüggõ visszásság ellené-

re az országgyûlési biztos nem tett ajánlást, mert a budapesti rendõrfõkapitány a vizsgálat során elrendelte a rendõri állomány oktatását. Az országgyûlési biztosok olyan beadványokat is vizsgáltak, amelyekben a sértettek a nyomozások sikertelenségét kifogásolták (OBH 2132/1999., 2158/1999., 3956/1999., 1505/2000., 2024/2000.). Ilyen ügyekben azonban csak kivételesen állapítottak meg visszásságot, mert abból indultak ki, hogy nem büntetõügyben eljáró hatóságok, így nincs lehetõségük az ügyek ténybeli alapjainak vizsgálatára és a bizonyítékok mérlegelésére. Ha nem merült fel annak gyanúja, hogy a nyomozó hatóság a mérlegelési jogkörben eljárva alkotmányos elveket vagy jogokat sértett, úgy a nyomozás megszüntetésének vagy megtagadásának, továbbá az ezen határozatok elleni panaszok ügyészségi elutasításának megalapozottságát nem vitatták. (OBH 2305/1999., 1516/1999., 5469/1999.) Az OBH 2011/2000. számú jelentésében azonban az általános helyettes rámutatott, hogy a panaszosok által sérelmezett nyomozásmegszüntetést és a határozat ellen benyújtott jogorvoslati kérelem elutasítását ugyan tartalmilag nem vonhatja kétségbe, de a jogbiztonság követelményével összefüggõ visszásságot okozott az a körülmény, hogy a határozatokban elírás folytán a bûncselekmény megnevezéseként egyszer csalás, máskor sikkasztás szerepelt. Ezért felhívta a fõügyész figyelmét arra, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel tegye meg a szükséges intézkedéseket a hasonló esetek elkerülésére.

Az OBH 2024/2000. számú ügyben az általános helyettes hivatalból indított vizsgálatot, és megállapította, hogy visszásságot okoz a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a nyomozó hatóság, ha a nyomozást anélkül tagadja meg, hogy megvizsgálná: a feljelentett cselekmény alkalmas-e valamely szabálysértési tényállás megállapítására. Ajánlást azonban nem tett, mert megfelelõnek tartotta a legfõbb ügyész azon intézkedését, amit a mulasztás jövõbeli elkerülésére tett.

Egyes panaszosok elfogadhatatlannak tartották, hogy a nyomozó hatóság a feljelentésük alapján nem tett semmilyen intézkedést. Nem indított eljárást, a feljelentéssel nem foglalkozott vagy azt nem is foglalta írásba. (OBH 1235/1999., 5662/2000., 3547/2001.). Ezek a panaszok rendszerint megalapozottak voltak, és a biztos csak akkor mellõzte a visszásság megállapítását (OBH 4566/2000.), ha a beszerzett információ alapján a tényállás nem volt tisztázható. Az OBH 1235/1999. számú jelentésében a biztos rámutatott, hogy súlyos visszásságot okoz a rendõrség, ha a feljelentés alapján nem indít sem büntetõ-, sem szabálysértési eljárást, és mulasztása észlelését követõen sem tesz semmilyen érdemi intézkedést. A biztos felhívta a Veszprém megyei rendõrfõkapitányt, gondoskodjon arról, hogy a jövõben a feljelentések esetén indítsák meg a szükséges eljárást és tegyék meg az egyéb indokolt intézkedéseket. A címzett az ajánlásnak eleget tett.

Az OBH 5662/2000. számú jelentésében az országgyûlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a BRFK XIV. Kerületi Rendõrkapitányság a panaszos feljelentése alapján nem rendelt el nyomozást és nem hozott nyomozást megtagadó határozatot sem. Ezzel sérült a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog. Ezért felhívta a kapitányságvezetõ figyelmét, hogy a büntetõfeljelentések tárgyában a jövõben indítsanak eljárást és hozzanak alakszerû — megtámadható — határozatot. A kapitány a jelentésben foglaltakat elfogadta. Ugyancsak a szóban forgó alkotmányos követelmény, illetve jog sérelmét tárta fel az általános helyettes az OBH 3547/2001. számú jelentésében. Megállapította ugyanis, hogy a Soltvadkerti Rendõrõrs ügyeletese nem foglalta írásba az õrsön megjelent személy feljelentését, hanem öt nappal késõbbi idõpontra visszahívta a feljelentés megtétele céljából. Az ügyben csak azért nem tett ajánlást, mivel a Bács-Kiskun megyei rendõrfõkapitány fegyelmi eljárást kezdeményezett a mulasztó rendõrökkel szemben.

Több panaszos kifogásolta az általa kezdeményezett büntetõeljárás elhúzódását (OBH 447/2000., 6086/2000.). Ezek általában megalapozatlan panaszok voltak, mert az országgyûlési biztosok szerint önmagában nem okoz alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot a nyomozás elhúzódása, ha annak oka az ügy kivételes bonyolultsága, továbbá ha az eljárást a jogszabályok betartásával úgy hosszabbítják meg, hogy az nem sérti a panaszos egyéb érdekét. Az OBH 3646/1999. számú jelentésében sem állapított meg visszásságot az országgyûlési biztos annak ellenére, hogy a panasszal érintett büntetõeljárás idõben valóban elhúzódott. Ennek az volt az oka, hogy a büntetõeljárás tárgyát képezõ, a vádirat szerint legalább 150 gépkocsi és tanú felkutatása, majd lefoglalása, illetve a tanúk kihallgatása, továbbá az ügyben elrendelt pótnyomozás lefolytatása idõigényes volt.

Az OBH 6006/1999. számú jelentésében viszont úgy ítélte meg az országgyûlési biztos, hogy a nyomozó hatóság mulasztásai — így: a panaszos címének téves rögzítése, ügyviteli szabályok figyelmen kívül hagyása, nyomozati cselekmények foganatosításának elmaradása — az eljárás jelentõs és indokolatlan elhúzódásához vezetett. Ezért az országgyûlési biztos felkérte a XIII. kerületi kapitányt, hívja fel munkatársainak figyelmét valamennyi bizonyítási eszköz felkutatásának, a nyomozási cselekmények gyors elvégzésének, így a történeti tényállás tisztázásának szükségességére. A címzett az országgyûlési biztos ajánlását elfogadta. Az országgyûlési biztos álláspontja szerint az OBH 6086/2000. számú ügyben is fennállt az alkotmányos joggal összefüggõ visszásság, mert a nyomozó hatóság nem a tõle elvárható intenzitással és a nyomozás indokolatlan elhúzásával végezte munkáját. Az ügyben mégsem tett ajánlást. Vizsgálata idõpontjára ugyanis beállt az egyéves elévülési határidõ, melynek eltelte után a mulasztó nyomozóval szemben nem lehet fegyelmi felelõsségre vonást kezdeményezni.

Az OBH 447/2000. számú ügyben ugyancsak megállapította az országgyûlési biztos a jogbiztonság, továbbá a tulajdonhoz való jog csorbulását, mert a nyomozó hatóság az eljárását rendkívüli mértékben és indokolatlanul elhúzta.

Néhány sértett a büntetõeljárás során végrehajtott lefoglalást vagy annak megszüntetése mellõzését sérelmezték (OBH 3646/1999., 447/2000., 4986/2000.). Az egyik ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy a Vám- és Pénzügyõrség Heves Megyei Nyomozó Hivatala több éve lefoglalta családja két gépkocsiját, és azokat, valamint további egy gépkocsijukat többszöri panasza ellenére sem kapták vissza. Az országgyûlési biztos jelentésében rámutatott arra, hogy a büntetõeljárásról szóló törvény azon elõírásai, melyek szerint a törvényben meghatározott esetekben a lefoglalást foganatosítani kell, és az idõbeli korlátozás nélkül fenntartható mindaddig, amíg arra az eljárás érdekében szükség van, általában hátrányos helyzetbe hozza a lefoglalás elszenvedõjét — aki nem feltétlenül a bûncselekmény terheltje —, mivel általa ellenõrizhetetlen, és akár korlátlan ideig fennálló körülményektõl teszi függõvé a kényszerintézkedés idõtartamát. A törvény rendelkezése tehát — amely az egyébként kizárólagos bírói hatáskörbe tartozó tulajdoni kérdések eldöntésére kötelezi a nyomozó hatóságot — nem aggálytalan, adott esetben a tulajdonhoz való alkotmányos joggal összefüggésben visszásséghoz vezet. A lefoglalás szükségességének idõbeni korlátozása, illetve a nyomozó hatóságtól független hatóság általi rendszeres idõközönként történõ felülvizsgálata iránt korábban tett biztosi ajánlást a címzettek nem fogadták el. Ezekre, valamint arra tekintettel, hogy a panaszban szereplõ gépkocsikat a panasz elõterjesztõjétõl foglalták le, de õ azt bûncselekmény gyanúsítottjától vette át, az országgyûlési biztos nem zárta ki, hogy a panaszos vélt vagy valós tulajdonjogát érintõ visszásságként értékelhetõ. Ebben a vonatkozásban azonban az országgyûlési biztos nem folytatta vizsgálatát, mivel a visszásság orvoslására nem volt további eszköze. A panasz ezen részének további vizsgálatát hatáskör hiánya miatt azért is mellõzte, mert az ügy idõközben bírói szakba került.

Máskor a panaszos a Vám- és Pénzügyõrség Fõvárosi Nyomozó Hivatala ellen terjesztett elõ beadványt, mert a több éve édesapjától helybenhagyással lefoglalt személygépkocsi lefoglalását a nyomozó hatóság nem szüntette meg. Az országgyûlési biztos az ügyben azért állapított meg visszásságot, mert a nyomozó hatóság az eljárását rendkívüli mértékben és indokolatlanul elhúzta, ami veszélyeztette a szóban forgó, lefoglalt gépkocsi tulajdonjogának tisztázását. A biztos kezdeményezte, hogy a legfõbb ügyész rendelje el a nyomozás mielõbbi befejezéséhez és a panaszos birtokában levõ lefoglalt gépkocsi tulajdonjogi helyzetének tisztázásához szükséges intézkedések megtételét, továbbá, hogy tisztázza a lefoglalt gépkocsi tulajdonjogát. A legfõbb ügyész szerint a nyomozás hamarosan befejezõdik, ám addig a gépkocsi csak a Vám- és Pénzügyõrség hozzájárulásával idegeníthetõ el. A feltárt alkotmányos joggal összefüggõ visszásság miatt pedig a felelõs személyt „feddés” fegyelmi büntetésben részesítette parancsnoka.

Az országgyûlési biztos általános helyettese viszont mellõzte a tulajdonhoz való jog sérelmének megállapítását az OBH 4986/2000. számú ügyben. Beadványában a panaszos azt kifogásolta, hogy a magánforgalomban vásárolt személygépkocsiját az eredetvizsgálatot követõen a rendõrség lefoglalta. Az országgyûlési biztos általános helyettese jelentésében rámutatott arra, hogy a panaszos a lefoglalt gépkocsi vásárlása során nem járt el körültekintõen, nem gyõzõdött meg a forgalmi engedélyben lévõ motorszám és a gépkocsiba beépített motor gyártási számának azonosságáról, vagyis nem szerezte meg a gépkocsiba beépített, bûncselekménybõl származó motor tulajdonjogát.

Volt olyan beadvány is, melyben a panaszos sérelmezte, hogy a nyomozó hatóságtól nem kapott tájékoztatást az általa kezdeményezett büntetõeljárás állásáról. Az OBH 403/1999. számú ügyben azonban az országgyûlési biztos nem találta megalapozottnak a panaszt, vagyis azt, hogy a panaszost a Bátonyterenyei Rendõrkapitányság nem tájékoztatta a feljelentés-kiegészítés, majd a nyomozás elrendeléséről. A Be. ilyen kötelezettséget nem ír elõ a nyomozó hatóságnak. Bár a panaszos nem sérelmezte, az országgyûlési biztos mégis megállapította az ügyben azt, hogy a panaszos által kezdeményezett és elrendelt nyomozást idõközben felfüggesztették, de az arról szóló határozatot nem kézbesítették a panaszos mint feljelentõ részére. Ezzel sérült a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog. Ajánlással azért nem élt az országgyûlési biztos, mert idõközben a nyomozást megszüntették, vagyis okafogyottá vált a panasz.

II. A beszámolási idõszakban sokszor fordultak az országgyûlési biztos hivatalához a büntetõeljárás gyanúsítottjai vagy azok védõi, esetleg hozzátartozói. A legtöbb panaszt az ügyre irányadó szabályok figyelmen kívül hagyása miatt terjesztették elõ a terheltek, de volt panasz a lefoglalás, a nyomozás elrendelése, bûnügyi nyilvántartásba vétel, az elkövetõ személyazonosságának hibás megállapítása, a nyomozás elhúzódása, sõt törvénysértõnek tartott fogva tartás miatt is.

A vonatkozó jogszabályok mellõzését a következõ körben sérelmezték: nyomozást megszüntetõ határozat kézbesítésének elmaradása (OBH 2225/2000.), ügyészségre címzett beadvány elbírálásának elmulasztása (OBH 3963/2000., 3021/2000.), a panasz késedelmes elbírálása, gyermekkorú személy elkövetõként való meghallgatása szülõi jelenlét nélkül (OBH 5919/1999.), a nagykövetség kötelezõ értesítése a külföldi állampolgár fogva tartásáról (OBH 3330/2001.), motozásra, vallomások jegyzõkönyvbe foglalására vonatkozó szabályok mellõzése (OBH 3343/2000.), õrizetbe vétel során követendõ elõírások figyelmen kívül hagyása (OBH 347/1999., 3800/1999.).

Az OBH 2225/2000. számú ügyben az általános helyettes folytatott vizsgálatot. Megállapította, hogy a panaszosnak a rendõrség nem kézbesítette az ellene folytatott nyomozás megszüntetéséről szóló határozatot. Ezzel a rendõri szerv

közvetlenül veszélyeztette a jogorvoslathoz való jog érvényesülését, és alkotmányos visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. Ezért az általános helyettes felkérte a belügyminisztert, hogy fontolja meg a bûnügyek rendõrségi nyomozásáról szóló 40/1987. BM utasítás kézbesítésre vonatkozó szabályainak kiegészítését. A belügyminiszter az ajánlást nem fogadta el, mert szerinte a rendõrség iratkezelési szabályzata tartalmazza a kézbesítésre irányadó szabályokat. Az általános helyettes a belügyminiszter álláspontját tudomásul vette, és felhívta az ügyben érintett budapesti rendõrfõkapitány figyelmét az iratkezelési szabályok maradéktalan betartására.

Az országgyûlési biztos is megalapozottnak minõsítette az OBH 3963/2000. számra iktatott panasz azon részét, amelyben a panaszos azt kifogásolta, hogy a fia ellen folyamatban volt büntetõeljárással kapcsolatban elõterjesztett beadványát az ügyészség késedelmesen bírálta el. Az országgyûlési biztos rámutatott, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggõ visszásságot okoz, ha az ügyész nem hoz rövid idõn belül érdemi döntést annak ellenére, hogy az elbíráláshoz szükséges iratok teljes egészében rendelkezésére állnak. Ajánlást nem tett, mert a vizsgálat során a legfõbb ügyész figyelmeztette a mulasztó ügyészt az ügyintézési határidõk szigorú betartására. Az OBH 3021/2000. számú ügyben az okozott alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot, hogy az ügyészség — az ügyviteli szabályok téves értelmezése miatt — a más ügyészség kijelölése iránti kérelmet, indítványt nem „egyéb" büntetõiratként iktatta, vagyis a jogosulttól származó kérelmet nem így, hanem igazgatási ügyként tartotta nyilván. Ez pedig oda vezetett, hogy a büntetõeljárás alá vont személy kérelmét nem bírálták el. Ebben az ügyben sem tett azonban ajánlást az országgyûlési biztos, ugyanis saját hatáskörében a Fõvárosi Fõügyészség vezetõje felhívta a Nyomozás Felügyeleti Osztály dolgozóit az ügyviteli szabályok ismételt áttanulmányozására, az Ügykezelõ Iroda alkalmazottjait pedig ügyviteli vizsga letételére kötelezte. Ezenkívül a Legfõbb Ügyészség felhívta a Fõvárosi Fõügyészséget, hogy a büntetõeljárás során elõterjesztett, más ügyészség kijelölésére vonatkozó kérelmeket a jövõben „egyéb" megjelöléssel büntetõügyként iktassák.

Nem találta jogosnak az országgyûlési biztos azt a panaszt, melyben a szülõ azt sérelmezte, hogy gyermekkorú fiát szülõi jelenlét nélkül hallgatta meg a rendõrség bûncselekmény elkövetõjeként. Az OBH 5919/1999. számú jelentése szerint megállapítását arra alapozta az országgyûlési biztos, hogy a gyermekkorú meghallgatása a törvényi elõírásoknak megfelelt, mivel azon — a törvényes képviselõk sikertelen értesítését követõen — részt vett a gyámhatóság által kirendelt gondnok.

Az OBH 3330/2001. számú ügyben az elõzetes letartóztatásban lévõ lengyel állampolgár a Lengyel Köztársaság Budapesti Nagykövetsége útján terjesztett elõ panaszt, mert sérelmezte, hogy elõzetes letartóztatásba helyezéséről a rendõrség nem értesítette haladéktalanul a nagykövetséget. A vizsgálat megállapította, hogy a nyomozó hatóság eljáró tagja valóban nem tett eleget a jogszabályban elõírt kötelezettségének, mert a nyomozás elrendeléséről, felfüggesztéséről vagy megszüntetéséről, valamint a külföldivel szemben alkalmazott személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedésekről — a szolgálati út betartásával — haladéktalanul tájékoztatnia kellett volna az illetékes nagykövetséget. Ez sértette a jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Az OBH 3343/2000. számú jelentésében arra mutatott rá az országgyûlési biztos általános helyettese, hogy a jogbiztonság követelményével, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz, ha a nyomozó hatóság a motozás foganatosításáról nem készít jegyzõkönyvet, és a megmotozott személyt nem oktatja ki jogorvoslati jogosultságára. A panaszos és felesége által elõterjesztett beadvány szóban forgó része tehát jogos volt. Ajánlással mégsem élt az országgyûlési biztos általános helyettese, tekintettel arra, hogy a szükséges intézkedést idõközben a helyettes legfõbb ügyész megtette. Nem állapított meg alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot a helyettes biztos a panasznak a vallomások jegyzõkönyvbe foglalásával kapcsolatos részeiben. A tanúk vallomásának megfelelõ jegyzõkönyvezésére abból következtetett a helyettes biztos, hogy sem a tanúk, sem a kihallgatások jelentõs részén jelen volt védõ nem tett a jegyzõkönyvek tartalmára észrevételt. Rámutatott a helyettes biztos arra is, hogy a folytatólagos gyanúsított kihallgatás során a nyomozó hatóság által feltett kérdésekre adott válaszok egy része ugyan az ügyész által diktált szövegezéssel került a jegyzõkönyvbe, de az nem befolyásolta az eljárás eredményét, a panaszos érdekeit nem sértette.

Az õrizetbe vétel során követendõ elõírások figyelmen kívül hagyását sérelmezte a rendõrség által õrizetbe vett panaszos ügyvédje az OBH 347/1999. számú ügyben, az OBH 3800/1999. számra iktatott panaszban pedig maga az õrizetbe vett személy. Az elsõ ügyben az országgyûlési biztos készített jelentést. Megállapította, hogy sérül a jogbiztonság követelménye, ha a nyomozó hatóság a tanúként idézett és kihallgatott személyt a terhére rótt bûncselekmény elkövetésének alapos gyanúja közlése nélkül veszi õrizetbe. Ajánlást csak azért nem tett, mert a megyei fõügyészség intézkedett arra, hogy a Rendõr-fõkapitányság a jövõben az õrizetbe vett személyt a Be.-ben elõírt 24 órán belül hallgassa ki. Az OBH 3800/1999. számú jelentésében az országgyûlési biztos általános helyettese is megállapította az alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot, mivel az elfogatóparancs alapján elfogott személy õrizetbe vételérõl a rendõri szerv nem készített határozatot. Ezért ajánlotta az országos rendõrfõkapitánynak, hogy hívja fel valamennyi rendõri szervet az õrizetbevételi határozatok elkészítésére. Az ajánlásnak a címzett eleget tett.

Voltak gyanúsítottak, akik a nyomozás idõszerûségének negatív alakulása miatt panaszkodtak (OBH 1814/2000., 2321/2000.). Ezek egy részében alaposnak bizonyult a panasz. Az országgyûlési biztos általános helyettese az OBH 1814/2000. számú ügyben úgy ítélte meg, hogy a panaszos ellen indult büntetõeljárás indokolatlanul húzódott el, ami sértette a jogbiztonság követelményét. Ezért ajánlotta a budapesti rendõrfõkapitánynak, hogy a hasonló esetek elkerülése érdekében tegye meg a hatáskörébe tartozó intézkedéseket. A címzett az ajánlást teljesítette. Nem állapította meg azonban az országgyûlési biztos, illetve az általános helyettes az alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot a nyomozás elhúzódása miatt az OBH 2671/2000. és az OBH 3963/2000. számú ügyben. Az OBH 2671/2000. számú jelentésében az általános helyettes azt emelte ki, hogy a fiatalkorú fogva tartott ügyében a nyomozási cselekmények végrehajtása az eljárási szabályoknak megfelelt, és szükségtelen késlekedés nélkül történtek, az OBH 3343/2000. számú jelentésében pedig azt, hogy a panaszos alig egy hónapig tartó elõzetes letartóztatásának idõszakában a nyomozás folyamatos volt, sõt az eljárás soron kívüli befejezését is bizonyítottnak tartotta, mivel elõzetes letartóztatását viszonylag rövid idõn belül megszüntették. Az OBH 3330/2000. számú ügyben az országgyûlési biztos azért nem állapította meg az eljárás indokolatlan elhúzódását, mert a rendõri szerv a nyomozást a törvényben biztosított két hónap alatt — nyomozási határidõ hosszabbítás nélkül — befejezte és a nyomozás iratait haladéktalanul megküldte az illetékes ügyészi szervnek, az OBH 3963/2000. számú jelentésében pedig azt hangsúlyozta, hogy az eljárás elhúzódása önmagában nem okoz alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot, mivel adott körülmények között — különösen ha a panaszos magatartása is hozzájárul az eljárás idõbeli eltolódásához — szükséges és megalapozott lehet a több hónapig tartó ügyintézés.

Elõfordult, hogy a büntetõeljárás gyanúsítottja a lefoglalással kapcsolatban nyújtott be panaszt. Az OBH 1043/2000. számra iktatott beadvány elõterjesztõje szerint a büntetõeljárás keretében lefoglalt gépkocsiját nem a bûnjelkezelési szabályok szerint tárolták, és sérelmezte, hogy a lefoglalást nem oldották fel. Az általános helyettes megállapította, hogy a panasz jogos, mivel az érintett ügyészségi nyomozó hivatal a panaszos gépkocsiját valóban szakszerûtlenül foglalta le, szállította el és tárolta. Emiatt ajánlotta a legfõbb ügyésznek, hogy tekintse át a gépjármûvek lefoglalásának, tárolásának és kiadásának gyakorlatát és szabályszerûségét, és fontolja meg a büntetõeljárás során lefoglalt dolgok kezeléséröl és nyilvántartásáról szóló 117/1984. (IK 12.) IM—BM—PM—LÜ együttes utasítás korszerûsítését és nyilvános jogszabályban történõ kiadását. Az ajánlásra a legfõbb ügyész még nem válaszolt.

Volt olyan panaszos is, aki szerint megalapozatlanul rendelt el vele szemben nyomozást a hatóság. Ez volt a véleménye például az OBH 2131/1999. és az OBH 3343/2000. számra iktatott beadvány íróinak. Egyik ügyben sem merült fel azonban olyan adat, amely a nyomozás elrendelésének megalapozatlanságára utalt volna. Ezért az elsõ ügyben az országgyûlési biztos, a második ügyben pedig az általános helyettes mellõzte az alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság megállapítását.

A panaszos viszont jogosan kifogásolta az OBH 4340/1999. számú ügyben, hogy azért mondta ki több esetben is a bíróság õt bûnösnek, mert eljárása során a nyomozó hatóság nem vizsgálta körültekintõen a bûncselekmény elkövetõjének személyazonosságát. Ebben az ügykategóriában egyébként 2001-ben fordult elõ elõször az országgyûlési biztos, illetve helyettese gyakorlatában vizsgálat, tehát új jelenségként értékelhetõ. Az OBH 4340/1999. számú jelentésében az országgyûlési biztos hangsúlyozta, hogy a jogbiztonság követelményével, az ártatlanság vélelmével, a tisztességes eljáráshoz és a jó hírnévhez való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz, ha a nyomozó hatóság a nem megfelelõ körültekintéssel lefolytatott nyomozás során a gyanúsítottként felelõsségre vont személy személyazonosságát nem tisztázza, és ennek következtében a bíróság nem a bûncselekmény elkövetõjét ítéli el. Tekintettel azonban arra, hogy a panaszos nevét és adatait felhasználó személy ellen lefolytatott nyomozások során az elkövetõ személyének azonosítása terén tapasztalt mulasztások miatt Budapest rendõrfõkapitánya két személlyel szemben fegyelmi eljárást rendelt el, és annak lezárásaként figyelmeztetésben részesítette õket, az országgyûlési biztos ebben az irányban ajánlást nem tett. Indítványozta azonban, hogy a legfõbb ügyész — amennyiben a panaszost elmarasztaló bírósági végzések jogerõssé váltak — perújítási indítvánnyal kezdeményezze a jogerõs bírósági határozatok megtámadását, és tegyen intézkedést a bûncselekményeket elkövetõ személyének felderítése és felelõsségre vonása érdekében. A legfõbb ügyész a kezdeményezésnek eleget tett.

A szóban forgó ügytípusban hivatalból is indult eljárás az OBH 4045/1999. szám alatt azzal a céllal, hogy az országgyûlési biztos vizsgálja felül, hogy az egyes nyomozó hatóságok megtesznek-e mindent a gyanúsított személyi adatainak megbízható megállapítására. Az ügyben 2001. második felében készített jelentést az általános helyettes, aki az ügyészi, a vámhivatali, az adónyomozói, a határõrizeti szervek vonatkozásában nem állapított meg az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló törvényben megjelölt és az országgyûlési biztos, illetve helyettese fellépését igénylõ alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásságot. Megállapította viszont, hogy a XIV. kerületi rendõrkapitányságon folyt olyan nyomozás, melynek egyik ügyintézõje és annak parancsnoka megsértette a jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot az okozta, hogy az ügyintézõ nem intézkedett a tisztázatlan személyazonosságú elkövetõ bûnügyi nyilvántartásba vételére, vagyis elmulasztotta a gyanúsított ujjnyomatolását és az ujjnyomatoknak a nyilvántartásba vételezését, ezzel elmulasztotta a be-

mondáson alapuló személyi adatok ellenõrzését is. Az elõadó parancsnoka pedig nem tett eleget ellenõrzési kötelezettségének, konkrétan nem észlelte a mulasztást, nem adott utasítást az elmaradt intézkedések végrehajtására. Mindez oda vezetett, hogy a gyanúsított büntetõeljárásban felhasznált személyi adatai nem feleltek meg a valóságnak. Ajánlással azért nem élt az országgyûlési biztos általános helyettese, mert a vizsgálat során a mulasztó rendõrökkel szemben fegyelmi eljárás indult, és a rendõrfõkapitány figyelmeztetésben részesítette két beosztottját.

Ugyancsak új jelenségnek minõsült az olyan panasz, melyben a gyanúsítottak bûnügyi nyilvántartásba vételüket ellenezték. Errõl már volt szó az elõzõekben hivatkozott OBH 4045/1999. számú ügy vonatkozásában is, melyben az országgyûlési biztos általános helyettese kifejtette, hogy a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásság keletkezik, ha a nyomozó hatóság ügyben eljáró tagjának elöljárója a nyomozás teljesítése során nem ad utasítást a gyanúsítottként kihallgatott, tisztázatlan személyazonosságú személy kilétének megállapításához szükséges ujjnyomatok levételére, a daktiloszkópiai nyilvántartásba történõ továbbításra, valamint ezeknek az ügyiratban történõ dokumentálására, továbbá az is, ha a nyomozás elõadója sem intézkedik a tisztázatlan személyazonosságú gyanúsított azonosításához szükséges ujjnyomatok levételére és azok daktiloszkópiai nyilvántartásba való továbbítására. Nem okoz viszont alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot és nem állapítható meg fegyelemsértés, amennyiben a nyomozó a büntetõeljárás során a tõle elvárható körültekintéssel jár el, vagyis a rendelkezésére álló eszközökkel ellenõrzi a gyanúsított szóban bemondott adatait.

Nem állapította meg az országgyûlési biztos az OBH 1403/2000. és az OBH 2321/2000. számú jelentésében az alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot a gyanúsított daktiloszkópiai és fényképnyilvántartásba vétele miatt, mert az a törvény erejénél fogva — mivel szándékos bûncselekmény elkövetése miatt hallgatták ki gyanúsítottként a panaszosokat — kötelezõ volt.

Megalapozott volt annak az ügyvédnek a panasza, aki azt sérelmezte, hogy — érvényes meghatalmazása ellenére — nem engedte meg a nyomozó hatóság, hogy elõzetes letartóztatásban lévõ védencével beszélhessen. Az OBH 2674/2000. számú jelentésében az országgyûlési biztos megállapította, hogy a panaszos ügyvédet a rendõrség azért nem engedte beszélõre a fogva lévõ gyanúsítotthoz, mert a korábban a hozzátartozótól kapott ügyvédi meghatalmazást a büntetõeljárás alá vont személy a fogdában visszavonta. Az ügyvéd a hozzátartozóktól beszerzett új meghatalmazást is, de ezekre figyelemmel sem engedélyezték, hogy a védõ felvegye a kapcsolatot védencével. Végül az ügyben az országgyûlési biztos azért állapította meg a védelemhez való jog csorbulását, mert a rendõri szerv a fogva tartott gyanúsítottat nem értesítette a hozzátartozótól kapott újabb meghatalmazásról. Ezért az országgyûlési biztos azt ajánlotta a legfõbb ügyésznek, hogy — a védelemhez való jog maradéktalan biztosítása, valamint az illetéktelen hatósági beavatkozás gyanújának elkerülése érdekében — országos szinten rendezze a problémát. A legfõbb ügyész az ajánlást elfogadta, a témát érintõ jogalkalmazás egységessé tétele érdekében iránymutatást adott ki.

Annak ellenére, hogy az országgyûlési biztos nem rendelkezik hatáskörrel a bíróságok tevékenységének vizsgálatára, voltak olyan vizsgálati jelentéssel zárult ügyek is, melyeket a gyanúsított vagy hozzátartozója azért terjesztett elõ, mert sérelmezte a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés elrendelését, esetleg fenntartását (OBH 2393/1999., 3277/1999., 1229/2000., 2096/2000.). Az ilyen ügyekben azért készültek jelentések, mert a beadványoknak voltak olyan részei is, melyek alkotmányos joggal összefüggõ visszásság gyanújára utaltak. Az országgyûlési biztos az OBH 2393/1999., 3277/1999., 2096/2000., 1229/2000. számú ügyekben pedig az általános helyettes ismételten hangsúlyozta, hogy az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény hatásköri rendelkezéseire tekintettel nem vizsgálhatják a bíróság eljárását és döntéseit, így az elõzetes letartóztatás elrendeléséről szóló határozatok megalapozottságát sem.

3.8. Az egészségügyi ellátással kapcsolatos ügyek

Az egészségügyi ellátással kapcsolatos panaszok az élethez és az emberi méltósághoz, valamint a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez fûzõdõ joggal összefüggésben érkeztek az országgyûlési biztoshoz. Az egészségügyi törvény értelmében minden betegnek joga van — jogszabályban meghatározott keretek között — az egészségi állapota által indokolt, megfelelõ, folyamatosan hozzáférhetõ és megkülönböztetés nélküli ellátáshoz. Az egészségügyi ellátáshoz való jog a legalapvetõbb betegjog. Az Alkotmányban deklarált alapvetõ emberi jog tartalmát nagyrészt az egészségügyi törvényben biztosított ún. betegjogok töltik ki. Az egészségügyi ellátáshoz való jog, az emberi méltósághoz való jog, az intézmény elhagyásának a joga, tájékoztatáshoz való jog, önrendelkezéshez való jog, az ellátás visszautasításának joga, az egészségügyi dokumentáció megismerésének a joga, az ellátással kapcsolatos panasz kivizsgálásának joga. Az egészségügyi ellátással kapcsolatos panaszok vizsgálatánál az országgyûlési biztos eljárásának fontos korlátját jelenti, hogy orvos-szakmai kérdések vizsgálatára nincs hatásköre, ezért az egészségügyi szolgáltató elleni panaszoknak ezen kérdéseken kívül esõ körét vizsgálja. A vizsgálatok során állandóan felvetõdõ probléma a finanszírozás hiánya, illetve nem megfelelõ volta. Az Alkotmánybíróság határozatában kimondta, hogy az egészségügyi finan-

szírozási rendszer átalakítása önmagában nem alkotmányellenes. A lehetséges átalakítási struktúrák közötti választás a törvényhozó szabadságába tartozik, egyúttal azonban a törvényhozó felelõssége is. Ezért a finanszírozási okokra visszavezethetõ és az alkotmányos jogokkal összefüggésbe hozható visszásságot az országgyûlési biztos csak abban az esetben állapíthatja meg, ha ez a rendszer az alkotmányosan elfogadott minimális követelményeknek sem felel meg.

Rendszeresen érkeznek az országgyûlési biztosokhoz mentõszolgálattal kapcsolatos panaszok. Több újságcikk foglalkozott annak a pécsi férfinak a halálesetével, akihez azért nem ment ki a mentõ, mert a diszpécser — gyerekes hang hallatán — a hívást álriasztásnak vélte. Az országgyûlési biztos az OBH 1641/2001. számú ügyben megállapította, hogy a Mentõszolgálat minden olyan esetben, amikor a bejelentés hamis voltának gyanúja miatt elutasítja a kivonulást, veszélyezteti az állampolgárok legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jogát. A feltárt visszásság orvoslása érdekében e biztos felkérte az Országos Mentõszolgálat fõigazgatóját, hogy a vakriasztások ellen éljenek a jogszabályban biztosított védekezés lehetõségével, és felhívta a figyelmét a mentésre vonatkozó szabályok betartására. A fõigazgató az országgyûlési biztosnak sürgetés ellenére sem válaszolt.

Az országgyûlési biztos nem állapított meg alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot az OBH 2977/2001. számú ügyben, amelyben egy Budapesten élõ, francia állampolgárságú panaszos azt sérelmezte, hogy a Mentõszolgálat nem képes a magyar nyelvet nem beszélõ személy segélykérésének fogadására, tekintettel arra, hogy mûködik egy olyan segélykérõ szám, amelyen tudnak fogadni nem magyar nyelvû hívásokat is. A 112-es általános segélykérõ számon érkezõ hívásokat a megyei Rendõr-fõkapitányságokon olyan munkatársak fogadják, akik beszélnek idegen nyelveken. Ez a szám ingyenesen hívható, és a Rendõr-fõkapitányságok ügyeletesein keresztül elérhetõ a mentõszolgálat és a tûzoltóság is. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy magyarul nem beszélõ személyek is hívhatják a mentõszolgálatot, rendõrséget és tûzoltóságot.

Az országgyûlési biztos a betegek önrendelkezéshez való jogának érvényesülését vizsgálta az OBH 5766/2000. számú ügyben, amelyben a panaszos azt kifogásolta, hogy a háziorvos kinevezésénél figyelmen kívül hagyták a betegek szabad orvosválasztás jogát. Az egészségügyi törvény az egészségügyi alapellátás körében a helyi önkormányzatok feladatává teszi a háziorvosi ellátásról való gondoskodást. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy az önkormányzatot nem terheli mulasztás, mert a körülményeknek megfelelõen gondoskodott az alapellátás folyamatos biztosításáról, és eleget tett a törvényi kötelezettségének. Az álláspályázattal kapcsolatos panasz pedig nem tartozik az országgyûlési biztos hatáskörébe.

Az egészségügyi alapellátás biztosítása körében folytatott vizsgálatot az országgyûlési biztos az OBH 2171/2001. számú ügyben, amelyben a panaszos azt kifogásolta, hogy a helyi önkormányzatok különbözõ módon értelmezik a nem önkormányzati oktatási intézményekben is kötelezõ egészségügyi alapellátás biztosítására vonatkozó jogszabályokat. Az országgyûlési biztos az ifjúság kiemelt védelemhez, valamint a testi és lelki egészséghez fûzõdõ alkotmányos jogának, továbbá a jogbiztonság sérelmének gyanújára tekintettel indított vizsgálatot, és megkereste az egész-ségügyi minisztert álláspontja megismerése céljából. A becsatolt iratokból és a miniszter válaszából megállapította, hogy egyes önkormányzatok a nem általuk fenntartott óvodákba járó gyermekek iskola-egészségügyi ellátására nem jelöltek ki személyzetet, és a fenntartóval sem kötöttek szerzõdést. A vizsgálat megállapította, hogy a panasz megalapozott, a visszásság a jogszabály nem egyértelmû rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vezethetõ vissza, ezért felhívta a Kormányt, hogy a több szaktárcát érintõ jogszabály alkalmazása körül felmerült értelmezési vitát rendezze, és szükség esetén a végrehajtási jogszabályok módosítására intézkedjen. A Miniszter-elnöki Hivatalt vezetõ miniszter a tárcák egyeztetett álláspontját közölve kifejtette, hogy az egészségügyi alapellátás akkor is az önkormányzatok feladata, ha nem az önkormányzat az intézmény fenntartója. A kapott válasz továbbításával az egyedi ügy megoldódott, és a minisztériumok nem zárkóztak el a jogszabályok egyértelmûbbé tételétõl sem.

Az egészségügyi ellátáshoz való jog érvényesülésének egyik speciális területe a büntetés-végrehajtási intézet, ahol az alkotmányos jogok érvényesülése fokozottabb védelmet igényel. Az országgyûlési biztos egy konkrét ügy kapcsán a fogva tartottak egészségügyi ellátáshoz való jogát, ezen belül az ellátás visszautasításának és az önrendelkezéshez való jognak az érvényesülését vizsgálta. Az OBH 3792/2000. számú ügyben a vizsgálatot végzõ orvos belenyugodott abba, hogy a fogva tartott nem járult hozzá, hogy a röntgenvizsgálatot elvégezzék, és ennek következtében a szabadulását követõen vált szükségessé mûtéti beavatkozás. Az országgyûlési biztos a feltárt alkotmányos visszásság jövõbeni elkerülése érdekében kezdeményezést tett a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokának, hogy a fogva tartottak egészségügyi ellátáshoz való jogának érvényesülése érdekében intézkedjen a vonatkozó jogszabályok maradéktalan betartására. A parancsnok a kezdeményezést elfogadta, és a szükséges intézkedéseket megtette.

Az országgyûlési biztos az OBH 1245/1999. számú ügyben a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való joggal összefüggõ visszásság veszélye miatt indított vizsgálatot, mert a Budapest 70. sz. posta dolgozói a fertõzõ betegekrõl szóló jelentések és vizsgálati anyagok felvételével, továbbításával és kézbesítésével kapcsolatos munkahelyi körülményeiket sérelmezték. A biztos megkeresésére az Országos Tisztifõorvos és az Országos Epidemiológiai Központ vezetõje a panaszt kivizsgálta. Az Epidemiológiai Központ fõigazgató fõorvosa és a Magyar Posta Részvénytársaság Vezérigazgatóságának foglalkozás-egészségügyi fõorvosa közösen intézkedtek, hogy a fertõzésveszélyt mi-

nimálisra csökkentsék, és ennek keretében a foglalkozás-egészségügyi osztály soron kívül intézkedést kezdeményezett a Magyar Posta Rt. Budapesti Igazgatóságánál. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy felmerült az alkotmányos visszásság közvetlen veszélye, azonban annak orvoslása érdekében a megkeresést követõen az illetékes szervek haladéktalanul megtették a megfelelõ intézkedéseket, ezért az ügyet további vizsgálat nélkül lezárta.

3.9. Építési ügyek

A 2001-es évben 30 építési ügyben tett panaszt fejeztünk be jelentéssel. Ezek közül több, a panasz összetettsége folytán más igazgatási területet is érintett, így a környezetvédelmet, út-, vasút- és vízépítést, birtokvédelmet, állattartást.

Az építésügyi igazgatással szemben felmerült panaszok azonosak a közigazgatási ügyek kapcsán közismert panaszokkal: a panaszosok sérelmezik a számukra kedvezõtlen döntéseket és/vagy a kedvezõ döntések elmaradását. Sérelmezik az eljárást, illetve hiányolják annak megismerhetõségét. Sérelmezik a jogorvoslat igénybevehetõségének lehetetlenségét, a hatóság hallgatását, idõn túli döntését, a tájékoztatás elmaradását vagy éppen a bírói út kizárólagosságát. A bírósági felülvizsgálat lehetõségét a panaszosok egy része nem értékeli tényleges jogorvoslatként, elsõsorban mert úgy ítéli meg, hogy anyagi helyzetét tekintve nem képes élni vele. Másrészt hiába van a keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására halasztó hatálya, az építkezéseket rendszerint megkezdik, sõt be is fejezik a per ideje alatt. A szabálytalanul építkezõ az esetek nagy többségében visszafordíthatatlan helyzetet kíván teremteni, a bíróság (vagy a közigazgatás) részérõl ezért õt érhetõ hátrányoknak nincs visszatartó ereje.

Az építésügy az utóbbi években jelentõs átalakuláson ment keresztül. A korábbi, akár évtizedekig tartó konstans jogi és természetbeni állapotokat robbanásszerûen felgyorsult folyamatok váltották fel. A szabályozás filozófiája is megváltozott, a korábban mindent konkrétan megszabó elõírásokat, a „minden engedélyköteles”-t a keretszabályozás és a megengedhetõség határainak meghúzása, azon belül szabad építtetõi akarat érvényesíthetõsége váltotta fel. Rendezési tervek korábban 10—30 évenként készültek, ahol volt egyáltalán, ma pedig szinte naponta változtatják, ami további súlyos problémákat vethet fel.

A lakosság döntõ többsége még ma sem ismeri kellõképpen sem a tendenciákat, sem a konkrét jogszabályokat, ezért az engedély nélkül végezhetõ munkákat érintõ panaszok esetén is a hatóság mulasztását vélelmezik. Sokan nem ismerik az érdekeik érvényesítéséhez szükséges új eljárásokat, így a közigazgatásban bevett fellebbezésen és panaszon kívül a tárgyalásokon, helyszíni bejárásokon, nyilvános ismertetéseken való részvételt, a kézbesítés helyett a kifüggesztést, az újságban való közzétételt stb. Ha a döntés (pl. rendezési terv ismertetése és jóváhagyása) és az általuk is észlelhetõ következmény (pl. a szomszéd építési engedélye) idõben nem egyszerre következik be, nem igyekeznek részt venni az alapdöntésben, mert nem ismerik fel az ok-okozati összefüggést. Így sérelmezik, hogy az építési engedélyezés kapcsán már nem érvényesíthetik azon jogaikat, amelyeket esetleg még a rendezési terv jóváhagyási folyamatában érvényesíthettek volna.

A természetbeni változás az építkezések számának nagyságrendbeli növekedésében észlelhetõ, ami örvendetes ugyan, de a vele járó „vadhajtások” — például az ötletszerûen megkezdett ipari tevékenységek a lakóterületeken, a lakóépületekben mûködõ boltok havonkénti profil, nyitvatartási idõ és tulajdonos változása — befolyásolják hátrányosan az állampolgárok életkörülményeit. Sajnálatos jelenség a zöldterületek drámai csökkenése. Ebben érhetõ tetten a magánszemélyek, környezet- és városvédõ szervezetek, mozgalmak által megfogalmazott „kiszolgáltatottság érzése”. Miközben minden mozzanat külön-külön törvényes, összességében az életminõség jelentõs romlása következik be.

Az építési ügyekben tipikus a szomszédjogok vélt vagy valós megsértése miatti panasz, amelyekben az építtetõ és szomszédja között a viszony oly mértékig megromlik, hogy mindketten mindenhol panaszt tesznek, gyakran több évtizedes sérelmekkel fordulnak az országgyûlési biztoshoz. Mivel e viszonyba idõrõl idõre a hatóságokat is bevonják, a vizsgálatokat rendszerint le kell folytatni, fõként mert a panaszokból nem mindig derül ki, hogy a tulajdonhoz, egészséges környezethez stb. való jog sérelme a hatóság magatartásával összefügg-e. (OBH 4866/1999., 603/2000., 6246/2000., 3421/2001.) Azokban az esetekben, ahol a sérelem megállapítható, általánosnak mondható a jogbiztonsággal és a tulajdonnal összefüggõ visszásság együttes megállapítása. Az építtetõ vagy szomszédja tulajdonjoga rendszerint a hatóságok mulasztása, a helytelen jogalkalmazás következtében sérül. Ehhez társul néhány esetben a jogszabályok hiányossága. Jellemzõ az építésrendészeti eljárások, a végrehajtás eredménytelensége. Ezek oka csak részben a hatóság mulasztása. Sem a társadalmi közeg, sem a végrehajtás eszköztára nem segíti a hatóságot (OBH 4097/1999., 4530/1999., 534/2000., 6246/2000., 3149/2001.).

Nem csökken az olyan ügyek száma, amelyben az önkormányzat településrendezési-tulajdonosi, valamint saját alkalmazott jegyzõjének mûszaki-államigazgatási feladat- és hatásköre keveredik, illetve ütközik (OBH 4530/1999., 5247/1999., 5387/2000., 3149/2001.).

Továbbra sem rendezett a településrendezési intézkedések végrehajtása, az ezzel kapcsolatos elõvásárlás, kártalanítás, kisajátítás stb. (OBH 2804/1999., 4097/1999., 5733/1999.).

Jellemzõ a közterületek, parkok, zöldterületek, véderdõk rohamos fogyása. De miközben az emberek általában ellenzik a zöldterület csökkentést, addig a jogaik megsértéseként értelmezik és panasszal élnek a biztoshoz, ha a hatóság az õ külterületi ingatlanaik beépítését nem engedélyezi, vagy az önkormányzat azt nem vonja belterületbe. (OBH 1491/1999., 3286/2000., 3002/2001.)

A panaszosok sajátos csoportját alkotják az engedély nélkül építkezõk, akik azt kifogásolják, hogy a hatóság az általuk engedély nélkül, szabálytalanul felépített építmény lebontását rendeli el, esetleg bírság kiszabásával kényszerítik a végrehajtásra. A legtöbb esetben a vizsgálat jogszerû eljárást tár fel, a panaszos mégis vele szemben megnyilvánuló önkénynek érzékeli azt (OBH 1210/2001., 1304/2001., 1393/2001.).

Azokban a vizsgálatokban, amelyekben az országgyûlési biztosok nem állapítottak meg a panaszosok állampolgári jogaival összefüggõ visszásságot, tipikusnak mondható, hogy a hatóságok, közszolgáltatók olyan döntéseit nehezményezik, amelyek rájuk nézve kedvezõtlenek. Ez esetben a döntés és/vagy az eljárás jogszerûségét akkor is vitatják, ha az egyébként törvényes (OBH 1491/1999., 4866/1999., 3023/2000., 3286/2000., 1210/2001., 1304/2001., 1393/2001.).

A vizsgált ügyekben tipikus eljárási hibákat tártunk fel. Az építési hatóság nem járt el a törvényben elõírt határidõn belül: OBH 3230/1999., 3149/2001., 4616/2001., 5152/2001. Nem tekintett ügyfélnek valamennyi érdekeltet és/vagy nem értesítette határozatával: OBH 5247/1999. Nem hozott alakszerû határozatot, levél formában közölt érdemi döntéseket: OBH 6246/2000., 3421/2001. A tényállást nem tisztázta: OBH 4530/1999., 534/2000., 603/2000. Nem biztosította a jogorvoslat lehetõségét, illetve nem hívta fel rá a figyelmet: OBH 1911/2001. Nem a hatáskörébe tartozó ügyben járt el, vagy abban nem járt el: OBH 5387/2000. Az eljárási szabályok megsértése mellett az anyagi jogszabályt is megsértette: OBH 3421/2001., 4530/1999. Jellemzõ az is, hogy az egyes ügyekben a fent leírtakból több, akár az összes eljárási mulasztás is megállapítható volt.

A panaszokban leírt tényállás tisztázása érdekében az országgyûlési biztosok elsõsorban a közigazgatási hivatalokat kérték fel vizsgálatra. Azokban az esetekben, amelyekben a rendelkezésre álló adatok azt valószínûsítették, hogy a jegyzõ saját hatáskörében még az ombudsmani vizsgálat idején orvosolhatta a panaszt, elõször tõle kértek a biztosok magyarázatot, iratokat. A folyamatban lévõ engedély nélküli vagy attól eltérõ építkezések miatt tett panaszokban az idõmúlás rendkívül fontos tényezõ. Az országgyûlési biztosok vizsgálatáról értesülve a jegyzõ még érdemi intézkedést tehet, így esetleg már nem épül fel a szabálytalan építmény.

3.10. Fogva tartottak ügyei

Az országgyûlési biztosok mindig megkülönböztetett figyelemmel kísérték a fogva tartottak jogainak érvényesülését. Álláspontjuk szerint a bûncselekmények elkövetõit a bíróságok ítéletei csak egyes — törvényben meghatározott — jogaikban korlátozták, emellett azonban a büntetés végrehajtása nem jelent teljes jogfosztottságot. A fogva tartást végrehajtó hatóságok kötelezettsége, hogy intézkedéseik megfeleljenek a jogállammal szemben támasztható elvárásoknak, valamint biztosítsák a fogva tartottakat is megilletõ alkotmányos jogok érvényesülését. Egyedi panaszok alapján vagy hivatalból indított eljárásai során az országgyûlési biztos minden esetben vizsgálta, hogy a fogva tartási feltételek megfelelnek-e az alkotmányos jogoknak, különösen az emberi méltóság védelméhez, az adott körülmények között a legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez szükséges alapvetõ követelményeknek.

A hivatalba lépõ új országgyûlési biztosok a vizsgálatok nagy részét a korábban érkezett beadványok alapján folytatták, illetve fejezték be. Az országgyûlési biztos általános helyettese a vizsgálati tapasztalatok összegzéseként a következõket állapította meg:

A vizsgálatok többsége a büntetés-végrehajtási intézetekben fogva tartott elítéltek és letartóztatottak helyzetével összefüggésben indult, de a rendõrségi fogdákban fogva tartottak is gyakran fordultak panasszal a biztosokhoz. A beadványok számában mutatkozó különbség megközelítõen arányban állott a két fogva tartotti csoport arányaival. A panaszok hasonló jellegû valós, esetenként vélt sérelmek miatt keletkeztek, függetlenül a fogva tartottak jogi helyzetétõl. A hasonlóság ellenére a rendõrségi fogdákban fogva tartottak beadványaikban az elítéltekénél hátrányosabb helyzetrõl számoltak be, egyes esetekben az Alkotmányban rögzített emberi jogok súlyos sérelme is megállapítható volt.

Az egyéb panaszokat is kiváltó, alapvetõ gond — mindkét intézmény-csoportnál — a zsúfoltság, a fogva tartotti létszám és a börtönök, rendõrségi fogdák eredeti befogadóképessége közötti jelentõs különbség. A rossz elhelyezési körülmények növelték a belsõ konfliktusok veszélyét, sértették a fogva tartásra vonatkozó jogszabályokat, nehezítették a fogva tartottak helyzetét és az õrszemélyzet munkáját. A férõhelyeket meghaladó fogvatartotti létszám miatt az õrök túlterheltek, az állomány fluktuációja és a létszámhiány jelzi, hogy a problémák nem csak a fogva tartottak jogait csorbítják. A büntetés-végrehajtási intézmények telítettsége összességében kb. 160%-os, aminek a csökkentésére — kezdeményezéseinkkel összhangban — az igazságügyi tárca és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága jelentõs erõfeszítéseket tett. Több intézetet bõvítenek, illetve a fõvárosban egy korszerû elõzetes-ház kezdte meg a mûködését.

A zsúfoltságot több panaszos kifogásolta, megalapozottságukról a helyszíni vizsgálatok során is meggyõzõdtünk. Az OBH 4963/2001. számon, a Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben folytatott vizsgálat megállapította, hogy a telítettség a panaszolt idõben jelentõsen meghaladta a befogadható létszámot. Az általános helyettes a jogbiztonság sérelme miatt felkérte a bv. országos parancsnokát, hogy vizsgálja meg a zsúfoltság megszüntetésének vagy enyhítésének lehetõségét. A parancsnok szerint a büntetés-végrehajtás intézetrendszerének hosszú távú fejlesztéséröl szóló 2072/1998. (III. 31.) Korm. határozat alapján a Baranya Megyei Bv. Intézet 50 fõs bõvítésére 2005—2007 között kerül sor. Addig is az intézet vezetõsége és az Országos Parancsnokság szakfõosztályai mindent megtesznek annak érdekében, hogy az intézetben elfogadható körülmények között tarthassák a fogva tartottakat.

Egy veszprém megyei bv. intézetben fogva tartott sérelmezte, hogy a napi séta rendszerint elmarad, vagy a jogszabályban elõírt idõtartamot nem tartják be, és a fogva tartottak számára a heti egyszeri fürdési lehetõséget sem biztosítják. Az általános helyettes az OBH 2152/1999. ügyben megállapította, hogy a bv. intézetben a zárkák a föld felszíne alatt vannak, így a természetes fény sem a hivatásos állomány, sem a fogva tartottak számára nem biztosított. A jogszabályban elõírt normatíva szerint az intézet 55 fõ fogva tartására alkalmas, valójában a fogva tartotti létszám a vizsgálat idején ennek négyszerese volt, így az egy fogva tartottra jutó szabad mozgástér a zárkákban csak 0,8 négyzetméter volt. A zsúfoltság miatt az intézet nem tudta teljesíteni a napi szabad levegõn tartózkodásra vonatkozó elõírásokat sem. Az országgyûlési biztos általános helyettese már 1997-ben javasolta az intézet bezárását. Folyamatban van az új Veszprém Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet kivitelezése, amely várhatóan enyhíti az elítéltek zsúfolt elhelyezését.

Az OBH 1872/1999. számú ügyben a Pálhalmai Bv. Intézet sándorházai részlegében folytatott helyszíni vizsgálat idõpontjában ott 868 férfit tartottak fogva, a telítettség 161 százalékos volt. A zsúfoltság a fogva tartottak alkotmányos jogait sértette. A tapasztalt körülmények az embertelen, megalázó bánásmód tilalmába ütköztek. Az általános helyettes a visszásság orvoslására ajánlotta az igazságügy-miniszternek, hogy ha a felkészítõ-befogadó részlegekben a szabadságvesztés és az elõzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII.12.) IM rendelet fogva tartási elõírásai nem biztosíthatók, úgy korlátozza a felkészítési eljárás idõtartamát. Az igazságügy-miniszter a jogszabály módosítását nem tartotta indokoltnak, de a körülmények javításának szükségességével egyetértett.

Hasonló a helyzet a körszállítások lebonyolításánál, ahol általában 40—50 személyt helyeznek el olyan zárkákban, amelyeknek a befogadóképessége 10—15 fõ. A körszállításra váró elítélteket Budapesten a Budapesti Fegyház és Börtönben gyûjtik össze. Itt egy-egy szállítási napon átlagosan kb. 1000 fogva tartott várja a továbbszállítást. A zárkák, melyekben az elítéltek várakoznak, zsúfoltak, bennük sem mosdó, sem mellékhelyiség nincs.

Az elmúlt évben zárult le a Szeged-Nagyfa Országos Bv. Intézetben tartott átfogó vizsgálat, amelynek eredményeként az országgyûlési biztos megállapította, hogy az egészséges környezethez, valamint a legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való joggal kapcsolatban visszásságot okoz, valamint az élethez és az emberi méltósághoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét is magában rejti, ha a bv. intézet épületei és teljes infrastruktúrája leromlott. Ajánlotta az igazságügy-miniszternek és a bv. országos parancsnokának a nagyfai bv. intézet bizonyos épületrészeinek bezárását a teljes felújításig, illetve haladéktalan felújítását, a lakóegységek hiányzó felszerelési-berendezési tárgyainak pótlását, továbbá a bv. országos parancsnokának külön ajánlást is tett a feltárt egyéb visszásságok mielõbbi megszüntetésére.

Az igazságügy-miniszter nem értett egyet a nagyfai bv. intézet I-es és II-es elhelyezési épületeinek, valamint az idegenrendészeti körlet egyes helyiségeinek alkalmatlanná nyilvánításával, mivel ez zavart okozott volna a büntetés-végrehajtás mûködésében. Az országgyûlési biztos azonban ajánlását fenntartotta, mivel az nem irányult a szóban forgó intézet teljes vagy részleges bezárására, hanem csak arra, hogy az épületeket úgy újítsák fel, hogy az ott szolgálatot teljesítõ bv. dolgozók, valamint a fogva tartottak élethez, testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való minimális jogai érvényesülhessenek. Végül a miniszter az ajánlást teljes egészében elfogadta, a nagyfai bv. intézet felújítási munkálataira ütemtervet készíttetett, meghatározva a munkálatok befejezési idõpontját is.

Több esetben érkeztek panaszok a rendõrségi fogdákban elhelyezett fogva tartottaktól, akik közül sokan hónapokig élnek olyan zárkákban, ahol testi szükségleteik elvégzésére sincs lehetõségük. Különösen a fõvárosi, központi fogdák állapota kifogásolható. Sajnálatos, hogy az itt észlelt alkotmányos visszásságok orvoslását szolgáló ajánlásainkat a rendõri vezetés nem támogatta.

Az OBH 3042/2001. számú ügyben egy Gyorskocsi utcai fogdában fogva tartott azt sérelmezte, hogy 4 hónapja csak négynaponta, mindössze 10—15 perc idõtartamban biztosították számára a szabad levegõn való tartózkodás lehetõségét. A zárkákban rengeteg a csótány, a közös tisztálkodó helyiségek nagyon koszosak, a falakról omlik a vakolat. A Gyorskocsi utcai fogdában nagy zsúfoltságot és a fogdaõri állomány létszámhiányát állapítottuk meg. A fogda parancsnoka szerint a fogva tartottak létszáma miatt naponta átlagosan csak 20—25 perc szabad levegõn tartózkodást tudnak számukra biztosítani. A fogdában történõ minden egyéb mozgás zárkaegységenként történik, ezért egy zárkára csak ennyi idõ biztosítható. További nehézségeket jelent a napirendben elõírtak betartásában a sétálóudvarok száma és a személyzet korlátozott létszáma. A fogda állapota rendkívül leromlott. A csótányirtás negyedévente

történik, de nem sikerült teljesen kiirtani õket. A zárkákba alig jut természetes fény. Több zárkában nincs folyóvíz, WC pedig csak a folyosón van, ahová a fogva tartottak kopogással, kiáltozással kéredzkednek ki. A fogva tartottak birtokában tartható tárgyak tárolására nincs elegendõ hely. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a fogdaszolgálat — a BM rendelet vonatkozó elõírása ellenére — nem biztosítja a fogva tartottak számára naponta a szabad levegõn való tartózkodást. Ez visszásságot okoz a jogbiztonság követelményével, és a fogva tartottak lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben. A sétáltatás túlórában, a törvényes pihenõidõ terhére történõ megoldása pedig sérti a fogdaõröknek a pihenéshez és a szabadidõhöz való alkotmányos jogát.

Figyelemmel arra, hogy a fogda egyes részei nem, más részei pedig csak korlátozottan alkalmasak huzamos emberi tartózkodásra, az országgyûlési biztos általános helyettese ajánlást tett az országos rendõrfõkapitánynak, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a fogda teljes felújítása, a zárkák megfelelõ átalakítása (alapterület, folyóvízzel való ellátás, WC biztosítása, megvilágítás, szellõzés javítása) érdekében. Az országos rendõrfõkapitány 2001 szeptemberében azt a tájékoztatást adta, hogy egy PHARE program keretében lehetõség nyílik a fogda korszerûsítésére. A biztos általános helyettese a választ elfogadta.

A budapesti rendõrfõkapitány álláspontja szerint a bûnüldözési és nyomozati érdekek maradéktalanul csak úgy biztosíthatók, ha — figyelembe véve a fogdaõrök létszámát és a rendelkezésre álló sétaudvarok méretét is — a sétáltatást zárkánként végzik. Az általános helyettes ezért felkérte a fõkapitányt, hogy a kezdeményezést terjessze fel az ORFK-hoz. Az országos rendõrfõkapitány egyetértett a budapesti rendõrfõkapitánnyal, és kifejtette, hogy a bûnüldözési és nyomozati érdekek primátusa miatt a kötelezõ elkülönítést a fogva tartottak szabad levegõn tartózkodása során is biztosítani szükséges. A sétaudvarok méretei pedig amúgy is maximum két zárkában elhelyezett fogva tartottak egy idõben való szabad levegõn tartózkodását teszik lehetõvé. Az általános helyettes nem vonta kétségbe a kötelezõ elkülönítés jogosságát és szükségességét, ezért 2001 decemberében ajánlást tett a belügyminiszternek, hogy más módon teremtse meg a BM rendeletben foglaltak érvényesüléséhez szükséges feltételeket. A válaszadás határideje még nem telt le.

Az OBH 1499/2000. számú ügyben az általános helyettes egy Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendõr-fõkapitányság fogdájában fogva tartott panaszára megállapította, hogy az emberi méltósághoz való joggal összefüggõ visszásságot okoz, ha a rendõrségi fogda nem biztosítja a fogva tartott számára a jogszabályban elõírt fekhelyet. A fogdában a fogva tartottak elhelyezésére 40 rögzített fekhely szolgál, átmenetileg azonban a fogva tartottak létszáma meghaladta a fekhelyek számát, ilyenkor matracokon biztosítanak fekhelyet. Az ilyen elhelyezés idõtartama nem haladja meg a két hetet. A mellékhelyiségek használatához az õrszemélyzet egyenként engedi ki a zárkákból a fogva tartottakat. A melékhelyiségre való kijutás az õrszemélyzet alacsony létszáma miatt késhet. A vizsgálat megállapította, hogy ha a fogdában nincs elég férõhely, a fogva tartottat más rendõrségi fogdába kell szállítani. A fogda parancsnoka ennek elmulasztásával az emberi méltósághoz való joggal összefüggõ visszásságot okozott. Az országgyûlési biztos 2001 májusában felkérte a belügyminisztert, hogy rendelje el a rendõrségi fogdák zárkáiban elkülönített mellékhelyiség kialakítását. A panaszoséhoz hasonló eset jövõbeni elõfordulásának megakadályozása érdekében az országgyûlési biztos ajánlásában felhívta a figyelmet a fogva tartottak jogszabályi elõírásnak megfelelõ elhelyezésére. Az érintettek az ajánlást elfogadták.

Sajátos problémára hívta fel a figyelmet egy panaszos, aki sérelmezte, hogy a Budapesti Fegyház és Börtönben az intézet parancsnoka nem engedélyezte — intézetbeli házasságkötését követõen — a fizikai együttlétet házastársával (OBH 2553/2001.). Az elõzetes letartóztatását töltõ panaszos az ellene folyamatban lévõ büntetõügyben hosszú idõtartamú szabadságvesztésre számított, ezért kérte, hogy élettársával az intézetben házasságot köthessen, továbbá hogy az intézet biztosítsa a közös gyermek vállalásához szükséges fizikai együttlét feltételeit. A börtön parancsnoka úgy foglalt állást, hogy a házasságkötésnek nincs akadálya, a szükséges írásbeli nyilatkozat és a bíróság engedélye esetén a házasságkötéshez õ is hozzájárul, a gyermek vállalással kapcsolatos kérelmet azonban elutasította azzal az indokkal, hogy azt sem a jogszabályi, sem a tárgyi feltételek nem teszik lehetõvé. Álláspontjával az igazságügyminiszter is egyetértett. Kifejtette, hogy a hatályos jogszabályok szerint a bv. intézetben elõzetes letartóztatását töltõ személy és hozzátartozója, valamint más személy kapcsolattartási lehetõsége csak a látogatásra, csomagküldésre és levelezésre terjed ki. A látogatást az arra kijelölt helyiségben, asztal mellett, ülve kell lebonyolítani. Rámutatott arra is, hogy ha a panaszos és élettársa a bv. intézetben házasságot köt, beszélgetést kérhetnek, melynek végrehajtása megegyezik a látogatásra vonatkozó szabályokkal. Az igazságügy-miniszter végül rögzítette, hogy az új büntetés-végrehajtási törvény kodifikációja során lehetõség lesz a szóban forgó kérdés esetleges szabályozására.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy nem sérültek a panaszos alkotmányos emberi jogai. Az emberi jogok és alapvetõ szabadságjogok védelmérõl szóló Egyezmény 8. cikke a családhoz és a magánélethez fûzõdõ jog tiszteletben tartását általánosságban, részletezés nélkül írja elõ. A keretjogszabályt tartalommal kitöltõ Emberi jogok Európai Bizottságának és Bíróságának több döntése tartalmazza, hogy az elítélteket is megilleti a házasságkötés joga. A Bizottság szerint azonban nem minõsül a hivatkozott 8. cikk sérelmének, ha a börtönhatóságok nem engedélyezik a házastársak felügyelet nélküli találkozását és házaséletük folytatását, és az sem, ha a börtönhatóságok az elítéltek há-

zastársai részére nem engedélyezik az ún. házastársi látogatást, amely a szexuális együttlét lehetõségét is biztosítaná. Az országgyûlési biztos szerint az ügyben hozott parancsnoki döntés megfelelt a vonatkozó jogszabályoknak, ezért vizsgálatát ajánlás nélkül fejezte be. Az igazságügy-miniszter azonban nem zárta ki, hogy az új bv. törvény kodifikációja során a jogalkotó megfontolja a házastársi együttlét jogi szabályozásának lehetõségét, ezért a biztos kérte, hogy a szóban forgó törvényalkotás során vegyék figyelembe a panaszos által felvetett problémát és törekedjenek annak megnyugtató megoldására.

Az új törvényre vár az OBH 1431/2001. és 4497/2001. számú ügyben feltárt kérdések rendezése is. Egy terhesség miatti büntetés-félbeszakítási kérelem elutasításával, illetve a börtönben született gyermekekkel való szülõi kapcsolattartás szabályozatlanságával összefüggésben sérelmezték, hogy a Kalocsai Fegyház és Börtönben fogva tartott, 17 hetes terhes élettársa — az élelmezés hiányosságai miatt — sokat fogyott, ráadásul hideg vízben kell mosdania, amitõl felfázott és fertõzést kapott. Kérték a büntetés végrehajtásának egy évre történõ félbeszakítását, valamint kegyelmi kérvényt nyújtottak be az igazságügy-miniszterhez. Az országgyûlési biztos az anyáknak a gyermek születése elõtti és utáni védelemhez való jogát érintõ visszásság gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el. A BVOP tájékoztatása szerint a fogva tartott mind Kalocsán, mind Tökölön a terhes nõket megilletõ ellátásban részesült. A fogva tartott több hetet töltött a Tököli Központi Kórházban, ahol szakorvosi vizsgálaton és kontrollon vett részt. A kórházi zárójelentések szerint terhessége normális volt, ezért panaszmentesen visszaküldték Kalocsára.

A panaszos és élettársa 2001 januárjában kértek a büntetés végrehajtásának egy évre történõ félbeszakítását. Az engedély megadásáról — a Bv. tvr. értelmében — az igazságügy-miniszter mérlegelési jogkörben dönt. A bv. intézet parancsnoka a fõorvos, illetve a nevelõ pozitív véleménye, továbbá a XVIII. Kerületi Rendõrkapitányságtól és az illetékes polgármesteri hivataltól beszerzett információk alapján — a fogva tartott személyiségét és családi körülményeit figyelembe véve — a büntetés végrehajtásának félbeszakítását javasolta. A BVOP álláspontja szerint orvosi szempontból — a fogva tartott normális terhességére tekintettel — nem volt indokolt a félbeszakítás. Az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára 2001 áprilisában elutasította a kérelmet. Az elítélt bûncselekményének súlyosságára és szabadulási idejére tekintettel nem engedélyezték a büntetés-végrehajtás félbeszakítását.

Az országgyûlési biztos általános helyettese — az Alkotmánybíróság 5/1992. (I. 30.) határozatában foglaltakra is figyelemmel — megállapította, hogy az igazságügy-miniszter döntése elleni jogorvoslat lehetõségének hiánya visszásságot okoz a jogorvoslathoz való alkotmányos joggal összefüggésben. A biztos ajánlást tett az igazságügy-miniszternek, hogy intézkedjen a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet megfelelõ módosításáról.

Az igazságügy-miniszter tájékoztatta a biztost, hogy a Bv. tvr. módosítása során kívánják megteremteni a jogorvoslat lehetõségét a miniszteri hatáskörbe tartozó büntetés-félbeszakítási kérelmek elbírálása esetén, oly módon, hogy elsõ fokon a közigazgatási államtitkár járna el.

Az általános helyettes egyetértett a megoldási javaslattal, ugyanakkor kiegészítõ ajánlást tett. Jelen esetben ugyanis a döntés nemcsak az anyát, hanem gyermekét is érintette, a születendõ gyermeknek pedig alapvetõ érdeke és alkotmányos joga, hogy csecsemõkorától kezdve lehetõleg családban nevelkedjen. Az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a gyermek jogairól szóló nemzetközi egyezmény értelmében a hatóságoknak minden, a gyermeket érintõ döntésükben elsõsorban a gyermek mindenekfelett álló érdekét veszik figyelembe. Mindezekre tekintettel az általános helyettes felkérte az igazságügy-minisztert, hogy kezdeményezze a Bv. tvr. olyan módosítását, mely szerint a terhesség alatt vagy közvetlenül a szülés után kért büntetés-félbeszakítási kérelmek elbírálásakor elsõsorban a gyermek mindenek-felett álló érdekét kell figyelembe venni. A miniszter a kiegészítõ ajánlással egyetértett, de kifejtette, hogy azt csak az új Bv. törvény keretében tartja megvalósíthatónak. Tekintettel azonban arra, hogy az új törvény szövegének kidolgozására csak az új Btk. kodifikációját követõen kerülhet sor, az általános helyettes — ajánlását módosítva — felkérte a minisztert, hogy a javasolt jogszabály-módosítást a 6/1996. (VII. 12.) IM rendeletbe építse be. Az igazságügy-miniszter az ajánlást elfogadta, és 2002 januárjában úgy tájékoztatta az általános helyettest, hogy a rendelet módosítása folyamatban van.

A gyermek megszületése után a Tököli Bv. Kórházban ideiglenesen elhelyezett elítélt férje sérelmezte, hogy kisfia születésérõl csak napokkal késõbb tájékoztatták, a feleségével nem beszélhetett telefonon, újszülött fiát pedig nem láthatta a bv. kórházban. Csupán a havi egyszeri beszélõt biztosították számukra, ekkor 19 naposan, 5 percre láthatta a gyermekét egy üvegen keresztül. Az intézet nem adott semmilyen felvilágosítást a gyermek állapotáról, ellátásáról, ráadásul a kisfiú nem az anyjával együtt van elhelyezve. A panaszos kifogásolta, hogy felesége nem viselheti az asszonynevét a bv. intézetben. Az általános helyettes a gyermeknek a megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez szükséges védelemre, illetve gondoskodásra való jogát, valamint a szülõknek a gyermeküknek adandó nevelés megválasztásához való jogát érintõ visszásság gyanújára tekintettel OBH 4497/2001. számon vizsgálatot rendelt el. A kisgyermekes anyák helyzete nem egyforma a bv. intézetekben. Az ún. roomingin kórteremben két anya, illetve gyermek közös elhelyezését tudják biztosítani. A házirend szerint a roomingin kórteremben — írásbeli kérelmére — az az anya helyezhetõ el, aki pszichésen kiegyensúlyozott, bizonyos intelligenciaszinttel rendelkezik és megfelel a higiénés elvárásoknak. Az engedélyt — az osztályt vezetõ fõorvos szakmai véleménye alapján — a fõigazgató fõorvos adja meg. A

helyszíni vizsgálat idõpontjában az osztályon lévõ többi kilenc anya — köztük a panaszos felesége is — csak a szoptatás idején lehetett együtt gyermekével.

A bv. kórházban született és elhelyezett gyermekek láthatását a bv. országos parancsnokának, valamint a Központi Kórház fõigazgató fõorvosának új intézkedései szabályozták 2001. szeptember 1-jétõl. Az intézkedés alapján a terhes nõ nyilatkozatától függõen küldenek értesítést a gyermek születésérõl. A kapcsolattartásra jogosult személyek részére a soron kívüli látogatás lehetõségét biztosítják, ezenkívül rendszeres — heti egyszeri — látogatásra is jogosultak. A vizsgálat szerint a jogi szabályozás hiánya sértette az apa és a bv. kórházban született gyermeke alkotmányos jogait. A Csjt.-ben és a gyermekek jogairól szóló New York-i Egyezményben foglalt kapcsolattartás joga mind a gyermeket, mind a különélõ szülõt megilleti, ez a szülõnek kötelessége is. A gyermeket nevelõ személy pedig köteles biztosítani a zavartalan, személyes és közvetlen kapcsolattartást. A kiadott intézkedések az apa panaszát orvosolták.

Az általános helyettes megállapította továbbá, hogy az anyák és gyermekük együttes elhelyezésének hiánya sérti az érintett gyermekek megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez szükséges védelemre, illetve gondoskodásra való jogát, továbbá hátrányos megkülönböztetést jelent a számukra. Mindezekre tekintettel ajánlást tett az igazságügyminiszternek, hogy intézkedjék a megfelelõ körlet létrehozása érdekében. Az igazságügy-miniszter az ajánlást elfogadta, és tájékoztatást adott, hogy 2002 elsõ félévében, a feltételeknek leginkább megfelelõ Bács-Kiskun Megyei Bv. Intézet II. Egységében tervezik kialakítani az anya-gyermek körletet. A munkálatok kb. 20 millió Ft-ra becsült összege az IM költségvetésébõl kigazdálkodható.

A büntetés-végrehajtás során meg kell akadályozni minden olyan cselekményt, amely akár a fogva tartottak, akár az õrszemélyzet részérõl a kínzás vagy az embertelen, megalázó bánásmód tilalmába ütközne, vagy sértené az emberi méltóságot. A panaszok között csak kivételesen fordult elõ bántalmazást sérelmezõ beadvány. Egy bv. intézetben fogva tartott az OBH 4479/2000. számú ügyben azt sérelmezte, hogy zárkatársai bántalmazzák, személyes használati tárgyait elveszik, és a bv. hivatásos állománya nem tesz ellene semmit. A panaszos elhelyezését a vele kapcsolatban kialakult gyakori konfliktusok miatt, a befogadását követõen 11 alkalommal változtatták meg. Három hónap elteltével a panaszos egyik zárkatársa jelentette, hogy a panaszos több napja fájlalja a fülét. Az orvosi vizsgálat megállapította, hogy berepedt a dobhártyája. A panaszos elmondta, hogy sérülését zárkatársa okozta. A fegyelmi eljárás során a vallomását visszavonta, ezért az intézet parancsnoka a fegyelmi eljárást megszüntette. Az országgyûlési biztos 2001 márciusában megállapította, hogy az intézet eljárása az élethez és emberi méltósághoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott, mert a megindított fegyelmi eljárást az ügy tényleges kivizsgálása nélkül szüntették meg. Felkérte a bv. országos parancsnokát, hogy vizsgálja meg az intézet parancsnokának a fogvatartotti bántalmazások elszaporodása miatti felelõsségét. Az érintett az országgyûlési biztos ajánlását elfogadta.

A panaszbeadványok jelentõs része ez évben is kisebb jelentõségû sérelmek miatt érkezett. Többen panaszkodtak az élelmezés színvonala miatt, mások a hozzátartozók részére nehezebben megközelíthetõ bv. intézetbe szállítás, vagy éppen az átszállítás iránti kérelem elutasítása miatt, esetleg a megszokott gyógyszerek hiányát vagy az orvosi kezeléssel összefüggõ sérelmeket kérték kivizsgálni (OBH 2860/2000.). A vizsgálatok ezekben az ügyekben általában nem tártak fel alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásságokat. A vizsgálatok eredményeként megállapítható volt, hogy a büntetés-végrehajtás a rendelkezésére álló anyagi lehetõségek keretein belül biztosítja a fogva tartottak egészségi állapotához, végzett munkájához, vallási igényeihez igazodó ellátást. Nem igazolódtak az egészségügyi ellátásra vonatkozó panaszok sem. A gyógyszerek árának emelkedése ellenére a betegek gyógykezeléséhez szükséges gyógyszereket minden esetben biztosították. Az orvosi ellátás színvonala nem marad el a civil intézményektõl, sõt a rendszeres orvosi vizsgálatok, szûrések eredményeként a fogva tartottak többségének egészségi állapota a korábbiakhoz képest javult.

A fogva tartottakat is megilletõ alkotmányos jogok sérelme általában nem volt megállapítható azokban a panaszokban, amelyeket a fogva tartással összefüggõ magatartási szabályok megkövetelése, a korlátozott kapcsolattartási lehetõségek, a büntetés-végrehajtás keretében nem teljesíthetõ kérelmek elutasítása, a biztonsági intézkedések és ellenõrzések váltottak ki. Alkotmányos jogsérelem hiányában az ilyen ügyekben a vizsgálatot ajánlás nélkül megszüntettük.

3.11. Fogyatékosok ügyei

A fogyatékos személyek jogaival, ellátásával összefüggõ panaszok több kérdést érintenek: idetartoznak a fogyatékosok intézményi elhelyezésével kapcsolatos problémák (OBH 493/2000.), a fogyatékosoknak adható különbözõ támogatásokat érintõ panaszok és a különbözõ szolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetõségeit felvetõ beadványok.

A beszámolási idõszakban kiemelkedõen sok olyan panasz érkezett, mely a fogyatékkal élõknek adható különbözõ anyagi támogatási formákra vonatkozott. Ezeknek a panaszoknak a száma magasan meghaladja a fogyatékosok esélyegyenlõségének, szolgáltatásokhoz való hozzáférésének hiányát sérelmezõ beadványokét. Ha az országgyûlési biztoshoz érkezõ beadványok alapján kívánunk egy társadalmi csoport problémáira vonatkozóan következtetést levonni, akkor megállapíthatjuk, hogy a fogyatékkal élõ emberek számára a megélhetési problémák jelentik az elsõdleges gon-

dot. Ehhez képest a különbözõ szolgáltatásokhoz való hozzáférés hiánya, az esélyegyenlõtlenségek kérdése még mindig csak másodlagos.

Az anyagi támogatásokra vonatkozó panaszok két csoportra oszthatók. Az egyik csoportot a parkolási engedéllyel mint közlekedési támogatással összefüggõ beadványok alkotják. Három esetben azt sérelmezték, hogy a parkolási engedélyekkel csak a kijelölt helyen várakozhatnak ingyenesen, de ha ezek foglaltak, semmit nem ér az engedélyük, hiszen másutt fizetni kell a várakozásért (OBH 4729/2000., 1972/2001., 6309/2000., 1132/2001.). Ilyen tartalmú panaszokat az országgyûlési biztos az elõzõ beszámolási idõszakban már vizsgált. Az akkori vizsgálat eredményeképpen jogszabályok módosításával a jogalkotó megteremtette a mozgássérültek számára a nem csak a kijelölt helyekre vonatkozó ingyenes parkolási lehetõséget. A jogszabályváltozás után az önkormányzatok is módosították rendeleteiket. A panaszosokat, akiket így már minden várakozóhelyen megillet az ingyenes parkolás lehetõsége, az országgyûlési biztos tájékoztatta a korábbi vizsgálatról és a jogszabályok változásáról.

A KRESZ 2001 májusában hatályba lépett módosítása, amely a parkolási engedéllyel rendelkezõ mozgáskorlátozottak számára lehetõvé tette, hogy bármely parkolóhelyen díjfizetés nélkül várakozhatnak, további panaszokat eredményezett. Az önkormányzatok véleménye szerint az ilyen széles körben ingyenes parkolásra jogosító parkolási engedélyekkel való visszaélések száma megnõtt, az engedélyek hamisítása gyakoribb, ezért az ellenõrzést az önkormányzatok szigorították. Az országgyûlési biztos hivatalához sok olyan beadvány érkezett, melyben az igazolványt jogosan használó mozgássérültek kifogásolták az ellenõrzési eljárást, és a velük szemben alkalmazott szankciókat. Az országgyûlési biztos az OBH 3266/2001., 3319/2001., 3553/2001., 3722/2001., 4356/2001., 4608/2001. számú beadványok vizsgálata során megállapította, hogy a társulások kötelesek lettek volna a parkolási engedélyeket ellenkezõ bizonyításig valódinak elfogadni. Megállapította továbbá, hogy a Fõvárosi Önkormányzatnak mint a közszolgáltatás nyújtása során eljáró társulás meghatalmazójának biztosítania kellett volna azt, hogy meghatalmazottja ne járhasson el jogszabálysértõ módon — azaz ne kötelezhesse az ingyenes parkolásra jogosító engedéllyel rendelkezõ mozgássérülteket további bizonyításra —, és figyelemmel kellett volna lennie arra is, hogy ha a parkolási engedélyt hamisnak és így a kedvezmény igénybevételét jogosulatlannak tartják. A társulásokat, illetve az önkormányzatot terheli az erre vonatkozó bizonyítási kötelezettség. A beadványokkal kapcsolatban az országgyûlési biztos a jogbiztonság követelményével és az esélyegyenlõség biztosításának célkitûzésével összefüggésben állapított meg visszásságot.

A támogatási rendszerrel kapcsolatos panaszok másik csoportját a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlõségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény által bevezetett fogyatékossági támogatás megállapítását és a közlekedési kedvezmények közül a személygépkocsi szerzési támogatást érintõ beadványok alkották. Az elsõ támogatási formára vonatkozó jogszabályok már a korábbi években megszülettek, de a folyósítás csak 2001. július 1-je után kezdõdött, így a problémák is csak a beszámolási idõszakban merültek fel. A jogszabály által használt „mozgásszervi fogyatékos” kategória megfogalmazása miatt sok kérelmezõ állapota ellenére nem részesült a támogatásban. Az említett jogszabály szerint mozgásszervi fogyatékosként fogyatékossági támogatásra — a többi feltétel teljesülése esetén — az a személy jogosult, akinek a mozgásrendszer károsodása, illetve funkciózavara miatt helyváltoztatása a külön jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerû használatát igényli, állapota tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá önálló életvitelre nem képes vagy mások állandó segítségére szorul. A gyermekkoruk óta mozgássérült panaszosok fogyatékossági támogatás iránti kérelmét azért utasították el, mert nem használták a felsorolt segédeszközök valamelyikét, illetve az általuk használt segédeszközt nem tartalmazta a jogszabály melléklete. Az országgyûlési biztos azon mozgáskorlátozottak tekintetében, akik súlyosan fogyatékosok, de segédeszköz használatának hiányában nem részesülhetnek a fogyatékossági támogatásban, az emberi méltósághoz való joggal, a diszkrimináció tilalmával és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben állapított meg visszásságot. (OBH 5314/2000., 4892/2001.)

A közlekedési kedvezmények közül a személygépkocsi-szerzési támogatás a korábbi években is sok panaszra adott okot. A beszámolási idõszakban két olyan beadványt vizsgált az országgyûlési biztos, mely a támogatás iránti kérelem elbírálására vonatkozott. Az egyik esetben eljárási szabálysértések adtak alapot az alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásság megállapítására (OBH 3442/2001.). A másik esetben szintén eljárásjogi panasz miatt érkezett a beadvány, azonban a konkrét esetbõl kiindulva a támogatás feltételeinek vizsgálatára került sor (OBH 4876/2001.). A vizsgálat megállapította, hogy azok a súlyos állapotú mozgássérültek, akik jogosítvánnyal nem rendelkeznek és ezért a gépkocsi használatához családtagjuk segítségét kénytelenek igénybe venni, a támogatás célja és állapotuk szempontjából homogén csoportnak tekinthetõk, és összehasonlítható helyzetben vannak. A jogalkotó mégis különbséget tett közöttük aszerint, hogy ki vállalja a mozgássérült személy szállítását. Arra az esetre, ha a mozgássérült személy szállítását a gyermek vagy a testvér vállalja, a jogalkotó szigorúbb jogszabályi feltételeket szabott. Ez a különbségtétel alkotmányos indok hiányában önkényes. Sérti az emberi méltóságot, ha a jogalkotó az érintetteket nem kezeli egyenlõ méltóságú személyként, nem azonos figyelemmel és méltányossággal értékeli a súlyos mozgáskorlátozottak egyéni szempontjait. A jogalkotó az ajánlás nyomán ígéretet tett a visszásság orvoslására, melyre a közlekedési kedvezmények rendszerének teljes felülvizsgálata keretében kerül majd sor.

Az országgyûlési biztos 2001-ben vizsgálta a siketek nyelvi jogait. A közlekedéssel és akadálymentességgel kapcsolatos panaszokon túl ez volt az egyetlen olyan vizsgálat, mely nem az anyagi támogatási rendszerre vonatkozott, hanem közvetlenül az esélyegyenlõség kérdését érintette (OBH 3907/2000., 3903/2001.). A vizsgálat megállapította, hogy a siket személyek esélyegyenlõségének javításában kulcsszerepe van a siketek nyelvi jogai és ezen belül a siketek jelnyelve elismerésének. Megállapította, hogy a siketek nyelvi jogaira, illetve a siketek jelnyelvének elismerésére vonatkozó szabályozás hiánya a diszkrimináció mentes elbánáshoz való joggal és az esélyegyenlõség állami célkitûzésével összefüggésben okozott visszásságot. Az országgyûlési biztos vizsgálta a feliratozás kérdését is. Megállapította, hogy a jogszabály sem a feliratozásra, sem a jelnyelvi tolmácsolásra, sem ezek mértékére nem ír elõ konkrét kötelezettséget. A jogi szabályozás nem tartalmaz garanciákat a siketek és nagyothallók esélyegyenlõségének érdekében. A bizonytalan normatív tartalom így nem garantálja a feliratozás, illetve jelnyelvi tolmácsolás megvalósulását, és ezen keresztül esélyegyenlõségüket sem.

3.12. Gyermekek és fiatalkorúak ügyei

A gyermeki jogok megvalósulásának különleges területe a gyermekotthon. 2001-ben az országgyûlési biztos általános helyettese a gyermekotthonok tevékenységét beadványok alapján vizsgálta, hivatalból nem indított vizsgálatot.

A beadványokban többek között sérelmezték, hogy a gondozottak alkoholt és/vagy drogot fogyaszthatnak az intézmény területén, a nevelõk, gyermekfelügyelõk felügyelet nélkül hagyják a kiskorúakat, bántalmazzák, lelkileg terrorizálják õket, élelem-, illetve zsebpénzmegvonást alkalmaznak, megfelelõ foglalkozás hiányában a csecsemõkorúak nem életkoruknak megfelelõen fejlõdnek, a kapcsolattartás akadályozását, hogy a civil szervezetektõl vagy magánszemélyektõl kapott adományokat nem juttatják el a gyerekekhez, a sérült gyermek nem kapja meg a gyógyszerét, az utógondozói ellátás önkényes megszüntetését, illetve a vallásgyakorlás akadályozását.

Az országgyûlési biztos általános helyettese az elmúlt évek gyakorlatához hasonlóan a gyermekotthont érintõ panaszok esetében elõször nem helyszíni vizsgálatot tartott, hanem felkérte a gyermekvédelmi intézmények ellenõrzésére jogosult és kötelezett megyei gyámhivatal vezetõjét a panasszal érintett intézmények vizsgálatára. Ezzel párhuzamosan a gyermekotthonok gyámi, gondozói tevékenységének ellenõrzésére és segítésére hivatott Megyei Területi Gyermekvédelmi szakszolgálat vezetõjétõl tájékoztatást kért arról, hogy munkájuk során mit tapasztaltak a panaszolt gyermekotthonban. A kért vizsgálatok az elmúlt évben csak egy esetben, az OBH 2461/1999. számú vizsgálat során igazolták a beadványban foglaltakat. Ez a vizsgálat a panaszban foglaltakon túl arra is fényt derített, hogy a fõvárosban a gyermekek védelmérõl és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 1997. november 1-jei hatálybalépése óta a fenntartó még nem határozta meg azt a létszámot, amellyel a Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat a jogszabályban elõírt gyámi, gondozói munkát segítõ és ellenõrzõ munkáját ellátná. Ez a mulasztás ahhoz vezetett, hogy a Fõvárosi Önkormányzat által fenntartott gyermekotthonokban ezt a tevékenységet nem a jogszabály által elõírt módon tudták ellátni, ezért sérültek a gyermekek alkotmányos jogai. A biztos ajánlására a fõpolgármester-helyettes azt válaszolta, hogy a feladat ellátásához szükséges álláshelyeket 2001 második felétõl biztosítja.

Ha a vizsgálatra felkért felügyeleti szerv nem állapított meg alkotmányos joggal összefüggésbe hozható visszásságot, illetve a jogsérelmet saját hatáskörében orvosolta, a biztos általános helyettese az ügyet ajánlás nélkül lezárta. Az intézmények vezetõit pedig tájékoztatta, hogy újabb beadvány esetén helyszíni utóvizsgálatot tart (OBH 3629/2001., 3904/2001., 1982/2001.).

Sajnálatos, hogy az elmúlt évek leterheltsége miatt 2001-ben még 1999-es beadványokat is vizsgáltunk. Egyes esetekben a vizsgálat már eleve elkésett volt, mert a panaszolt gyermekotthont a vizsgálat idejére már átalakították vagy megszüntették. Az OBH 3826/1999. számú ügyben a vizsgálat eredményérõl a panaszosokat — elérhetõség hiányában — nem sikerült értesíteni.

Az országgyûlési biztos 2001-ben az OBH 4184/1999. számú ügyben megvizsgálta a gyermekek átmeneti gondozását ellátó intézmények azon körét, amelyek 1975—1997. között hetes gyermekotthonként mûködtek. A Gyvt. a hetes otthonokat nem nevesítette, ezt az eljárási formát besorolta a gyermekek átmeneti gondozását ellátó intézmények közé. Az átmeneti gyermekotthonok feladata azonban csak részben azonos a hetes otthonokéival. A biztos vizsgálata során megállapította, hogy a gyermek családhoz és kiemelt védelemhez fûzõdõ alkotmányos jogát sérti, hogy a Gyvt. mellõzte a hetes otthonokat, ezért a szociális és családügyi miniszternek ajánlotta, hogy a törvény módosításakor a gyermekek átmeneti gondozása mellett a hetes otthoni ellátást is nevesítse. A miniszter az ajánlást nem fogadta el, de a Kormány elé terjesztés elõtt szükségesnek tartotta a szóbeli egyeztetést. Az országgyûlési biztos általános helyettese az egyeztetést eredményesnek tartotta.

A gyermekvédelmi szakszolgálatokat érintõ, vizsgálatra érdemes beadvány 2001-ben nem volt.

Egy gyermekvédõ intézetet érintõ panaszt zárt le az OBH 4586/1998. számú ügyben az országgyûlési biztos általános helyettese 2001-ben. A vizsgálat megállapította, hogy sem a gyermekvédõ intézet gyámja, sem a jogtanácsosa

nem járt el elég körültekintõen, amikor a gyermekvédelmi gondoskodásban élõ kiskorúak összegyûlt családi pótlékából olyan ingatlant vásárolt, amelynél nem tisztázta az ingatlan tehermentességét.

Nem a gyermekvédõ intézet és a gyámhivatal mulasztása okozott alkotmányos jogokkal összefüggõ sérelmet, ha a román állampolgárságú gyermeket évekig a román hatóságok hallgatása miatt nem lehetett örökbe adni (OBH 5393/1999.).

Az országgyûlési biztos nem állapított meg alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásságot a gyermekvédelmi szakszolgálat utógondozója munkáját érintõen az OBH 742/2000. számú ügyben.

A Gyvt. kötelezõen ellátandó feladatként nevesíti a gyermekjóléti szakszolgálatok mûködését, melyek munkáját az országgyûlési biztosok többször vizsgálták. Tekintettel arra, hogy 2001-ben nem érkezett ilyen panaszbeadvány, a vizsgálatok hivatalból indultak. A korábbi vizsgálatok célja elsõsorban az volt, hogy felderítse, a települési önkormányzatok létrehozták-e ezen intézményeket, és a szolgálatok mûködtetik-e a gyermekek veszélyeztetettségét észlelõ- és jelzõrendszert.

A gyermekek megfelelõ testi, és szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez való jogával kapcsolatban állapított meg visszásságot a biztos, amikor a gyermekjóléti szolgálat nem mûködtette a törvény által kötelezõen elõírt észlelõ-, és jelzõrendszert, ezért a gyámhatóság csak késedelmesen értesült a kiskorúak veszélyeztetettségérõl (OBH 1590/2001.).

Az országgyûlési biztos általános helyettese nem állapított meg alkotmányos jogokkal összefüggõ sérelmet, ha a gyermekjóléti szolgálatok és a hatóságok a jogszabályokban elõírt kötelezettségeiknek eleget tettek. (OBH 3665/2001., OBH 2946/2001.).

Az országgyûlési biztos gondnoksági ügyekben 2001-ben csupán négy vizsgálatot folytatott. A panaszosok által felvetett problémák a gondnokolt vagy kiskorú ingatlanvagyonával, a nyugdíjfolyósítással illetve gondnokrendeléssel kapcsolatosak voltak. A vizsgálatok a jogbiztonsághoz fûzõdõ jog sérelmét állapították meg, amikor a gyámhivatal a korlátozottan cselekvõképes gondnokolt kérelmét hosszú idõn keresztül figyelmen kívül hagyta, az eljárását csak a kérelem benyújtása után egy évvel kezdte meg. Ugyanezt a jogot sértette a gyámhivatal az OBH 4257/2001. számú ügyben, mert a gondnok kiválasztásánál nem körültekintõen járt el, a munkáját nem ellenõrizte, a gondnok pedig nem látta el jogszabályban elõírt kötelezettségét.

A jogbiztonsággal kapcsolatban csekély mértékû visszásságot okozott a gyámhivatal, amikor eljárása során a gondnokolt érdekét szem elõtt tartva hozta meg határozatát, de annak indoklása nem volt megfelelõ (OBH 6048/2000).

A tulajdonhoz való alkotmányos jog közvetlen veszélyét állapította meg az országgyûlési biztos általános helyettese azért, mert a kiskorú vagyoni érdekének képviseletére kinevezett eseti gondnok több éven keresztül nem nyújtotta be a keresetlevelet, amely a kiskorú tulajdonjogának megállapítására irányult. (OBH 4257/2001.).

Az elmúlt évekhez hasonlóan kapcsolattartási ügyekben több beadvány érkezett az országgyûlési biztos általános helyetteséhez. A panaszosok általában a gyermeküktõl külön élõ apák, esetleg a nagyszülõk. A vizsgálatok tapasztalatai azt mutatták, hogy a kapcsolattartásban akadályozott hozzátartozók végsõ elkeseredésükben kérték a biztos segítségét. Megpróbálták jogi eszközökkel elérni, hogy gyermekeiket láthassák, a jogi eszközök azonban a gyermekeiktõl külön élõ szülõk számára nem segítették elõ, hogy a bírósági ítéleten alapuló jogaikat gyakorolják. A kapcsolattartás végrehajtására kötelezett gyámhivatalok többnyire betartották a rájuk vonatkozó jogszabályokat. Azokban az esetekben azonban, amikor a gyermek szülei nem voltak képesek együttmûködni közös gyermekük érdekében, gyakorlatilag tehetetlenek voltak. A kapcsolattartást akadályozó szülõ bírságolása, a karhatalom igénybevétele nem szolgálná a gyermek érdekét. A hatóságok a kapcsolattartást akadályozó szülõt általában pénzbírsággal sújtják, de a rendõrség segítségét — a gyermek nyugalma érdekében — nem veszik igénybe. A biztos jelentés nélkül zárta le azokat az ügyeket, amelyekben a rendelkezésére álló dokumentumok alapján egyértelmû volt, hogy nem a gyámhatóság eljárása, hanem a szülõk okoztak gyermekeiknek alkotmányos jogsérelmet. A szülõk figyelmét tájékoztató levelében próbálta felhívni arra, hogy gyermekeik érdekében ne jogi megoldást keressenek.

A gyámhivatalok eljárása azokban az esetekben sértette a gyermek családhoz és kiemelt védelemhez, valamint a tisztességes eljáráshoz fûzõdõ jogát, ha az eljárás elhúzódott, az ügyfél kérelmére nem válaszoltak, vagy késedelmesen hoztak határozatot (OBH 4106/2001., 5885/2000.). A gyermek családhoz és kiemelt védelemhez fõzõdõ jogának sérelmét idézte elõ a gyámhivatal, amikor nem vett igénybe minden jogi eszközt az apai kapcsolattartás realizálása érdekében.

A gyámhivatalokat, gyámhatóságokat érintõ panaszok tekintetében a biztos több esetben megállapította a jogbiztonsághoz, és ezen belül a tisztességes eljáráshoz fûzõdõ jog sérelmét. A visszásságot a gyámhivatalok azzal okozták, hogy figyelmen kívül hagyták az ügyfelek kérelmét, határozatukat illetékességük hiányában hozták meg (OBH 3879/2000.), az ügyintézési határidõt többszörösen túllépték (OBH 5519/1999.), a határozat jogszabályi hivatkozása nem volt helytálló (OBH 1741/2001.), a gyámhivatali ügyintézõ hatáskörét túllépve adott tájékoztatást az ügyfél folyamatban lévõ büntetõügyérõl (OBH 5325/2000.).

A gyámhivatali eljárás, illetve a késedelmesen kezdeményezett eljárás több esetben okozta a gyermekek kiemelt védelemhez fûzõdõ jogának sérelmét. Így amikor a gyámhivatal kellõ körültekintés nélkül helyezte vissza a kisgyermeket

vér szerinti családjába, a gyermekvédelmi törvény által kötelezõen elõírt gyermekjóléti szolgálatot csak a törvény hatálybalépését követõ két év múlva hozta létre.

Egy 13 éves, még iskolába nem járó gyermek oktatáshoz, és megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéshez fûzõdõ joga sérült azzal, hogy a hatóságok nem tették meg mindent a tankötelezettsége teljesítése érdekében (OBH 1546/2001.).

A gyermek megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéshez fûzõdõ joga sérül, ha a gyámhivatal nem reálisan értékeli a gyermek veszélyeztetésérõl kapott információkat, csak akkor kezdeményez intézkedést, ha a gyermeket bántalmazzák (OBH 5545/1999.).

A gyermekek és a fiatalkorúak jogaival összefüggésben az országgyûlési biztos, illetve általános helyettese vizsgálta a hivatásos nevelõszülõi intézménnyel kapcsolatos gyakorlatot is. A korábbi években e vizsgálatok két fõ területet érintettek. A hivatásos nevelõszülõk érdekképviselete azt sérelmezte, hogy a hivatásos nevelõszülõkre vonatkozó munkajogi szabályozás nem törvényi, hanem csak kormányrendelet szintû. Másrészt a két megyét érintõ hivatásos nevelõszülõi státus megszüntetését kifogásolták. Az elsõ témában az országgyûlési biztos még 1999-ben ajánlást tett a miniszternek, hogy kezdeményezze a nevelõszülõi, a hivatásos nevelõszülõi és a helyettes szülõi jogviszony alapvetõ kérdéseinek törvényi szabályozását, és méresse fel, hogy miként érintette a jogszabály változása a munkaviszony alapján foglalkoztatott hivatásos nevelõszülõi kört, és az új jogi szabályozás miatt hány gyermek került vissza állami gondoskodásba. A miniszter az ajánlást teljesítette, és jelezte, hogy a gyermekvédelmi törvény soron következõ módosításában az szerepelni fog. Az Országgyûlés Szociális Bizottsága 2002. január 30-án a megvitatta az ajánlásnak megfelelõ törvénytervezetet.

A másik témakörben a kezdeményezés nem vezetett eredményre, és sem Bács-Kiskun megyében, sem Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében nem állították vissza a hivatásos nevelõszülõi státuszt. Az intézkedés a két megyében közel 100 hivatásos nevelõszülõt érintett, akiknek így a nyugdíjjogosultságot biztosító munkaviszonyuk szûnt meg.

Hivatásos nevelõszülõtõl egyetlen panasz érkezett, de a gyermekvédelmi szakszolgálat és a gyámhivatal eljárása nem okozott visszásságot, mert az megfelelt a jogszabályoknak.

Az országgyûlési biztosok 2001-ben is számos — a gyermekek, illetve a fiatalkorúak jogait érintõ — olyan panaszt vizsgáltak meg, amely az önkormányzatok vagy más fenntartók által összevonásra, átszervezésre vagy megszüntetésre ítélt oktatási-nevelési intézmények közösségeitõl érkezett. A vizsgálatok megállapításai nem tértek el jelentõsen a korábban végzett vizsgálatok eredményeitõl. A fenntartói döntéssel kapcsolatos panaszok vizsgálata során elõzetesen meg kellett állapítani, hogy az önkormányzatok ilyen döntése is kizárólag törvényességi és alkotmányossági okból vizsgálható felül. A törvény csak az önkormányzatok kötelezõen ellátandó feladatait határozza meg, annak módját a képviselõ-testület határozza meg. Az önkormányzat gazdálkodását célszerûségi szempontból felülbírálni egyetlen szervezetnek sincs törvényben biztosított joga.

A mûvelõdéshez való jog az alkotmányban biztosított alapjogok második generációjaként ismert jogok csoportjának része, olyan társadalmi konszenzuson alapuló érték, amely államcélként fogalmazódik meg. Az állam a törvényekben vállalt feladatának ellátását — helyi szinten — az önkormányzatok közremûködésével valósítja meg azáltal, hogy biztosítja az ingyenes és kötelezõ általános iskola igénybevételének lehetõségét. A szabad iskolaválasztás joga az országgyûlési biztos szerint nem értelmezhetõ kiterjesztõen, ezért a mûvelõdéshez való alkotmányos jog nem biztosít az érintetteknek jogalapot arra, hogy valamely intézmény változatlanul hagyását követeljék, ha az átszervezés miatt az alapellátás nem sérül. A döntés érdemére vonatkozóan a jogszabályok a fenntartónak széles mérlegelési jogot biztosítanak, ezért a jogszabályok az önkormányzat döntéseivel szemben az érintettek számára fõként az eljárási szabályok körében nyújtanak garanciákat a látensen megjelenõ anyagi jogi sérelmek megakadályozására. A közoktatási törvény széles körû véleményezési lehetõséget biztosít az érintett intézmények dolgozóinak, a diákoknak és szüleiknek valamennyi olyan kérdésben, amely az oktatási intézmény mûködését alapvetõen befolyásolja. E szabályok garantálják, hogy a képviselõk a lehetõ legteljesebb mértékben tisztában legyenek a döntésük várható következményeivel, és az elõre látható problémákat zárják ki, illetve döntésükkel ne okozzanak aránytalanul súlyos terheket, vagy ha az elkerülhetetlen, úgy kompenzálják azokat. Az országgyûlési biztos nem vizsgálhatja, hogy az önkormányzat a döntése meghozatalánál a szempontokat helyesen mérlegelte-e, ha a döntése nem csorbította az alkotmányban és a közoktatási törvényben garantált ingyenes és kötelezõ általános iskola, illetve óvoda azonos színvonalú, aránytalan terhet nem okozó igénybevételének lehetõségét.

Az önkormányzatoknak az oktatási intézményrendszereik racionalizálására irányuló törekvéseivel szemben már 1995-tõl — az országgyûlési biztosok tevékenységének kezdetétõl — megfigyelhetõ volt az állampolgárok érdekérvényesítési törekvése. 1999-tõl kezdve azonban jelentõsen megnõtt a benyújtott panaszok száma. A panaszok vizsgálata alapján egyértelmûen megállapítható, hogy ezt a növekedést az ország demográfiai mutatóinak romlása okozta. Ezekre az évekre csökkent ugyanis olyan mértékben az iskolaköteles korú gyermekek száma, hogy az érintett településeken az 1980-as évekhez képest 2/3-ára, egyes önkormányzatoknál pedig a felére csökkent a tanulók száma, és a születési adatok ismeretében ez a tendencia még évekig folytatódik.

Az országgyûlési biztos az önkormányzatok fenntartói tevékenységével kapcsolatos panaszok ügyében általában azt vizsgálta, hogy az érintettek a döntés elõtt élhettek-e a véleményezés jogával, vagy az okozott-e aránytalanul súlyos terheket a tanulóknak.

Az OBH 5085/2000. számú ügyben a panaszosok a tapsonyi általános iskola alsó tagozatának összevonásáról hozott döntést vitatták. A 2001. január 29-i jelentés megállapította, hogy az általános iskolai osztályok, csoportok összevonása nem ütközik jogszabályba, de az önkormányzat a jogbiztonság elvével összefüggésben mégis visszásságot okozott, mert döntését megelõzõen nem kérte ki az érintettek véleményét. A közigazgatási hivatal felhívására azonban azt pótlólag beszerezte, és így a visszásságot saját hatáskörében orvosolta.

Az OBH 927/2000. számú ügyben a zuglói Gárdonyi Géza Általános Iskola, az OBH 942/2000. szám alatt pedig a Bp. VI. kerületi Közlekedésgépészeti Szakközépiskola megszüntetését vizsgálva az országgyûlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az átszervezés a tanulók korára is tekintettel nem okozott aránytalan terhet.

Az OBH 2563/2000. számú ügyben a soproni Erkel Ferenc Általános Iskola megszüntetésére irányuló terveket, az OBH 2680/2001. számú ügyben a sárospataki Petõfi Sándor Általános Iskola összevonására irányuló határozatot, míg az OBH 2726/1999. számú ügyben az esztergomi Balassa Bálint Általános Iskola megszüntetésének terveit érintõ panaszokat vizsgáltuk. A biztos valamennyiben megállapította, hogy az önkormányzat a döntése elõtt intézkedett az érintettek véleményének kikéréséről, a döntés aránytalan terhet nem okozott, az önkormányzat alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot nem okozott, ezért a vizsgálatot megszüntette.

Az OBH 3279/2000. számú ügyben a Pedagógusok Szakszervezete Békés Megyei Irodája kérelemére az általános helyettes a megyei önkormányzatnak a Békés és Gyula városok középfokú intézményeit érintõ integrációs terveit vizsgálta meg. A 2001. július 17-i jelentés megállapította, hogy az átszervezés jelentõsebb sérelem és visszásság nélkül zajlott le. Az OBH 3595/2000. számú ügyben a szegedi Felsõvárosi Általános Iskolának Atlétikai Sportiskolává tervezett átalakítása kapcsán állapította meg a jelentés, hogy az önkormányzat döntése nem okozott alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot.

Az ügyben a kiskunfélegyházi Bajcsy-Zsilinszky Endre Általános Iskola Iskolaszékének OBH 6231/2000. számú kérelemére a biztos kifejtette, hogy nem okoz visszásságot az önkormányzat, ha kikéri az érintettek véleményét, de nem annak megfelelõen dönt.

Az országgyûlési biztosok a mûvelõdéshez való joggal összefüggésben nemcsak az iskolákat érintõ intézkedéseket, hanem szükség esetén az óvodák, bölcsõdék átszervezését, bezárását is megvizsgálták. Az OBH 3955/2001. számú ügyben egy pilisvörösvári óvoda áthelyezését vizsgálta, és kifejtette, hogy az óvoda fenntartója is köteles az intézményt érintõ döntése elõtt lehetõséget biztosítani az érintetteknek a véleményük kifejtésére, ami az adott esetben elmaradt, ezért felhívta az önkormányzat figyelmét, hogy a jövõben a közoktatásról szóló törvény elõírásait maradéktalanul tartsák be. A debreceni Ibolya utcai Óvoda megszüntetése miatt benyújtott panaszt az OBH 2547/2001. számú ügyben vizsgáltuk. Az önkormányzat az óvoda jogutód nélküli megszüntetése kérdésében hozott végleges döntése elõtt kikérte ugyan az intézmény érdekvédelmi szervezeteinek véleményét, de az óvodai csoportok számának 7-rõl 4-re csökkentéséről az érintettek véleményének ismerete nélkül döntött. Közvetlenül a beíratások elõtt csökkentette az óvodai csoportok számát, így a vélemények kikérésekor az óvodának már nem volt módja új gyermekek felvételére.

Az országgyûlési biztos még 2000 szeptemberében az OBH 2004/1999. számú ügyben felhívta a Fõvárosi Közigazgatási Hivatal vezetõjének a figyelmét arra, hogy az alapítványi fenntartású rákospalotai Meixner Iskola mûködési engedélyének a tanévkezdés napján történt megsemmisítésével és a pénzügyi feltételek ellehetetlenítésével a tanulók számára okoz sérelmet. A hivatalvezetõ a felhívásra nem is válaszolt, ezért a biztos a válaszadási kötelezettség elmulasztása miatt a hivatalvezetõvel szemben 2000 decemberében fegyelmi eljárást kezdeményezett. A belügyminiszter a fegyelmi eljárást nem tartotta szükségesnek, de 2001. február 13-án felszólította a közigazgatási hivatalok vezetõit a válaszadási kötelezettségük teljesítésére.

3.13. Hajléktalanok ügyei

Az országgyûlési biztosokhoz a tárgyévben is kevés panasz érkezett hajléktalanoktól. Az utcán élõ emberek érdekérvényesítõ képessége rendkívül alacsony. A szociális szakemberek azok érdekében tudnak szót emelni, akik már kapcsolatba kerültek egy szociális ellátó intézménnyel. Az országgyûlési biztosok emiatt fordítanak különös figyelmet a hajléktalanok problémáira, és az ilyen esetekben gyakran hivatalból indítanak vizsgálatot.

A 2001-ben folytatott vizsgálatok is hivatalból indultak, újságcikkek és a szociális szakmában dolgozók jelzései alapján. A hajléktalansággal kapcsolatos problémák leggyakrabban az élethez és emberi méltósághoz való jog, a diszkrimináció tilalma és az esélyegyenlõség biztosításának állami célkitûzése, a szociális biztonsághoz valamint a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog sérelmének veszélyét hordozzák. Az említett alkotmányos jogok közül kiemelt szerepet játszik az emberi méltósághoz való jog, hiszen a szociális biztonsághoz és a lehetõ legmagasabb

szintû testi és lelki egészséghez való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában csak az emberi méltóságra tekintettel részesülnek alapjogi védelemben.

A hajléktalanokat érintõ vizsgálatok egyrészt e csoport elsõdlegesnek tûnõ problémájával az elhelyezési lehetõségekkel kapcsolatban indultak, de kiterjedtek a hajléktalanságból és a lakcím-nélküliségbõl eredõ egyéb gondokra is.

Az elhelyezési problémákat érintõ vizsgálatok tekintetében az országgyûlési biztos vizsgálati lehetõségeit behatárolta az Alkotmánybíróság 42/2000. (XI. 8.) AB határozata. E határozat szerint „az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam az emberi lét feltételeirõl köteles gondoskodni. Ennek megfelelõen az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegetõ veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására irányuló állami kötelezettség nem azonos a »lakhatáshoz való jog« megteremtésével. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a végsõ helyzetben köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükbõl nem tudják megteremteni.”

Az állam, a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben és a gyermekek védelmérõl és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben felsoroltak szerint köteles — a gyermekek, illetve gyermekes családok tekintetében is — éjszakai, átmeneti vagy bentlakásos ellátási formák, szállások biztosítására. Az Alkotmánybíróság határozata alapján az állam kötelezettsége ezen szállók mûködtetésén túl másra nem terjed ki. Az országgyûlési biztos tehát azt vizsgálhatja, hogy a mûködtetésre köteles szervek az említett szállókat fenntartják-e, vizsgálhatja a szállások mûködését és az elhelyezési körülményeket, hogy biztosítottak-e bennük azok a feltételek, melyeket a jogszabályok elõírnak. Vizsgálhatja továbbá az igénybevétel folyamatát, azokat az eljárásokat, amelyek során az igénylõket elhelyezik, vagy esetleg kitiltják a szállókról. Az utcán élõ gyermekes családok esetén különösen nehéz a hatóságok és a szociális ellátó intézmények feladata, hiszen nemcsak a lakás hiányából fakadó, és az ebbõl eredõ szociális problémákat kell orvosolni, hanem elsõsorban a gyermek szempontjaira kell figyelemmel lenni. A gyermekvédelmi törvény szerint a gyermek szüleitõl vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani. A törvény indoklása kimondja, hogy a törvény kiinduló eleme a család többirányú támogatása, melynek szervesen kell kapcsolódnia a szociálpolitika egészéhez. A gyermeket a családból kiemelni csak akkor lehet, ha a többoldalú támogatás ellenére a gyermeket veszélyeztetõ körülmények a családon belül nem szüntethetõk meg. Az indoklás szövegében szereplõ többirányú támogatás egy hajléktalanná vált család esetén természetesen magába foglalja a lakhatási lehetõség felajánlását is, hiszen enélkül a család egybetartása és a gyermek felnevelése nem képzelhetõ el. Abban az esetben, ha a családban egyéb problémák nem merülnek fel, lakhatási lehetõség felajánlása nélkül nem lehet megindítani a hatósági eljárást. A gyermekvédelmi törvényben szerepel olyan ellátási forma, ahol a gyermek otthontalanná vált szülõje is elhelyezhetõ. A családok átmeneti otthona biztosítja a szülõ számára a gyermekével együttes lakhatást és a szükség szerinti további ellátást, segítséget nyújt a szülõnek gyermeke teljes körû ellátásához, gondozásához, neveléséhez, közremûködik a család otthontalanságának megszüntetésében, helyzetének rendezésében. Fontos, hogy az ellátás igénybevétele önkéntes, a szülõ kérelmére történik, tehát nem elõzi meg a szülõi felügyeleti jog csorbítására irányuló hatósági eljárás. Az országgyûlési biztos a hajléktalan családok esetén nemcsak azt vizsgálhatja, hogy az érintett önkormányzatok mûködtetik-e a gyermekvédelmi törvény által elõírt intézményeket (a családok átmeneti otthonait), hanem azt is, hogy az egyes esetekben a családokkal kapcsolatba kerülõ hatóságok megtettek-e mindent annak érdekében, hogy a szükséges segítséget az érintettek megkapják illetve azt is, hogy nem emelték-e ki pusztán anyagi okból a gyermeket a családból.

A beszámolási idõszak végén különösen sok újságcikk szólt hajléktalanként élõ családokról. Az országgyûlési biztos sok esetben kért információt, és ha ezek alapján indokoltnak bizonyult, akkor hivatalból vizsgálatot indított. Két hajléktalan családot érintõ vizsgálat (OBH 1406/2001., 4907/1999.) zárult le az adott idõszakban, melyben a hatóságok felajánlották a szükséges segítséget, a családból való kiemelés lehetõsége pedig csak akkor merült fel, amikor bebizonyosodott, hogy a szülõk a felkínált lehetõségekkel nem éltek, és ezzel a gyermekük fejlõdését veszélyeztették.

A hajléktalanság problémája azonban nem csak a szállás kérdését veti fel. Ezen túl is felmerülhetnek olyan kérdések, melyek az utcai életmódból, esetleg a lakcím-nélküliségbõl adódnak. Ilyen például az, hogy éri-e hátrány a hajléktalanokat az egészségügyi ellátás során azért, mert utcán élnek, nincs lakcímük, esetleg nincsenek irataik. Az országgyûlési biztos 2000-ben OBH 3604/2000. számon vizsgálatot folytatott a hajléktalanok egészségügyi ellátásával kapcsolatban. A vizsgálat alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot állapított meg a mentõszolgálat eljárásával, a hajléktalanok kórházi osztályra történõ felvételével, a kórházi felvétel elõtti fürdetés, fertõtlenítés gyakorlatával összefüggésben. Alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot okozónak ítélte azt a körülményt is, hogy a kizárólag hajléktalan betegeket ellátó egészségügyi szolgáltatók a felszereltségükhöz képest súlyosabb állapotú betegeket is kénytelenek felvenni, továbbá azt is, hogy az egészségügyi ellátást már nem igénylõ, de önellátásra alkalmatlan hajléktalanok elhelyezése megoldatlan. Az ajánlásokat az érintettek a beszámolási idõszakban fogadták el, és annak eredményekép-

pen több intézkedés is történt. Ezek célja az utcán élõ emberek egészségügyi ellátásának javítása volt. A Szociális és Családügyi Minisztérium az Egészségügyi Minisztériummal közösen munkacsoportot állított fel, mely vizsgálja az egészségügyi ellátás után hosszú távon további gondozásra szoruló, utcai életre, önellátásra képtelen hajléktalanok elhelyezési problémáit, felmérik a létezõ férõhelyeket és az igényeket. A két minisztérium egy bizottságot is létrehozott azzal a feladattal, hogy új megoldásokat dolgozzon ki a fertõtlenítõ fürdetéssel és a preventív kezelésekkel kapcsolatban; továbbá, hogy vizsgálja meg, milyen megoldási módok lehetségesek a hajléktalan tbc-s nõk és tumoros hajléktalanok kezelésére.

A Fõvárosi Önkormányzat fenntartásában mûködõ intézményekben a beszámolási idõszakban több változás is történt. A Fõvárosi Önkormányzat Szent János Kórház Krónikus II. Pulmonológiai Osztályán 2001 februárjától fõállású szociális munkás dolgozik. A Fõvárosi Szociális Központ és Intézményei közé tartozó Egészségügyi Szolgálat elhelyezésére szolgáló épületrészt felújították, bõvítették, új kórtermeket, fürdõket, fertõtlenítõ helyiségeket, kezelõket és orvosi szobát alakítottak ki. A finanszírozási nehézségek megoldása érdekében — a felújításra és a mûködési engedélyre tekintettel — kérték az OEP-tõl a finanszírozási szerzõdés módosítása során a rehabilitációs tevékenységnek megfelelõ 1,4-es szorzószám alkalmazását. A fõpolgármester-helyettes fegyelmi felelõsségre vonás terhe mellett felhívta a Fõvárosi Önkormányzat fenntartásában mûködõ kórházak fõigazgatóinak figyelmét, hogy a kórházakban fogadják a hajléktalan betegeket. Az OMSZ vezetõjétõl tájékoztatást kértek azokról az esetekrõl, amikor ez nem történt meg. A Fõpolgármesteri Hivatal Egészségügyi Ügyosztályának vezetõje intézkedése szerint a Fõvárosi Önkormányzat fenntartásában mûködõ kórházakban az oda érkezõ hajléktalanok fertõtlenítését el kell látni.

Az ÁNTSZ Fõvárosi Intézetének vezetõje rendelkezett a hajléktalanok kórházi felvételének irányításáról, és felhívta a kórházak figyelmét arra, hogy az ÁNTSZ Fõvárosi Intézete Központi Ágygazdálkodási Osztálya által elrendelt betegirányítását minden egészségügyi intézménynek figyelembe kell venni. Az országos tisztifõorvos korábbi utasítását, amely szerint az ÁNTSZ által fenntartott háziorvosi rendelõt és az ezzel együtt mûködõ fertõtlenítõ fürdõt meg kell szüntetni, illetve mûködtetését másnak át kell adni, felülvizsgálták.

Az ÁNTSZ továbbra is el fogja látni ezeket a feladatokat, és elismerte, hogy a két szolgáltatás együttes biztosítása szakmailag indokolt.

Az országgyûlési biztos ajánlására az egészségügyi miniszter kezdeményezte alapító okirat megfelelõ kiegészítését.

3.14. Hivatásos állományúak és sorkatonák személyi ügyei

Mintegy tíz éve folyik a Magyar Honvédség átszervezése, részben a korábbi nemzetközi szerzõdések érvényességének megszûnése, részben az új nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés követelménye miatt. E körbe illeszkedik a haderõ átalakítás terve is, amelynek egyik részre az alkotmányos állampolgári kötelezettség teljesítése a sorállomány részérõl. A hadkötelezettség fenntartásának, illetve annak hosszabb-rövidebb idõn belül történõ megszüntetésének kérdése folyamatosan napirenden van. A hadkötelesek bevonulási készségére az alapvetõ kérdések eldöntetlensége miatti közhangulat hátrányosan hat. Az országgyûlési biztos általános helyettese, illetve az országgyûlési biztos 2001-ben elõbb panasz alapján, majd — a vizsgálat tapasztalataira figyelemmel — hivatalból folytatott vizsgálatot a honvédség három kiképzõ központjában, Tapolcán, Szabadszálláson és Szombathelyen.

A vizsgálatok a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez, az egészséges környezethez való jog érvényesülésére és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára terjedtek ki. A honvédelmi költségvetésben szereplõ pénzzel való elszámolás, a katonák kiképzési és más életfeltételeinek alakítása és a családok fiaival szemben tanúsított bánásmód az Alkotmányban rögzített említett alapvetõ jogokkal összefüggésben áll.

A hadkötelesek jelentõs hányada (országrészenként változó mértékben) alkalmatlanság okán marad ki a sorkatonai szolgálatból. A leggyakoribb alkalmatlansági ok az allergia és más krónikus betegség. Nem ritka a homoszexualitás sem. Ennek megállapítására az elsõ alkalmassági vizsgálat után is sor kerülhet, ha a sorköteles újrasorozását kéri. Amennyiben az alkalmatlanság megállapítása ilyen eljárás alapján kerül sor, nincs alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság (OBH 4180/2000.).

Egyre jobban növekszik a polgári szolgálatot kérõ sorkötelesek száma is. A megyei közigazgatási hivatalok korábban nem folytattak egységes gyakorlatot a lelkiismereti okra való hivatkozás ellenõrzésénél. Voltak esetek, ahol környezettanulmányt szereztek be vagy személyes meghallgatáson tisztázták az okot, de volt olyan is, ahol a hadkötelesre hárították a bizonyítási kötelezettséget. Az utóbbi esettel kapcsolatban vizsgálatot folytatott a korábban hivatalban volt országgyûlési biztos, amely alapján kiderült, hogy kereset alapján a bíróságon is folyik eljárás. Három ítéletben állapította meg a bíróság, hogy a lelkiismereti ok bizonyítási terhének a sorkötelesre hárítása nem törvényes, s a bírói ítéletek nyomán azóta a helyes eljárást folytatják. Az országgyûlési biztos megállapította az alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot, de ajánlást nem tett, mert a másodfokon is helytelen határozatokat hozó Szociális- és Családügyi Minisztérium ugyancsak változtatott a korábbi elbírálási gyakorlatán, ezzel megszûnt a biztos által megállapított visszásság (OBH 3750/1999.).

A sorkatonák elhelyezési körülményeinek egyik lényeges jellemzõje a fûtés, a melegvíz-szolgáltatás és a fürdés lehetõsége. Az ezzel kapcsolatos körülmények mindhárom kiképzõ központban más és más képet mutatnak. Csak egy helyen van mindenütt központi fûtés, a másik laktanyában részben olajkályhás, részben központi fûtés van, míg a harmadikban még hagyományos fa- és szénfûtést is alkalmaznak. Az olajkályhák állapota miatt gyakori az kályhatûz, a hagyományos fûtést pedig a tüzelõ vételezésétõl kezdve a kályha kezeléséig a sorkatonák végzik, amikor a körletben vannak. Távozáskor kiürítik a kályhákat, és 6—8 óra múlva visszatérve kihûlt körlet várja õket. Az általános helyettes megállapította, hogy ez az egészséghez való joggal összefüggõ visszásságot okoz, és annak megszüntetésére ajánlást tett. Mivel a honvédelmi miniszter nem mindenben fogadta el azokat, az általános helyettes fenntartotta álláspontját. A beszámoló készítésekor a válaszadásra nyitva álló határidõ még nem tel el (OBH 2072/2001.).

A szombathelyi kiképzõ központ fûtési rendszere korszerû, semmilyen panasz nem merült el. Ugyanakkor — bár az egyik legfiatalabb objektum — az épületek elsõ felújítása indokolt. A beázások rendszeresek, azokat mégiscsak kisebb javításokkal igyekeznek elhárítani, holott a tetõszerkezet teljes felújításának szükségességét minden elöljárói ellenõrzés elismerte. Az országgyûlési biztos — különös tekintettel az egyik épület földszintjén levõ egészségügyi központ kórtermeinek állapotára — megállapította az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot és ajánlást tett annak megszüntetésére. A honvédelmi miniszter az ajánlást azzal fogadta el, hogy elõrehozta az egészségügyi központnak helyet adó épület felújítását 2002-re (OBH 5172/2001.).

A három kiképzõ központnál megtartott helyszíni vizsgálat megállapította, hogy sehol sem biztosított az állománytáblában rendszeresített orvosi létszám feltöltése. Van, ahol központi vezényléssel pótolják rövidebb-hosszabb ideig a hiányzó orvost, de van, ahol ilyen megoldás sincs. A központi vezénylés sem megnyugtató, mert ha szakorvost, például szemészt küldenek, akkor a mindennapos panaszokkal is a helyi kórház szakrendelésére utalja a beteget. Az országgyûlési biztos általános helyettese az orvos hiányra és a középszintû egészségügyi szakdolgozók állományának csökkentésére tekintettel, megállapította a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való joggal kapcsolatos visszásságot, és ajánlás tett azok megszüntetésére.

A honvédelmi miniszter részben kitérõ választ adott, de a középszintû egészségügyi szakdolgozókra vonatkozóan pozitív intézkedést tett. Mivel a válasz a folyamatos orvoshiány megszüntetése tekintetében nem volt elfogadható, az általános helyettes az erre irányuló ajánlását fenntartotta. Egyben tájékoztatta a minisztert, hogy a három kiképzõ központ utóvizsgálatát 2002 második negyedére tervezi. A fenntartott ajánlásra adandó válasz határideje a beszámoló készítésekor még nem járt le (OBH 4368/2001.).

A sorkötelesek bevonulásukkal alkotmányos kötelezettségüket teljesítik. Ezzel összefüggésben jelentkezik a honvédelmi vezetés azon kötelezettsége, hogy biztosítsa a sorkatonák részére azokat az alapvetõ állampolgári jogokat, amelyekkel kapcsolatban az országgyûlési biztos vizsgálata visszatérõ vagy folyamatosan fennálló visszásságokat állapított meg. Az ajánlások ezek kiküszöbölésére irányultak korábban is és most is.

A békeidõben is harcszerû feladatot ellátó tûzszerész katonák szolgálati és elhelyezési körülményei, technikai felszereltségük állapota és általában életkörülményeik folyamatos figyelemmel kísérése és hatékony javítása a honvédelmi vezetés különösen fontos feladata. Ezzel összefüggésben folytonos késedelem volt megállapítható, és azok közül több még ma is fennáll.

Az országgyûlési biztos általános helyettese 1997-ben hivatalból tartott vizsgálatot azzal kapcsolatban, hogy miként érvényesül a tûzszerész katonák élethez és emberi méltósághoz, valamint a személyes szabadsághoz és biztonsághoz való joga a különleges feladatuk ellátása során (OBH 6883/1997.). Ugyan ebben a tárgyban 1999-ben utóvizsgálatot is végzett a tûzszerész zászlóalj Budapest Váci úti laktanyájában. E jelentésben tett ajánlásokra figyelemmel új kormányrendeletet adtak ki, ezzel megszûnt a sorkatonák tûzszerészként való alkalmazása, ezt e faladatot kizárólag hivatásos állományú katonák végzik. Kialakult a nemzetközi tapasztalatcsere megfelelõ rendszere, fõként a balkáni békefenntartás keretében. Az állománytábla módosításával azóta egy pszichológusi álláshelyet is betöltöttek. További ajánlások arra irányultak, hogy töltsék fel az alakulat állományát, és amennyiben lehetséges, a tûzszerész járõrparancsnokét bõvítsék. Ennek érdekében javítsák a tûzszerész katonák jövedelemszintjét. Fejlett és kielégítõ számú híradástechnikai eszközökkel biztosítsák a megfelelõ kapcsolattatást. A helyszínen nem robbantható eszközök szállításához szerezzenek be korszerû gépjármûveket. A honvédelmi miniszter az ajánlásokat elfogadta, de kifejtette, hogy azok végrehajtásához különbözõ, leginkább pénzügyi okokból, két évre van szükség (OBH 4908/1999.).

A 2000 októberében következett újabb halálos kimenetelû tûzszerész-baleset miatt az országgyûlési biztos saját hatáskörében rendelt el vizsgálatot. A jelentés több pontban is azonos volt az elõzõ jelentésben feltárt problémákkal. Az országgyûlési biztos általános helyettese ezért ismét nyomatékosan kérte, hogy a honvédelmi miniszter teljesítse korábbi ígéreteit. Dolgozza át a jelenlegi pótlékrendszert, mert az nem alkalmas a tûzszerész pálya vonzóbbá tételére, ugyanis most nem a teljes szolgálati idõre, hanem csak akkor kaphat a tûzszerész többletjutatást, ha a konkrét mentesítési munkát végez, a robbanószer közvetlen közelében. A hiányzó hivatásos állományú katonák sikeres pótlása érdekében gondoskodni kell a szerzõdéses állomány jobb anyagi és elhelyezési körülményeirõl. A tervezett technikai korszerûsítés érdekében gyors és hatékony intézkedés szükséges. El kell rendelni a Magyar Honvédség MÜ/31.

Tûzszerész Szakutasítás sürgõs és alapos felülvizsgálatát és korszerûsítését. A helyszínen nem megsemmisíthetõ robbanószer biztonságos szállítása érdekében biztonságos szállítóeszközök beszerzése szükséges, de indokolt a szabályozás felülvizsgálata is.

A honvédelmi miniszter az ajánlásokkal egyetértett, és azokat azzal a fenntartással fogadta el, hogy a végrehajtás a tárca költségvetésének függvénye. Az országgyûlési biztos általános helyettese a választ elfogadta és egyben jelezte, hogy a tûzszerész zászlóalj utóvizsgálatát 2002 második negyedére tervezi.

A beszámoló készítésekor már kihirdetésre került a 3/2002. (I. 25.) HM rendelet a katonák illetményérõl és illetményszerû juttatásairól, és az 5/2002. (I. 25.) HM rendelet a szerzõdéses katonák továbbszolgálói jutalma, leszerelési segélye, illetõleg toborzópénze megállapításának és kifizetésének rendjérõl. Több Volkswagen gyártmányú korszerû szállító gépjármûvet is kaptak. Mindez azt mutatja, hogy a vizsgálati megállapítások alapján tett ajánlások folyamatosan végrehajtásra kerülnek.

Nem állapítható meg visszásság az 1992. évi XXXIII. törvény 72. §-ában meghatározott illetménypótlék alkalmazására kiadott HM utasítás szabályozási rendszerével kapcsolatban. A HM utasítás ugyanis minõsítési kényszert ír elõ annak megállapításához, ki jogosult veszélyességi pótlékra. Ezen utasítás szerint a HM Egészségvédelmi Intézete állapítja meg a konkrét kockázati tényezõket, és az illetékes parancsnok ennek alapján parancsban rendeli el a veszélyességi pótlék kifizetését (OBH 5892/1999.).

Nem okoz a hátrányos megkülönböztetésbõl származó tilalommal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot, ha a pályázatot benyújtó honvédtiszt pályázatát azért utasították el, mert a pályázata nem felelt meg a követelményeknek, különösen azért, mert korábban nem dolgozott a pályázat tárgyköréhez kapcsolódó témában, nem látott el a pályázattal kapcsolatos szakterületen szolgálatot. Ugyanakkor vizsgálat hasznos volt, mert a Honvédelmi Minisztérium számára is nyilvánvalóvá vált, hogy a tárgykört érintõ világos szabályozás elkerülhetetlen, a több különbözõ jogszabályban található rendelkezések egységesítésére is szükség van (OBH 1192/2000.).

3.15. Kamarai ügyek

Az országgyûlési biztosok 2001-ben viszonylag kevesebb számú kamarai ügyet érintõ panasszal foglalkoztak az Ipari és Kereskedelmi Kamarát érintõ kötelezõ tagság megszûnése miatt.

Az ilyen ügyeket az jellemezte, hogy vagy egy kamarai tag panaszkodott a kamara eljárása ellen, vagy egy kamarai tag tevékenysége miatt indult vizsgálat. Egy esetben a Magyar Gyógyszerész Kamara fordult panasszal az országgyûlési biztoshoz.

A vizsgálatok a jogorvoslathoz, a panaszhoz, a vállalkozáshoz, a munka szabad megválasztásához vagy esetleg a véleménynyilvánításhoz, illetve a jogbiztonsághoz való jog érintettsége miatt indultak.

Az OBH 3651/2001. számú ügyben az országgyûlési biztos megállapította, hogy a jogorvoslathoz, a panaszhoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggõ visszásságot okozott a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara az a mulasztásával, hogy egy kamarai tagnak a munkáltatója ellen irányuló, munkajoggal és etikai eljárással összefüggõ ügyében nem határozattal döntött. Mind a panaszos, mind a munkáltatója kamarai tag volt. Az országgyûlési biztos felkérte a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara Budapesti Szervezete elnökét, hogy a panaszos kérelmét haladéktalanul bírálják el, és az errõl szóló határozatot a panaszosnak kézbesítsék. Kérte, hogy az esetleges összeférhetetlenséget is vizsgálja ki. Felhívta az elnök figyelmét a hasonló esetek jövõbeni elkerülése érdekében, hogy a kamara etikai szabályzatában elõírtakat mindenkor tartsa be. A kamara elnöke az országgyûlési biztos megismételt és fenntartott kezdeményezésre megtette a szükséges intézkedéseket, és a határozatot meghozta.

A Magyar Könyvvizsgálói Kamara elleni OBH 5701/1999. számú panaszban az országgyûlési biztos megállapította, hogy a kamara a vállalkozáshoz, a munka szabad megválasztásához, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott, amikor egy tagfelvételi és fellebbezési kérelmet azzal utasított el, hogy a benyújtott iratok nem alkalmasak a gyakorlati idõ igazolására. A vizsgálat megállapította, hogy a kamarai szabályzat nem volt összhangban a kamarai törvény szakmai gyakorlatot elõíró rendelkezésével. A kamara a törvény által meghatározott 3 éves szakmai gyakorlatot csak akkor fogadja el, ha azt a kérelmezõ a felvételt megelõzõ 5 éven belül végezte. Az országgyûlési biztos felkérte a kamara elnökét, hogy kezdeményezze a kamarai alapszabály olyan módosítását, hogy az legyen összhangban a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról és a könyvvizsgálói tevékenységrõl szóló 1997. évi LV. törvénnyel, vagy kezdeményezze a törvény módosítását. A kamara elnöke az ajánlással nem értett egyet, és azt felterjesztette a felügyeleti szervéhez. A pénzügyminiszter álláspontja szerint az ellentmondás a kamarai törvény módosításával rendezhetõ, ezért a törvény következõ módosítása keretében kezdeményezni fogja a vitatott alapszabályi rendelkezés konkrét törvényi hátterének megteremtését.

Az OBH 1857/2000. számú ügyben a panaszhoz, valamint jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben okozott visszásságot a Budapesti Közjegyzõi Kamara azzal, hogy a panaszos beadványára nem válaszolt. Az országgyûlési biztos felhívta a kamara elnökét, hogy a panaszügyek elintézésekor legyen tekintettel az ügyintézési határidõkre. A kamara elnöke a kezdeményezést elfogadta.

A jogorvoslathoz, a panaszhoz, valamint a jogállamiság elvébõl fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben okozott visszásságot az OBH 2468/2000. számú ügyben a Gyõri Igazságügyi Szakértõi Kamara és a Magyar Igazságügyi Szakértõi Kamara azzal, hogy a panaszos ügyében nem hozott határozatot, a felügyeletet ellátó Igazságügyi Minisztérium pedig azzal, hogy a beadvány megválaszolására határidõben nem intézkedett. A panaszos azt sérelmezte, hogy a megyei és országos kamara sürgetése ellenére sem hozott határozatot egy pszichológus, igazságügyi szakértõ tevékenysége ellen tett panasza ügyében. A minisztérium pedig csak hónapok múltán válaszolt, de a kamara annak alapján sem hozott határozatot. A vonatkozó szakmai kamarai törvény úgy rendelkezik, hogy az idõ múlása miatt az etikai eljárás már nem folytatható le. Az országgyûlési biztos a 2001. július 5-i jelentésében felhívta a Gyõri Igazságügyi Szakértõi Kamara elnökének figyelmét a feltárt visszásságokra, és kérte azok kiküszöbölését. Felhívta a Magyar Igazságügyi Szakértõi Kamara elnökét és az igazságügy-minisztert az eljárási határidõk mindenkori betartására. Az érintettek a kezdeményezést és az ajánlás elfogadták.

Az OBH 4418/2001. számú ügyben a Magyar Gyógyszerész Kamara panaszolta, hogy az Országos Tisztifõorvosi Hivatal Országos Tisztifõgyógyszerésze megtiltotta a kamara által szervezett aláírásgyûjtést. A kamara az aláírásgyûjtést azért kezdeményezte, hogy az állampolgárok támogassák a betegekre és a gyógyszerészekre egyaránt hátrányosan megállapított gyógyszer árrések megváltoztatását. Az országgyûlési biztos meggyõzõdött arról, hogy az aláírásgyûjtés a gyógyszerészi feladat végzésében fennakadást sehol sem okozott. Az országgyûlési biztos a vizsgálat során egyetlen szóban elõadott panaszról értesült, ezért az országos tisztifõgyógyszerész intézkedését indokolatlannak és kirívóan aránytalan lépésnek tekintette. Megállapította, hogy a tisztifõgyógyszerész intézkedése a gyógyszerek árrésével kapcsolatos, a gyógyszertárakban kihelyezett aláírásgyûjtõ íveknek haladéktalan visszavonására visszásságot okozott a véleménynyilvánítással és a panaszhoz való alkotmányos joggal összefüggésben, de figyelemmel arra, hogy a kamara és a minisztérium megállapodást kötött a gyógyszertárak biztonságos mûködését szavatoló intézkedésekrõl, az országgyûlési biztos nem élt ajánlással.

3.16. Kárpótlási és földkiadási ügyek

Az országgyûlési biztosok az elmúlt években számos jelentésükben állapítottak meg alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásságot a nemzetközi szerzõdésekkel okozott károk megtérítésének elmulasztása miatt. Ide tartozott a csehszlovák—magyar lakosságcsere egyezmény vagyonjogi rendezésének elmaradása is. Az országgyûlési biztos a 2000. évi országgyûlési beszámolójában a szükséges törvényalkotásra is ajánlást tett. A törvényjavaslat Országgyûlés elé terjesztésére azonban nem került sor. E törvényjavaslat tervezetét legutóbb 2001 októberében tárgyalta a Kormány, de visszaadta az elõterjesztõnek.

Az életüktõl és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény korábbi rendelkezései szerint az élet elvesztéséért — az ott meghatározott jogosultaknak — egymillió forint összegû kárpótlás járt. Az említett törvényt módosító 1997. évi XXIX. törvény az élet elvesztéséért járó kárpótlás eseteit kibõvítette, az összegszerûség tekintetében pedig úgy rendelkezett, hogy a kárpótlás összegérõl, a kifizetés rendjérõl, határidejérõl, ütemezésérõl külön törvény rendelkezik. E külön törvény a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetésérõl szóló 1998. évi XC. törvény az egyösszegû kárpótlás összegét 30 ezer Ft-ban határozta meg. Az Alkotmánybíróság a 46/2000. (XII. 14.) AB határozatával a törvény ezen részét alkotmányellenesnek minõsítette, ezért azt a törvény hatálybalépésének napjára visszamenõleges hatállyal megsemmisítette.

A megsemmisített rendelkezés helyett az Országgyûlés még nem alkotott új szabályt. Amíg erre nem kerül sor, addig a törvény hatálya alá tartozó kárpótlásra jogosultak részére nincs mód kárpótlás fizetésére.

Az országgyûlési biztos szerint az új rendelkezés megalkotásáig mulasztásban megnyilvánuló alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásság áll fenn. E visszásság megszüntetése érdekében ajánlásként fogalmaztuk meg az Országgyûlés részére, hogy alkossa meg az 1992. évi XXXII. törvény alapján járó egyösszegû kárpótlás mértékérõl rendelkezõ jogszabályt.

A részarány földtulajdon kiadására vonatkozó alapvetõ szabályokat a földrendezõ és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény tartalmazza. A beszámolási idõszakban az országgyûlési biztos által vizsgált földkiadással összefüggõ panaszok jogszabályalkotásra vagy a hatályos jogszabályok megváltoztatására irányuló kezdeményezést nem vetettek fel, s ilyen kezdeményezést az országgyûlési biztos sem fogalmazott meg vizsgálati jelentéseiben. E körülmény azzal magyarázható, hogy a földkiadással összefüggõ jogszabályi környezet kialakult, a földkiadást közigazgatási szervek végzik, illetve hogy a földkiadási munka jelentõs részét az FM hivatalok már elvégezték.

A panaszok döntõen a földkiadási eljárás elhúzódását, a fellebbezések késedelmes elbírálását sérelmezték. Ezek között olyanok is találhatók, melyben a panaszosok sérelmezték, hogy a részarány-tulajdonuknak megfelelõ aranykorona értékû termõföldet nem az általuk megjelölt helyrajzi számú táblából adták ki, vagy a földet késedelmesen adták tulajdonukba, illetve a kiadott termõföld önálló ingatlanná alakításával kapcsolatos költségeik részbeni visszatérítésére irányuló kérelmüket nem teljesítették. Más panaszosok a részaránytulajdon kielégítésének fedezetére szolgáló földalapcserével, vagy a tulajdonba adott termõföld minõségével, alakjával kapcsolatos sérelmeket fogalmaztak meg.

A vizsgált panaszok általában a földkiadási ügyekben elsõ fokon eljáró megyei FM hivatalok tevékenységét és határozatait, valamint e határozatok másodfokú elbírálására jogosult közigazgatási szervek tevékenységét és határozatait érintették (OBH 5451/2000., 1246/2000., 2999/2001., 1353/2001., 3391/2001., 3610/2000., 1431/2000., 4368/2000.).

3.17. Környezetvédelmi ügyek

A beszámolási idõszakban az országgyûlési biztosokhoz érkezett környezetvédelemmel összefüggõ panaszokra azok sokfélesége jellemzõ. Kiemelhetõ az állattartást, a vendéglátóipari egységek mûködését és a gépjármûforgalom káros hatásait sérelmezõ panaszok nagy száma. Ezekben leginkább a tulajdonhoz, az egészséges környezethez és a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését vizsgáltuk.

Jelentéseinkben a speciális jogszabályok mellett a Ptk. szomszédjogi és birtokvédelmi szabályaira hivatkoztunk, hiszen már az 1976. évi II. törvény óta a joggyakorlatban a szomszédjogok védelme mellett a birtokvédelem is a környezetvédelem egyik jogi eszközévé vált. A panaszosok figyelmét a tulajdonjog háborítatlanságát védõ per megindításának lehetõségére is felhívtuk. Figyelemmel kísérjük a bírói gyakorlatot, hiszen e témakörben több precedens értékû határozat is született. Bár gyakran csak a közvetlen szomszéd sérelmez valamely tevékenységet, szükségesnek tartjuk rögzíteni, hogy a szomszédság jogi fogalma tágabb, mint a köznapi értelme: a szomszédság határa jogilag addig terjed, ameddig maga a szükségtelen zavarás, behatás (szennyezés) kiterjed. A Ptk. szövege és az ítélkezési gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy szomszédok nemcsak telekszomszédok, de mások is lehetnek.

Az önkormányzatok jogosultak a településen az állattartás szabályait rendeletben meghatározni, és a hatóság köteles e rendeletet alkalmazni. Az önkormányzatnak az állattartás helyi szabályainak megalkotásakor figyelembe kell vennie, hogy az állattartók környezetében élõk alkotmányos jogainak védelmérõl is gondoskodnia kell. Az állattartás azonban gyakran az állattartó és családja megélhetését szolgálja, annak korlátozásával vagy esetleges megtiltásával e családok szociális biztonsága veszélybe kerülhet.

Az engedélyezett mértéket meghaladó vagy az engedélyezettõl eltérõ módon folytatott állattartás az állattartóhely környezetében élõknek jelentõs életminõség romlást okozhat. Az ilyen ügyekben is többször észleltük, hogy a hatóság az állattartást sérelmezõ panaszok kapcsán hosszú idõn keresztül érdemben nem jár el, és emiatt a sérelmezett tevékenységet akár éveken keresztül is háborítatlanul folytatják (OBH 534/2000., 5471/2000., 3466/2000., 1104/2001., 3466/2000., 5035/2000.).

Ezzel ellentétes ügyintézés történt az OBH 397/2000. számú ügyben. A kutyakiképzés zavaró hatásait sérelmezõ beadvánnyal kapcsolatban a polgármester megfelelõen eljárt, az érintett rendõrkapitány a kiképzést beszüntette.

Az államigazgatási eljárásról szóló törvényben meghatározott ügyintézési határidõ túllépését és a határozathozatali kötelezettség elmulasztását — az ügy tájékoztató levéllel történõ intézését — állapítottuk meg az OBH 2493/2001., az 1150/2001. és a 3466/2000. számú ügyben.

Az elmúlt években több vizsgálatot folytattunk az elhullott állatok elhelyezésével kapcsolatban. 2001-ben fejeztük be az okányi dögtemetõ mûködését érintõ eljárásunkat. A vizsgálat a megyei állategészségügyi és élelmiszer-ellenõrzõ állomás helyszíni tapasztalatai és az Állategészségügyi Szabályzat elõírásainak összevetése alapján megállapította, hogy elmaradt a minden évszakban járható bekötõút megépítése és a terület fásítása (OBH 3511/1998.).

Jelentõs a lakóhelyük közelében lévõ vendéglátóipari egységek mûködését sérelmezõ panaszok száma is. Az onnan kiáramló hangos zene, a vendégek hangoskodása, mulatozása lehetetlenné teszi a közelben élõk pihenését. A szórakozóhelyekrõl távozók utcai randalírozása, provokatív magatartása az ott lakókon kívül az arra járókban is félelmet kelthet. Az ilyen panaszok hatékony kezelése rendkívül nehéz. Az egységben keletkezõ zavaró hatások, illetve a késõi órákban távozó vendégek utcai magatartása miatti fellépés elkülönül egymástól. Az utóbbi esetben a gyakoribb rendõri jelenlét és a veszélyesebb csoportok elleni határozott rendõri fellépés bírhatja kulturáltabb magatartásra a vendégeket. Az egységben jelentkezõ zavaró hatások csökkentésére irányuló jogalkalmazói gyakorlat alapja az üzletek mûködéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeirõl szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet. A jegyzõ a zajterhelési határérték figyelmeztetés ellenére való ismételt túllépése esetén az üzlet éjszakai nyitva tartását korlátozhatja, vagy kötelezõ zárvatartási idõszakot rendelhet el. Emellett megtiltja a mûsoros elõadás, zene, tánc rendezését, valamint szórakoztató játék folytatását, ha az jogszabálysértõ vagy a lakosság jogos érdekeit, nyugalmát sérti.

A megfelelõ hatósági fellépés mellett az üzemeltetõ fokozott gondossága is szükséges az ilyen típusú panaszok kezeléséhez (OBH 3057/2000.). Ha az ismétlõdõ lakossági zajpanaszokat a hatóság a belkereskedelmi igazgatás normái keretében vizsgálja, döntése alapjául a zajszintmérés szolgál. Ha a szakvélemény a határérték túllépését állapítja meg, a jegyzõ köteles intézkedni (OBH 5591/2000.).

A jármûforgalom káros környezeti hatásait sérelmezõ panaszosok az autópályadíj bevezetése miatt a pályát elhagyó és a párhuzamos, a településen áthaladó utat igénybe vevõ teherjármûvek nagy számát (OBH 4433/2000.), a nehézgépjármûvek közlekedésére kevéssé alkalmas útvonalon zajló teherautó-forgalmat (OBH 2845/1999., 4487/2000., 5065/2000.), valamint az arra nem alkalmas útvonalon folyó menetrend szerinti autóbusz-közlekedést sérelmezték (OBH 3624/2001., 1924/2001.). Az érdemi változásokat jelentõ beruházások, mint az útburkolat felújítása, zajvédõ fal építése, de leginkább az elkerülõ és ezáltal a településeket mentesítõ utak építése jelentõs állami, illetve önkormányzati erõforrásokat igényel. Sebességcsökkentõ táblák kihelyezésével, valamint a gyorshajtók kiszûrésével a probléma nem oldható meg véglegesen.

Több jelentésben is feltártuk, hogy a különbözõ káros sugárzások határértékei nincsenek jogszabályban rögzítve. Rendkívül kedvezõnek ítéltük, hogy megszületett a vezeték nélküli távközlési építmény által kibocsátott elektromágneses sugárzás egészségügyi határértékeirõl szóló miniszteri rendelet, és az egyéb létesítmények és készülékek által kibocsátott elektromágneses sugárzás egészségügyi határértékeire vonatkozó jogszabály is elõkészítés alatt áll, kiadása 2002. elsõ negyedévében várható.

A Nemzeti Környezetvédelmi Program általános településkörnyezeti célnak tekinti a települések csatornázottságának, szennyvíztisztításának és speciális szennyvízkezelésének fejlesztését, az ivóvízbázisok védelmét.

Az egészséges környezethez való alkotmányos jog alapján jogos igény, hogy a szennyvíz lehetõleg közmûves szennyvízelvezetõbe jusson, és a szennyvízelvezetés (ártalmatlanítás) egyéb módja csak közcsatorna hiányában legyen alkalmazható. Az egészséges környezethez és a jobb környezeti állapotjellemzõkhöz az is hozzátartozik, hogy a szennyvizet zárt rendszerben, a környezetbe jutás lehetõségének kizárásával vezetik és meghatározott módon tisztítják. Egyrészrõl tehát gondoskodni kell a szennyvízelvezetésrõl, ez azonban nem járhat mások szükségtelen zavarásával.

Nem állapítható meg az önkormányzat és az üzemeltetõ eljárásával kapcsolatban az egészséges környezethez való joggal összefüggõ visszásság, ha a szennyvízátemelõbõl kiáramló bûzhatás csökkentése érdekében több intézkedést is tesznek, valamint jelentõs anyagi ráfordítást igénylõ — már megvalósult — beruházásokat hajtanak végre (OBH 2668/2001.).

Az ipari és mezõgazdasági termelésbõl, a szolgáltatásból eredõen és a lakossági fogyasztás következtében folyamatosan növekszik a keletkezõ hulladékok mennyisége és veszélyessége. A folyamat a környezet fokozódó terheléséhez, illetve a természeti erõforrások kimerüléséhez vezethet. A hulladékgazdálkodási törvény megalkotását a szabályozási hiányosságokból is adódó rendezetlenség, a hulladékok elhelyezési, kezelési gyakorlatának környezetet veszélyeztetõ volta indokolta.

Az ingatlanon végzett hulladékok égetésekor (OBH 6057/2000., 4652/2000.) a közegészség megóvása érdekében elengedhetetlen a határozott, azonnali hatósági fellépés. A hulladéklerakó biztonságos és közegészségügyi szabályokat betartó mûködtetése akkor is kötelessége az önkormányzatnak, ha a panaszos tudta, hogy milyen környezetbe költözik, ezért nem fogadható el az önkormányzat olyan érvelése, hogy a panaszosnak tudomása volt a szemétlerakó közelségérõl (OBH 5479/2000.).

Több panaszos sérelmezte a különféle ipari tevékenységbõl származó zajhatást és a szagokat. A kibocsátó közelében lakó panaszosok sok esetben több éve kénytelenek elviselni a határértéket gyakran túllépõ zajt. A sérelmezett tevékenységek általában a telepengedély alapján gyakorolható ipari és szolgáltató tevékenységekrõl, valamint a telepengedélyezés rendjérõl szóló 80/1999. (VI.11.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó tevékenységek. A jogszabály szerint, akik a rendelet hatálybalépésekor már mûködõ telepen végzik a rendelet hatálya alá tartozó tevékenységet, kötelesek 2002. december 31. napjáig telepengedélyt kérni. A jegyzõ a telepengedélyt akkor adja meg, ha a szakhatósági hozzájárulások alapján megállapítja, hogy a tevékenység a telep környezetében élõk nyugalmát nem zavarja, a dolgozók, a környezetben élõk egészségét és a környezetet nem veszélyezteti. Bár a rendelet a szomszédnak a határozat ellen önálló fellebbezési jogot nem biztosít, ez azonban nem jelenti azt, hogy a szomszéd a telepengedély kiadását követõen ne léphetne fel. Ilyenkor a lakossági bejelentés vizsgálata és a szükséges intézkedések megtétele az eljáró hatóság kötelessége.

Zajpanasz esetén az elsõfokú környezetvédelmi hatóság a 12/1983. (V. 12.) MT rendelet elõírásai alapján jár el. E jogszabály a zajbírság kiszabása mellett lehetõséget biztosít a környezetvédelmi hatóságnak a veszélyes mértékû zajt és rezgést okozó tevékenység korlátozására vagy felfüggesztésére, ha a kötelezett túllépi a zajkibocsátási határértéket, és ez a környezetre közvetlen, súlyos veszély jelent. A tevékenység korlátozása, felfüggesztése elõtt az elsõfokú közegészségügyi hatóság véleményét figyelembe kell venni.

Az OBH 2435/2000. számú ügyben rámutattunk a legfeljebb évenként kiszabható zajbírság csekély ösztönzõ hatására. A panaszosok számára e szankció alkalmazása nem jelent megoldást.

Számos panaszos kifogásolta, hogy a zajmérés idején a vizsgált telephely az egyébként szokásosnál lényegesen kisebb mértékû zajt bocsátott ki. Azt feltételezik, hogy az elõzetes értesítéssel a vizsgált létesítmény vezetésének tudomására jut a vizsgálat idõpontja, ezért a mûködés akkor nem üzemszerûen történik. Ezt a problémát nemcsak állampolgárok vetették fel, de az Észak-magyarországi Környezetvédelmi Felügyelõség is. A tényleges zajkibocsátás csak akkor állapítható meg, ha a vizsgálat a létesítmény üzemszerû mûködése közben, az összes zajforrás figyelembevételével történik, a ténylegesnél alacsonyabb mért érték befolyásolja a bírság összegét, továbbá határérték alatti eredmény esetén kizárja a további hatósági eljárást. A környezetvédelmi minisztert arra kértük, hogy olyan eljárási rendet dolgozzon ki, amely biztosítja, hogy a vizsgálatok a valós zajkibocsátást állapítsák meg. Ennek megvalósításáig indokolt, hogy a környezetvédelmi hatóságok — az Áe. 56. §-a alapján — elõzetes értesítés nélkül járjanak el, és az ellenõrzöttet a zajmérés megkezdése elõtt csak szóban értesítsék. A miniszter a megállapításainkkal egyetértett, és észrevételeinket figyelembe kívánja venni a zaj- és rezgésvédelmi jogszabályok felülvizsgálatakor. Emellett azonnal megvalósuló intézkedésként az elõzetes értesítés mellõzésérõl rendelkezett, amellyel remélhetõleg megszûnnek vagy legalább csökkennek a hasonló esetek.

A környezetvédelmi felügyelõség felülvizsgálatot rendel el azokban az esetekben, melyekben a jelenlegi jogi szabályozás a tevékenység gyakorlását környezetvédelmi engedélyhez köti — vagyis a környezeti hatásvizsgálati eljárásra kötelezett tevékenységek esetében —, és a tevékenységet ilyen engedély nélkül kezdték meg. A felülvizsgálat célja, hogy az annak idején az esetleges környezeti következmények megfelelõ feltárása nélkül indult tevékenységek esetében pótolható legyen ez a mulasztás.

A felülvizsgálat alapján lehetõség van arra, hogy a mûködõ üzemek, a már folytatott tevékenységek környezeti megfelelõségét elbírálják, és a környezetszennyezõnek bizonyult tevékenységeket a hatóságok korlátozhassák vagy leállíthassák, illetõleg meghatározzák azokat a környezetvédelmi feltételeket, amelyek teljesítése esetén folytatható az adott tevékenység. Például az OBH 2145/2000. számú ügyben egy több mint 10 éve zavaró üveggyártó tevékenység során a zajkibocsátás a határértéket oly mértékben haladta meg, hogy szükségesnek tartottuk a környezetvédelmi felülvizsgálat elrendelését.

3.17.1. Hulladékgazdálkodási ügyek

2001-ben 11 ügyben — 14 szemétszállítással kapcsolatos panasz elbírálásával — készült jelentés.

Az ügyekben már a 2001. január 1-jén a hulladékgazdálkodással kapcsolatban hatályba lépett új jogszabályok alapján folytak az eljárások. A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) hatályon kívül helyezte az egyes helyi közszolgáltatások kötelezõ igénybevételérõl szóló 1995. évi XLII. törvénynek (Kötv.) a hulladékgazdálkodásra vonatkozó részét, és önállóan szabályozta a hulladékgazdálkodás témakörét. A Kormány pedig megalkotta a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendeletet.

A panaszok ebben az évben is elsõsorban a közszolgáltatás kötelezõ igénybevételével, valamint a szemétszállítási díj összegének megállapításával voltak kapcsolatosak. Az önkormányzati rendeletek áttekintését követõen további problémák vetõdtek fel. Több rendelet nem felelt meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményeinek, valamint szabálysértési tényállást fogalmazott meg arra az esetre, ha az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatást nem veszi igénybe, vagy nem fizeti meg a megállapított díjat. A Hgt. által meghatározott szabályozási követelmények (a képviselõ-testületnek mely kérdéseket kell szabályoznia) megvalósításának hiánya is vezetett alkotmányos visszásság megállapításához.

Végül több ajánlás a 2001-es évben teljesült, az ügyek utóéletét ekkor követtük végig.

Ebben az évben is sokan panaszolták a szolgáltatás igénybevételének kötelezettségét. A lezárt vizsgálatok esetében megállapítható, hogy a panaszosok fele — egyebek mellett — azt sérelmezi, hogy szemétszállítási díjat kell fizetnie annak ellenére, hogy a háztartásában keletkezõ hulladékot eltüzeli, komposztálja, a nem hasznosítható anyagokat pedig évente két-három alkalommal elviszi a szeméttelepre, illetve volt olyan, aki egy használaton kívüli kútba dobta.

A panaszok ezen részét minden esetben elutasítottuk, tekintettel arra, hogy a Kötv. és a Hgt. is kimondja, hogy a szolgáltatás igénybevétele kötelezõ ott, ahol az önkormányzat megszervezi a közszolgáltatást. (OBH 1431/1999., 5876/2000., 1311/2000., 3016/2000. — ezekrõl egy jelentés készült: 3285/2001. —, 2683/2000., 2869/2000., 3590/2000.)

Egy esetben a tulajdonos úgy döntött, hogy felmondja a közszolgáltatóval kötött szerzõdést tekintettel arra, hogy nem veszi igénybe a szolgáltatás. A szolgáltató a Kötv.-re és a helyi rendeletre hivatkozva arról tájékoztatta, hogy nincs lehetõsége a szerzõdés felmondására. A rendelet azonban az igénybevevõ és a szolgáltató által kötött szerzõdés-

re a Ptk. közüzemi szerzõdésekre vonatkozó szabályait rendelte alkalmazni, melyet a Kötv.-re vezetett vissza. A Kötv. azonban 2001. január 1-jétõl csak a kéményseprõ-ipari közszolgáltatásokra vonatkozik, tekintettel arra, hogy ekkor lépett hatályba a Hgt., amely rendeleti felhatalmazásban már nem hivatkozik a Ptk.-ban szabályozott közüzemi szerzõdéssel kapcsolatos rendelkezésekre. A közüzemi szerzõdés ugyanis biztosítja a felmondás lehetõségét, mely a hulladékgazdálkodás esetében azt jelentené, hogy az ingatlan tulajdonosa bármikor felmondhatná a közszolgáltatóval kötött szerzõdést. Ez azonban összeütközésbe kerülne a Hgt.-vel, melynek megalkotásakor a törvényalkotónak az volt a célja, hogy a tulajdonosokat minden esetben kötelezze — az arányosság szabályainak figyelembevételével megállapított — díj megfizetésére, ha az ingatlanukon hulladék keletkezik. A rendelet tehát ellentétes a Hgt.-vel, ezért az Alkotmány 44/A. §-ának (2) bekezdésében foglaltakkal — a helyi képviselõ-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintû jogszabállyal —, valamint a jogállamiság és az abból eredõ jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot állapítottunk meg (OBH 2869/2000.).

A szemétszállítási díj összegével kapcsolatos panaszok vizsgálata során minden esetben fokozott figyelmet fordítottunk a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékûségének megvalósulása vizsgálatára. Általánosságban a rendeletek áttekintését követõen megállapítható, hogy az önkormányzatok a rendeletalkotás során egyre inkább figyelembe veszik az Alkotmánybíróság vonatkozó döntéseit.

Ezért a szemétszállítási díj összegét érintõ panaszok kevesebb mint egyharmada esetében állapítottunk meg az arányosság körében visszásságot és tettünk ajánlást. Ilyen volt, amikor a rendelet csak egyfajta ûrmértékû kuka használatát rendezte, és csak erre vonatkozóan állapított meg díjat (OBH 5385/2000.), valamint amikor a rendelet négy különbözõ ûrtartalmú szeméttároló méretet határozta meg, azonban a szemétszállítási díjat az ûrtartalomtól függetlenül lakásonként azonos összegben állapította meg (OBH 2683/2000.). Mind a két esetben ajánlottuk a rendelet módosítását az arányosság jogszabályai követelményének figyelembevételével.

A többi esetben a rendeletek megfelelõen szabályozták — az arányosság követelményének betartásával — a szemétszállítási díj összegét. Így a hulladékgyûjtõ edények — legalább háromfajta nagyságú — ûrmértéke szerint differenciálnak, illetve figyelembe veszik a lakások és a benne lakók számát, és az edények ürítésének gyakoriságát (OBH 3209/2000., 3590/2000., 5032/2000.).

Nem állapítottunk meg az arányossággal összefüggésben alkotmányos visszásságot akkor, amikor az önkormányzat az üdülõingatlanon keletkezõ hulladék elszállítását gyûjtõ konténeres módon biztosítja, tekintettel arra, hogy gyûjtõkonténeres hulladékgyûjtés és szállítás esetén nincs olyan ismert módszer, amellyel megállapítható lenne az egyes ingatlanokról a konténerben ténylegesen elhelyezett hulladék mennyisége, így az egyes érintett ingatlanokra vonatkozóan a hulladékszállítási díj értelemszerûen csak átalány jellegû lehet. Az átalány alkalmazása e feltételek mellett összhangban van a kormányrendelet elõírásaival (OBH 927/1999.).

A hulladékszállítással kapcsolatos panaszok alapján megvizsgált rendeletek fele szabálysértésnek minõsítette a közszolgáltatás igénybevételének és a szolgáltatási díj megfizetésének elmulasztását. A rendeletek ezt különbözõ módon fogalmazták meg. Volt olyan, amely a közszolgáltatás igénybevételének elmulasztását rendelte büntetni (OBH 4315/2000., 3285/2001.), és olyan, amely a szemétszállítási költség meg nem fizetését minõsítette szabálysértéssé (OBH 3209/2000.). Végül voltak olyan rendeletek, melyek szabálysértésnek minõsítették, ha a tulajdonosok a rendelet elõírásainak nem vagy csak részben tesznek eleget, illetve a rendelet elõírásait megszegik vagy kijátsszák (OBH 2683/2000., 3285/2001.). Ezen keret-tényállások értelmében tehát szabálysértésnek minõsülnek mindazok a cselekmények, amelyek a hulladékszállítási közszolgáltatással mint polgári jogi jogviszonnyal kapcsolatos — az önkormányzati rendeletben szabályozott — elõírások megsértését jelentik.

A szabálysértési tényállásokkal kapcsolatban állandó gyakorlat — az Alkotmánybíróság 19/1998. (V. 22.) AB határozatát alapul véve —, hogy mivel a szolgáltató és az igénybevevõ között létrejött szerzõdés a polgári jog körébe tartozó jogviszony, az ezzel kapcsolatos jogviták rendezése is csak a polgári jog szabályai szerint történhet. Erre tekintettel a polgári jogi kötelezettség teljesítésének elmulasztása önmagában szabálysértéssé nem nyilvánítható.

A Hgt. már kimondja, hogy a közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlantulajdonost terhelõ díjhátralék adók módjára behajtható köztartozás, és szabályozza a hátralék rendezését is.

A szabálysértésekkel kapcsolatban minden esetben megállapította az állampolgári jogok országgyûlési biztosa, illetve általános helyettese az alkotmányos visszásságot, és ajánlotta a közigazgatási hivatalvezetõknek, hogy tegyenek e körben törvényességi észrevételt. A képviselõ-testületek minden esetben hatályon kívül helyezték rendeletükbõl a szabálysértési tényállásokat.

A vizsgált rendeletek több mint kétharmadában voltak olyan egyéb hiányosságok, melyek a jogbiztonsággal összefüggésben alkotmányos visszásságot okoztak a magasabb szintû jogszabállyal való ellentét miatt.

Ilyen, amikor a rendelet nem tartalmazta a közszolgáltató megnevezését (OBH 2683/2000., 3285/2001.), a szolgáltatásért járó díjat (3285/2001.), illetve elõfordult, hogy a rendelet a díjat csak a vállalkozások esetében mulasztotta el szabályozni (OBH 5385/2000.).

Visszásságot kellett megállapítani abban a esetben, amikor a törvényi felhatalmazással ellentétben nem a rendelet, hanem az önkormányzat és a szolgáltató közötti megállapodás tartalmazta a szolgáltatás ellátásának szabályait (OBH 5032/2000.), valamint akkor is, amikor a rendelet nem rendelkezett a közszolgáltatás ellátása alapján a tulajdonost terhelõ díj megfizetésének rendjérõl (OBH 3209/2000.).

Megállapította az országgyûlési biztos, illetve általános helyettese, hogy a kormányrendelettel ellentétes, ha a helyi rendelet szerint a tulajdonos — akár részben is — elõre köteles megfizetni a szolgáltatás díját (OBH 3590/2000., 3285/2001.). Visszásságot állapított meg az országgyûlési biztos annál a rendeletnél, amely nem szabályozta, hogy a település mely részei tekintendõk üdülõterületnek, miközben a rendelet a díjszabás megkülönböztetésének alapjául ezt veszi figyelembe (OBH 3285/2001.).

A kedvezményekre és mentességekre vonatkozó panaszokkal kapcsolatban — egy esetet kivéve — nem állapított meg az országgyûlési biztos, illetve általános helyettese alkotmányos visszásságot, tekintettel arra, hogy ezek meghatározása során minden önkormányzat nagyfokú mérlegelési jogkörrel rendelkezik, ezért a kedvezmények, mentességek köre településenként jelentõs mértékben eltérhet. A kivételes esetben mind a rendelet, mind az önkormányzat és szolgáltató között létrejött megállapodás tartalmazott kedvezményeket és mentességeket, ezért azt kellett megállapítani, hogy a szabályozás ellentétes a Hgt.-vel (OBH 5032/2000.).

Kommunális adó körébe tartozó panasz egy volt (OBH 4315/2000.), mely sérelmezte, hogy az önkormányzat a helyi kommunális adó bevezetése ellenében ingyenessé tette a hulladékszállítást. Az országgyûlési biztos rámutatott, hogy a változtatás a helyi adókról szóló törvénnyel összhangban van, mértéke nem haladja meg a törvényes mértéket, ezért a panasszal összefüggésben alkotmányos visszásság nem keletkezett. Visszásságot okozott azonban, hogy az önkormányzat a kommunális adó bevezetésével ingyenessé tett szemétszállítást nem rögzítette rendeletben.

2001-ben 17 ügyben — összesen 34 panasz kapcsán — került sor az ajánlások utóéletének követésére. Az ajánlások címzettjei a közigazgatási hivatalok voltak, egy esetben a közszolgáltató. A ajánlásokat a címzettek — két kivétellel — elfogadták. A kivételes esetekben az országgyûlési biztos, illetve általános helyettese fenntartotta az ajánlást, ezt követõen mind a hivatalvezetõ (OBH 4971/1999.), mind a közszolgáltató (OBH 2251/2000.) azt elfogadta.

Az ajánlások eredményeképpen kilenc ügyben került sor önkormányzati rendelet módosításra. További három ügyben a rendelet módosítását követõen a közigazgatási hivatal ismételten felhívta az önkormányzatokat a rendeletek további módosítására. Két esetben azért, mert a képviselõ-testület a rendelet módosításakor nem helyezte hatályon kívül a szabálysértési felelõsségre vonás alkalmazását (OBH 1185/1999., 405/2000.), egy esetben pedig a módosítás nem felelt meg az utána hatályba lépõ Hgt. rendelkezéseinek (OBH 4025/2000.). Mind a három ügyben a módosításokkal kapcsolatos tájékoztatás még nem érkezett meg.

Négy ügyben a közigazgatási hivatal vezetõjének törvényességi ellenõrzését követõen a képviselõ-testület úgy ítélte meg, hogy a vizsgált rendeletet hatályon kívül helyezi és új rendeletet alkot (OBH 2084/1999., 2251/2000., 538/2000., 4229/2000.).

Az OBH 6621/1998. számú ügyben a korábbi általános helyettes az Alkotmánybírósághoz fordult. 2001 õszén született határozat, melyben az Alkotmánybíróság a rendelet meghatározott részeirõl megállapította, hogy alkotmányellenesek, ezért azokat 2002. március 1-jei hatállyal megsemmisítette.

3.17.2. Telepengedélyezési ügyek

Az országgyûlési biztosokhoz az elmúlt évben több panasz érkezett, amelyben a panaszosok a lakóhelyük környezetében mûködõ vállalkozások zajos, bûzös tevékenységét, valamint az ezzel kapcsolatos kérelmeikre vonatkozó hatósági eljárásokat sérelmezték. A vizsgálatok gyakran azt állapították meg, hogy a hatóságok csak indokolatlanul hosszú idõ után intézkedtek, illetve egyes hatóságok intézkedését a jogi szabályozás eltérõ értelmezése okozta.

A telepengedélyezési eljárásról szóló 20/1982. (X.12.) IpM rendeletet a 85/1997. (V. 28.) Korm. rendelet 1997. július 2-i hatállyal hatályon kívül helyezte. Az országgyûlési biztos általános helyettese 1997. decemberében az OBH 2250/1995. számú jelentésében felkérte az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi minisztert, hogy dolgozza ki a szolgáltató és ipari tevékenységre vonatkozó telepengedélyezési eljárás, valamint a szolgáltatást végzõk mûködésének szabályait.

A telepengedély alapján gyakorolható ipari és szolgáltató tevékenységekrõl, valamint a telepengedélyezési eljárásról szóló 80/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet 1999. október 11-én hatályba lépett. Aki annak hatálybalépésekor már mûködõ telepen végezte tevékenységét, az köteles 180 napon belül telepengedélyt kérni. E határidõt a 9/2000. (II. 2.) Korm. rendelet 2001. VI. 30-ig, a 78/2001. (V. 9.) Korm. rendelet pedig 2002. XII. 31-ig hosszabbította meg. A Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara (BKIK) a jogszabály megsemmisítése érdekében az Alkotmánybírósághoz fordult, de az az indítványt elutasította.

Az országgyûlési biztos a kormányrendelet kihirdetését követõen megkereste a gazdasági minisztert (OBH 132/1999.), hogy adjon arról tájékoztatást, kik tekintendõk érdekeltnek az ipari vagy szolgáltató tevékenység folytatásában, mert álláspontja szerint a norma szövegébõl az nem derül ki egyértelmûen, hogy a telepengedély megadásáról a szomszéd és más érdekelt hogyan értesül. A miniszter szerint a jegyzõ a helyszíni szemlérõl a rendeletben meghatározottakat köteles értesíteni. A rendelet szerint a jegyzõi intézkedések kezdeményezõi az államigazgatási eljárásban ügyfelek, ezért a jegyzõ a határozatát köteles velük is közölni. Az országgyûlési biztos ezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a jegyzõ a lakossági bejelentésre indult eljárásban annak ellenére le kell folytatnia a telepengedélyezési eljárást a panaszolt tevékenység folytatójával szemben, hogy a kormányrendeletben az új telepengedély iránti kérelem benyújtására szabott határidõ még nem járt le.

A biztosok e jogértelmezést szem elõtt tartva folytatták le a vizsgálatokat, és ha azt állapították meg, hogy a jegyzõ nem bírálta el határozattal a beadványt, kezdeményezték az eljárás alakszerû határozattal való lezárását (OBH 1147/1998., 1095/2001., 3617/2000.).

Az említett ügyekben az országgyûlési biztosok megállapították, azzal, hogy a beadványokra a jegyzõk nem hoztak érdemi határozatot, sérült a bejelentõknek az Alkotmányban biztosított jogorvoslati joguk. Továbbá, mert nem tisztázták a tényállást az eljáró hatóságok, sérült a tulajdonhoz és az egészséges környezethez való joguk is. Az OBH 1169/2001. számú ügyben folytattak telepengedélyezési eljárást, de a vizsgálat alatt a kifogásolt asztalos tevékenységet megszüntették, ezért az országgyûlési biztos a vizsgálatot lezárta.

Az említett ügyekbõl kitûnik, hogy az országgyûlési biztos álláspontja egyértelmû a telepengedélyezést illetõen. A kérelmekre a jegyzõnek el kell járnia és határozatot kell hoznia. A döntést megelõzõen a tényállás-tisztázási kötelezettségnek megfelelõen kell kivizsgálni a kérelmeket, s a határozat meghozatalával biztosítani kell a beadványtevõ jogorvoslati jogát.

A fõvárosi kerületi polgármesteri hivatalokkal folytatott konzultációkból kitûnt, hogy a Fõvárosi Közigazgatási Hivatal álláspontja szerint a jegyzõk a Korm. rendeletben szabott 2002. december 31. határidõig nem jogosultak hatósági intézkedésre a zajos és bûzös tevékenységet folytató vállalkozások ellen. Ezt a másodfokú hatóság is megerõsítette több esetben telefonon. Ugyanakkor az ország többi megyéjében minden jegyzõ eljárt a zavaró tevékenységet sérelmezõ állampolgári bejelentések alapján.

A beszámolási idõben benyújtott további panaszokban felmerült problémáknak, valamint annak tisztázására, hogy a szomszédjog törvényi szabályozása hogyan érvényesül a jegyzõi eljárásokban, az országgyûlési biztos átfogó vizsgálatot indít, és ennek során alakítja ki a jogalkalmazói gyakorlattal kapcsolatos álláspontját, majd megismerteti a vizsgálat megállapításait és esetleges ajánlásait a közigazgatási hivatalok vezetõivel és az érintett miniszterrel.

3.17.3. Utak, közlekedésszervezés, közlekedésbiztonság

Ezen a területen jellemzõek általában a közszolgáltatók és a hatóságok elégtelen mûködésére együttesen vonatkozó panaszok, továbbá az is, hogy csak jelentõs beruházásokkal lehetne a sérelmeket orvosolni, akkor sem teljeskörûen.

Számos panasz érkezett a közlekedés okozta környezeti ártalmak (zaj, bûz, rezonancia), valamint a forgalomszervezési intézkedések miatt. A tömegközlekedés, az utak állapota sok helyen nem megfelelõ, és nincs elmozdulás a környezetkímélõ megoldások felé, mint a vasúti szállítás a kamionforgalom helyett, elõvárosi vasutak a személyautó- és buszáradat helyett, a forgalomirányító lámpákkal védett keresztezõdések és a jól szervezett „zöldfolyam”.

A forgalomszervezéssel összefüggõ panaszok jellemzõen továbbra is a településeken áthaladó fõ közlekedési utak mentén élõktõl érkeznek, de a nagyvárosi — elsõsorban a budapesti — fõútvonalak mellett lakók is egyre nagyobb számban panaszkodnak a szüntelenül növekvõ forgalomra. Az elsõ esetben hosszú távon a települést elkerülõ utak megépítése lehet a megoldás, vagy legalább a teherforgalomnak az autópályákra kényszerítése (OBH 4433/2000.).

A nagyvárosi közlekedés azonban szinte megoldhatatlan problémákat okoz. Rendszerint választási lehetõség sincs más útvonal kijelölésére, a fõútvonal tehermentesítésére. Legfeljebb abban van mozgástere a közlekedési hatóságnak és az önkormányzatnak, hogy A vagy B utca lakosságát terheli-e. Az esetek többségében a biztos vizsgálati lehetõsége ezért arra terjed ki, hogy feltárja, az önkormányzat és a hatóságok a konkrét panaszok kapcsán megtették-e az adott körülmények között mindazt az intézkedést, melyekre lehetõségük volt, és hogy nem indokolatlanul döntöttek-e valamely terület, útvonal forgalmi jellegének meghatározásakor.

A városi forgalomszervezéssel összefüggõ ügyekben az országgyûlési biztos álláspontja az alábbiakban összegezhetõ:

Elfogadja a szakmai érveket amellett, hogy az átmenõ forgalom kitiltásával vagy korlátozásával az feltehetõen más, hasonló vagy még kedvezõtlenebb adottságú útvonalra terelõdne át, és ott hasonló gondok jelentkeznének. Így a fõútvonal hálózaton értelmetlen lenne bármilyen forgalomkorlátozás bevezetése, hisz pont az a cél, hogy a forgalom itt, és ne a lakó-pihenõ területeken haladjon át. Ezért azokban az esetekben, amelyekben az állapítható meg, hogy az illetékes

önkormányzat és hatóság a tõle elvárható intézkedéseket megtette (táblakihelyezés, forgalomszámlálás, szakvélemények, tervek készíttetése, alternatívák keresése stb.), és a panaszokat érdemben megválaszolta, a konkrét ügyekben a panaszosnak az egészséghez, az egészséges környezethez való alkotmányos állampolgári jogával összefüggésben sem a vonatkozó jogszabályi rendelkezések, sem az azokon alapuló hatósági eljárások és intézkedések tekintetében visszásságot nem állapít meg. A felmerülõ nagyszámú és súlyos probléma folyamatos figyelemmel kísérése és a további állapotromlás lehetõség szerinti megakadályozása mellett más intézkedést nem kezdeményez.

Ugyanakkor e biztos a konkrét panaszos és minden más — a közlekedési vagy bármely egyéb mai, modern környezeti ártalomnak folyamatosan kitett — panaszos figyelmébe ajánlotta, hogy a környezet-tudatosság erõsítése, az egyre súlyosbodó környezeti ártalmakkal szembeni védekezés hosszú távra szóló össztársadalmi feladat. A folyamat felgyorsítása részben a társadalom ez irányú értékrendjének és szemléletének megváltozásától, részben a helyi, regionális és országos társadalmi és politikai intézményrendszertõl remélhetõ (OBH 4076/2000.).

Amikor a biztos az OBH 1924/2001. számú ügyben azt állapította meg, hogy a környezet terhelése a forgalom más útvonalra — egy erre a célra épített fõútvonalra — terelésével csökkenthetõ lenne, felhívta az önkormányzatot a szükséges intézkedések megtételére, de nem járt az eredménnyel. A forgalomszervezéssel összefüggõ további ügyek: OBH 3565/1999., 4487/2000., 5623/2000., 3624/2001.

Mind a panaszok, mind a megállapítások tekintetében hasonló a helyzet az autóbusz-megállók elhelyezésével kapcsolatos ügyekben is. Senkinek nem kellemes, ha a háza elõtt van a megálló, az ott várakozó emberek zajonganak, szemetelnek, a jármûvek szintén fokozzák a környezeti ártalmakat. Ugyanakkor kétségtelen, hogy tömegközlekedés megállóhelyek nélkül nem létezhet. A biztosi vizsgálat arra terjedhet ki, hogy a megálló-kijelölés eljárása a jogszabályoknak megfelelt-e; körültekintõen, az állampolgárokat leginkább kímélõ, de a forgalom és az útvonal más mûszaki jellemzõi között még megvalósítható megoldás mellett döntöttek-e az illetékesek; e döntésekrõl megfelelõen tájékoztatták-e az érintetteket. A biztos csak akkor fordul kezdeményezéssel az önkormányzathoz és a közlekedési hatósághoz, ha ebben a folyamatban észlel olyan mulasztást, amely az alkotmányos jogokkal kapcsolatban visszásságot keletkeztet (OBH 4679/2000., 5345/2000.).

A forgalomszervezés egyik sajátos területe a mozgáskorlátozottak közlekedésének biztosítása. Az országgyûlési biztosok évek óta foglalkoznak e kérdéssel, és az akadálymentesség érdekében számtalan — de még nem elégséges — intézkedés született. Ma már nem jellemzõ, hogy figyelmen kívül hagynák a mozgáskorlátozottak érdekeit, a jogaik érvényesítése azonban esetenként még most sem zökkenõmentes (OBH 116/2001.).

A helyi tömegközlekedés biztosítására tett ajánlást az OBH 1557/2000. számú jelentés.

Visszatérõen érkeznek panaszok a településeken földutak mellett élõktõl. A vizsgálat itt leginkább arra terjedhet ki, hogy az önkormányzat az Ötv. és a rendelkezésére álló pénzügyi keretek között intézkedett-e, tájékoztatási kötelezettségének eleget tett-e. A biztos nem vizsgálhatja az önkormányzat gazdálkodását, ezért arra közvetlen hatással bíró intézkedéseket sem kezdeményez (OBH 5521/1999., 397/2000.).

3.18. Közoktatási és felsõoktatási ügyek

3.18.1. Közoktatási ügyek

A 2001. évben az elõzõ évekhez képes számottevõen csökkent a közoktatással összefüggõ panaszok száma. Köszönhetõ ez egyrészrõl az oktatási jogok miniszteri biztosa intézménye megismerésének és elfogadásának és talán annak is, hogy az elmúlt évek az országgyûlési biztosok által folytatott vizsgálatainak köszönhetõen több, magas színvonalú tananyag készült az állampolgári jogok témakörében, továbbá hogy az írott és az elektronikus média a korábbinál gyakrabban foglalkozik és érzékenyebben reagál a diákokat ért, adott esetben az emberi jogok sérelmére utaló esetekkel.

Az országgyûlési biztosok eddigi eljárásai a diákjogok körében két fõ forráson alapultak. Indult vizsgálat a jogaiban sértett tanuló, illetve törvényes képviselõjének közvetlen panasza nyomán, de emellett egyre gyakoribbá vált, hogy az országgyûlési biztosok a sajtó és az elektronikus média tudósításai alapján hivatalból indítottak vizsgálatot. Ez 2001. évben sem volt másképpen. Az OBH 2259/2000. számú ügyben a panaszos egyrészt azt sérelmezte, hogy gyermekét az óvodában a gondozók fizikailag bántalmazták, másrészt hogy panasza alapján a fenntartó önkormányzat a szükséges intézkedések megtételét elmulasztotta. Az ügy vizsgálata során a bántalmazás tényét — az ehhez szükséges eszköz hiányában — nem sikerült megállapítani, de a közremûködõ hatóságokat az országgyûlési biztos elmarasztalta, mert megsértették az ilyen és ehhez hasonló ügyekben elõírt eljárás szabályait, a tényállást nem tisztázták, és ennek, valamint az idõmúlásnak köszönhetõen a sérelem a jog eszközeivel már nem volt orvosolható. A feltárt visszásság jövõbeni elkerülése érdekében az országgyûlési biztos nyomatékosan felhívta Budapest IV. kerületi Önkormányzata jegyzõjének, valamint a Fõvárosi Közigazgatási Hivatal vezetõjének a figyelmét arra, hogy fokozottan gondoskodjanak

hivatalukban a jogszabályokban rögzített eljárási szabályok és a bennük testet öltõ garanciák maradéktalan betartásáról.

Sajtóértesülések alapján hivatalból, majd késõbb benyújtott panaszbeadvány alapján indult az OBH 2610/2001. és OBH 3325/2001. számon nyilvántartott ügy vizsgálata. Az ügy lényege, hogy a debreceni Ady Endre Gimnázium eltérõ pontszámot határozott meg az iskolába jelentkezõ fiúk, illetve lányok részére. Az országgyûlési biztos vizsgálati jelentésben foglalt érvelése az Alkotmánybíróság korábbi határozatain alapult. Ennek során rögzítette, hogy „[...] a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlõként (egyenlõ méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékû figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.” [...]. „Az a kérdés, hogy a megkülönböztetés az alkotmányos határok között maradt-e, csakis a mindenkori szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében vizsgálható [...]. Az egyenlõségnek az adott tényállás lényeges elemére nézve kell fennállnia. Ha azonban adott szabályozási koncepción belül eltérõ szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve ha az eltérésnek kellõ súlyú alkotmányos indoka van. A vizsgálat megállapítása szerint annak ténye, hogy az iskola pedagógiai programjának megvalósítására hivatkozva, amely szerint szükség van a megfelelõ leány-fiú arány kialakítására, nem valamennyi esélyes, hozzá jelentkezõt hívott be a szóbeli elbeszélgetésre, visszásságot idézett elõ a diszkrimináció tilalmának alkotmányos elvével összefüggésben. A fenntartó az esetrõl való tudomásszerzést követõen azonnali intézkedésként felhívta az igazgató figyelmét az esélyegyenlõség megteremtésére. Az észrevételt követõen az intézmény minden tanulónak lehetõséget adott a szóbeli vizsgára, így a rangsorban hátrább került tanulók is részt vehettek a szóbeli vizsgán.”

Az OBH 3316/2000. számú ügyben is a diszkrimináció tilalma elvének érvényesülését vizsgálta az országgyûlési biztos. A panaszos azt sérelmezte, hogy a balatonalmádi Munkaügyi Központ által támogatott idegenvezetõi és hostess tanfolyam sikeres elvégzése ellenére — az iskola által szükségesnek tartott „C” típusú nyelvvizsga hiányában — nem veheti át vizsgabizonyítványát. Az ipari és kereskedelmi szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeirõl szóló 18/1995. (VI. 6.) IKM rendelet egyértelmûen rögzíti, hogy az egyes szakképesítések megszerzése esetén melyek a szakmai vizsgára bocsátás feltételei. Ez az idegenvezetõ és hostess (felsõfokú szakképesítés) esetén — középfokú nyelvvizsga bizonyítvány (típus megjelölése nélkül). Az iskola szakértõ által jóváhagyott képzési programja azonban „C” típusú nyelvvizsga kötelezettségét írja elõ. Megállapítható volt tehát, hogy az „Idegenvezetõ és hostess” szakképesítés jelenleg olyan, államilag elismert szakma, amely a szakképesítés szakmai és vizsgakövetelményeinek, a szakértõk és vizsgáztatók általi különbözõ értelmezhetõsége miatt, különbözõ minõségû nyelvi felkészültséggel szerezhetõ meg. Így elõfordulhat, hogy amíg egyikük elegendõnek tartja a kérdéses szakterületen az „A” vagy „B” típusú nyelvvizsgát, addig egy másik szakértõ kizárólag a „C” típusú nyelvvizsgát tartja elegendõ színtûnek. Az országgyûlési biztos jelzése alapján a miniszter az ügyben teljes körû vizsgálatot tartott.

Ennek során megállapította, hogy a panaszos a szükséges szakmai vizsga eredményes letételével és a középfokú „A” típusú nyelvvizsga bizonyítvány bemutatásával is jogosult a szakképesítést tanúsító bizonyítvány átvételére. A hasonló esetek elkerülése érdekében utasította a Nemzeti Szakképzési Intézetet, hogy az idegenvezetõ és hostess szakképesítés iskolarendszeren kívüli képzési programjaiban, illetõleg az iskolai rendszerû szakképzés központi programjaiban a szükséges módosítást végezzék el, és errõl értesítsék az érintett iskolákat, a képzést folytató intézményeket, a szakmai vizsgaelnököket, valamint a területileg illetékes munkaügyi központokat. Az Egry József Szakközépiskola és Gimnázium szakmai felügyeletét ellátó Nemzeti Szakképzési Intézet fõigazgatóját felkérte, hogy az iskola igazgatóját szólítsa fel önrevízióra, annak megállapítása érdekében, hogy az intézménybe folytatott képzés során nem történt-e más hallgatók esetében is hasonló méltánytalansággal párosuló téves intézkedés. Elrendelte, hogy a szakmai felügyeleti terület vizsgáltassa meg, hogy az iskolarendszerben vagy iskolarendszeren kívüli intézményben folytatott idegenvezetõ–hostess-képzés során, más képzési helyeken nem történtek-e hasonló jogsértések. Végezetül ígéretet tett, hogy a Munkaügyi Központokat felügyelõ Gazdasági Minisztériumnál kezdeményezi, hogy a minisztérium hívja fel a Munkaügyi Központok figyelmét a munkaerõ-piaci központokkal megállapodást kötõk vonatkozásában fennálló folyamatos és helyes tájékoztatási kötelezettség megtartására. Intézkedéseirõl számot adó levelében az oktatási miniszter tájékoztatást adott arról, hogy a nyelvvizsgáztatás rendjérõl, a nyelvvizsga-bizonyítványokról és az államilag elismert nyelvvizsga egységes követelményrendszerérõl az utóbbi években megjelent jogszabályok tekintetében idõszerûnek és szükségesnek tartja az oktatási tárcához tartozó, nyelvvizsgához kötött szakképesítéseknek a nyelvvizsgák egységes értelmezését, illetõleg a szakmai és vizsgakövetelmények átdolgozását.

3.18.2. Felsõoktatási ügyek

2001-ben 14 felsõoktatással összefüggõ vizsgálati jelentés készült, amelybõl egy a határon túli magyar tanulók állami ösztöndíját, hat a diploma feltételeként elõírt nyelvvizsga-kötelezettséget érintette. Hivatalból indult vizsgálat az

OBH 4301/2000. számú ügyben, az OBH 5474/2000. számon pedig országgyûlési képviselõ kérdése nyomán folyt a vizsgálat.

Az eljárások — hasonlóan az elõzõ évek ügyeihez — legtöbbször a jogbiztonság, a tisztességes eljárás követelményét érintették. Ezek sérelme miatt az ügyek sajátos tárgyára való tekintettel megállapította az országgyûlési biztos a mûvelõdéshez és esetenként (pl. ha a panaszos nem jutott a diplomájához) a munkához való joggal összefüggésben a visszásságot. Többször sérült a panaszhoz való alkotmányos jog is, mert a panaszosok nem kaptak választ vagy csak hiányosan. A tulajdonhoz való jogot érintette a nyelvvizsga díj fizetési kötelezettség abban az esetben, ha az elõírt vizsga állami finanszírozású felsõfokú képzéshez kapcsolódik (OBH 4875/2000.). Egy panasz a tanszabadság jogával függött össze, amelyben azonban meg kellett állapítani, hogy az intézmény — legalábbis e jog tekintetében — nem okozott visszásságot (OBH 2939/2001.). Egy esetben közvetve — a tisztességes eljáráshoz és a panaszhoz való jog sérelme folytán — érintett volt a hallgató vélemény nyilvánításhoz való joga is.

Ami az országgyûlési biztosok eljárásának eredményességét illeti, az intézmények és általában az oktatási miniszter is elfogadták az országgyûlési biztos, majd pedig az ebben az ügykörben eljáró általános helyettes kezdeményezéseit, ajánlásait. Így 2001-ben sor került a felsõfokú oklevél (képesítés) feltételeként elõírt államilag elismert nyelvvizsga-kötelezettség miatt indult ügyek alapján a felsõoktatási törvény (1993. évi LXXX. törvény) módosítására két vonatkozásban is. A miniszter az országgyûlési biztos helyettesének OBH 2939/2001. számú ügyben tett kezdeményezésére a törvényességi felügyeleti jogát gyakorolva intézkedett, mert a hallgatónak a törvénysértõ intézményi szabályzat visszásságot okozott. Az ilyen hibákat az intézmény gyakran már az eljárás alatt észlelte, és kijavította (OBH 3480/2000., 4824/2000., 1314/2001.).

Az ügyek többségében a visszásság orvoslására nem, vagy csak részben kerülhetett sor, de a jövõre nézve ilyenkor is intézkedést kértünk az intézménytõl a hasonló esetek megelõzésére. Az országgyûlési biztosi eljárások jelentõsége ezen a területen fõként abban állt, hogy például az OBH 5474/2000. számú ügyben felhívta az intézmények figyelmét arra, miként kell az õ mindennapi munkájuk során érvényre jutniuk az állampolgárok — a felsõoktatási intézmények hallgatói — alkotmányos jogait. Ideértve azt is, hogy a hallgatót is megilletik az Alkotmányban biztosított szabadságjogok, természetesen a törvényben szabott korlátokkal.

Másrészt az intézményen kívüli jogorvoslati lehetõség hiánya és a szolgáltatást igénybe vevõ, több évig fennálló szükségképpen függõ helyzete is felértékelte a biztos eljárásának szerepét. Esetenként a panaszolt intézményi eljárást csak általánosan lehetett vizsgálni, mert a hallgató a nevének elhallgatását kérte.

Az elmúlt évben különösen fontos volt az eljárások idõszerûsége azért, mert a nyelvvizsga-diploma-panaszok miatt soron kívül kellett az esetleges hibákat feltárni, hogy a még lehetséges korrekció a visszásság elhárítására megtörténhessen. (Ezeket a panaszokat hallgatói csoportok nyújtották be, jelentõs sajtónyilvánosságot is kaptak a vizsgálattól függetlenül — már azt megelõzõen — is.) Pozitív tapasztalatként értékelhetõ, hogy a minisztérium a munkatársi (informális) szinten kért segítséget haladéktalanul megadta, ahol erre mód volt, és gyorsan intézkedett a megelõzésre is. Az országgyûlési biztosok megkeresésére azonban már csak nagyon hosszú idõ elteltével, olykor többszöri sürgetésre és hiányosan válaszolt az Oktatási Minisztérium.

A 2001. évben elintézett ügyekre is ugyanazok az általános megállapítások érvényesek, mint az elmúlt két évben. Változatlanul a tisztességes eljáráshoz való jogot nem vették tekintetbe a panaszolt intézmények és a minisztérium. Ez legtöbbször a panaszosoknak adott hiányos, késedelmes válaszokban nyilvánult meg (OBH 6930/1998.). De érdekes példa erre a határon túli magyar tanuló felsõoktatási állami ösztöndíj pályázatának elutasítása miatt indult ügy is, amelyben a miniszter a panaszosnak részletes választ írt ugyan, de az alkotmányos kifogásaira nem reagált (OBH 5171/2001.).

3.19. Közszolgáltatókkal kapcsolatos ügyek

3.19.1. Áramszolgáltatási ügyek

Áramszolgáltatási ügyekben 2001-ben is több panasz érkezett a téves számlázás, az éves elszámolásra való áttérés miatt. Ezeket a panaszokat az országgyûlési biztos vizsgálat nélkül áttette a Magyar Energia Hivatalhoz, amely e panaszok kivizsgálását a felügyeleti jogkörében elvégezte.

Az országgyûlési biztos egy igazságügyi szakértõ bejelentésére, melyben a villamos energia törvénynek és végrehajtási rendeletének a szerzõdésszegésre vonatkozó szabályait, illetve a szolgáltatónak a szabálytalan vételezés esetén alkalmazott eljárását kifogásolta, OBH 5279/2001. számon átfogó vizsgálatot folytatott. A vizsgálat során összevetette az 1994. évi XLVIII. törvény (Vet.), a mérésügyrõl szóló 1991. évi XLV. törvény, a villamos energia árának megállapításáról szóló 10/1999. (III. 19.) GM rendelet, a Közüzemi Szabályzat és a Budapesti Elektromos Rt. üzletszabály-

zatának rendelkezéseit a Ptk. elõírásaival. Áttanulmányozta a szakértõ által csatolt dokumentumokat és a villamos energiáról szóló törvényjavaslat tervezetét.

Megállapította, hogy a szabálytalan vételezés esetén alkalmazott felemelt díj, illetve az ezt megállapító rendelkezés, a Közüzemi Szabályzatnak a kihasználási óraszámra vonatkozó rendelkezése és a szolgáltató ezen alapuló gyakorlata, továbbá az a körülmény, hogy a szolgáltató lejárt hitelességû fogyasztásmérõvel szolgáltat, az említett alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásságot okozott. Az országgyûlési biztos a közérdekû adatok nyilvánosságára hivatkozva hiányolta az új villamos energia törvénynek a fogyasztók védelmét szolgáló szabályait. A visszásságok orvoslása érdekében ajánlást tett a villamos energia törvény tervezetének módosítására. Felkérte a gazdasági minisztert, hogy vegye fontolóra egy költségvetési forrásból finanszírozandó kompenzáció javaslatának kidolgozását, hogy a szociálisan hátrányos helyzetû fogyasztók díjtámogatásban részesülhessenek.

Felkérte a Magyar Energia Hivatal fõigazgatóját, hogy felügyeleti jogkörében ellenõrizze a szolgáltatóknak a mérõórák hitelességére vonatkozó nyilvántartását, és amennyiben szükséges, tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a szolgáltató a jövõben megfelelõ nyilvántartással és hiteles fogyasztásmérõ-állománnyal rendelkezzék.

A gazdasági miniszter és a Magyar Energia Hivatal elnöke az ajánlást elfogadta. Az elfogadott villamos energia törvény már nem tartalmazta a felemelt díjat, helyette kötbér fizetésérõl rendelkezik, és elõírja, hogy közüzemi szolgáltatást csak hiteles fogyasztásmérõ alapján lehet végezni. A kihasználási óraszámoknak az életvitelszerû fogyasztáshoz való módosítása, valamint a szociális villamosenergia-ellátás igénybevételének részletes szabályai a végrehajtási rendeletben kerülnek megfogalmazásra. Az országgyûlési biztos kérte a közigazgatási államtitkárt, hogy a végrehajtási rendelet tervezetét tanulmányozásra küldje el. A Magyar Energia Hivatal elnöke felszólította valamennyi villamos áram szolgáltatót, hogy számoljon be a mérõórák hitelességének állapotáról. A felmérés utáni intézkedésekrõl tájékoztatni fogja az országgyûlési biztost.

3.19.2. Gázszolgáltatási ügyek

Az OBH 3152/1999. számú ügyben azért indult vizsgálat, mert a hálózatfejlesztési hozzájárulás teljes összegének megfizetése ellenére a csatlakozó vezetéket nem vezették át a telekhatáron és nem építették meg a vezeték véget lezáró gázcsonkot. A panaszos az építési munkálatok befejezését kérõ leveleire az önkormányzattól vagy választ sem kapott, vagy az nem volt érdeminek tekinthetõ, és a hiányzó szakasz nem épült meg. Az önkormányzat a mulasztásával alkotmányos visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz, a tulajdonhoz és a panaszhoz való joggal összefüggésben.

Az OBH 5866/2000. számú ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy a Fõvárosi Gázmûvek Rt. többszöri kérése ellenére sem hajlandó az életveszélyes állapotot megszüntetni. A vizsgálat feltárta, hogy az ingatlanrész gázvezetékhálózata valóban nem felelne meg az elõírásoknak, ha az adott ingatlan lakásnak minõsülne, de az a panaszos esetében „csak” mûterem, és annak lakássá történõ átalakítása ügyében a tulajdonostársak között jogvita van, amely polgári bírósági útra tartozik.

Az OBH 5469/2000. számú ügyben az országgyûlési biztos hivatalból indított vizsgálatot, mert egy 2000 novemberében megjelent cikk szerint egy budapesti lakóházban több hétig szünetelt a gázszolgáltatás. A vizsgálat megállapította, hogy a gázszolgáltatás azért szünetelt, mert a házban gázvezetékcsere után gázszivárgást észleltek. A hiba elhárítatása a tulajdonosok feladata, de javításra a gázmûvek részére nem érkezett megrendelés. A biztos a vizsgálatot alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság hiányában szüntette meg.

3.19.3. Ivóvízszolgáltatási ügyek

Az országgyûlési biztoshoz 2001. évben érkezett panaszok között azok voltak a legjellemzõbbek, amelyek a Fõvárosi Vízmûvek Rt. által a mellékvízmérõk vízszámlájának kiállításáért szedett különdíjat kifogásolták. A panaszok vitatták a díj jogosságát és annak mértékét is (OBH 2957/2001., 3724/2001., 6445/2001.) A Fõvárosi Csatornázási Mûvek Rt.-vel szemben is több panasz érkezett, amikor szintén bevezette a mellékszámla-kiállítási díjat, de ennek ügyében az országgyûlési biztos már a panaszokat megelõzõen hivatalból vizsgálatot indított. A panaszosok a fõmérõ és a mellékmérõk között mutatkozó különbözet elszámolásával kapcsolatos gyakorlatot is sérelmezték (OBH 1227/2000.).

A 2001-ben vizsgált panaszok közös jellemzõje volt, hogy a szolgáltatók nem mûködtek együtt a fogyasztókkal, panaszaikat érdemben nem vizsgálták ki, és azokra sablonos, fõként elutasító tartalmú levélben válaszoltak. A legtöbbször érintett alkotmányos jogok a jogállamiságból fakadó jogbiztonság és az ehhez kapcsolódó tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a szerzõdési szabadság joga.

A Pécsi Vízmû Rt. tevékenységének vizsgálata során megállapítottuk, hogy hiányos volt a panaszosoknak adott tájékoztatás, és ezért nem is értesültek arról, hogy lehetõségük van saját költségre a vízóra rendkívüli vizsgálatának megrendelésére, majd az Országos Mérésügyi Hivataltól a vízóra rendkívüli hitelesítését lehet kérni (OBH 2270/1999.).

Egy balatonfüredi lakos panasza a Dunántúli Regionális Vízmûvek Rt. tevékenységével kapcsolatban azt sérelmezte, hogy a balatonfürediek messze az országos átlagnál magasabb vízdíjat kénytelenek fizetni. A vizsgálat során azonban kiderült, hogy a vízmû állami tulajdonú közüzemi vízmûbõl szolgáltatja a vizet, ezért az árat minden évben a közlekedési és vízügyi miniszter állapítja meg. A rendeletben meghatározott küszöbértéket meghaladó ráfordítás esetén a költségvetés támogatást nyújt. A balatonfüredi önkormányzat is részesült a költségvetési támogatásban. Hasonló panasszal kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradva valósulhat meg. Az anyagi igazságosság érvényesülésére az Alkotmány nem biztosít alanyi jogot. Az OBH 2708/1999. számú ügyben ez azt jelentette, hogy az országgyûlési biztos nem vizsgálhatta az ár tartalmát abból a szempontból, hogy az megfelel-e a jogbiztonság követelményének, ebbõl ugyanis az anyagi igazságossághoz való alanyi jog nem vezethetõ le. Így a vizsgálat során semmilyen alkotmányos jog érintettségét nem lehetett megállapítani.

A Komló Víz Kft.-nél a szerzõdési szabadsághoz való joggal összefüggõ alkotmányos visszásságot állapítottuk meg az OBH 4125/1999. számú ügyben, mert a szolgáltató a panaszos szerzõdéssel kapcsolatos véleményeltérésre vonatkozó közlését egyáltalán nem vizsgálta, majd pedig a szerzõdés aláírását úgy próbálta meg kikényszeríteni, hogy a mellékmérõt a hitelesítési idõ lejárta ellenére sem cserélte le. E szolgáltató a jogbiztonsággal összefüggõ visszásságot okozott azzal, hogy a szolgáltatási szerzõdést visszamenõleges hatállyal felmondta.

Nem okozott alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot az a szolgáltató, amelyik a több év alatt felhalmozódott díjhátralék iránti igényét úgy próbálta meg érvényesíteni, hogy a vízszolgáltatást a lehetõ legrövidebb idõre korlátozta, és ezzel — a rossz mûszaki megoldás miatt — azokat a fogyasztókat is hátrányosan érintette, akik a vízdíjat fizették. A vizsgálat feltárta, hogy a szolgáltató a jogszabályoknak megfelelõen biztosította a minimális higiéniai követelményeket (OBH 5311/1999.). A jogbiztonsággal és tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben okozott visszásságot az OBH 4082/1999. számon vizsgált ügyben a Fõvárosi Vízmûvek Rt., amikor nem kötött közüzemi szerzõdést a fogyasztóval, s nem tisztázta, hogy kit kell fogyasztónak tekinteni, ugyanakkor az elfogyasztott vízmennyiség után fizetendõ díjat a panaszos terhére számlázta ki.

A Nagykovácsi Víziközmû Kft. tevékenységével kapcsolatban az OBH 481/2000. számú ügyben panaszolták, hogy a szolgáltató rendelkezésre állási díjat vezetett be. A vizsgálat megállapította, hogy a rendelkezésre állás is szolgáltatásnak minõsül. A biztos alaptalannak minõsítette azt a panaszt, amely hiányolta a szolgáltatóváltozás esetében a fogyasztók hozzájárulását.

3.19.4. Mobil tornyokkal kapcsolatos ügyek

A mobil telefonhálózat kiépítéséhez szükséges adótornyok, átjátszótornyok és antennák építésével, telepítésével kapcsolatos panaszokból az derült ki, hogy az emberek félnek a tornyok, antennák által kibocsátott sugárzástól. Ugyanerrõl tudósítottak az újságcikkek és a televízióban elhangzott riportok, amelyek a lakossági tiltakozásról adtak hírt. A híradásokból az is kiderült, hogy a mobiltársaságok megegyezésre törekszenek, és igyekeznek az építményeket közterületen elhelyezni. Általában nem azok kifogásolják az építmények elhelyezését, akiknek ingatlanán felépítik, hanem a szomszédos ingatlan tulajdonosai, illetve a környék lakói.

A lakosság nem tesz különbséget az adótorony építési engedélye és az átjátszáshoz szükséges rádióengedély között. Természetesen megfelelõ építmény nélkül nincs mire felszerelni az átjátszó, továbbító berendezést, a két engedély azonban a panaszok alapjául szolgáló ügyek többségében két különbözõ hatóság feladatkörébe tartozott. Az 1999-es jogszabály-módosítást követõen azonban már a tornyok építési engedélyét is a hírközlési felügyeletek adják meg. Az engedélyezési eljárásban a települési jegyzõ szakhatóságként jár el, és a döntéshez az önkormányzat nyilatkozatára is szükség van. Az önkormányzat megkapja a határozatot, és a döntéssel szemben jogorvoslattal is élhet. Az önkormányzatnak ebben az eljárásban is a település lakosságának érdekeit kell képviselnie. Az önkormányzatok képviselõtestületeinek a vonalas létesítményeket a településrendezési tervekben jelölnie kell. E terveket a közösség azok elfogadása elõtt lakossági fórumon megismerheti, így a nyomvonalat és a tornyok várható telepítési helyeit is.

A frekvencia törvény (1993. évi LXII. törvény) adta felhatalmazás alapján a rádióengedélyek kiadásának eljárását szabályozó miniszteri rendelet [2/2001. (I. 31.)], MeHVM rendelet 2001. február 1-jén lépett hatályba. E szabályozás szerint, hasonlóan az elõzõ szabályokhoz, nem kell vizsgálni, hogy a meglévõ tornyok, antennák létesítését engedélyezték-e, illetve hogy a nem engedélyköteles 4 méter alatti antennák a tulajdonosok hozzájárulásával létesültek-e. A hírközlési felügyeletek konzultációink után úgy tájékoztattak, hogy elkerülendõ a késõbbi hatósági eljárásokat, igye-

keznek a tulajdonosi hozzájárulás beszerzésérõl is gondoskodni. A panaszosok az adó- és átjátszó tornyok, illetve antennák építésével, telepítésével kapcsolatosan feltételezhetõ egészségkárosításra hivatkoztak. Elvétve akadt olyan ügy, amelyben a panaszos a konkrét eljárást is sérelmezte. A nem engedélyköteles antennák lakóházon való elhelyezése a társasházak határozatai alapján történik. A társasházi közgyûlés döntésbe a hatóság nem szólhat bele, a határozatát bíróság elõtt lehet megtámadni. Ilyen perre a panaszokban nem hivatkoztak.

A távközlési törvény 1999-es módosítását követõen közel kétszáz beadvány érkezett az Alkotmánybírósághoz. Ezekben az Alkotmánybíróság többek között azt vizsgálja, hogy sérült-e a tulajdonhoz, az egészséges környezethez és a legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog.

Az országgyûlési biztos 2000-ben a folyamatban lévõ panaszok vizsgálatát az Alkotmánybíróság döntéséig felfüggesztette, majd 2001 júliusában az alkotmánybírósági eljárás bizonytalan távoli idõpontra tehetõ befejezésére tekintettel azokat megszüntette.

A jogszabályi háttér idõközben megváltozott, mert a hírközlésrõl szóló 2001. évi XL. törvény hatályon kívül helyezte a beadványokkal érintett távközlési törvényt.

Az országgyûlési biztos az OBH 6541/1996. szám alatt egy kaposvári lakóházban lévõ transzformátor mûködése, illetve annak emberekre gyakorolt élettani és egészségügyi hatása miatt indított vizsgálatot. Az 1998-ban kelt jelentésben az országgyûlési biztos megállapította, hogy súlyosan veszélyezteti az egészséges környezethez, valamint a legmagasabb szintû egészséghez való jogot, és ezáltal a jogállamiság elvébõl fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz, hogy a különbözõ káros sugárzások határértékei nincsenek jogszabályban rögzítve. Akkor e biztos felkérte az egészségügyi minisztert, hogy a környezetvédelmi miniszterrel egyetértésben intézkedjen a határértékek jogszabályban történõ megállapításáról. Az országgyûlési biztos a jogszabály kiadását az OBH 387/2000. és az 1210/2000. számú ügyekben már 2000-ben is sürgette. Az egészségügyi miniszter jelezte, hogy a vezeték nélküli távközlési építmény által kibocsátott elektromágneses sugárzás egészségügyi határértékeirõl kiadták a 32/2000. (XI.16.) EüM rendeletet, az egyéb létesítmények, illetve készülékek által kibocsátott elektromágneses sugárzás egészségügyi határértékeire vonatkozó jogszabály pedig elõkészítés alatt áll. Az egészségügyi miniszter az országgyûlési biztos 2001. szeptemberi felkérésére a jelen beszámolási idõszakban küldte meg a kérdéses jogszabály közigazgatási egyeztetésre szánt tervezetét, amelynek megjelenése 2002. elsõ negyedévében várható.

3.19.5. Távhõszolgáltatási ügyek

A 2001. évben érkezõ panaszok többsége a távfûtési díj számlázásával és a távfûtõ mûveknek fizetendõ alapdíjjal volt kapcsolatos. Az országgyûlési biztos egy ügyben a székesfehérvári polgármestert kérte fel vizsgálatra, máskor maga folytatta le a vizsgálatot.

Az OBH 3798/1999. számú ügyben a Székesfehérvári Lakásbérlõk és Lakástulajdonosok Érdekvédelmi Egyesülete kifogásolta, hogy a távhõszolgáltatási díj meghatározásakor az épülethez vezetõ ellátó vezetékek hõveszteségeit is figyelembe veszik. Kérte a vonatkozó jogszabályok olyan módosítását, amely ezt a lehetõséget megszünteti. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a hõvezetés során keletkezõ hõveszteség a szolgáltató oldalán költségként jelenik meg. A jogszabály lehetõvé teszi ezen költségek áthárítását a fogyasztókra. A hõveszteség, bár nem közvetlenül használják fel a tulajdonosok, az õ épületeik ellátása érdekében keletkezik, és megszüntetésére az adott technika feltételek mellett nincs lehetõség. A Hõszolgáltató számlázási gyakorlata sem a jogbiztonsággal, sem a tulajdonhoz való joggal összefüggésben nem okoz visszásságot, ezért a vonatkozó jogszabályok módosítására nem tett ajánlást. Az Érdekvédelmi Egyesület kifogásolta azt is, hogy a lépcsõház fûtésének ideiglenes kikapcsolása idején a szolgáltató alapdíjat számított fel. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a szolgáltató az önkormányzat rendeletének megfelelõen járt el. Ez tartalmazza azt az elõírást, hogy ideiglenes kikapcsolás esetén a fogyasztó az alapdíjat folyamatosan köteles fizetni. Az a szolgáltatás, amelyért a távhõszolgáltató az alapdíjat felszámítja, egy rendelkezésre állás típusú szolgáltatás, mellyel kapcsolatban költségek merülnek fel, így például a készenlétben tartáshoz szükséges gépek karbantartása, illetve a szükséges hõmennyiség rendelkezésre tartása. A panasznak ez a része sem okozott alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot.

Az OBH 4460/2000. számú ügyben a panaszos azért fordult az országgyûlési biztoshoz, mert sérelmezte a Szegedi Hõszolgáltató Kft. számlázással kapcsolatos eljárását. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a panaszos állításával ellentétben a Szegedi Hõszolgáltató Kft. 1999. július hónapban nem számlázta kétszeresen a fûtési díjat, hanem a számla a tárgyhavi esedékes díjat és az elõzõ fûtési idõszak elszámoló számláját tartalmazta. A szolgáltató eljárása nem sértett jogszabályt, ezért az országgyûlési biztos alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot nem állapított meg.

3.19.6. Távközlési ügyek

Az országgyûlési biztosok 2001-ben a korábbiakhoz képest számottevõen kevesebb távközléssel összefüggõ vizsgálatot folytattak. Nincs lehetõségük arra, hogy a számlák összegét sérelmezõ beadványokban mûszaki tartalmú tényállást állapítsanak meg, és a számlázás helyessége, a hálózat zártsága, valamint a számlapanaszok vizsgálata során irányadó további mûszaki kérdésekben állást foglaljanak. Az panaszok kapcsán azt vizsgálták, hogy a kivizsgálást végzõ szerv a panaszra eljárt-e, illetve betartotta-e a rá vonatkozó szabályokat. A számlareklamáció alapos vizsgálata mellett a szolgáltató köteles az eljárási szabályokat is betartani, amely nem csak a jogbiztonság és a tisztességes eljárás szempontjából fontos, hanem kétségkívül érinti a jogorvoslathoz való jog megfelelõ érvényesülését is.

Az OBH 4246/1999. számú ügyben megállapítottuk, hogy a számlareklamáció vizsgálatának az üzletszabályzatban meghatározott idõtartamot jelentõs mértékben túllépõ elhúzódása alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásságot okoz. Az OBH 2088/2001. számú ügyben megállapítottuk, hogy az elõfizetõnek lehetõsége van arra, hogy a szolgáltatótól a szolgáltatás szüneteltetését kérje. A szolgáltatónak a szünetelés ideje alatt is biztosítania kell a szolgáltatás ismételt igénybevételének lehetõségét, ha azt az elõfizetõ kéri. Ez egyfajta készenléti szolgáltatás, ezért nem okoz visszásságot, ha a szolgáltató az ilyen szünetelés idejére un készenléti díjat számláz. Ilyenkor azonban a szünetelés idejére készített számlákon ezt a díjat külön nevesítenie kell.

3.19.7. Temetkezési ügyek

Az országgyûlési biztos 2001-ben az egészségügyi intézményeknek a halottakkal kapcsolatos mulasztásai, a köztemetés, a temetõ nem megfelelõ üzemeltetése, illetve a kegyeletsértõ temetkezési szolgáltatás miatt folytatott vizsgálatot. Vizsgálatot folytatott a Nemzeti Sírkert méltóságának megõrzése miatt érkezett panasz alapján is, de a sajtóban megjelent hiradások alapján hivatalból is indított vizsgálatot.

Minden vizsgálat a hozzátartozók kegyeleti jogának érintettsége miatt indult, mert e jog az emberi méltósághoz való alkotmányos alapjog részét képezi. Az országgyûlési biztos szinte valamennyi eljárása során megállapította annak megsértését, és álláspontja szerint a visszáság kialakulása az esetek zömében több közremûködõ szerv mulasztására is visszavezethetõ volt.

Egészségügyi intézmény és a rendõrhatóság együttes mulasztása okozta a halottakkal kapcsolatos több évig tartó jogellenes állapotot az OBH 2246/2000. számú ügyben. Az OBH 5764/2000. számú ügyben pedig az egészségügyi intézmény, a polgármester és a jegyzõ, valamint a posta mulasztása következtében nem értesítették idõben a panaszost édesapja balesetérõl, haláláról és az önkormányzat által elrendelt köztemetésrõl.

Az OBH 3984/1999. számú panasz esetében az emberi méltósághoz való jog sérelmén túl az országgyûlési biztos az egészséges környezethez való joggal, a lelkiismereti és vallásszabadsághoz való joggal, valamint a diszkrimináció tilalmával összefüggõ visszásságot is megállapított. A panaszos sérelmét az önkormányzatnak az a mulasztása okozta, hogy késlekedett az új köztemetõ kialakításával, valamint a felekezeti temetõ tulajdonosának a mulasztása azzal, hogy nem tájékoztatta a panaszost arról, hogy a világi szertartás szerinti temetést is választhatja.

Eltérõ tartalmú, de ugyancsak az emberi méltósághoz való jogot érinti az OBH 3745/2000. számú ügyben vizsgált panasz, amelyben a Fiumei úti temetõ mint Nemzeti Sírkert kegyeleti méltóságának megõrzése érdekében fordultak az országgyûlési biztoshoz. E vizsgálat során az országgyûlési biztos megállapította az alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot amiatt, hogy a Nemzeti Kegyeleti Bizottság még nem határozta meg a Nemzeti Sírkerthez tartozó temetõket, és amiatt is, hogy a temetõ fenntartására és üzemeltetésére a tulajdonos Kincstári Vagyoni Igazgatóság nem kötött szerzõdést a Budapesti Temetkezési Intézet Rt.-vel.

A vizsgálatok eredményeképpen jogszabály-módosításra vagy -alkotásra vonatkozó ajánlást az országgyûlési biztos nem tett, a kezdeményezések minden esetben az érintett hatóság vagy intézmény vezetõjének szóltak. Az új temetkezési törvény és a végrehajtási rendelete elegendõ garanciát nyújt ahhoz, hogy e szolgáltatás az alkotmányos jogok sérelme nélkül valósulhasson meg. A vizsgált esetekbõl azonban az is látszik, hogy a jogszabályok végrehajtása terén mutatkoznak hiányosságok. Különösen erõsíteni kell a temetkezési szolgáltatók alkalmassági vizsgálatát, mûködésük során folyamatos ellenõrzésüket, ami a jegyzõk feladata. Ugyancsak jegyzõi hatáskörbe tartozik a köztemetés elrendelése, mely a panaszokból megítélhetõen még nagyobb körültekintést igényel. Hasonlóképpen problematikus az egészségügyi intézmények és különösen a temetkezési szolgáltatást végzõ vállalkozók halottakkal kapcsolatos eljárása, amit célszerû volna mindenhol szervezeti és mûködési szabályzatban, illetõleg egy etikai kódexben részletesen megfogalmazni. A temetkezéssel kapcsolatos panaszok általában olyan sérelmeket tartalmaznak, amelyek utólag már nem orvosolhatók. Az országgyûlési biztos az ilyen ügyekben csak a jövõre nézve tud ajánlást tenni annak érdekében, hogy hasonló panaszok a jövõben ne fordulhassanak elõ. A vizsgálatok során tett ajánlásokat az érintettek elfogadták és az annak megfelelõ intézkedéseket megtették.

3.20. Lakásügyek és a kilakoltatási ügyek

Az országgyûlési biztosokhoz érkezett lakásügyi panaszok vizsgálatának 2001. évi tapasztalatait összefoglalva megállapítható, hogy jelentõs részük a lakáshoz jutás, illetve a lakásmegtartás problémájával küzdõ családoktól érkezett. Az adott évben végzett vizsgálatok tapasztalataiból azonban nem egyértelmûen a tárgyévet jellemzõ jogalkalmazásról, még kevésbé az akkor hatályos jogszabályokról lehet következtetéseket levonni, hanem az azt megelõzõ évekérõl. Az önkormányzatoknak a szociálisan hátrányos helyzetben lévõk adósságterhének enyhítésérõl és lakhatási körülményeinek javításáról szóló 96/1998. (V. 13.) Korm. rendelet alapján alkotott rendeleteivel, illetve azok alkalmazásával kapcsolatos panaszok vizsgálata során figyelembe kellett venni a 66/2001. (IV. 20.) Korm. rendeletet, amely jelentõs segítséget nyújtott az eladósodott állampolgároknak azzal, hogy az adósok támogatását az önkormányzatok teherbíró képességétõl függetlenül tette lehetõvé.

A lakásszerzési problémákat felvetõ panaszosokat a hatályba lépett új jogszabályról, a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendeletrõl és a kedvezmények igénylésének feltételeirõl tájékoztattuk. E körben az önkormányzatok által adható támogatások odaítélésével kapcsolatban is merültek fel problémák. A leggyakrabban az, hogy az önkormányzatok a pénzügyi lehetõségeik szûkössége miatt nem nyújtottak jelentõs támogatást a lakásszerzéshez. Ezekben az esetekben az országgyûlési biztos nem tudott eljárni. 2001-re jelentõsen csökkentek az önkormányzati bérlakások megvásárlásának akadályozásával kapcsolatos panaszok.

Az önkormányzatokkal mint bérbeadókkal szemben érkezõ panaszok vizsgálata során általánosnak tekinthetõ alapvetõen jogsértõ gyakorlatot nem tapasztaltunk, és az esetenként megállapítható jogsértést a felek bíróság elõtt rendezhették. Alkotmányos jogot érintõ sérelmet okoz a határozott idejû lakásbérleti szerzõdések lejáratát követõ bérbeadói magatartás jogszabályi rendezetlensége.

Az országgyûlési biztos a kilakoltatott családok helyzetének rendezésére több módon is tett kísérleteket. Az önkényes lakásfoglalók ügyében a tárgyévben nem folytatott ugyan vizsgálatot, de a sajtóból tudomására jutott eseteket figyelemmel kísérte. Az elmúlt év decemberében a végrehajtott, illetve várható kilakoltatásokkal, valamint az azokat kísérõ rendõri intézkedésekkel kapcsolatosan a médiumokban megjelent híradásokra reagálva az állampolgári jogok országgyûlési biztosa és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosa „Ombudsmanok a kilakoltatásról” címmel közös nyilatkozatot adott ki. Az egyedi ügyektõl függetlenül állapították meg, hogy a télen végrehajtott kilakoltatás az állampolgárok életét közvetlenül veszélyeztetheti, ezért az ilyen esetben végrehajtott kilakoltatás ellentétes az Alkotmánybíróság határozatában foglaltakkal. Indokoltnak tartották — az elmúlt években kialakult gyakorlathoz hasonlóan — a téli idõszakra a kilakoltatások felfüggesztését, és egyidejûleg olyan megoldások felkutatását, melyek a tulajdonosi, bérbeadói jogok hatékony védelmével együtt biztosítják a hajléktalanság veszélyének kitett állampolgárok alapvetõ jogainak védelmét is. A közleményben javasolt téli kilakoltatási moratóriumhoz más szervezetek is csatlakoztak, és a leginkább érintett önkormányzatok is elfogadták azt.

Az OBH 4112/1999. számú ügyben azt vizsgáltuk, hogy az ócsai önkormányzat a panaszost a megkötött szerzõdés ellenére miért nem részesítette adósságkezelési támogatásban. A 2001. március 1-jei jelentés megállapította, hogy az önkormányzat a megállapított adósságkezelési támogatás megtagadásával nem okozott visszásságot, mert a kérelmezõ a szerzõdésben vállalt önrészt nem fizette meg.

Az OBH 1149/2001. számú ügyben a panaszos Bököny önkormányzatának a lakástámogatási kérelmek elbírálásával kapcsolatos eljárását és a válaszadás hiányát kifogásolta. A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat nem okozott alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot, amikor nem nyújtott helyi támogatást lakásépítéshez, mivel a támogatás nem alanyi jog, de a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszásságot okozott az önkormányzat, mert az állampolgár kérelmeire rendszeresen késedelmesen adott választ.

Az OBH 4073/1999. ügyben a panaszosok azt kifogásolták, hogy a szegedi önkormányzat az elsõ lakástulajdon megszerzéséhez igényelt támogatási kérelmüket azért utasította el, mert az önkormányzat az 1991-ben elfogadott rendelete szerint csak akkor nyújt támogatást, ha az építési költség nem haladja meg a 2,5 millió forintot, a családi házuk költségvetési terve viszont 1998-ban 4,5 millió forintról szólt. Az országgyûlési biztos a 2001. áprilisi jelentésében megállapította, hogy az önkormányzat eljárásában magasabb szintû jogszabállyal ellentétes szabályozás, illetve a szociális biztonság sérelmével járó intézkedés nem történt, a célszerûtlen rendelkezést az önkormányzat felismerte, és módosította, ezért a biztos az eljárását alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság megállapítása nélkül megszüntette.

Az OBH 5111/2000. számú ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy az önkormányzat a határozott idejû lakásbérleti szerzõdésének lejártát követõen nem kapott lehetõséget a szerzõdés megújítására. Az országgyûlési biztos a panaszos ügyében már az 1997. január 15-i OBH 157/1996. számú jelentésében megállapította, hogy az önkormányzat jogsértõen járt el a lakáspályáztatás ügyében, mert annak módját rendeletben nem állapította meg. A panaszos 1995-ben pályázaton úgy nyerte el egy bérlakás 3 évre szóló határozott idejû bérleti jogát, hogy annak felújítását önerõbõl kellett vállalnia, és a megpályázottnál kisebb és egészségtelen, de határozatlan idejû bérleti

szerzõdés alapján használt bérlakását térítés nélkül le kellett adnia. A panaszos 2000-ben azért fordult ismét az országgyûlési biztoshoz, mert a bérbeadó közölte, hogy 3 év után nem kívánja továbbra is bérbe adni a lakást, ezért azt elhelyezési igény nélkül adja le. A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat rendelete visszásságot okozott, ezért felkérte a képviselõ-testületet, hogy fontolja meg a rendeletében a polgármesternek adott indokolatlan mérlegelési jogkör törlését. Az önkormányzat az ajánlással nem értett egyet. Az országgyûlési biztos a tervezett Alkotmánybírósághoz történõ indítványozást megelõzõen felkérte a belügyminisztert, hogy a közigazgatási hivatalokkal vizsgáltassa meg, hogy az önkormányzatok milyen szabályozást alkalmaznak rendeleteikben a határozott idejû bérleti szerzõdések lejáratának esetére. A közigazgatási hivatalok országos vizsgálata feltárta, hogy az önkormányzatok döntõ többsége szabályozta a rendeletében az elõbérleti jogot. Az országgyûlési biztosok személyében idõközben bekövetkezett változásra is tekintettel az eljárás új elemmel bõvült. A hivatalba lépõ országgyûlési biztos a panaszos és az önkormányzat között elmérgesedett vitának a rendezésére új módszerként a nemzetközi ombudsmani gyakorlatban elterjedt közvetítõi szerepre vállalkozott. Az önkormányzat képviselõinek és a panaszos, valamint jogi képviselõjének személyes meghallgatását követõen kísérletet tett a felek között megállapodás elõmozdítására. A mediátori szerepben felvállalt békítés eredménye a beszámoló elõkészítésének idõszakában még nem volt egyértelmûen megállapítható.

Az OBH 1942/2000. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a székesfehérvári önkormányzat a lakáskérelme alapján nem biztosított számára lakást. A polgármester szerint a panaszos jogosult önkormányzati bérlakásra, de a városban sok hasonlóan rossz körülmények között élõ alacsony jövedelmû család várja az önkormányzattól lakáshelyzete megoldását. Az önkormányzati bérlakásokból évente 6—8 lakás üresedik meg, de az önkormányzatot ebbõl még kötelezõ elhelyezési feladatok is terhelik. A országgyûlési biztos az ügyben nem állapított meg alkotmányos visszásságot, és az ügyet lezárta.

Az OBH 6209/1998. számú ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy az önkormányzat felszólította a bérlakás elhelyezési igény nélküli leadására. Már a panaszos levelébõl megállapítható volt, hogy a lakás bérletére nem jogosult, de az országgyûlési biztos a tényszerû tájékoztatás érdekében megkereste az önkormányzatot. Az önkormányzattól többszöri megkeresésre sem kapott érdemi választ, és annak esetleges akadályairól sem tájékoztatták. A jogbiztonsághoz való alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot okozott az önkormányzat azzal, hogy az országgyûlési biztos megkereséseire nem adott érdemi választ.

Az országgyûlési biztos még 2000 szeptemberében az OBH 3719/2000. számú ügyben felhívta a Budapest XV. Kerületi Önkormányzat polgármesterét, hogy vizsgálja felül az önkormányzati lakásba történõ befogadás iránti kérelem elbírálásának jogbiztonságot sértõ végrehajtását, és kezdeményezze a 33/1999. (XI. 24.) számú rendelet módosítását. A polgármester az ajánlást elfogadta, és a képviselõ-testületnek a rendelet módosítását indítványozta. A polgármester 2001 márciusában tájékoztatta az országgyûlési biztost, hogy az önkormányzat képviselõ-testülete a rendeletet az ajánlásnak megfelelõen 2000. december 20-án a 45/2000. (XII. 28.) Ök. rendelettel módosította.

3.21. Önkormányzatokkal kapcsolatos testületi és szabálysértési ügyek

3.21.1. Képviselõ-testületi ügyek

Az önkormányzati testületi ügyekben a képviselõ-testület jogosult a döntéshozatalra. E jogát azonban átruházhatja a polgármesterre vagy valamely szakbizottságra. Az átruházott hatáskörben hozott döntéssel szemben benyújtott fellebbezés elbírálására a képviselõ-testület jogosult. A testület valamely tagjának az átruházott hatáskörben hozott döntésével szemben csak a fellebbezés testület által történõ elbírálását követõen nyílik meg az országgyûlési biztos vizsgálati lehetõsége.

A belvíz- és csapadékvíz-elvezetés önkormányzati feladat, annak végrehajtása az képviselõ-testület döntésén alapul. A belvízzel vagy árvízzel kapcsolatos károk elbírálása 2001-et megelõzõen ugyancsak a képviselõ-testületekhez tartozott, de azt 2001-ben már nem az önkormányzatok végezték, hanem kormányhatározat alapján a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok, illetve a közigazgatási hivatalok jártak el.

A testületi ügyekben a leggyakrabban a szociális biztonsághoz, a jogorvoslathoz vagy a tisztességes eljáráshoz való jog volt érintve. Az önkormányzati testületi ügyekkel kapcsolatos panaszok a képviselõ-testület mûködését, polgármesteri hivatalban dolgozó köztisztviselõ magatartását kifogásolták.

Az országgyûlési biztos a hatásköre hiányát állapította meg az — egy települési önkormányzat gazdálkodását kifogásoló — OBH 3877/2000. ügyben. A biztos a belügyminisztert kérte fel vizsgálatra, de más intézkedést nem tartott indokoltnak. A jelentést a több témát felölelõ panasszal együtt megküldte az Állami Számvevõszék elnökének, aki közölte, hogy e témában egy átfogó pénzügyi-gazdasági ellenõrzést terveznek, melynek várható idõpontjáról az országgyûlési biztost tájékoztatni fogja.

Ugyanezért utasította el a panaszt, és küldte meg a beadványt a belügyminiszternek az OBH 5652/1999. számon a Zalkod Önkormányzatának mûködését és gazdálkodását érintõ ügyben. Tekintettel arra, hogy a panaszosok már az Állami Számvevõszéket megkeresték, a biztos a panaszt a Számvevõszékhez nem tette át.

3.21.2. Önkormányzati szabálysértési ügyek

A szabálysértési törvény értelmében szabálysértési ügyekben több szerv is eljárhat. Két hatóság azonban kiemelkedõ jelentõségû ebben a körben. A szabálysértési eljárással kapcsolatos panaszok során a rendõrség és az önkormányzat tevékenységét vizsgáltuk.

Az önkormányzati szabálysértési hatóságok tevékenységével kapcsolatosan az országgyûlési biztosokhoz benyújtott panaszok száma — figyelemmel az Alkotmánybíróság 29/2000. (X. 11.) AB határozatában foglaltak alapján kiterjesztett bírósági jogorvoslat lehetõségére is — az elõzõ évhez képest a felére csökkent. Ezen ügyek jelentõs részét az eljárási határidõket be nem tartó hatóságok eljárását kifogásoló panaszok tették ki.

A szabálysértési ügyeket több más tárgyú vizsgálat is érintette. A panaszok jelentõs hányada több közigazgatási eljárással is összefüggésbe hozható, és a felvetett problémát éppen azok elhatárolása során keletkezett eljárási hiba okozta. Az ügyfelek összetett tartalmú beadványait gyakran nem minden illetékes hatóság, hanem csak azok egyike, vagy egyik sem vizsgálta meg. Ilyen problémát jelentett, hogy a szabálysértési és az állattartási eljárásban alkalmazható eszközök összekeveredtek, vagy szabálysértési eljárást folytattak le birtokvédelmi eljárás helyett.

Az OBH 959/2000. számú ügyben a panaszos a bátonyterenyei önkormányzat jegyzõjének, és a közigazgatási hivatalnak mint másodfokú hatóságnak a szabálysértési ügyében folytatott eljárását kifogásolta. A vizsgálat megállapította, hogy visszásságot okoztak a hatóságok, mert a jegyzõ a szabálysértési eljárást határozat nélkül, csupán jegyzõkönyvbe foglaltan szüntette meg a feljelentés visszavonására hivatkozva, a másodfokú hatóság pedig elévülési idõn belül nem jelezte, hogy az eljárás törvénysértõ volt.

Az OBH 2442/2000. számú ügyben a panaszos az ellene szabálysértési feljelentést tevõ közterület felügyelõ eljárását, magatartását kifogásolta. Az országgyûlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a panaszos a beadványára féléves késedelemmel kapott csak érdemi választ, és ez sértette a panaszhoz való jogot.

3.22. Rendõri intézkedések és szabálysértési eljárások

Az országgyûlési biztosok által 2001-ben vizsgált panaszok között változatlanul jelentõs volt a rendõrségi eljárást sérelmezõk aránya. A vizsgálatok tapasztalatai azt mutatják, hogy az állampolgárok egyre érzékenyebben reagálnak a rendõri intézkedésekre. Az állampolgár a jogállam iránti fokozott elvárásait mindenekelõtt a rendõrségre terjeszti ki. Ennek az is oka, hogy számosan a szabálysértési eljárás vagy más rendõri intézkedés kapcsán kerülnek kapcsolatba a rendõri szervekkel, ami a róluk alkotott képet pozitív vagy negatív irányba befolyásolhatja. Ezért a lakossággal legygyakrabban kapcsolatba kerülõ rendõrök szakmai felkészültsége a lakosság és a rendõrség jó bizalmi kapcsolatának egyik legfontosabb biztosítéka. A követelményeknek megfelelõ jogszabályok csak garanciális keretet jelenthetnek, ami önmagában nagyon fontos, de nem elégséges az elvárásnak megfelelõ viselkedési kultúra megteremtéséhez. Az állampolgárok és a rendõrség kapcsolatában igen fontos szerepe van ugyanis az eljárások kulturáltságának, az ügyek figyelmes, udvarias elintézésének. Az ezzel ellentétes magatartás könnyen és akaratlanul is sértheti a tisztességes eljáráshoz vagy más állampolgári joghoz való jogot, függetlenül attól, hogy érdemben megfelelõ-e a rendõrség eljárása vagy sem.

Az országgyûlési biztos, illetve 2001. július 1-jétõl az országgyûlési biztos általános helyettese a legtöbb visszásságot a tisztességes eljáráshoz való jog megsértésében állapította meg. A tisztességes eljárás fogalmi definíciója ugyan nincs meghatározva, de a tapasztalatok alapján a következõ magatartásokat soroltuk ebbe a körbe: a mérlegelési jog alkotmánysértõ túllépése; a jogszabályok méltánytalan alkalmazása; a hatalommal való visszaélés, önkényesség; az elkerülhetõ késedelem; a hátrányos megkülönböztetés, az ügyfél nem megfelelõ felvilágosítása, az udvariasság elemi szabályainak megsértése. A felsorolt magatartási formák egy-egy ügyben halmozottan is elõfordulhatnak, de egy is elegendõ közülük a tisztességes eljárással, a jogállamisággal és az abból fakadó jogbiztonsággal összefüggõ visszásság megállapításához.

Az állampolgárok alkotmányos jogainak érvényesülését vizsgálva, illetve az okozott visszásságot megállapítva az országgyûlési biztos, illetve általános helyettese minden esetben figyelembe vette, hogy a jogvédelem milyen kötelezettséget ró az államra, mert ehhez képest lehetett visszásnak tekinteni az egyes rendõri tevékenységet. Ennek elemzéséhez nélkülözhetetlen segítséget nyújtottak az Alkotmánybíróság határozatai is, amelyek közvetve eligazítást adtak a jogalkalmazás alkotmányosságának értelmezéséhez. E tekintetben nemcsak az alkotmánybírósági határozatok rendel-

kezõ részét vették figyelembe, hanem az adott norma alkalmazását összevetették az alkotmánybírósági határozat indokolásával is. Mindebbõl nyilvánvalóan következett az is, hogy az Alkotmánybíróság által az Alkotmánnyal összhangban állónak nyilvánított jogszabályt és az annak megfelelõ jogalkalmazást az országgyûlési biztos, illetve általános helyettese nem minõsítette visszásnak, azaz alkotmányos jogokat sértõnek vagy veszélyeztetõnek.

Minden esetben viszont meg kellett állapítani a visszásságot, ha a rendõrség tevékenységével vagy mulasztásával a szerzett jogok sérelmét okozta vagy eljárásában a mérlegelési jogkör alkotmánysértõ túllépése, a jogszabályok méltánytalan alkalmazása, a hatalommal való visszaélés, önkényesség, az elkerülhetõ késedelem, a hátrányos megkülönböztetés, az ügyfél nem megfelelõ felvilágosítása, az udvariasság elemi szabályainak megsértése volt megállapítható. Mint korábban, az elmúlt évben is, soron kívüli vizsgálat indul azokban az ügyekben, amelyekben jogvesztõ határidõ vagy alapvetõ jog kiemelkedõen súlyos sérelme miatt azonnali intézkedésre volt szükség.

3.22.1. A rendõri intézkedések vizsgálata

A rendõri intézkedést sérelmezõ panaszok közül jelentõségüknél fogva kiemelkednek azok a panaszok, amelyek a személyes szabadság korlátozását vagy egyéb más kényszerítõ eszköz alkalmazását sérelmezték. Ezeknek a panaszoknak gyors és alapos kivizsgálására az országgyûlési biztos, illetve általános helyettese mindig nagy súlyt helyezett.

Megnyugtató, hogy ezen panaszok vizsgálata csak elvétve, mindössze két esetben állapította meg, hogy a személyes szabadság korlátozása és a kényszerítõ eszköz alkalmazása alkotmányos visszásságot okozott. Az OBH 1170/2001. számú ügyben az elõállításra és az elállítás idõtartamára vonatkozó szabályok megszegése az eljárás alá vontak személyes szabadsághoz fûzõdõ alkotmányos jogait sértette, az OBH 3996/2001. számú esetben pedig az intézkedõ rendõrjárõr nem kellõ körültekintéssel ellenõrizte az igazoltatott gépjármû adatait, és ezért nem ismerte fel a körözött és az igazoltatott gépjármû adatai közötti különbözõséget, a gépjármû vezetõjét elõállította. Az elsõ esetben az országgyûlési biztos a legfõbb ügyésznél kezdeményezett törvényességi vizsgálatot, az országos rendõrfõkapitánynak pedig ajánlást tett a rendõri eljárások jogszerûségének biztosítására. A másik esetben az országos rendõrfõkapitánynak a saját hatáskörében hozott intézkedéseire tekintettel az általános helyettes a vizsgálatot alkotmányos visszásság hiányában lezárta.

A személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedéseket sérelmezõ panaszok többségében alkotmányos visszásság nem volt megállapítható, vagy a vizsgálat csak adminisztrációs jellegû, de a törvényes fogva tartást nem veszélyeztetõ hibát tárt fel. Ilyen volt, ha az elõállításról vagy elõvezetésrõl szóló rendõri jelentés nem tartalmazta a személyes szabadság korlátozás megszüntetésének idõpontját (OBH 1848/2001., 3696/2001., 3697/2001.).

Az országgyûlési biztos e mulasztások alapján a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg, és felhívta a budapesti rendõrfõkapitányt, hogy a törvénytelen fogva tartások megelõzése és elkerülése érdekében belsõ rendelkezéssel határozza meg az elõállításról készített rendõri jelentések kötelezõ tartalmát, így a személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés pontos idõtartamának feltüntetését is. Ennek betartását pedig visszatérõen ellenõriztesse. Az ajánlást a rendõrfõkapitány elfogadta.

Az OBH 1848/2001. és a 3696/2001. számú ügy kapcsán az általános helyettes leszögezte, hogy nem okoz visszásságot a rendõr, ha a jogszabályok betartásával akár többször is igazoltatja az állampolgárt, és ha a rendõri intézkedés alá vont személy az igazoltatás alól ki akarja magát vonni, annak ruházatát átvizsgálja, kényszerítõ eszközt alkalmaz vele szemben, és elõállítja a rendõrkapitányságra.

Az OBH 5601/1999. számú ügyben is megállapította, hogy nem okoz visszásságot az sem, ha a rendõr a garázda, rendzavaró magatartást tanúsító személy megfékezésére a törvényben meghatározott feltételeknek megfelelõen testi kényszert alkalmaz, az ellenszegülés megakadályozása végett megbilincseli, és az intézkedéshez szükséges idõtartamra elõállítja.

A rendõri intézkedést sérelmezõ panaszok vizsgálata során olykor a jogszabály hiányára vagy hiányos rendelkezéseire visszavezethetõ alkotmányos visszásságot állapítottunk meg. A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a panasz illetve kérelem elõterjesztésének jogával összefüggõ alkotmányos visszásságot okozott az OBH 730/2000. és a 4654/1999. számú ügyben a rendõrhatóság azzal, hogy a közlekedési baleset miatt megrongálódott gépkocsit maga szállíttatta el, és a szállítási, tárolási költséget a tulajdonosra hárította, annak ellenére, hogy mûszaki hibára senki sem hivatkozott. A panaszosnak a kiadásai megtérítését kérõ levelét a rendõrség válasz nélkül hagyta. Ugyanilyen visszásságot okoz, ha a hatóság az állampolgár beadványára a válaszlevelet késedelmesen adja postára, és ha a válaszlevél nem tér ki a késõi értesítés okára (OBH 274/1999.).

A közúti balesetek során megrongálódott gépjármûvek elszállíttatásától a kiadott belsõ rendelkezések szerint a helyszíni szemlét foganatosító rendõrjárõr csak akkor tekinthet el, ha a gépjármûvezetõ akként nyilatkozik a járõrnek, hogy a baleset oka nem mûszaki hiba volt. Ha a gépjármûvezetõ ezt a nyilatkozatát nem a helyszínelést végzõ rendõr-

járõrnek teszi meg, azt nem pótolja a helyszínt biztosító rendõrnek tett nyilatkozat, illetve más, az ügyben érintett személy nyilatkozata sem. Az országgyûlési biztos kezdeményezése alapján a budapesti rendõrfõkapitány a kérdést rendezte akként, hogy ilyen esetekben a szabálysértési eljárás szabályait kell alkalmazni, és a gépkocsit lefoglalva azt mûszaki szakértõi vizsgálatnak kell alávetni. A felmerült költségeket pedig ugyancsak az Sztv. rendelkezései szerint kell elszámolni.

A tulajdonhoz és a magánlakás sérthetetlenségéhez való joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggésben keletkezik alkotmányos visszásság, ha az adott jogszabály szövegébõl nem lehet egyértelmûen következtetni arra, hogy a közbiztonságra különösen veszélyes eszköz (pl. baseballütõ) magántulajdont képezõ gépjármûben való tartása a norma hatálya alá tartozik-e (OBH 3256/2001.). Az országgyûlési biztos a visszásság megszüntetése érdekében javasolta a belügyminiszternek a veszélyes eszközökrõl szóló 124/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet módosítását. A Belügyminisztérium a kormányrendelet módosításának kidolgozását megkezdte.

Nem okoz visszásságot a hatóság, ha a magasabb szintû jogszabály módosításáig napirenden tartja az általa is indokoltnak tartott jogszabály-módosítás elõkészítését, majd beterjesztését (OBH 458/2000.).

A vizsgálatokban kis számban volt tapasztalható a rendõrségnél tett panaszok indokolatlanul elhúzódó kivizsgálása. A rendõrkapitányságokon tett panaszok vizsgálatának és elbírálásának két hónapos elhúzódása sérti a rendõrségrõl szóló 1994. évi XXXIV. törvény rendelkezéseit, ezáltal a jogbiztonsághoz, a panaszhoz és a jogorvoslathoz való jogot (OBH 3466/1999.).

3.22.2. A rendõrségi szabálysértési eljárások

Az eljárások zöme a közúti közlekedés körében elkövetett szabálysértések miatt indult és folyt le 2001-ben is. A rendõrségrõl alkotott képet leginkább ezek befolyásolták. 2000. március 1-jével lépett hatályba a szabálysértésekrõl szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.), amely lényeges elemeiben formálta át a szabálysértési eljárás egészének az ügyfelet védõ garanciarendszerét pusztán azáltal, hogy az eljárás alá vont személy számára jogorvoslatként lehetõvé tette a bírósági felülvizsgálatot, továbbá egyes, kriminális jellegû szabálysértések elbírálását a bíróságok hatáskörébe utalta.

Az Sztv. alkalmazásának átmeneti idõszakában zavarokat és ezzel alkotmányos visszásságot okozott az a körülmény, hogy az Sztv. hatálybalépése elõtt elkövetett, de már a hatálybalépését követõen elbírált szabálysértések esetében, mivel az eljárást a régi törvény szabályai szerint kellett lefolytatni, kizárt volt a bírósági felülvizsgálat lehetõsége. A szabálysértési hatóságok ennek megfelelõen jártak el, jóllehet idõközben az Alkotmánybíróság a 29/2000. (X. 11.) AB határozata ezt a rendelkezést alkotmányellenesnek nyilvánította, és 2000. március 1. napjáig visszamenõ hatállyal megsemmisítette, lehetõvé téve ezzel a „régi" ügyekben is a bírósági felülvizsgálatot. Az ilyen ügyekben bejelentett panaszok során (OBH 3945/1999., 6389/2000.) az országgyûlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz, ha a 2000. március 1. napja elõtt elkövetett szabálysértés elbírálása során az eljáró hatóság nem biztosítja a bírósági felülvizsgálat mint jogorvoslat lehetõségét. Az így alkotmányos visszásságot okozó szabálysértési határozatok ellen ügyészi óvásnak van helye.

Az általános helyettes ilyen ügyekben a vizsgálatot lezárva, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkezõ megyei fõügyészségeknél kezdeményezte e határozatok elleni ügyészi óvás benyújtását. A kezdeményezés valamennyi esetben eredményes volt.

Ehhez hasonlóan alkotmányos visszásságot okozott az is, amikor a szabálysértési hatóság figyelmen kívül hagyta a megváltozott hatásköri szabályokat. A régi szabálysértési törvény (1968. évi I. törvény) szerint a garázdaság szabálysértését a rendõrség bírálhatta el. Az Sztv. az azonos törvényi tényállású rendzavarás szabálysértésének elbírálását viszont a bíróság hatáskörébe utalta. Az Sztv. hatálybalépése elõtt elkövetett, de utána elbírált ilyen szabálysértések ügyében is, a visszaható hatály kimondásával, az Alkotmánybíróság említett határozata teremtett rendet. Az országgyûlési biztos az Alkotmánybíróság határozatára figyelemmel itt is megállapította, hogy a jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggõ visszásságot okoz a szabálysértési hatóság, ha a 2000. március 1-je elõtt elkövetett szabálysértés ezt követõen befejezett elbírálása során megsérti a Sztv. megváltozott hatásköri szabályait. A visszásságot okozó szabálysértési határozat ellen az OBH 4976/2000. számú ügyben ügyészi óvásnak volt helye. Ugyanakkor meg kellett állapítani, hogy nem okozott visszásságot a szabálysértési hatóság, ha egy ilyen szabálysértést a törvény meghozatala után, de még annak hatálybalépése elõtt a régi szabályok szerint bírált el. A kezdeményezett ügyészi óvások eredményesek voltak.

Az eljárási határidõk megtartása nemcsak a kérelemhez és a jogorvoslathoz való jog megfelelõ érvényesülését érinti, hanem a jogbiztonság szempontjából is fontos. Ehhez szorosan kapcsolódik a szakszerûség, amely a tisztességes eljárás körébe tartozó feltétel. A szakszerûtlenség gyakran vezet önkényes döntésekhez.

Az eljárások idõszerûsége tehát jelentõs mértékben befolyásolja ezeknek az állampolgári jogoknak az alakulását. Az Európai Emberi Jogi Bíróság a Konvenció alapján számos ügyben marasztalta el a nemzeti hatóságokat az ésszerû határidõ túllépése miatt. Az Emberi Jogi Bírósághoz hasonlóan az országgyûlési biztos sem határozta meg általában az ésszerû határidõ tartamát, hanem azt esetrõl esetre vizsgálta. Nem vitás azonban, hogy a visszásságot meg kellett állapítani minden olyan esetben, amikor a hatóságok nem is törekedtek arra, hogy olyan eljárási cselekményeket foganatosítsanak, amelyektõl az ügy befejezése várható.

Súlyos mulasztásnak tekinthetõ a szabálysértési hatóság azon mulasztása, amelynek következtében azért nem kerülhetett sor a felelõsség megállapítására, mert a cselekmény elévült. A sértettek elemi érdeke, hogy a sérelmükre megvalósított cselekmény elkövetõjét felderítsék és felelõsségét megállapítsák. Az elévülésre nem fogadható el olyan magyarázat, hogy a feladatok nagy száma és a rendelkezésre álló ügyintézõi létszám nem áll egymással olyan arányban. Az ilyen hatósági magatartás sérti a tisztességes eljárás követelményét. Az országgyûlési biztos az OBH 5372/1999. számú ügyben megállapította, hogy a jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggõ visszásságot okozott a szabálysértési hatóság azzal, hogy a szükséges eljárási cselekményeket nem kellõ alapossággal, késedelmesen foganatosította, emiatt a cselekmény elévült, és a szabálysértési eljárást a felelõsség megállapítása nélkül kellett megszüntetni. Az OBH 2193/2001. számú ügyben az elévülés a szabálysértési hatóság intézkedése hiányában hat hónap után beállt. Az általános helyettes ezekben az ügyekben a visszásság megállapításán túl, a mulasztó ügyintézõ fegyelmi felelõsségre vonását nem kezdeményezhette, mert a fegyelemsértés elkövetése óta is több mint egy év telt el, ezért a fegyelmi vétség is elévült. Az elévülés címén megszüntetett szabálysértési eljárások esetenként a tulajdonhoz való joggal összefüggõ visszásságot is okoznak. Az OBH 2193/2001. számú ügyben a közlekedési balesetben vétlen panaszos kártérítési igényét a biztosító peren kívül nem elégítette ki. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy nem okozott visszásságot a rendõrség elhúzódó eljárása, mert azt az elkövetõ felkutatására tett intézkedések indokolták.

Problémát okoztak a rendõri szabálysértési eljárásban a nem megfelelõen alkalmazott formanyomtatványok. Azok ugyanis alkalmatlanok az ügy minden részletének megvilágítására, ezért abból téves következtetések vonhatók le. Az országgyûlési biztos az OBH 5348/2000. számú ügyben azért állapított meg visszásságot, mert a helyszíni bírságoláskor távollevõ személy részére hátrahagyott értesítés nem tartalmazta a jogkövetkezményekre vonatkozó kioktatást.

A helyszíni bírságolás részletes szabályait rendezõ 10/2000. (II. 23.) BM rendelet szerint a helyszíni bírságot — a jogkövetkezményekre való kioktatás mellett — csak akkor lehet kiszabni, ha az elkövetõ a helyszíni bírságolás tényét és a helyszíni bírságolás összegét tudomásul veszi. A kioktatás a bírságolásnál jelen levõ szabálysértõ esetén gyakorlatban szóban meg is történik, de más a helyzet, ha a helyszíni bírságot az elkövetõ távollétében alkalmazzák. Az országgyûlési biztos ezért ajánlást tett a BM rendelet kiegészítésére azért, hogy a helyszíni bírság kiszabásakor távollevõ személy a jogkövetkezményekre vonatkozóan ugyanolyan részletes kioktatásban részesüljön, mint a helyszíni bírságoláskor jelenlevõk. A belügyminiszter az ajánlást elfogadta, és a 28/2001. (XII. 5.) BM rendelettel a módosítás megtörtént.

A megfelelõ felvilágosítás, kioktatás hiánya sok esetben érinti az állampolgárok egyéb alkotmányos jogait. Ilyen jog lehet a panaszhoz, kérelemhez vagy a jogorvoslathoz való jog is. Más esetben a tájékoztatás elmaradása közvetlenül, egyéb joghoz nem kapcsolhatóan okoz érdeksérelmet, ilyenkor csak a tisztességes eljárás követelménye sérül. Így nyilvánvalóan hibázik a hatóság, ha a tájékoztatási kötelezettsége hiányos, vagy azt elmulasztja, és ezért az állampolgár jóhiszemûen bízik abban, hogy vélt jogait érvényesítheti.

Az országgyûlési biztos, illetve általános helyettese rámutatott, hogy a hatóság abban az esetben tesz eleget a kioktatási kötelezettségének, ha az eljárás alatt álló, jogban járatlan személyt számára érthetõen és dokumentálhatóan tájékoztatja a vallomástétel megtagadásának jogáról, a jogorvoslat lehetõségérõl, illetve a hozzátartozói értesítésének jogáról. Az OBH 1170/2000. számú ügyben e kioktatási kötelezettség elmulasztása miatt a jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jog sérelmét állapították meg.

A szabálysértési eljárások sértettjei panaszaik többségében az eljárás sikertelenségét, hatékonyságának hiányát és a lehetséges bizonyítási eszközök mellõzését kifogásolták. E panaszok általában a szabálysértési hatóság mérlegelési jogát támadták (OBH 5513/1999., 2365/1999., 44/2000., 648/2000., 6017/2000.). A biztosok rámutattak arra, hogy nem okoz visszásságot a szabálysértési hatóság, ha a tényállás felderítése érdekében minden rendelkezésére álló bizonyítékot mérgelési körébe von, és ennek alapján, indokolási kötelezettségének is eleget téve hozza meg szabálysértési határozatát.

A szabálysértési eljárásban megállapított tényállás alapjául szolgáló bizonyítékok mérlegelése a szabálysértési hatóság joga, amelynek felülmérlegelésére az országgyûlési biztosnak nincs hatásköre. Az állandó gyakorlat szerint nem bírálható felül az eljáró hatóságoknak a bizonyítás körében tett intézkedése és a bizonyítékok mérlegelésével összefüggõ érdemi döntése. A bizonyítékok újra nem értékelhetõk, a vizsgálata csak arra terjedhet ki, hogy az érintett hatóság a jogszabályoknak megfelelõen járt-e el, illetve a tényállás megállapításánál túllépte-e a bizonyítékok mérlegelésére vonatkozó jogköre alkotmányos határait.

3.23. Szociális és munkajogi ügyek

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben változatlanul sok panasz érkezik. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában deklarált szociális biztonsághoz való jog mint harmadik generációs jog a nemzetgazdaság teherbíró képességének, a társadalombiztosítás állapotának függvényében garantál szociális ellátást. E jogból tehát nem következik, hogy az állampolgároknak alkotmányos joguk lenne az életszínvonal megõrzésére. Ez a jog egy létminimumot biztosít, melynek tartalmát közvetett szabályokkal a jogalkotó határozza meg. A szociális törvény a kihirdetését követõen már mintegy 20 alkalommal módosult. Legutóbb 2001-ben történt nagyobb terjedelmû módosítás, melyben a szociális intézményi ellátásokra vonatkozó korszerûsítési szabályok fogalmazódtak meg, az ellátottak jogvédelmét, a lakókörnyezetben történõ közvetlen segítségnyújtást szem elõtt tartva. E mellett megfogalmazódtak az egyes pénzbeli ellátások új szabályai, illetve új ellátásként bevezetésre kerül az adósságkezelési szolgáltatás. Jogharmonizációs kötelezettségeknek eleget téve a törvény személyi hatályának kiterjesztésérõl is rendelkezik a módosítás. A törvény személyi hatálya alá tartoznak a magyar állampolgárokon, a bevándoroltakon és a menekültként elismert személyeken túl a letelepedési engedéllyel rendelkezõ személyek is. A szociális törvényben szabályozott pénzbeli ellátások közül az idõskorúak járadéka és az alanyi jogon járó ápolási díj vonatkozásában a jogkiterjesztés az Európai Gazdasági Térség állampolgárát és — meghatározott feltételek mellett — harmadik állambeli hozzátartozóját érinti. (Az Európai Gazdasági Térség állampolgára az, aki az Európai Gazdasági Térségrõl szóló egyezményben részes tagállam állampolgárságával rendelkezik. A harmadik ország állampolgára az, aki nem állampolgára az Európai Gazdasági Térségrõl szóló egyezményben részes tagállamnak).

A módosítás sokaságából látszik, hogy a társadalom igen neuralgikus problémáját érintõ jogszabállyal állunk szemben, nevezetesen az elesettek, a munka nélkül maradtak, az idõs koruk miatt már aktív munkára nem képesek, a több gyermeket nevelõ családok szociális problémáinak rendezésére hivatott törvénnyel. A szociális törvényhez szorosan kapcsolódik a gyermekek védelmérõl és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény, amely a rendszeres gyermekvédelmi támogatás helyett bevezette a kiegészítõ családi pótlékot, és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás intézményét.

Az ápolási díj rendelkezéseinek módosítása során az országgyûlési biztos jelentéseiben megfogalmazott ajánlásokat is figyelembe vették. A törvény hiányt pótol a súlyosan fogyatékos és a tartósan fogyatékos személy fogalmának meghatározásával. Új rendelkezés továbbá az ápolási díjra való jogosultság kiterjesztése azokra az esetekre, amikor a súlyosan fogyatékos ápolt nappali iskolai képzése mellett is indokolt az ellátás biztosítása.

3.23.1. Pénzbeli ellátások

Az OBH 1067/2000. számú ügyben a vizsgálat megállapította, hogy Szörény képviselõ-testülete és körjegyzõsége, valamint Dencsháza körjegyzõsége is mulasztott azzal, hogy nem a jogszabályban elõírt határidõben intézkedett, és ezzel alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásságot okozott. A jövedelempótló támogatás az Alkotmányban meghatározott szociális jogok érvényre juttatásának egyik eszköze. Ezért különösen fontos, hogy a szociális ellátások iránt benyújtott kérelmek ügyében mind a képviselõ-testület, mind a polgármesteri hivatal a jogszabályban elõírt határidõben járjon el.

Az OBH 5360/2000. számú ügyben a panaszos sérelmezte, hogy a jövedelempótló támogatását azért szüntették meg, mert a felajánlott közmunkát nem fogadta el. Tanári képesítése ellenére az önkormányzat árok- és csatornatisztítást végzõ közmunkások irányítására szóló közmunkát ajánlott fel. A vizsgálat — a gazdasági miniszter álláspontjával egyezõen — megállapította, hogy nem okozott visszásságot, ha az önkormányzat a jövedelempótló támogatást azért szünteti meg, mert a panaszos a végzettségének megfelelõnél eggyel alacsonyabb szintû képesítést igénylõ munkát nem vállalja el. A sérelmezett munkakör betöltésének feltételeként az illetékes tárcák középfokú végzettséget írnak elõ, úgy a miniszter álláspontja szerint a legfeljebb eggyel alacsonyabb szintû végzettség követelménye a vizsgált esetben teljesült. Az irányító-vezetõ munkakör és feladat a munka világában felsõfokú, esetenként középfokú végzettséget követel, ezért az önkormányzat határozatában kifejtett indokolás a törvény szellemének megfelel.

Egy ápolási díjjal kapcsolatos ügyben az önkormányzat az orvosi szakvélemény alapján a kérelmet elutasította. A vizsgálat feltárta, hogy az önkormányzat a tényállást nem tisztázta, korábbi orvosi igazolás alapján döntött, illetve alakszerû határozatot sem hozott. Az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságok megszüntetésére az országgyûlési biztost kezdeményezésében felkérte Galgamácsa Község Önkormányzat polgármesterét, hogy az ápolási díjról szóló határozatot vizsgálja felül, és a jogszerû határozat elõkészítése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket. Az érintett a kezdeményezést elfogadta, a panaszos kérelmét a képviselõ-testület ismételten megtárgyalta, és a döntését alakilag jogszerû határozatba foglalta (OBH 4938/2000.).

Az átmeneti segély a szociális alapellátás körébe tartozó, rászorultságtól függõ pénzbeli és természetben is nyújtható ellátási forma. E támogatási körben az országgyûlési biztos 5 ügyet vizsgált. Az egyik ügyben a szociális biztonság megsértésén túl sérült az emberi méltósághoz való jog is azzal, hogy az önkormányzat az eljárása során a kérelmezõk magánéletére vonatkozó adatok gyûjtésére is alkalmas kérdõívet készített. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy az önkormányzat alkotmányos visszásságot okozott azzal, hogy a kérdõív egyes kérdései sértik az emberi méltóságot, és a jogállamiság elvébõl fakadó tisztességes eljáráshoz való jogot. Az országgyûlési biztos kezdeményezte, hogy a jegyzõ vizsgálja felül a környezettanulmány készítése során használatos kérdõívet, és gondoskodjon új kérdõív kiadásáról. Az érintett a kezdeményezést elfogadta (OBH 3966/2000.).

A vizsgált ügyek egy részében visszásság nem volt. Az OBH 5968/2000. számú ügyben a kérelmezõ jövedelme meghaladta az önkormányzati rendeletben az átmeneti segély igénylésére vonatkozó összeghatárt. Az OBH 2028/2000. számú ügyben azért kellett az önkormányzatnak megszüntetõ határozatot hoznia, mert a kérelmezõ a jogosultság feltételeinek megállapításában nem mûködött közre, illetve a közölt lakcímein nem volt elérhetõ.

3.23.2. A természetben nyújtott szociális ellátások

A szociális törvényben szabályozott alanyi jogosultságon kívül az önkormányzat rendeletben szabályozhatja, hogy milyen jövedelmû személyeknek és milyen mértékû gyógyszerköltségek esetén állapít meg közgyógyellátási jogosultságot, illetve nyújt támogatást annak, aki szociálisan rászorult és gyógyszerköltsége olyan magas, hogy az a létfenntartását veszélyezteti.

A szociális biztonsággal és a tisztességes eljáráshoz való jogokkal összefüggésben visszásságot okozott az óbudai polgármesteri hivatal, amikor a panaszos közgyógyellátási igazolvány kérelmére úgy hozott megszüntetõ határozatot, hogy nem kereste meg az igénylõ tartózkodási helye szerint illetékes önkormányzatot a jogosultsági feltételek megállapítása céljából. Az országgyûlési biztos a 2001. áprilisi jelentésében vizsgálatra és intézkedésre kérte fel a Fõ-városi Közigazgatási Hivatal vezetõjét, aki ezt követõen az illetékes polgármestert új eljárás lefolytatására hívta fel. Az országgyûlési biztos az intézkedést elfogadta (OBH 2028/2000.).

Az étkeztetés és a házi segítségnyújtás igénybevételének lehetõségét valamennyi településen biztosítani kell, az alapellátásnak minõsül, akárcsak a gyermekek napközbeni ellátása, illetve a családsegítés. Megszervezésükben azonban az önkormányzatokat nem kötik szigorú elõírások. Az OBH 5649/2000. számú ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy az önkormányzat nehéz szociális helyzetük ellenére nem megfelelõ módon segíti a családot. A vizsgálat feltárta, hogy az önkormányzat több formában is nyújtott támogatást, így átmeneti segélyt, ruhasegélyt kapott a család.

A kiegészítõ családi pótlék 2001. január 1-jétõl mint új támogatási forma a rászoruló gyermekes családok támogatásának egyik fõ eleme. Az OBH 4738/2000. számú ügyben a biztos megállapította, hogy az önkormányzat visszásságot okozott azzal, hogy a gyermekvédelmi támogatást 12 havi helybenlakáshoz kötötte. A visszásságot a képviselõ-testület felhívásra rendezte.

Az OBH 3493/2000. számú ügyben az országgyûlési biztos a panaszosnak a gyermekvédelmi támogatás folyósítását megszüntetõ önkormányzati határozattal szembeni kifogását elutasította, mert megállapította, hogy a család jövedelmi viszonyára tekintettel az önkormányzat jogszerûen szüntette meg a támogatást.

Az OBH 4330/2001. számú ügyben az országgyûlési biztos megállapította, hogy visszásságot okozott az önkormányzat azzal, hogy a gyermekvédelmi támogatás folyósítását olyan dokumentum benyújtásához kötötte, amelyre az állampolgár nem kötelezhetõ. Az önkormányzat az új lakásba költözést követõen bejelentkezni kívánó családtól az ingatlan földhivatalnál érkeztetett adásvételi szerzõdését nem fogadta el, ahelyett tulajdoni lapot kért, és emiatt a gyermekvédelmi támogatás folyósítása több hónap késedelmet szenvedett. A jegyzõ az országgyûlési biztosnak a jogszabályok betartására szóló felhívását elfogadta.

Az országgyûlési biztos nem állapított meg visszásságot az OBH 1601/2000. számú ügyben, mert feltárta, hogy az önkormányzat a hatályos jogszabályok szerint járt el akkor, amikor a gyermekek és idõsek élelmezését egyazon vendéglátó helyiségben biztosította.

3.23.3. Munkaügyi panaszok

Évek óta számos munkaviszonyt érintõ beadvány érkezik az országgyûlési biztosokhoz, de ezeket legtöbbször hatáskör hiányában — az állampolgár részletes tájékoztatása mellett — el kell utasítani. Az Országgyûlés 2000. május 24-én tartott ülésnapján az országgyûlési biztosok éves beszámolója feletti általános vita során több képviselõ szóvá tette, hogy az állampolgári jogok országgyûlési biztosa miért csak a hatósági jogkörben hozott intézkedésekkel szemben léphet fel, és miért nincs módja a munkajog területén, különösen a magánszférában az állampolgárt ért alkotmá-

nyos jogokkal kapcsolatos sérelmekkel szemben beavatkozásra. Az Országgyûlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottsága ebbõl azt a következtetést vonta le, hogy a magánszférában az állampolgár a munkajog területén kiszolgáltatottá válhat. Az Országgyûlés Foglalkoztatási és Munkaügyi Bizottsága álláspontja szerint pedig „több ellenõrzésre jogosult szervezetre, illetve az ellenõrzõ szervek között szorosabb együttmûködésre lenne szükség".

A parlamenti vita során elhangzottakból következett az a politikai és szakmai elvárás, hogy a munka világában, a jogok ellenõrzésében az állampolgári jogok országgyûlési biztosa is vállaljon valamilyen szerepet a hatályos jogszabályok keretei között.

Ennek érdekében a szociális és családügyi miniszter egyetértésével és támogatásával az Országgyûlési Biztos Hivatala, a Szociális és Családügyi Minisztérium felügyelete alatt mûködõ Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Fõfelügyelõséggel együttmûködési megállapodást kötött. Ebben rögzítették, hogy a szervezetek a másik hatáskörébe tartozó megkereséseket továbbítják, és tájékoztatják egymást a munkabiztonsági és munkaügyi panaszokról, és azok kivizsgálásának eredményérõl. Ez a gyakorlat eredményesen funkcionál.

3.24. Társadalombiztosítási ügyek

A társadalombiztosítással összefüggõ vizsgált panaszok száma a korábbi évekhez viszonyítottan csökkent. Ez a csökkenés azonban csak az ombudsmani vizsgálatokra vonatkozik, mivel a panaszok számos hasonló sérelmet reprezentálnak, melyek információink szerint a biztosítónál, különösen a nyugdíjbiztosítónál, valamint felügyeleti szerveiknél és a bíróságokon is nagy számban jelentkeznek.

Az egészségbiztosítóval kapcsolatos panaszok csökkenésének feltehetõen az az oka, hogy a korábban a feladatkörébe tartozó biztosítások és szolgáltatások fedezetét nyújtó járulék, társadalombiztosítási, nyugdíj, egészségbiztosítási járulékok, valamint az egészségügyi hozzájárulás teljes témaköre, mind a feladat, mind a szervezet e része 1999. januártól átkerült az APEH-hez. Ilyen ügy csak áthúzódó eljárásban jelent meg (OBH 3355/2000., 4314/2001.).

A családi támogatások megállapítása és folyósítása 2001. január 1-je óta a Területi Államháztartási Hivatalok, a fõvárosban pedig a Pest Megyei Államháztartási Hivatal feladata.

3.24.1. Nyugdíjbiztosítás

A korábbi évekhez hasonlóan e témakörben indított vizsgálatok leggyakrabban a tisztességes eljáráshoz, valamint a szociális biztonsághoz fûzõdõ jog sérelmének gyanúja miatt indultak. A nyugdíj megállapításával kapcsolatos panaszok vizsgálata során figyelembe vettük, hogy a panaszos az igényét a jogszabálynak megfelelõen terjesztette-e elõ, rendelkezésre álltak-e az elbíráláshoz szükséges tartalmi kellékek, objektív okai vagy szabályozási akadályai voltak az ellátási igények elbírálásának, folyósításának? Az igazgatási szervek megtettek-e mindent a jogsérelem elkerülése érdekében, illetve az észlelt jogsérelem orvoslására?

Az eljárások lassúsága, jogi megalapozatlansága, a jogi szabályozás, az irányítás és a szervezet változásai, a külsõ adatszolgáltatás hiánya, az eljárási rend elégtelen szabályozottsága, valamint több esetben a kifogásolható ügyintézés miatt érkeztek panaszok. Változatlanul problémát jelentenek, bár a korábbi évekhez viszonyítva számos megoldás született a nemzetközi szerzõdések hatálya alá tartozó nyugellátások tekintetében a korszerûtlen kétoldalú államközi szociálpolitikai egyezmények, valamint az objektív nemzetközi körülmények miatt.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggõ visszásságot állapított meg az országgyûlési biztos, amikor a Magyar Honvédség csak az ombudsmani vizsgálatra tekintettel bocsátotta a panaszos, illetve a megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság rendelkezésére a nyugdíj megállapításához szükséges béradatokat. Az országgyûlési biztos az OBH 3498/2000. számú ügyben felkérte a honvédelmi minisztert, hogy vizsgálja meg a megszûnt szervezeti egységek iratanyagának megõrzési rendjét.

A megelõzõ években a nyugdíjak méltányosságból történõ megállapítására, megemelésére és egyszeri segély nyújtására volt lehetõség. A méltányossági jogkört a fõigazgató megbízásából a Fõvárosi és Pest Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság és a NYUFIG gyakorolta. A társadalombiztosításról szóló 1997. évi LXXXI. törvény a kivételes nyugellátás engedélyezését 2001. január 1-jétõl a szociális és családügyi miniszter hatáskörébe utalta. A megállapításra vonatkozó 75/2001. (V. 9.) Korm. rendelet késedelmes kiadása azonban nehézségeket, az igények elbírálásában lemaradást és nagy mértékû hátralékot okozott. További feszültséget okozott, hogy a rendelet a korábbi szigorú szabályozáshoz képest is szûkítette a különös méltánylást érdemlõ körülmények körét. A fenti helyzet adott okot az OBH 3336/2001. számú panaszra, mert a 2000-ben elhunyt jogszerzõ jogán szolgálati idõ hiánya miatt a panaszos ügyében nem lehetett árvaellátást megállapítani, a méltányossági kérelmét pedig az eljárás elhúzódása miatt már az új szabályok szerint elutasították. Bár a konkrét panasz az országgyûlési biztos vizsgálatára tekintettel megoldódott, ajánlásában

szükségesnek tartotta a jogi szabályozás módosítását. A szociális és családügyi miniszter az ajánlást elfogadta, megvalósítására 2002-ben kerülhet sor.

A jogbiztonsággal és a szociális biztonsággal összefüggõ visszásságot állapított meg az országgyûlési biztos az OBH 4949/2000. számú ügyben. A MÁV Rt. Nyugdíjigazgatóság ugyanis a panaszos ellátását, annak folyamatos jelzése ellenére 1996. január 1-jétõl 2000. június végéig helytelen összegben folyósította, majd a hiba feltárásakor a különbözetre csak az országgyûlési biztos vizsgálatára tekintettel számolt kamatot. A panaszos fellebbezése ellenére az özvegyi nyugdíját is helytelen összegben állapították meg. A feltárt alkotmányos jogsérelem orvoslására csak az országgyûlési biztos vizsgálatra történõ felkérését követõen került sor.

A 4839/2000. számú ügyben a vizsgálat megállapította: visszásságot okozott a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben, hogy a rokkant panaszos az I. és a II. fokú orvosi bizottság tévedése miatt közel két évig ellátatlan volt. Az országgyûlési biztos ajánlását a címzettek elfogadták.

2001-ben három (OBH 161/2000., 4259/2000., 5443/2000) ügyben vizsgáltunk az 1959. évi 38. tvr.-rel rendezett magyar—lengyel szociálpolitikai egyezmény hatálya alá tartozó panaszt. Az OBH 1176/2000. ügyben ugyan ezt a tvr.-t a magyar—jugoszláv szociálpolitikai egyezmény kapcsán vizsgáltuk, amelyben fõleg az ismert sajátos nemzetközi helyzet okozott problémát.

A magyar—román szociálpolitikai egyezmény ügyében az országgyûlési biztos két panaszt vizsgált OBH 4950/2000., 2279/2001.).

Az országgyûlési biztos 2001. augusztus 23-án felhívta a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ miniszter, valamint az egészségügyi miniszter figyelmét a korszerûtlen és a megváltozott nemzetközi viszonyok miatt nehézkesen mûködõ, és ezzel az állampolgárok alkotmányos jogaival összefüggésben visszásságot eredményezõ államközi szerzõdések felülvizsgálatára. A felhívásra érkezett tájékoztató szerint az elavult szociálpolitikai egyezmények felülvizsgálata folyamatban van.

A Nyugdíjbiztosítási Fõigazgatóság tájékoztatása szerint gondok jelentkeznek a területi elven mûködõ magyar–szovjet szociálpolitikai egyezményrõl szóló 1963. évi 16. tvr. alkalmazása kapcsán is különös tekintettel az Ukrajnából nagy számban áttelepültekre.

3.24.2. Egészségbiztosítás

Az OBH 106/2000. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy az Alzheimer-kórban szenvedõk nem — köztük a felesége sem — kapnak társadalombiztosítási támogatást a betegség kezeléséhez szükséges gyógyszerekhez. Az országgyûlési biztos a legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálat eredményeként megállapította, hogy bár az Alzheimer-kór a tudomány mai állása szerint nem gyógyítható, azonban a rendelkezésre álló gyógyszerek lassítják a betegség elõrehaladásának folyamatát, illetve enyhítik a tüneteket. Az Alzheimer-kórban szenvedõk növekvõ száma ennek egyéni, társadalmi és szociálpolitikai aspektusa egyaránt indokolja a betegség gyógykezeléséhez szükséges gyógyszerek társadalombiztosítási támogatását. Az Egészségügyi Tudományos Tanács Gyógyszer Alkalmazási Bizottságának feladata, hogy 2002 tavaszára kidolgozza a 2002. július 1-jétõl bevezetésre kerülõ, az Alzheimer-kórban szenvedõ betegek kezelését biztosító diagnosztikai, terápiás szempontú rendszert, illetve a normatív támogatást.

Az OBH 5119/2001. számú utóvizsgálat során, hosszú évek munkájának eredményeként oldódott meg minden sclerosis multiplex betegségben szenvedõ beteg kezeléséhez, állapotukat stabilizáló, szenvedésüket csökkentõ gyógykezelésükhöz szükséges gyógyszerek társadalombiztosítási támogatása, a várólista megszûnése. Az országgyûlési biztos már 1998-ban megállapította, hogy a sclerosis multiplex betegségben szenvedõ betegek számára visszásságot okoz, ha csak korlátozottan, várólistáról juthatnak hozzá a gyógyszerhez. Az országgyûlési biztos figyelemmel kísérte az Egészségbiztosítónak a kérdés megoldását célzó erõfeszítéseit. 2001. december hónapban az alkotmányos jogsérelem orvoslására megtett és folyamatban lévõ intézkedéseket elegendõnek értékelte, ezért a vizsgálatot lezárta. Az egészségügyi miniszter 2002. januári tájékoztatása szerint a megtett intézkedések eredményeként 2002. év folyamán a várólistára kényszerült betegek száma a minimálisra csökken, és remény van annak végleges megszûnésére.

Az OBH 850/2000. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a családi pótlékra jogosultság szempontjából a házastárs és az élettárs nem esik egyforma elbírálás alá, és ez anyagi hátrányt okoz. Súlyosbította a helyzetet, hogy a családi pótlékot korábban folyósító kifizetõhely a családok támogatásáról szóló törvény elõírásait a jogosultság felülvizsgálatakor csak késedelmesen hajtotta végre. A vizsgálat alatt az Egészségbiztosítási Pénztár Kirendeltsége családtámogatási osztálya a benyújtott igényt a törvényben foglaltaknak megfelelõen elbírálta, és az elmaradt ellátást kiutalta, ezért az országgyûlési biztos nem tett ajánlást.

A szociális biztonsággal, valamint a tisztességes eljárással összefüggõ visszásságot okozott az OBH 1530/2000. és a 4049/2000. számú ügyben Fõvárosi Területi Államháztartási Információs Szolgálat azzal, hogy különbözõ járandóságokat — mint táppénz, terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási segély, családi pótlék — különbözõ idõben és mértékben jogszabályellenesen folyósította. A feltárt hibákat pedig szintén törvénysértõ eljárásban rendezte. A panaszosok többszöri jelzésére sem történt eredményes intézkedés. A konkrét ügyekben megállapított visszásságok orvoslása mellett, a vizsgálatnak különös jelentõséget adott, hogy 2001. január 1-jétõl a korábban az Egészségbiztosítási Pénztár feladatát képezõ családi ellátások megállapítását és folyósítását a Területi Államháztartási Hivatalok látják el a hagyományos kifizetõhelyi feladataik mellett. Az alkotmányos jogsérelmek orvoslására, valamint azok elkerülése érdekében az országgyûlési biztos átfogó intézkedési terv készítésére tett ajánlást, melyet a Fõvárosi Államháztartási Hivatal igazgatója elfogadott.

Az OBH 4314/2001. számú ügyben a panaszos az Egészségbiztosítási Pénztár eljárása miatt a járulék tartozásának rendezése ügyében kért segítséget. Az országgyûlési biztos az arányos közteherviselés, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggõ visszásság gyanúja miatt indított vizsgálatot, melyre a 2000. január 1-jétõl járulékbeszedési hatáskörrel rendelkezõ Adó- és Pénzügyi Ellenõrzési Hivatalt kérte fel. A vizsgálat megállapította, hogy az arányos közteherviselés elvével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott a Fõvárosi és Pest Megyei Egészségbiztosítási Pénztár azzal, hogy a tartozás elengedési kérelmet évekig nem bírálta el. A vizsgálatot végzõ APEH az elbírálatlan kérelemre tekintettel a késedelmi pótlék összegét törölte, és a nyugdíjból idõközben levont összeget a járuléktartozásra elszámolta, ezzel a panaszolt ügy rendezõdött. A megoldódott panaszra tekintettel az országgyûlési biztos nem tett ajánlást.

3/1. számú táblázat

A vizsgált panaszok típus szerinti megoszlása

Panasz típusa	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	Össze-sen	%	2000. évi össze-sen %-os meg-oszlás
adóügy	0	0.0	0	0.0	7	2.0	2	1.0	9	1.2	0.9
állampolgársági ügy	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.4
általános igazgatási ügy (nem önkor-mányzati)	0	0.0	0	0.0	8	2.3	4	2.0	12	1.6	0.8
árvíz-, belvízvédelem	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	1.0	2	0.3	0.1
bírósági végrehajtási ügy	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.2
biztosítási ügy	0	0.0	0	0.0	1	0.3	0	0.0	1	0.1	0.7
büntetés-végrehajtási ügy	0	0.0	11	7.1	21	5.9	16	8.1	48	6.6	3.4
büntetõ ügy	4	14.8	36	23.4	60	17.0	9	4.6	109	14.9	12.4
cégügy	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.1
egészségbiztosítási ügy	0	0.0	1	0.6	6	1.7	0	0.0	7	1.0	2.2
egészségügyi ellátás (pl. orvosi, gyógyszertári stb.)	6	22.2	4	2.6	12	3.4	5	2.5	27	3.7	4.4
fiatalkorúak ügyei	0	0.0	0	0.0	1	0.3	0	0.0	1	0.1	0.1
földhivatali ügy	0	0.0	1	0.6	1	0.3	0	0.0	2	0.3	2.1
gazdasági ügy	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	1.0	2	0.3	0.1
gondnoksági ügy	0	0.0	0	0.0	4	1.1	0	0.0	4	0.5	0.4
gyermekvédelem, gyermeki jogokkal kapcs. ügy	3	11.1	10	6.5	9	2.5	15	7.6	37	5.1	3.1
határõrséggel kapcsolatos ügy	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.1
helyi önkormányzatok összesen	3	11.1	33	21.4	102	28.9	48	24.4	186	25.4	26.3
ebbõl											
általános igazgatás	0	0.0	0	0.0	10	2.8	7	3.6	17	2.3	1.4
árvíz, belvízkár	0	0.0	0	0.0	4	1.1	3	1.5	7	1.0	1
birtokvédelem	1	3.7	3	1.9	11	3.1	5	2.5	20	2.7	3.1
egészségügyi igazgatás	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.4
építésügy	0	0.0	13	8.4	12	3.4	13	6.6	38	5.2	3.8

Panasz típusa	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	Össze-sen	%	2000. évi össze-sen %-os meg-oszlás
gyámügy	0	0.0	6	3.9	4	1.1	1	0.5	11	1.5	3.3
hadigondozás	0	0.0	0	0.0	2	0.6	0	0.0	2	0.3	0.8
helyi adó	0	0.0	0	0.0	2	0.6	0	0.0	2	0.3	1.1
ipar, kereskedelem, vállalkozás	1	3.7	1	0.6	0	0.0	1	0.5	3	0.4	0.7
közmûvelõdés	0	0.0	0	0.0	1	0.3	0	0.0	1	0.1	0
környezetvédelem (önkorm., polg.mesteri)	0	0.0	1	0.6	15	4.2	7	3.6	23	3.1	0.8
lakás- és helyiség ügy	1	3.7	0	0.0	5	1.4	0	0.0	6	0.8	0.9
mezõgazdaság	0	0.0	1	0.6	1	0.3	0	0.0	2	0.3	0
oktatás	0	0.0	1	0.6	5	1.4	1	0.5	7	1.0	1.4
szabálysértés	0	0.0	0	0.0	2	0.6	0	0.0	2	0.3	0.5
szociális ellátás	0	0.0	3	1.9	22	6.2	6	3.0	31	4.2	5.2
egyéb (pl. testületi döntés elleni panasz)	0	0.0	4	2.6	6	1.7	4	2.0	14	1.9	2.3
honvédségi ügy	0	0.0	1	0.6	4	1.1	3	1.5	8	1.1	0.6
idegenrendészeti ügy	4	14.8	0	0.0	2	0.6	0	0.0	6	0.8	0.5
illetékügy	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.4
kamarai ügy	0	0.0	1	0.6	4	1.1	2	1.0	7	1.0	0.8
kárpótlási és föld ügy	0	0.0	4	2.6	7	2.0	11	5.6	22	3.0	2.5
konzuli ügy	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.4
környezetvédelem	2	7.4	3	1.9	11	3.1	4	2.0	20	2.7	2.2
közigazgatási hivatali ügy	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.2
közjegyzõi eljárás	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.2
közlekedés	0	0.0	0	0.0	2	0.6	2	1.0	4	0.5	1.1
közüzemi szolgáltató ügy	0	0.0	20	13.0	18	5.1	22	11.2	60	8.2	7.8
lakásügy (nem önkormányzati)	0	0.0	0	0.0	1	0.3	1	0.5	2	0.3	0.4
menekültügy	3	11.1	0	0.0	1	0.3	0	0.0	4	0.5	0.1
munkaügy	0	0.0	2	1.3	5	1.4	1	0.5	8	1.1	1
nemzetbiztonsági ügy	0	0.0	0	0.0	1	0.3	0	0.0	1	0.1	0
nyugdíjbiztosítási ügy	0	0.0	0	0.0	8	2.3	4	2.0	12	1.6	1.9
oktatás, felsõokt., közmûv., okt. intézményi ügy (nem önk.)	2	7.4	4	2.6	12	3.4	15	7.6	33	4.5	2.3
pénzintézeti (OTP, bank) ügy	0	0.0	0	0.0	1	0.3	1	0.5	2	0.3	3.3
polgári jogi ügy	0	0.0	1	0.6	4	1.1	0	0.0	5	0.7	1.8
rendõrségi eljárás	0	0.0	6	3.9	11	3.1	6	3.0	23	3.1	3.8
szabálysértési ügy	0	0.0	8	5.2	9	2.5	2	1.0	19	2.6	2.9
szociális ügy (nem önkormányzati)	0	0.0	0	0.0	4	1.1	15	7.6	19	2.6	3.2
szövetkezteti ügy	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0
természetvédelem	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.1
ügyészségi (nem büntetõ) eljárás	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.5	1	0.1	0.4
ügyvédi ügy	0	0.0	0	0.0	1	0.3	0	0.0	1	0.1	0.5
vámhivatallal kapcsolatos ügy	0	0.0	4	2.6	0	0.0	0	0.0	4	0.5	0.5
tájékoztatás, felvilágosítás kérése	0	0.0	0	0.0	2	0.6	0	0.0	2	0.3	0.7
egyéb	0	0.0	4	2.6	13	3.7	4	2.0	21	2.9	2.9
Összesen	*27*	*100.0*	*154*	*100.0*	*353*	*100.0*	*197*	*100.0*	*731*	*100.0*	*100.0*
Összesen %-os megoszlása	*3.7*		*21.1*		*48.3*		*26.9*		*100.0*		
2000. évi beszámoló összesen											*1394*

3/2. számú táblázat

A vizsgált panaszok megoszlása az érintett szervek szerint

Panasszal érintett szerv	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	Össze-sen	%	2000. évi össze-sen %-os meg-oszlá-sa
adóhatóság	0	0	0	0	4	1.1	1	0.5	**5**	0.7	1.3
bíróság	0	0	1	0.6	5	1.4	2	1.0	**8**	1.1	1.2
biztosító	0	0	0	0	1	0.3	0	0	**1**	0.1	0.4
bv intézmény	0	0	13	8.4	22	6.2	16	8.1	**51**	7.0	3.1
civil szervezet, egyház	0	0	0	0	0	0	1	0.5	**1**	0.1	0
egészségbiztosító	0	0	1	0.6	5	1.4	0	0	**6**	0.8	2.2
egészségügyi ellátó szerv	6	22.2	4	2.6	7	2.0	2	1.0	**19**	2.6	2.4
egyéb dekoncentrált (területi) szerv	0	0	1	0.6	9	2.5	4	2.0	**14**	1.9	0.8
fogyasztóvédelem	0	0	0	0	0	0	2	1.0	**2**	0.3	0.2
földhivatal	0	0	2	1.3	2	0.6	1	0.5	**5**	0.7	2.4
földmûvelésügyi hivatal	0	0	0	0	5	1.4	3	2	**8**	1.1	1.1
földrend. és földkiadó bizottság	0	0	0	0	0	0	1	0.5	**1**	0.1	0.2
gazdálkodó szerv (kft., rt.)	0	0	0	0	4	1.1	6	3.0	**10**	1.4	0.3
gyermek- és ifj. véd. intézet, gyámhivatal	2	7.4	12	7.8	15	4.2	12	6.1	**41**	5.6	4.2
határõrség	3	11.1	0	0	1	0.3	0	0	**4**	0.5	0.2
helyi önkormányzati testület	2	7.4	9	5.8	30	8.5	13	6.6	**54**	7.4	9.5
helyi polgármesteri hivatal	2	7.4	24	15.6	79	22.4	40	20.3	**145**	19.8	18.1
honvédség	0	0	0	0	3	0.8	3	1.5	**6**	0.8	0.4
illetékhivatal	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**	0	0.4
kárpótlási hivatal	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**	0	0.4
Kormány	0	0	0	0	1	0.3	5	2.5	**6**	0.8	0.2
közigazgatási hivatal	0	0	2	1.3	7	2.0	4	2.0	**13**	1.8	1.2
közterület-felügyelet	0	0	0	0	0	0	1	0.5	**1**	0.1	0
közjegyzõ	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**	0	0.2
köztestület (kamara)	0	0	1	0.6	6	1.7	2	1.0	**9**	1.2	1.4
Közüzemi szolgáltatók összesen	***0***	*0*	***18***	*11.7*	***15***	*4.2*	***24***	*12.2*	***57***	*7.8*	*6.7*
ebbõl:											
áramszolgáltató	0	0	1	0.6	0	0	1	0.5	**2**	0.3	0.3
díjbeszedõ	0	0	0	0	1	0.3	0	0	**1**	0.1	0.2
gázmû	0	0	1	0.6	1	0.3	5	2.5	**7**	1.0	0.5
köztisztaság	0	0	1	0.6	3	0.8	0	0	**4**	0.5	1.5
távhõ	0	0	1	0.6	1	0.3	0	0	**2**	0.3	0.3
telefonszolgáltató	0	0	2	1.3	0	0	3	1.5	**5**	0.7	0.9
vízmû	0	0	9	5.8	3	0.8	13	6.6	**25**	3.4	1.6
egyéb	0	0	3	1.9	6	1.7	2	1.0	**11**	1.5	1.5
külföldi hatóság	0	0	0	0	1	0.3	0	0.0	**1**	0.1	0
magánszemély	0	0	0	0	2	0.6	2	1.0	**4**	0.5	0.4
Miniszterelnöki Hivatal	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**	0.0	0.1
minisztérium	1	3.7	1	0.6	7	2.0	4	2.0	**13**	1.8	2.6
nemzetbiztonsági szerv	0	0	0	0	1	0.3	0	0	**1**	0.1	0
nyugdíjbiztosító	0	0	0	0	9	2.5	4	2.0	**13**	1.8	1.9
oktatási intézmény	0	0	4	2.6	8	2.3	9	4.6	**21**	2.9	2.7
Országgyûlés	2	7.4	1	0.6	2	0.6	5	2.5	**10**	1.4	1.4
országos hatáskörû szerv	3	11.1	3	1.9	4	1.1	2	1.0	**12**	1.6	2.2
pénzintézet	0	0	0	0	0	0	1	0.5	**1**	0.1	3.0
rendõrség (BRFK, helyi)	4	14.8	37	24.0	55	15.6	14	7.1	**110**	15.0	13.5
szociális intézmény	0	0	2	1.3	8	2.3	6	3.0	**16**	2.2	4.5
szövetkezet	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**	0	0.1

Panasszal érintett szerv	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	Össze-sen	%	2000. évi össze-sen %-os meg-oszlá-sa
TÁH (Ter. Államháztart.Hiv.)	0	0	0	0	0	0	2	1.0	**2**	0.3	0
ügyészség	1	3.7	10	6.5	21	5.9	2	1.0	**34**	4.7	5.0
ügyvéd	0	0	0	0	1	0.3	0	0	**1**	0.1	0.3
vámhivatal	0	0	4	2.6	1	0.3	0	0	**5**	0.7	0.7
egyéb	1	3.7	4	2.6	12	3.4	3	1.5	**20**	2.7	2.9
Összesen:	***27***	*100.0*	***154***	*100.0*	***353***	*100.0*	*197*	*100.0*	***731***	*100.0*	*100.0*
%-os megoszlás	*3.7*		*21.1*		*48.3*		*26.9*		*100.0*		
2000. évi beszámoló összesen									*1394*		

3/2a. számú táblázat

A 2001-ben vizsgált közüzemi szolgáltatókat érintõ panaszok megoszlása

Panasszal érintett közüzemi szolgáltató	1999	%	2000	%	2001	%	Össze-sen	%	2000. évi össze-sen %-os meg-oszlás
áramszolgáltató	1	5.6	0	0	1	4.2	**2**	3.5	4.3
díjbeszedõ	0	0	1	6.7	0	0	**1**	1.8	3.2
gázmû	1	5.6	1	6.7	5	20.8	**7**	12.3	7.4
köztisztaság	1	5.6	3	20.0	0	0	**4**	7.0	22.3
távhõ	1	5.6	1	6.7	0	0	**2**	3.5	4.3
telefonszolgáltató	2	11.1	0	0.0	3	12.5	**5**	8.8	12.8
vízmû	9	50.0	3	20.0	13	54.2	**25**	43.9	23.4
egyéb*	3	16.7	6	40.0	2	8.3	**11**	19.3	22.3
Összesen	***18***	*100.0*	***15***	*100.0*	***24***	*100.0*	***57***	*100.0*	*100.0*
%	*31.6*		*26.3*		*42.1*		*100.0*		

* Például: kéményseprõ, posta, kábeltelevízió, temetkezés, tömegközlekedés.

3/3. számú táblázat

A vizsgált panaszok megoszlása a panasz jellege szerint

Panasz jellege	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	Össze-sen	%
eljárás elhúzódása	1	3.7	11	7.1	15	4.2	9	4.6	**36**	4.9
hatóság hallgatása	1	3.7	11	7.1	33	9.3	18	9.1	**63**	8.6
jogszabály kifogásolása	2	7.4	1	0.6	9	2.5	7	3.6	**19**	2.6
károkozás	0	0.0	1	0.6	5	1.4	2	1.0	**8**	1.1
sérelmes döntés	7	25.9	90	58.4	188	53.3	115	58.4	**400**	54.7
sérelmes eljárás	12	44.4	31	20.1	87	24.6	35	17.8	**165**	22.6
segítség-, tájékoztatás kérés	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.5	**1**	0.1
egyéb	4	14.8	9	5.8	16	4.5	10	5.1	**39**	5.3
Összesen	***27***	*100.0*	***154***	*100.0*	***353***	*100.0*	***197***	*100.0*	***731***	*100.0*
%	*3.7*		*21.1*		*48.3*		*26.9*		***100.0***	

3/4. számú táblázat

A 2001. évi ajánlások megoszlása a címzett állásfoglalása szerint

Az alkotmányos viszszásság orvoslására tett kezdeményezések megoszlása a válaszok szerint 2001-ben	Az ajánlást a címzett határidõben elfogadta	Az ajánlást a címzett késedelmesen elfogadta	Az ajánlást a címzett részben fogadta el, illetve részben teljesítette	Az ajánlást a címzett határidõben nem fogadta el	Az ajánlást a címzett késedelmesen nem fogadta el	A címzett sürgetés ellenére sem válaszolt	A válaszra nyitvaálló határidõ még nem telt le	A címzett haladékot kapott a válaszra	Összesen	%
Alkotmányos viszszásság orvoslásának kezdeményezése az érintett szervnél	118	38	1	15	3	1	32	7	**215**	56.9
Ajánlás a felügyeleti szervnek	56	10	4	5	2	0	17	2	**96**	25.4
Jogszabályalkotás kezdeményezése:										
törvény	0	1	0	0	0	0	1	0	**2**	0.5
kormányrendelet	1	0	0	0	0	0	0	0	**1**	0.3
miniszteri rendelet	2	0	0	0	0	0	0	0	**2**	0.5
az állami irányítás egyéb jogi eszköze	4	0	0	0	0	0	0	0	**4**	1.1
Jogszabálymódosítás kezdeményezése:										
törvény	2	1	2	3	0	0	5	2	**15**	4.0
kormányrendelet	4	0	0	1	0	0	5	0	**10**	2.6
miniszteri rendelet	2	1	1	0	0	0	2	0	**6**	1.6
települési önkormányzat rendelete	3	1	0	1	0	0	0	0	**5**	1.3
fõvárosi közgyûlés rendelete	0	0	0	1	0	0	1	0	**2**	0.5
az állami irányítás egyéb jogi eszköze	1	0	0	1	0	0	1	0	**3**	0.8
Ügyészi óvás kezdeményezése	3	0	0	1	0	0	0	0	**4**	1.1
Büntetõ eljárás kezdeményezése	0	1	0	0	0	1	0	0	**2**	0.5
Fegyelmi eljárás kezdeményezése	4	1	0	3	3	0	0	0	**11**	2.9
Összesen	***200***	***54***	***8***	***31***	***8***	***2***	***64***	***11***	***378***	*100.0*
%	*52.9*	*14.3*	*2.1*	*8.2*	*2.1*	*0.5*	*16.9*	*2.9*	*100.0*	

4. Az egyes alkotmányos jogok helyzete

4.1. A jogállam elvének és követelményeinek érvényesülése

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 2. § (1) bekezdése az állam és hatóságai mûködésének legfontosabb minõségi alapelveit fogalmazza meg: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”. A jogállam klauzula értelmezésében és alkalmazásában az Alkotmánybíróság gyakorlata határozta meg az alapokat és a kereteket. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállam elv nem formális deklaráció, hanem olyan normatív érték, amelynek sérelme önmagában is alkotmányellenességet idéz elõ.

Az Alkotmánybíróság a jogállam elvébõl folyó követelményeket elsõsorban a jogszabályokkal — tehát a jogalkotással — kapcsolatban fogalmazta meg. Ezek a megállapítások azonban iránymutatással szolgálnak a hatóságok tevékenysége során észlelt alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságokat vizsgáló állampolgári jogok országgyûlési biztosa és általános helyettese számára is. Akárcsak az Alkotmánybíróság, az országgyûlési biztosok sem tekintik a jogállam elvének eddig már érvényesített követelményeit zárt rendszernek. Mind az Alkotmánybíróság, mind az országgyûlési biztosok gyakorlatában elõfordulnak olyan konkrét esetek, amelyek szükségessé tehetik a jogállamiság már rendszerbe foglalt követelményeinek újabbakkal való kiegészítését, gazdagítását.

Az elmúlt években követett gyakorlat volt, hogy az országgyûlési biztosok a jogállammal kapcsolatos alkotmányos követelményeket általában nem önmagukban, hanem más, az Alkotmányban nevesített alapvetõ joggal összefüggésben értelmezték. Gyakori volt ezért, hogy az ügyben meghatározott alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság mellett megjelent a jogállam elvével összefüggõ visszásság is. Összességében megállapítható volt, hogy az összes alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság mintegy egyharmada a jogállam elvével kapcsolatban is visszásságot idézett elõ.

Érdekes és ellenkezõ irányú tendencia mutatkozott viszont 2001-ben: a jogállam követelményeinek sérelmére — illetve ezekre is — visszavezethetõ eredményes panaszok számának csökkenése. Míg 2000-ben az országgyûlési biztos 599 esetben állapított meg visszásságot a jogállam elvével kapcsolatban, addig az ilyen ügyek száma 2001-ben 210-re csökkent. E csökkenésnek az a magyarázata, hogy az országgyûlési biztosok határozottan törekedtek a jogállam elvébõl folyó „másodlagos” következmények érvényesítésére. Ha a panasz elbírálható volt valamely (elsõsorban az Alkotmány XII. fejezetében) nevesített alkotmányos joggal összefüggõ sérelem alapján, akkor a biztosok nem állapították meg automatikusan a jogállamiság követelményeinek másodlagos sérelmét is. Akkor is tartózkodtak a jogállam alkotmányos követelményeinek külön felemlítésétõl, ha egyébként az egyes alapjogok sérelme kétség kívül közvetetten a jogállam elvének sérelmét is jelentik. A két új biztos tehát — összhangban az Alkotmánybíróság által lefektetett értelmezési elvvel — csak akkor hivatkozik a jogállam elvére, ha a jogsérelem más nevesített alkotmányos joggal nem hozható összefüggésbe, illetve ha az adott konkrét alapvetõ jog sérelme mellett a jogállami követelmények önállóan is sérelmet szenvedtek.

A jogállam követelményeivel kapcsolatosan az országgyûlési biztosok alapvetõen két szempontot érvényesítettek vizsgálataik során. Nagy jelentõséget tulajdonítottak — egybehangzóan a jogállam elve tartalmának az Alkotmánybíróság által kibontott jelentésével — a jogbiztonság követelményének. A jogbiztonságból mindenekelõtt az következik, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok világosak, egyértelmûek, mûködésüket tekintve kiszámíthatóak és elõreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Mindez azt is jelenti, hogy az egyes jogintézmények mûködésének kiszámíthatónak kell lenniük. A jogbiztonság elvének e megvalósítása olyan alkotmányossági feladat, amely elsõsorban a jogalkotót terheli. A jogalkotáson a jogállami jogbiztonság elvének megvalósulását az országgyûlési biztosok közvetlenül nem kérhetik számon. Az alkotmányos normakontroll funkcióját az Alkotmánybíróság látja el. Mindemellett az országgyûlési biztosok vizsgálataik során gyakran találkoznak azzal a problémával, hogy egy alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság abból keletkezik, hogy az alapul fekvõ jogi szabályozás hézagos, ellentmondásos vagy éppen hiányzik. Ezzel a problémával az országgyûlési biztosok — a dolog természete folytán — elsõsorban a végrehajtási jogszabályok és az önkormányzati rendeletek területén találkoznak. Ezekben a jogszabályokban szokott elõfordulni, hogy a jogalkotó figyelmen kívül hagy egyébként mellõzhetetlen alkotmányos követelményeket vagy az adott életviszonyra más elõírásokat tartalmazó magasabb szintû jogszabályokat. Ilyen problémával az országgyûlési biztosok a leggyakrabban olyan jogterületeken szembesültek, amelyeken új jogi megoldásokat alkalmazott a jogalkotó vagy új feladatokat írt elõ a végrehajtás számára. Példaként idézhetõ a hulladékgazdálkodás joga, a büntetés-végrehajtási jog vagy az árvíz- és belvízkárok helyreállításával foglalkozó jogterület.

Azon jogszabályok esetében, amelyek nem felelnek meg a jogállami jogbiztonság alkotmányos követelményének, az alkotmányos visszásság oka, elõidézõje maga a jogszabály. Ilyenkor a jogalkalmazónak címzett intézkedés nem is vezethet megfelelõ eredményre, hiszen a jogalkalmazót nem illeti meg az a lehetõség, hogy alkotmányos követelmények alapján átértelmezze a vitatott jogszabály egészét vagy annak részét. A jogbiztonság követelményeire tekintettel megállapítható alkotmányos visszásságok esetén az országgyûlési biztosok rendelkezésére álló eszköz, hogy a visszás

jogszabály módosítására, hatályon kívül helyezésére vagy a hiányzó jogszabály megalkotására tegyenek javaslatot. Az országgyûlési biztosok gyakorlata szerint intézkedésük e módjára akkor kerülhet sor, ha egy jogszabály jogbiztonsági követelményeket sértõ fogyatékosságaira konkrét panasz alapján derül fény. Mivel az országgyûlési biztosok feladata az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságok orvoslásában való közremûködés, a biztosok általában a visszásságot okozó jogszabály kibocsátójához fordulnak. Nem kizárt azonban az sem, hogy a biztosok az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezzék. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a megtámadott jogszabályt — vagy annak részét — fõszabályként megsemmisíti (a korrekcióra vagy a korrekciós módszer meghatározására nem jogosult), a biztosok az Alkotmánybíróság elõtti eljárást csak végsõ esetben kezdeményezik.

A jogállam követelményeinek a jogalkalmazás során való érvényesülése különös feltételeket teremt amiatt, hogy a magyar jogrendszer nem ismeri az alapjogi bíráskodás, azaz a közvetlen alapjogvédelem intézményét, azt a lehetõséget tehát, hogy valaki, akinek alapvetõ jogait a jogalkalmazás során sértették meg, az alkotmányvédelem keretei között keressen orvoslást. Az országgyûlési biztosok jogállam-értelmezésének egy további eleme bizonyos keretek között alkalmas a közvetlen alapjogvédelem hiányának enyhítésére. A biztosok a jogállam követelményei közé felvették a tisztességes eljárás követelményét is. A tisztességes eljárás követelménye — mint a hatóságok jogállami értékrendû eljárásának összetevõje — azt fejezi ki, hogy a jogalkalmazás során meg kell valósulnia a hatósági eszközök rendeltetésszerû használatának, méltányos, humánus, célszerû és hatékony alkalmazásának. A tisztességes eljárás a hatóság kötelessége, az ügyfélnek pedig alkotmányos joga. E jog alapján az ügyfél azt igényelheti, hogy a hatóság szükségtelen, indokolatlan vagy aránytalan érdeksérelmet ne okozzon még akkor sem, ha egyébként az ügyfélre hátrányos döntést hoz. Sérti a tisztességes eljárás követelményét a hatóság, ha az eljárás indokolatlanul elhúzódik. Sérti a tisztességes eljárás követelményét, ha a jogaik és érdekeik érvényesítésére nem képes kiszolgáltatott emberek nem kapnak helyzetüknek és állapotuknak megfelelõ megkülönböztetett figyelmet az eljárás során. Sérti a tisztességes eljárás követelményét, ha a hatóság intézkedése a szükségesnél nagyobb terhet vagy kellemetlenséget okoz az intézkedés címzettjének.

A hatósági eljárás során alapvetõ követelmény a jogszabályok megtartása, a jogszerûség és a törvényesség biztosítása. Ez elsõsorban azt jelenti, hogy a hatóságnak az adott ügyre, esetre vonatkozó jogszabályok alapján kell eljárnia. Az „alkotmányos közigazgatás” követelménye azonban többet jelent egyszerû törvényességnél. A törvényesség az alkotmányos közigazgatásnak csupán a *conditio sine qua non*-ja. Az országgyûlési biztosok gyakorlatában kialakított és alkalmazott tisztességes eljárás elve éppen annak az alkotmányos értéktöbbletnek a kifejezésére irányul, amely a jogállami jogalkalmazás velejárója. A hatóságok mûködésének, tevékenységének nemcsak törvényesnek, hanem hatékonynak, célszerûnek, méltányosnak, humánusnak, azaz az emberi méltóságot az adott helyzetben leginkább tiszteletben tartónak kell lennie. A 2001. év vizsgálati tapasztalatai alapján általában az mondható, hogy a tisztességes eljárás elvébõl következõ magas minõségi elvárások teljesítéséhez a hatóságoknak még van tennivalójuk. Az ebben az összefüggésben megmutatkozó fogyatékosságok fõleg a megfelelõen képzett személyi állomány hiányára, a munkavégzés dologi-technikai feltételeinek nem megfelelõ szintjére, valamint az intézmény- és szervezetfejlesztés fogyatékosságaira vezethetõk vissza.

4.2. A tulajdonhoz való jog

Az elmúlt évtizedben kialakult és megszilárdult az új tulajdoni rend, ezzel párhuzamosan letisztult és megszilárdult a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme is. Mivel a szocializmus magántulajdont kiirtani szándékozó korszakának ellenhatásaként a rendszerváltás elsõ éveiben óriási hangsúlyt kapott a magántulajdon fokozott védelme az államosítással, elkobzással, diszkriminációval és minden egyéb önkényes állami korlátozással szemben, ilyen jelenségek és ilyen tárgyú panaszok ma már legfeljebb elvétve fordulnak elõ. A kisajátítás alkotmányos kereteit és törvényi feltételeit mind a kisajátítást kérõk, mind az azt elrendelõ hatóságok tiszteletben tartják. Az építési, elidegenítési és terhelési tilalmakkal, zár alá vétellel, lefoglalással kapcsolatban is elvétve érkezik egy-egy kisebb jelentõségû panasz.

A tulajdonhoz való joggal leginkább összefüggõ panaszok még ma is a kárpótlási, illetve földkiadási ügyeket érintik. A kárpótlási folyamat végéhez közeledtével azonban ezek száma is drasztikusan visszaesett.

Egyre jellemzõbb viszont a már megszerzett, meglévõ tulajdonjogok szabad gyakorlását, birtoklását, használatát, zavartalan élvezetét sértõ vagy veszélyeztetõ magatartásokkal szembeni panaszok számának növekedése. Az ombudsmani gyakorlatban az ilyen tárgyú panaszokra ma is jellemzõ — ami eleinte az Alkotmánybíróság gyakorlatát is jellemezte —, hogy „az indítványozók általában a polgári jogi tulajdonfogalmat használják és a tulajdon lényeges tartalmának a birtoklás, a használat és a rendelkezés részjogosítványait tekintik.” (Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Bp., 2001. 626. o.). Miután azonban az Alkotmánybíróság határozottan kimondta, hogy a polgári jogi tulajdonjogviszony tartalmát kitevõ részjogosultságok és a tulajdonhoz való alapjog alkotmányjogi értelemben vett lényeges tartalma (ami még törvénnyel sem korlátozható) nem azonosak, ez érezteti hatását az ombudsmani gyakorlatban is. Ha a panaszból az derül ki, hogy csak a tulajdonos polgári jogi értelemben vett tulaj-

donjoga sérült meg, úgy birtokvédelemért a jegyzõhöz vagy a bírósághoz, egyéb tulajdoni igényével mindig a bírósághoz kell fordulnia. A jegyzõi eljárással összefüggésben az országgyûlési biztos többnyire csak a jogállamiságból levezethetõ jogbiztonsághoz való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapítja meg, más tulajdoni igényekkel kapcsolatban pedig hatáskörének hiányát kell megállapítania.

A panaszosok azonban ebben a tekintetben is egyre nagyobb jogismeretrõl tesznek tanúbizonyságot, amikor egy „szimpla" birtokháborításnak vagy szomszédjogi zavarásnak tûnõ ügyben a tulajdonhoz való joguk mellett (vagy helyett) az egészséges környezethez, a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez, a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való joguk sérelmére (is) hivatkoznak. Ilyen módon nem csupán az életbeni tényállások válnak egyre komplexebbé, hanem azok jogi minõsítése is, ami az alapjogi védelmet rendkívül megnehezíti. Különösen élesen vetõdik ez fel azokban az esetekben, amikor a tulajdonos keresetét a polgári bíróság már jogerõsen elutasította, de a környezethez vagy az egészséghez való jogának sérelmét mérlegelési körébe nem vonta be és nem bírálta el. Az ombudsman viszont a bíróság eljárását egyáltalán nem vizsgálhatja, így választhat, hogy hatáskör hiányában a panaszt elutasítja, vagy kerülõutat keres. Finomabban szólva ugyanazt az ügyet más szemszögbõl, az építésügyi, környezetvédelmi, népegészségügyi vagy más szakhatóság mulasztását keresve vizsgálja. Ez az eljárás alapjaiban megegyezik a Legfelsõbb Bíróság negyedszázados, a „jogágazati jogellenesség" elvén nyugvó gyakorlatával. Eszerint egy hatósági engedélyben a közjog nézõpontjából jogosnak minõsített magatartás két magánfél egymás közti polgári jogviszonyában még lehet jogellenes. Az ombudsmani kerülõút ennek éppen a fordítottja: egy bírói ítéletben jogosnak elismert alperesi magatartás más alapjogok nézõpontjából okozhat alkotmányos visszásságot. A jogrendszer egészének koherenciája és belsõ ellentmondás-mentessége szempontjából mindkét kerülõút „kerülendõ", mert sérti a jogállamiság és a jogbiztonság követelményét. Az ideálisnak tekinthetõ, járható út természetesen az alanyi (bírói) és az alapjogi (ombudsmani) védelem egylényegûvé tétele, a közvetett és a közvetlen alapjogvédelem közelítése, átfedésbe kerülése, azaz tartalmi egységesítése. Örvendetes jelenség, hogy erre is van egyre több példa mindkét oldalon: a polgári bíróságok ítéleteik indokolásában hivatkoznak az (Alkotmánybíróság által) értelmezett alkotmányra, a szakhatóságok határozataik meghozatalához segítségül hívják a polgári jog rendelkezéseit, sõt azok bírói gyakorlatát.

Az ilyenfajta komplexitás, az alanyi és az alapjogok összeegyeztetése az ombudsmanok elsõrendû kötelessége. A tulajdon mint polgári jogi alanyi jog nem sértheti mások alkotmányos alapjogát, de mások alapjogai sem korlátozhatják szükségtelenül és aránytalan mértékben a tulajdonhoz való jogot. A feladat nem könnyû, de teljesíteni sem lehetetlen.

4.3. Gyermekek védelemhez való joga, családhoz való jog

Alkotmányunk az Általános rendelkezések között rögzíti a házasság és a család intézményének, továbbá az ifjúság érdekeinek védelmét [Alkotmány 15. és 16. §]. Az Alkotmány 67. § (1) bekezdése pedig deklarálja: „A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családja, az állam és a társadalom részérõl arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez szükséges." A gyermeki jogok védelmében az országgyûlési biztos elsõsorban az idézett szakaszok alapján jár el. A gyermeki jogok védelmét az Alkotmányon kívül a gyermekek védelmérõl és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény az országgyûlési biztos külön is nevesített kötelezettségévé teszi. A törvény szerint a biztos feladata, hogy a gyermekek alkotmányos jogait érintõ — tudomására jutott — visszaéléseket kivizsgálja, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. A biztos a megtett intézkedéseirõl évente beszámol az Országgyûlésnek, melyet visszatérõen az éves beszámolójában teljesít.

Az Alkotmány mindenkit megilletõ alapvetõ jogként rögzíti az emberi méltósághoz [Alk. 54. § (1)], a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jogot [Alk. 59. § (1)], a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságának jogát [Alk. 60. § (1)], a panasz elõterjesztéshez [Alk. 64. §], és a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez fûzõdõ jogot [Alk. 70/D. § (1)]. Ezeket az alapvetõ jogokat a Gyermekek Jogairól szóló 1989. évi New York-i Egyezmény alapelvei tükrében készült gyermekvédelmi törvény is nevesíti. Az országgyûlési biztosok vizsgálataik során többször tapasztalták e jogok megsértését.

A gyermeki jogok kiemelt védelmét különösen fontosnak tartja a biztos azért, mert életkoruk miatt a gyermekek általában nem képesek érdekeik védelmében fellépni, a felnõtteknél védtelenebbek, kiszolgáltatottabbak. A kiszolgáltatottság azonban nem jelenthet alárendeltséget.

Az országgyûlési biztos felelõsége a gyermeki jogok feltárásában és védelmében azért is fokozott, mert a szóban forgó jogok sérelmét rendszerint a felnõtt társadalom tagjai okozzák.

Azt is látni kell azonban, hogy a biztosok — a rájuk vonatkozó jogszabály értelmében — csak a hatóságok vagy az állami feladatot ellátó intézmények eljárásait, intézkedéseit, vagy azok elmulasztását vizsgálhatják, ami egyben az alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásság megszüntetése érdekében tett intézkedéseiknek korlátot is szab.

A gyermeki jogok esetleges sérülésének megakadályozását a biztos kiemelten kívánja érvényesíteni azért is, mert a gyermekek jogérvényesítési képessége korlátozott. A biztos ezen célját támasztja alá az, hogy a beszámolási idõszakban sem mellõzte a helyszíni vizsgálatot a gyermekvédelmi intézményekben.

A gyermeki jogok sérelmét érintõ beadványok között az elmúlt évben az országgyûlési biztos vizsgált olyat is, amelyben a gyermeki jogok sérelme mellett megállapította az azoktól elválaszthatatlan — a gyermekvédelmi törvényben is deklarált —, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához, valamint a panasz elõterjesztéséhez, a mûvelõdéshez és a legmagasabb szintû testi, lelki egészséghez való jog sérelmét is.

A korábbi évek gyakorlatához hasonlóan az országgyûlési biztos 2001-ben is hivatalból vizsgálta, hogy a gyermekjóléti szolgálatok mûködtetik-e a gyermekvédelmi törvény által elõírt, a gyermekek veszélyeztetettségét észlelõ- és jelzõrendszert. Ismételten megállapította, hogy a gyermekek megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez való jogával összefüggésben okoz visszásságot, ha a jelzõrendszer mûködésének hiányában a gyámhatóság nem értesül a gyermek veszélyeztetettségérõl.

Ugyancsak a korábbi évek vizsgálati tapasztalatait igazolták, hogy a gyermekétõl különélõ szülõk kapcsolattartásának végrehajtásában a gyámhivatalok nem minden esetben veszik igénybe a rendelkezésükre álló eszközöket. Ezzel mind a gyermek családhoz, mind a megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez való jogát sértik, vagy ezen alkotmányos jogok sérelmének közvetlen veszélyét idézik elõ. A biztos hatásköre hiányában nem vizsgálhatta a gyermekétõl különélõ szülõk olyan magatartását, amikor — a rendelkezésére álló iratanyag szerint — maguk a szülõk okozták gyermekeiknek a fenti jogsérelmet, vagy keletkeztették azok közvetlen veszélyét.

Az oktatáshoz és a gyermek megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez fûzõdõ jogával kapcsolatban állapított meg a biztos visszásságot, amikor egy 13 éves gyermeket a szülei nem járattak iskolába, és a gyermek tankötelezettségének teljesítése érdekében az arra hivatottak nem kezdeményeztek hatósági intézkedést.

A gyermeki jogok védelme érdekében kifejtett tevékenysége során a biztos az általa vizsgált gyámhatóságokkal, gyámhivatalokkal, gyermekvédelmi intézményekkel jó szakmai kapcsolatot kíván fenntartani. A megállapított alkotmányos jogokkal összefüggésbe hozható sérelmek orvoslása és/vagy jövõbeli elkerülése érdekében tett kezdeményezéseivel, ajánlásaival nem a vizsgált szerveket akarja elítélni, célja mindig a jobbító szándék. Vizsgálati tapasztalataink azt bizonyítják, hogy már annak a ténye, hogy az országgyûlési biztos vizsgálatot indított, a hatóságok és az intézmények vezetõit arra ösztönzi, hogy fokozottabban ügyeljenek a rájuk vonatkozó jogszabályok és szakmai elõírások betartására.

4.4. Az egészséges környezethez való jog

Alkotmányunk a környezet védelmérõl két helyen is rendelkezik. Elõször a társadalmi-gazdasági alapokról szóló I. fejezetben, a 18. §-ban: „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez”. Másodszor az alapvetõ jogok és kötelezettségek között, a XII. fejezetben, a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog egyik megvalósítási eszközeként: „Ezt a jogot a Magyar Köztársaság [...] az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg” (70/D. §). Mivel mindkét rendelkezésbõl levezethetõ volna a másik is, a kétszeres említésnek önmagában vett jelentõsége is van. Az egészséges környezethez való alapjog az elsõ fejezetben a poltikai és a gazdasági szabadság végsõ határát jelöli ki, a ma már világszerte elfogadott „fenntartható fejlõdés” követelményének szellemében. Ugyanitt a házasság, a család és az ifjúság közvetlen szomszédságában egyúttal a jövõ generációkért viselt felelõsséget is hangsúlyozza. A VII. fejezetben az egyes ma élõ emberek által a legfontosabbnak tartott alapjog, a testi és lelki egészség megvalósítását hivatott elõmozdítani. A környezet védelme mindkét helyen, mindkét funkciójában végsõ fokon az emberi élet, sõt a teljes élõvilág fennmaradását szolgálja.

Fenti kettõs sajátosságából adódóan a környezethez való jog (mint az egyik legfiatalabb: harmadik generációs emberi jog) ma még kevesebb, mint egy közvetlenül kikényszeríthetõ alanyi alapjog, de már több, mint pusztán egy „alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg” [28/1994. (V. 20.) AB h.]. Az egészséges környezet számára az állam az objektív, intézményes védelem keretében köteles törvényi és szervezeti garanciákat nyújtani, és ezeket a környezet védelmében közvetlenül felhasználni. Ugyanakkor az egyesek környezethez való jogának érvényesítéséhez a törvényhozónak alanyi jogokat is kell alapítania, olyanokat, amelyeken keresztül — még ha csak közvetve is — a jogalkalmazó szervek útján védelemben részesíthetõk.

A környezetvédelmi jog mint az egész jogrendszert átszövõ „komplex” jogterület és a környezetvédelmi normákat közvetlenül alkalmazó állami szervek (hatóságok) rendszere, az elmúlt negyedszázadban kiépült, és ma már az európai uniós elvárásoknak is megfelel. A környezetvédelmi jog alkalmazásáról, valóságos érvényesüléséről azonban ugyanez még nem mindig mondható el. A hiányosságok gyakran éppen a környezetvédelmi normák komplexitása és az egyes hatóságok szakosodása közti feszültségbõl adódnak (ugyanaz a magatartás más-más hatóság nézõpontjából eltérõ jogi értékelést nyer). Hasonló a helyzet egyes külön törvényekben biztosított alanyi jogok (tulajdonjog, vállalkozás joga)

gyakorlásának polgári jogi vagy társasági jogi és környezetvédelmi megítélése között. Az ilyen szabályozás- vagy jogalkalmazásbeli ellentmondások és összeütközések jelennek meg panaszok formájában az országgyûlési biztos elõtt és minõsülnek (esetleg) alkotmányos joggal összefüggõ visszásságnak.

A panaszok tartalma és növekvõ száma alapján elmondható, hogy az állampolgárok környezeti tudatossága és érzékenysége egyre nõ, értékrendje átalakulóban van. Lakásuk, házuk, utcájuk vagy településük „megszokott környezetének" legkisebb romlására, ezzel összefüggésben életminõségük csökkenésére, sõt gyakran ennek már a veszélyére is érzékenyen reagálnak, és minden lehetséges törvényes tiltakozási és jogorvoslati eszközt igénybe vesznek érdekeik védelmében. Az ombudsmanhoz benyújtott panaszok nyomán megállapítható, hogy a magyar Alkotmány-bíróság nemzetközi elismerést kiváltott szigorú alapelvét, mely szerint „a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti", az állampolgárok valóságos gyakorlattá, szigorúan alkalmazott élõ joggá kívánják változtatni. Sõt, az is nyilvánvaló, hogy ezt az elvet kiterjesztõen értelmezik, a természetes és az épített környezet teljességére, minden védett elemére alkalmazzák. A panaszok leggyakrabban hagyományos polgári jogi alanyi jogok (egészséghez való jog, tulajdonjog, birtokjog) vagy közigazgatási eljárási jogosultságok (meghallgatás, panasz, jogorvoslat) sérelme miatt indulnak, de kiegészülnek ugyanezen alanyi jogok alkotmányos megfelelõire, a tulajdonhoz, a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez, az egészséges környezethez való alapjogokra hivatkozással. Mindez két okból is örvendetes jelenség. Egyrészt, mert bizonyítja a panaszosok jogtudatának, a jogállamiságba és az alkotmányosságba vetett bizalmának, ezzel együtt polgári öntudatának fejlõdését és erõsödését. Másrészt, mert az alanyi jogokként védett individuális magánérdek ezekben az eljárásokban átszínezõdik és elegyedik az állampolgári jogok közvetítésével védett közérdekkel, ideértve a jövõ generációk érdekeit is. Aki tiltakozik a szomszédságában egy ipari telephely vagy települése határában egy zöldmezõs beruházás hatósági engedélye ellen, az kevésbé a saját birtokát, mint inkább a tájékoztatáshoz, a beleszóláshoz, a jogorvoslathoz való állampolgári jogait és ezeken keresztül a tulajdonhoz, az egészséghez, az élethez való jogát védi.

Az ilyen jellegû panaszokból kiolvasható továbbá az a tendencia, hogy az állampolgárok a hagyományos alanyi jogvédelem (a polgári bírói út) helyett is gyakran az — egyébként kevésbé hatékony, ítélet helyett legfeljebb ajánlással záruló — ombudsmani eljárást választják. Ennek ma már nem csupán a gyorsaság és az olcsóság az oka, hanem egyre inkább az, hogy ebben az eljárásban nyílik mód (szemben a két magánérdek összemérését végzõ polgári perrel) egy magánérdek (pl. gazdasági tevékenység) és a közérdek (a környezet megóvása) közvetlen összemérésére.

Mindez persze óriási felelõsséget ró az ombudsmani hivatalra, még ha a döntés felelõsségét nem vállalhatja is át. Munkáját azonban nagyban megkönnyíti az Alkotmánybíróság egyre letisztultabb gyakorlata, a szükségesség és az arányosság tesztje az egymással ütközõ alapjogok összemérése terén. Hiszen az egészséges környezethez való jog, a „környezeti status quo" is sérülhet, ha az más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Ennek az általános elvnek a konkrét megvalósítása, esetrõl esetre való alkalmazása és ajánlásain keresztül élõ joggyakorlattá változtatása az ombudsman mindennapi feladata.

4.5. Az emberi méltósághoz való jog érvényesülése bentlakásos intézményekben

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektõl senkit nem lehet önkényesen megfosztani." E szakasz (2) bekezdésének értelmében: „Senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni, és különösen tilos emberen a hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni."

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinti. Egy korai határozatában szólt részletesen az emberi méltósághoz való jog közelebbi tartalmáról: „az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva [...] az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektõl, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs "érinthetetlen„ lényegük. A méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minõség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan [...]" [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297., 308—309.]

Ennek megfelelõen vizsgálataik során az országgyûlési biztosok is olyan anyajognak, vagyis sérthetetlen, korlátozhatatlan, sõt „érinthetetlen" alapjognak tekintik az emberi méltósághoz való jogot, amelyre más, konkrétan nevesített alapjog hiányában is hivatkozni lehet.

Hangsúlyozni kell, hogy az emberi méltóságnak, az emberi méltóság védelmének nem pusztán az olyan hatóságok mûködésével összefüggõ vizsgálatok során van kiemelkedõ jelentõsége, amelyek kényszerítõ eszközöket alkalmazhatnak a polgárokkal szemben (pl.: a rendõrség, a vám- és pénzügyõrség, az egyéb nyomozó hatóságok, a büntetésvégrehajtási intézetek, a honvédség), hanem például az egyébként kifejezetten humanitárius jellegû, a legelesettebb emberekrõl gondoskodó bentlakásos intézeteket érintõ vizsgálatokban is.

A szociális, illetve az egészségügyi okokra visszavezethetõen, a koruknál vagy egyéb speciális helyzetüknél fogva ápoló-gondozó intézményekben élni kényszerülõk jogérvényesítési helyzete feltérképezésének nem akadálya az érintettek körülményeibõl eredõ elszigeteltség. Az itt élõk alkotmányos jogai sérelmének gyanúja esetén az országgyûlési biztos nemegyszer hivatalból indít vizsgálatot, maga keresi fel az érintett bentlakásos, idõs-, fogyatékos- vagy gyermekotthonokat, azzal a céllal, hogy általános képet, tájékoztatást kapjon az intézményekben élõk helyzetérõl, jogaik intézményen belüli érvényesülésérõl.

Általában elmondható, hogy nehéz feladatot vállal magára a bentlakásos otthonokban végzett vizsgálataival az országgyûlési biztos. A helyszíni tapasztalatok ugyanis azt mutatták, hogy „külsõ" személynek nehéz behatolnia az intézmény belsõ világába. Különösen azokba a rétegekbe, amelyek a magatartásmóddal, az emberközi kapcsolatok minõségével, a sokféle szakmai (pedagógiai, pszichológiai, mentálhigiénés stb.) meggyõzõdéssel, szokásokkal és beidegzõdésekkel kapcsolatosak. Nehéz lenne mindez akkor is, ha változatos és idõigényes módokat alkalmazna a helyzet feltárására. Mivel azonban helyszíni vizsgálatai általában egy napra korlátozódnak, azok semmiképpen sem tekinthetõk alapos és teljes értékû diagnózisnak, hanem csupán az akkor azonosítható problémákról való tájékozódásnak, valamint a megoldásukra irányuló hasznosnak vélt ajánlások rögzítésének.

Az emberi méltósághoz fûzõdõ jog kortól, testi és lelki állapottól független, ezért ugyanolyan figyelemmel vizsgálja az idõseket ápoló otthonokat, mint a gyermekkorúakat gondozó intézeteket, különösen akkor, ha az ott élõk valamely fogyatékosságuk okán még kiszolgáltatottabb helyzetben vannak. Az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben visszásság keletkezik például akkor, ha a mozgáskorlátozottak, illetve a kerekes székkel közlekedõk számára az intézeten belüli közlekedés nem akadálymentes, vagy a segítés céljára létesített berendezésekhez nem férhet hozzá minden rászoruló. Az emberi méltósághoz való jog alapján kifogásolja azt, ha egy intézetben a lakószobák ajtaját napközben zárva tartják, de azt is, ha nincsenek nemenként elkülönített mellékhelyiségek vagy azok nem zárhatók.

A vizsgált intézmények mûködése tárgyi feltételeinek hiányosságai szoros összefüggésben állnak az intézetben élõk és az ott dolgozók emberi méltóságával. Az emberi méltósághoz való jog ugyanis elképzelhetetlen a megfelelõ életkörülmények minimumának megteremtése nélkül. Egyes intézetekben — jellemzõen a forráshiánnyal küzdõ fenntartók kényszerszülte alulfinanszírozás következtében — a materiális feltételek hiánya, tehát maguk az életkörülmények sértik az ott élõk emberi méltóságát, de a mûködésnek és a feladatellátásnak is van egy olyan minimális szintje, amely alatt a visszásságot mindenképpen meg kell állapítania. Összességében elmondható, hogy folyamatos vizsgálatainak köszönhetõen számos intézményben javult a helyzet. Az otthonokat fenntartók az ombudsmani ajánlások hatására — erejükhöz mérten — igyekeztek több pénzt juttatni az intézményeknek, ennek köszönhetõen épület-rekonstrukciókat hajtottak végre, javították az ellátás tárgyi feltételeit és ezzel a gondozottak életkörülményeit. Mind-ezeknek köszönhetõen vizsgálatai és ajánlásaink nem csupán egy szûk, de annál kiszolgáltatottabb réteg számára teszik érthetõvé és megélhetõvé az emberi és állampolgári jogok nyújtotta lehetõségeket, hanem alkalmasak a társadalmi szolidaritás és az elesettek problémái iránti társadalmi érzékenység felkeltésére és ébren tartására is.

4.6. A személyi szabadsághoz való jog érvényesülése

Az Alkotmány 55. § (1) bekezdése értelmében „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit nem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani".

Az 55. § (2) bekezdés szerint „a bûncselekmény elkövetésével gyanúsított és õrizetbe vett személyt a lehetõ legrövidebb idõn belül vagy szabadon kell bocsátani, vagy bíró elé kell állítani. A bíró köteles az elé állított személyt meghallgatni, és írásbeli indoklással ellátott határozatában szabadlábra helyezésérõl vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönteni".

Az 55. § (3) bekezdés alapján „az, aki törvénytelen letartóztatás vagy fogva tartás áldozata volt, kártérítésre jogosult".

Az 1976. évi 8. törvényerejû rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának 9. cikke, valamint az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvetõ szabadságok védelmérõl szóló Római Egyezmény 5. cikke szintén az alapvetõ emberi jogok között rögzíti a szabadsághoz és a biztonsághoz való jogot. A Római Egyezmény tételesen felsorolja azokat az okokat, melyek fennállása esetén korlátozható a személyes szabadsághoz való jog.

Az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) AB határozatában kifejtette, hogy a személyes szabadsághoz való alapvetõ emberi jogot — az Alkotmány garanciális 8. § (1) és (2) bekezdésére figyelemmel — csak törvényben lehet korlátozni, ugyanakkor ennek a korlátozásnak az elérni kívánt, alkotmányosan elismert célhoz képest szükségesnek és arányosnak kell lennie. Az arányosság értékeléséhez az is hozzátartozik, hogy a korlátozás folytán bekövetkezõ és

eleve ki nem küszöbölhetõ sérelmek elfogadható enyhítésére garanciákat biztosítson a jogalkotó. [Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját több késõbbi határozatában is megerõsítette: 31/1997. (V. 16.) AB, 63/1997. (XII. 11.) AB, 5/1999. (III. 31.) AB.]

A törvénytelen fogva tartásért a sérelmet szenvedett fél — a büntetõeljárásról szóló törvényben foglalt kártalanításhoz való jogától függetlenül — a Ptk. államigazgatási jogkörben okozott kárért való kártérítési felelõsségre vonatkozó rendelkezésére figyelemmel is érvényesítheti kárigényét.

A büntetõjog „ultima ratio" jellegébõl következik, hogy a személyes szabadságot korlátozó büntetések, illetve intézkedések csak végsõ esetben és a büntetés céljának eléréséhez szükséges formában és idõtartamban alkalmazhatók. Ennek eldöntése adott ügyben — a büntetés céljára, valamint az enyhítõ és súlyosító körülményekre tekintettel — a büntetõ bíróságok feladata.

A hatóságok eljárásával összefüggésben a személyes szabadsághoz való jog szándékos megsértése esetén felmerül a jogellenes fogva tartás gyanúja, mely bûncselekményt az a hivatalos személy követi el, aki mást személyi szabadságától jogellenesen megfoszt [Btk. 228. § (1) bek.]. Abban az esetben, ha a fogva tartottat — gondatlanság folytán — nem szabadítják kellõ idõben a bv. intézetbõl, fegyelmi vétség valósul meg. A jogtalanul fogva tartott személyt — az Alkotmány 55. § (3) bekezdése alapján — kártérítés illeti meg.

A büntetõeljárás egyik alapelve kimondja, hogy a büntetõeljárás során a személyi szabadságot és más állampolgári jogokat tiszteletben kell tartani, azok csak a törvényben meghatározott esetekben és módon korlátozhatók. A hatóságoknak biztosítaniuk kell továbbá az állampolgári jogokat korlátozó kényszerintézkedések törvényességét [Be. 4. § (1)—(2) bek.].

A terhelt személyi szabadságát korlátozó kényszerintézkedések az õrizetbe vétel, az elõzetes letartóztatás és az ideiglenes kényszergyógykezelés. A lakhelyelhagyási tilalom, illetve az úti okmány elvétele a szabad mozgáshoz való jogot korlátozzák. A kényszerintézkedések törvényességének garanciája az eljárási szabályok pontos rögzítése; elõzetes letartóztatás és ideiglenes kényszergyógykezelés elrendelése esetén a bírói részvétel, továbbá minden esetben a jogorvoslati jog biztosítása.

A rendõrség eljárása során — a Rendõrségrõl szóló 1994. évi XXXIV. törvény felhatalmazása alapján, az ott meghatározott feltételek fennállása esetén — a személyi szabadsághoz való jogot korlátozó intézkedéseket tehet, továbbá ezen jogot érintõ kényszerítõ eszközök alkalmazására is jogosult. Ilyen rendõri intézkedések az elfogás, az elõállítás, az elõvezetés és a közbiztonsági õrizet; a kényszerítõ eszközök közül pedig elsõsorban a testi kényszert és a bilincshasználatot emelhetjük ki.

A törvény kimondja, hogy a rendõri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt az intézkedés alá vont személynek, ami nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés céljával. Több lehetséges és alkalmas intézkedés, illetve kényszerítõ eszköz közül pedig azt kell alkalmazni, amely a célzott eredményt az érintett szempontjából a lehetõ legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással biztosítja (15. §).

A szabálysértési eljárás során a rendõrség által alkalmazható kényszerintézkedések: a feltartóztatás és az elõállítás, a szabálysértési õrizet és az elõvezetés, melyeknek a szabálysértésekrõl szóló 1999. évi LXIX. törvényben rögzített feltételek esetén van helye. Sérti a fogva tartásra vonatkozó törvényi elõírásokat a rendõrség azon gyakorlata, mely szerint sok esetben nem biztosítják az elõállított személyek részére a lehetõséget, hogy hozzátartozójukat értesítsék; továbbá ha a rendõrségi jegyzõkönyvekbõl nem állapítható meg az elõállítás tényleges idõtartama, vagy ha az intézkedés oka nem megalapozott.

Az országgyûlési biztos eljárása során leggyakrabban az Alkotmány 55. § (1) bekezdésében meghatározott személyi szabadsághoz való alapvetõ emberi jog érvényesülését vizsgálja. A (2) bekezdésben meghatározott esetben — az elõzetes letartóztatás kérdésében — a bíróság jogosult dönteni, a bírósági döntések vizsgálatára pedig az országgyûlési biztosnak nincs hatásköre.

4.7. A nem magyar állampolgárságú személyek, köztük a menedékkérõk jogai

Az Alkotmány 65. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság törvényben meghatározott feltételek szerint — ha sem származási országuk, sem más ország a védelmet nem biztosítja — menedékjogot nyújt azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban, illetve a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetõleg politikai meggyõzõdésük miatt üldöznek, vagy üldöztetéstõl való félelmük megalapozott."

A menedékjog legfontosabb sajátossága, hogy ez az egyetlen olyan alkotmányos jog, amelyet a Magyar Köztársaság kizárólag külföldi állampolgárok számára biztosít. Az országgyûlési biztosok által vizsgált ügyekben a menedékjogért folyamodó külföldi állampolgárok jogellenesen léptek az ország területére, személyazonosításra alkalmas okiratok, illetve egyéb jogszabályi feltételek hiányában tartózkodtak az országban. Figyelemmel arra, hogy az említett menedékkérõk a beutazás és a magyarországi tartózkodás jogszabályi feltételeinek nem tettek eleget, ellenük még a

menedékjogi kérelem elõterjesztését megelõzõen idegenrendészeti eljárás indult, és menedékjogi kérelmük elbírálásáig súlyos szabadságkorlátozás alatt kellett élniük.

A menedékjog tartalmát részben a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény, részben a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzõkönyv kihirdetéséröl szóló 1989. évi 15. tvr. szabályozza. A menedékjogról szóló törvény alapján minden menekültkénti elismerését kérõ személy jogosult a személyazonosításra alkalmas, magyarországi tartózkodása jogszerûségét igazoló okmányra. Ezen okmány birtokában a külföldi akkor is törvényesen tartózkodik az országban, ha a beutazás és a tartózkodás általános feltételeinek nem tett eleget.

Az Alkotmány 58. § (1) bekezdése értelmében: „Mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén — törvényben meghatározott esetek kivételével — megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.”

Az említett idegenrendészeti, illetve a menekültügyi jogszabályok a generális és a speciális viszonyában vannak egymással. A hivatkozott kapcsolatból következik, hogy illegálisan az országban tartózkodó külföldiekre vonatkozó jogszabályoknak a menedékkérõkre való alkalmazását megelõzõen minden esetben vizsgálni kell, hogy a menedékkérõkre vonatkozóan van-e speciális jogszabályi rendelkezés. A menedékjogról szóló törvényben elõírt okmány birtokában, az országban törvényesen tartózkodó menekültkénti elismerését kérõ külföldiek esetében az idegenrendészeti szabályokat azért nem lehet alkalmazni, mert azok az országban illegálisan tartózkodó külföldire vonatkoznak.

Az elmúlt években Magyarország számára is egyre nagyobb kihívást jelentettek a környezõ, illetve a harmadik világ országaiból illegálisan érkezõ, gyakran valamely nyugat-európai országban letelepedni kívánó külföldiek. Az említett körbe tartozó személyek ügyeinek intézésekor mind a közbiztonság, különösen az illegális migrációval összefüggésben elõforduló bûncselekmények következetes üldözésének, mind a menedékhez való alkotmányos jog érvényesülésének feltételeit biztosítani kell. A nemkívánatos társadalmi jelenségek, így például az illegális migráció visszaszorítására igénybe vehetõ kormányzati eszközök célszerûségének, illetve hatékonyságának elemzésére az országgyûlési biztosoknak nincs hatásköre.

Az Alkotmány 58. § (1) bekezdése lehetõvé teszi az országban jogszerûen tartózkodó személyek, így a menekültkénti elismerést kérõ külföldiek szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogának korlátozását. A menekültkénti elismerésüket kérõk szabadságkorlátozásának eseteit, feltételeit és garanciáit is abban a — menedékjogról szóló — törvényben kell szabályozni, ami magyarországi tartózkodásukat a külföldiekre vonatkozó általános feltételek teljesítése hiányában is jogszerûsíti.

4.8. Fogyatékkal élõk jogai, a diszkrimináció tilalma és a pozitív diszkrimináció

Az országgyûlési biztosok a hivatalba lépésük óta különös figyelmet fordítanak a hátrányos helyzetû társadalmi csoportok, köztük a fogyatékkal élõk panaszainak vizsgálatára. Az ilyen panaszok között évek óta nagyobb számban fordulnak elõ a fogyatékosoknak adható pénzbeli támogatásokat érintõ panaszok, mint a különbözõ szolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetõségét, illetve ennek hiányát sérelmezõ beadványok. A megélhetési problémák tehát nagyobb gondot okoznak a panaszosoknak, mint az Alkotmány diszkriminációt tiltó rendelkezésének sok területen történõ megsértése. Jellemzõ volt a panaszok arányának ilyen irányú eltolódása a korábbi beszámolási idõszakokban is. Az 1995—1997-es évek során a fogyatékosok problémái — a pénzbeli támogatási rendszert sérelmezõ nagyszámú panaszra tekintettel — a szociális jellegû panaszok között szerepeltek, és a vizsgálatok során a szociális biztonsághoz való jog merült fel, mint sérelmet szenvedett alkotmányos jog. A panaszok a beszámolási idõszakban is jellemzõen a pénzbeli támogatási rendszer hibáit kifogásolták, azonban más alkotmányos jogok, nevezetesen a diszkrimináció tilalma és a pozitív diszkrimináció alkotmányos elõírása kerültek elõtérbe. Ennek a változásnak az okai között szerepel egyrészt az Esélyegyenlõségi törvény elfogadása, mely megfogalmazza a fogyatékosság szerinti különbségtétel kifejezett tilalmát, másrészt a hivatalból indított vizsgálatok, melyek a megélhetési problémák helyett a hátrányos megkülönböztetésre koncentráltak.

Az országgyûlési biztos és általános helyettese 1997-es beszámolójában elsõ alkalommal értelmezte a diszkrimináció alkotmányos tilalmát, és megállapította, hogy „az országgyûlési biztosok gyakorlatában a diszkrimináció tilalma mint alkotmányos alapjog a jogbiztonság elvéhez hasonló megítélést kapott. Egyetértve az Alkotmánybíróság álláspontjával, a 70/A. §-t nem tekintjük önálló alapjognak, hanem olyan elvnek, amely valamennyi alapjog vonatkozásában merülhet fel.” Az országgyûlési biztosok munkája során diszkrimináció tilalmára történõ hivatkozás egyre gyakoribb lett, és az 1998-as beszámolóban az országgyûlési biztos és általános helyettese megállapította, hogy „az országgyûlési biztosok a sajátos feladatnak megfelelõen e jogegyenlõséget nem a jogalkotás, hanem a hatóságok és a közszolgáltatók jogalkalmazása tekintetében vizsgálják”. Azonban a beszámolási idõszakban a panaszok vizsgálata során nagyon sok esetben derült fény arra, hogy a hatóság diszkriminációt eredményezõ döntése, mulasztása jogszabály hiányára, hiányos-

ságára vagy ellentmondó rendelkezésére volt visszavezethetõ, és így az országgyûlési biztos és általános helyettese az Obtv. 25. §-a alapján a jogalkotói tevékenységet is vizsgálta és jogalkotási javaslatokat is tett. A diszkrimináció tilalmának alkalmazása tehát nemcsak gyakrabban, hanem szélesebb körben is kapott szerepet az országgyûlési biztosok munkájában.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint a „Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül". Ez a megfogalmazás az állampolgári jogok tekintetében tiltja a megkülönböztetést, azonban a fogyatékosokat érintõ panaszok során gyakran merülnek fel olyan alkotmányos jogok (például szociális biztonsághoz való jog), melyek az Alkotmánybíróság gyakorlatában alapjogi védelmet nem kaptak. Az országgyûlési biztosok gyakorlatában ezek az alapjogi védelmet nem élvezõ jogok a diszkrimináció tilalma szempontjából — az Alkotmánybíróság értelmezésével összhangban — az emberi méltósághoz való jogra tekintettel vizsgálhatók. A 70/A. § (3) bekezdése szerint a „Magyar Köztársaság a jogegyenlõség megvalósulását az esélyegyenlõtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti". A pozitív diszkrimináció állami célkitûzésként történõ megfogalmazása lehetõséget ad az országgyûlési biztosoknak arra, hogy a konkrét ügyben tevõleges magatartásokra, konkrét intézkedésekre vonatkozó kezdeményezésekkel éljenek.

Az országgyûlési biztosoknak a fogyatékosok helyzetével összefüggésben végzett munkájához az Alkotmányon kívül az Esélyegyenlõségi törvény jelentett új, kiemelten fontos hátteret és segítséget, hiszen ebben — az Alkotmányban található „egyéb helyzet" szerinti különbségtétel tilalmán túl — a diszkrimináció tilalmát külön is, kifejezetten a fogyatékkal élõk tekintetében is megfogalmazta a jogalkotó. Az említett jogszabály a negatív diszkrimináció tilalmán kívül a pozitív diszkrimináció eszközével is él, és a fogyatékosságból eredõ társadalmi hátrányok kompenzálása érdekében többletjogokat fogalmaz meg, melyek állami feladatként realizálódnak. Az országgyûlési biztosok munkája során azonban problémaként merült fel, hogy a törvényben megfogalmazott többletjogok inkább kikényszeríthetetlen államcélnak tûnnek, mintsem konkrét alanyi jognak. Ráadásul sem az állami oldalon szereplõ kötelezettségek, sem a teljesítésre kötelezetteknek a köre tartalmilag pontosan nem mindig tisztázott. Megszületett ugyan az Országos Fogyatékosügyi Programról szóló 100/1999. OGY határozat, mely a végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, azonban az országgyûlési határozat csupán az Országgyûlés feladatkörébe tartozó tervek megfogalmazására szolgál, így nem rendelkezik a szükséges normatív erõvel.

Az országgyûlési biztosoknak a fogyatékosok jogaival és a diszkrimináció tilalmával kapcsolatos állásfoglalásai azért különösen fontosak, mert a pozitív diszkrimináció alkotmányos követelménye mint állami célkitûzés az államot már tevõleges magatartásra kötelezi, azonban ezek mint konkrét, kikényszeríthetõ jogosítványok még nem fogalmazódtak meg, így végrehajtásuk sem valósult meg. Az országgyûlési biztos több vizsgálat során fogalmazott meg az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmére tekintettel olyan tartalmú ajánlást, melynek célja a hátrányos megkülönböztetés megszüntetése és a pozitív diszkriminációhoz szükséges konkrét intézkedések bevezetése, illetve jogszabályok módosítása. Az ajánlásoknak voltak látványos eredményei (pl. a fogyatékossági támogatásra jogosult mozgáskorlátozottak körének pontosítására vonatkozó ajánlást az érintett miniszter elfogadta), de maradtak bõven hiányosságok is (pl. a siketek számára szóló feliratozás és jelnyelvi tolmácsolás televíziókban történõ bevezetésére vonatkozó ajánlást a Kormány elfogadta ugyan, de megvalósítására az adott pillanatban nem látott esélyt). Áttörésnek minõsíthetõ javulás — amit az ombudsmanok a jövõben is megkülönböztetett figyelemmel szorgalmazni fognak — csak a nemzetgazdaság teljesítményének növekedése és a társadalom szolidaritásérzésének felerõsödése esetén következhet be.

4.9. A szociális biztonsághoz való jog, különös tekintettel a lakhatásra

Az országgyûlési biztosokhoz forduló állampolgárok leggyakrabban a biztonságérzetük megrendüléséröl számoltak be. A biztonság iránti igény a panaszokban, több formában is megnyilvánult. A létbiztonság igényében fogalmazható meg az állampolgárok állammal szembeni elvárásainak azon köre, amelybe egyaránt besorolható a közbiztonság, a jogbiztonság és a szociális biztonság iránti igény. Az Alkotmány 17. §-a ebben a tág értelemben mondja ki, hogy a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik. Ez a létbiztonság iránti állampolgári igény alkotmányos elismerésének tekinthetõ, amit tehát nem lehet kizárólag a szociális biztonsághoz való joggal azonosítani. Az Alkotmány általános rendelkezései között a 17. § tágabb értelemben határozza meg az állam kötelezettségeit, mint késõbb a szociális biztonsághoz való jogról szóló 70/E. §. A létbiztonsághoz való jogban ugyanis az élethez és az emberi méltósághoz, a lehetõ legmagasabb testi és lelki egészséghez, valamint a szociális biztonsághoz való jog együttesen értendõ, míg a 70/E. § e garanciákat szûkíti azzal, hogy tételesen felsorolja azokat az élethelyzeteket, amelyek esetén az állampolgár alanyi jogon igényelheti a szociális és a társadalombiztosítási intézményrendszer támogatását.

Az országgyûlési biztosokat hivatalba lépésük óta számtalan panasszal keresték meg olyan állampolgárok, akiknek a lakhatása került veszélybe, vagy már hajléktalanná váltak. A lakhatás kérdése mindig is a társadalom legszélesebb körét érintette. Ebben a tekintetben szinte mindenkinek megvan a sajátos problémája, amely más-más megoldást kíván. Az országgyûlési biztosok a társadalom azon csoportjaira fordítanak fokozott figyelmet, akik gyengébb érdekérvényesítõ képességgel rendelkeznek.

A lakhatással kapcsolatos panaszok vizsgálatának elsõ lépéseként azt kell megállapítani, hogy az adott esetben milyen Alkotmányban védett jogok sérülhetnek. Viszonylag egyszerû a kérdés eldöntése, ha a szerzett jogok védelmérõl, ezen belül a lakástulajdonnal kapcsolatos panaszról van szó, mert a vizsgálat jogalapját a tulajdonhoz való jog sérelmének veszélye teremti meg. Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában kifejtettek alapján — összhangban az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányával és annak strasbourgi ítélkezési gyakorlatával — a tulajdonhoz való jog védelme az önkormányzati tulajdonú bérlakásban élõk bérleti jogára is kiterjed. Nem ilyen egyértelmû azonban a lakással nem rendelkezõk esetében a veszélyeztetett alkotmányos jog meghatározása. Esetükben nem lehet szó szerzett jogról, és az igényük sincs az Alkotmányban nevesítve.

Az országgyûlési biztosok többéves tapasztalata azt mutatja, hogy a szociális gondoskodás nem érheti el alkotmányos célját, ha a létbiztonság alapvetõ feltétele, a lakhatás nincs biztosítva. Ezen ellentmondás tisztázásáért fordultak még 1997-ben az Alkotmánybírósághoz annak értelmezését kérve, hogy a szociális biztonsághoz való jog részét képezi-e a hajlékhoz való jog. Az indítvány benyújtását az indokolta, hogy megkerülhetetlenné vált annak meghatározása, hogy van-e az állampolgárnak Alkotmányban biztosított joga a lakhatásra. Ha igen, annak van-e minimális szintje. Bizonytalanság tapasztalható a hajlék fogalmának meghatározásában is, mert a különbözõ tudományágak, mint például a szociológia és a jog definíciói nem fedik egymást. Egyértelmû meghatározás hiányában az országgyûlési biztos szerint a hajlék olyan huzamos emberi tartózkodásra alkalmas hely, amely biztosítja az ott-tartózkodó számára az emberi méltóság és az egészséges élet megtartásának lehetõségét. Hajlék tehát nem csupán lakás lehet, ugyanakkor számos lakás sem felel meg az adott kritériumoknak.

Az Alkotmánybíróság a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatában leszögezte, hogy a szociális biztonsághoz való jogból nem vezethetõ le az állampolgárok hajlékhoz való joga. E döntéssel egyértelmûen behatárolódott az országgyûlési biztosok vizsgálati lehetõsége az állampolgárok lakhatással kapcsolatos panaszai ügyében. Az AB határozat azonban nem zárja ki annak lehetõségét, illetve szükségességét, hogy az állam jogszabályokban rendezze a hajlékhoz való jog kérdését, illetve, hogy szociális védõhálót létesítsen azok számára is, akik hajléktalanná válhatnak.

Az Alkotmánybíróság határozata kizárta ugyan a hajlékhoz való jog létét, de a jogrendbe új elemként beemelte a szálláshoz való jog fogalmát. A határozat szerint az élethez és az emberi méltósághoz való jogból több kötelezettség hárul az államra, mert az emberi jogok anyajoga szélesebben értelmezhetõ, mint az alkotmányos jogok harmadik generációjába tartozó szociális biztonsághoz való jog. A harmadik generációs jogok ugyanis csupán államcélként fogalmazódnak meg, és a mindenkori gazdasági helyzet függvényében érvényesülhetnek.

A szociális biztonsághoz való jogról az Alkotmánybíróság több más határozatában is rendelkezett. Az AB leszögezte, hogy az állampolgároknak a szociális biztonsághoz való jogra hivatkozva nincs alkotmányos joguk az életszínvonal fenntartására. A határozatok lényege abban fogalmazható meg, hogy az állam döntési szabadsága csak akkor korlátozható, ha az valamely más alkotmányos jogot is sért. Így például a jogállamiságból levezethetõ jogbiztonság sérelmét is meg lehet állapítani akkor, ha a jogalkotásban megnyilvánuló állami intézkedés az állampolgárok számára nem kiszámítható, annak következménye elõre nem látható. A kedvezmények, támogatások csökkentése, korlátozása abban az esetben sérti a szociális biztonsághoz való jogot, illetve a jogbiztonság követelményét, ha a rendelkezésre álló idõ alatt az állampolgárok nem képesek felkészülni a megváltozott körülményekre.

Az országgyûlési biztos álláspontja szerint azonban ez azt is jelenti, hogy az állam az Alkotmánynak a családok védelmérõl szóló garanciális elvei alapján köteles megfelelõ jogszabályokkal, intézkedésekkel, és a pénzügyi feltételek biztosításával támogatni az önkormányzatokat a szociális törvényben szinte csak lehetõségként említett családok átmeneti szállásának megteremtésében. Annak országos hálózatát a valós igényeknek megfelelõ mennyiségben és minõségben létre kell hozni és fenn kell tartani. Az önkormányzat szállásbiztosítási kötelezettsége azonban nem keletkeztet az állampolgárok számára alanyi jogosultságot.

A minimális elhelyezési igény problémája, a hajléktalanok mellett az önkényes lakásfoglalók kilakoltatásának ügyeiben is megjelent. A kilakoltatás mellett szól a tulajdonosok tulajdonhoz való jogának védelme és általában a jogkövetõ magatartás ösztönzése. Ellene hozható fel, hogy az önkormányzatok törvényben elõírt kötelezettsége a lakásgazdálkodás, és annak alapján a rászorultak lakhatásáról való gondoskodás. A gyermekes családok kilakoltatása az önkényes lakásfoglalás esetén is ellentétes a gyermekvédelmi törvény azon elõírásával, hogy gyermek kizárólag anyagi okok miatt nem emelhetõ ki a családból. Természetesen az önkényes lakásfoglalás általában nem tekinthetõ kizárólag anyagi okok következményének, azt minden esetben külön kell vizsgálni.

A lakáshoz, hajlékhoz, illetve szálláshoz való jogot érintõ panaszok vizsgálata során tehát az ombudsmanok a tágan értelmezett létbiztonsághoz való jog és leszûkítve értelmezett szociális biztonsághoz való jog keskeny határvonalán

mozoghatnak. Egyensúlyt kell keresniük az élethez és az emberi méltósághoz, a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez, a család- és gyermekvédelemhez való joggal kapcsolatban az államot terhelõ objektív intézményvédelmi kötelezettségek és a gazdasági lehetõségektõl függõ, az államot és az önkormányzatokat megilletõ viszonylagos szabadság között.

Mindezt anélkül tehetik, hogy a politikai és a törvényhozói döntés felelõsségét és kockázatát magukra vállalnák.

4.10. Az oktatáshoz való jog

Az Alkotmány az oktatáshoz való jogot a 70/F. §-ában a következõk szerint deklarálja: (1) A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a mûvelõdéshez való jogot. (2) A Magyar Köztársaság ezt a jogot a közmûvelõdés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelezõ általános iskolával, a képességei alapján mindenki számára hozzáférhetõ közép- és felsõfokú oktatással, továbbá az oktatásban szereplõk anyagi támogatásával valósítja meg.

Ehhez még kapcsolódik az Alkotmány több más rendelkezése is, amely a szülõk kötelességeit és jogait, valamint a gyermekek, a fiatalok jogait, a társadalom, az állam feladatait, felelõsségét rögzítik (70/J. §, 67. §).

Az oktatás tartalmi kérdéseit érinti a tanulás és a tanítás szabadságának megfogalmazása (70/G. §). Az oktatási jogok érvényesülését közvetlenül két ágazati törvény, a közoktatásról (1993: LXXIX. törvény) és a felsõoktatásról szóló (1993: LXXX. törvény) szabályozza.

A beszámolási idõszakban a panaszok között a közoktatást érintõek már kisebb számban fordultak elõ. Változatlanul voltak azonban olyanok, amelyek az önkormányzatok kötelezõ feladatellátását érintették, azt kifogásolva, hogy az iskolák összevonása sérti a gyermekeknek az oktatáshoz való jogát. A csekély számú egyéb jellegû panaszból az alkotmányos jogok tekintetében általános következtetést nem célszerû levonni. Az egyik vizsgálat azonban, amelyet a fiú és a leány felvételizõk közötti eltérõ pontszám megállapítása miatt indított az országgyûlési biztos, azt mutatta, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban még mindig nem elégséges az ismeret. Természetesen nem arról van szó, hogy a diszkrimináció nem könnyû alkotmányos kérdéseiben a pedagógusoknak, intézményvezetõknek biztosan kellene eligazodniuk, de a „veszélyérzetnek” ki kellene alakulnia. És ismerni kellene a segítségkérés, a megelõzés lehetõségeit. Például a felvételi megkülönböztetés ötletének megvalósítása elõtt (amivel a fiú-lány arányt akarták javítani) az oktatási jogok miniszteri biztosától is lehetett volna akár rövid úton véleményt kérni.

Hasonló tapasztalatok fellelhetõk a felsõoktatással kapcsolatos vizsgálatokban is, nevezetesen, hogy az intézmények nem veszik észre, mely lépések vagy mulasztások azok, amelyek már az alkotmányos jogokkal is összefüggenek. Ezek a jogok ugyanis nem annyira elvontak, hogy ne lehetne hétköznapi konzekvenciájuk. Természetesen veszélyezteti az oktatáshoz való jogot, ha a felvételi fellebbezés elutasítását vagy a szakirányról való eltávolítást nem indokolják megfelelõen. Az, hogy a döntést tekintve „igaza van az intézménynek”, önmagában nem jelenti azt, hogy az eljárás alkotmányos szempontból elfogadható.

A beszámolási idõszakban is leggyakrabban az vezetett a sérelemhez, hogy az intézmény nem fordított kellõ gondot a hallgatók pontos és szükség esetén igazolható tájékoztatására. Mivel pedig a felsõoktatás — még állami finanszírozású képzés esetén is — jelentõs anyagi terhet ró a hallgatókra, többször is felmerült a panaszosok részérõl az anyagi igény érvényesítése, ha csak késve kaphatnak diplomát, vagy megváltozik a kihelyezett képzés helyszíne. Indokolt ezért, hogy a vitatott esetekben az oktatási jogok érvényesülésének egyértelmû szabályai legyenek. A törvény például tartalmazza az intézmény tájékoztatási kötelezettségét. 2001. évben volt elõrelépés e téren, például a székhelyen kívüli képzés feltételeinek pontosabb szabályozása, a második alapképzés (amit már nem finanszíroz az állam) fogalmának definiálása. Ez utóbbi segítette, hogy a hallgatók anyagi kötelezettségvállalása áttekinthetõbb legyen. Az Alkotmánybíróság több határozatában is — legutóbb a 657/B/2000. AB határozatában — rámutatott: sem az Alkotmányból, sem a nemzetközi egyezményekbõl nem következik az, hogy az államnak a felsõoktatás ingyenességét is biztosítania kell, és az sem, hogy nem lehet különbséget tenni az egyes hallgatói csoportok támogatása között, sõt ez a támogatási rendszer változhat is. (A megfelelõ felkészülési idõ a változáshoz természetesen alkotmányossági feltétel.) Mindezek mellett azonban fontos, hogy a változó rendszer minél áttekinthetõbb legyen az abban résztvevõk számára is. Ennek hiánya ugyanis — a panaszok tanúsága szerint — esetenként a felsõoktatáshoz való hozzáférést teszi kétségessé.

A beszámolási idõszakban a legsúlyosabb ügyek voltak azok, amelyekben a hallgatók az elõírt nyelvvizsga hiánya miatt nem kaphattak diplomát. Ezek a panaszok rávilágítottak arra, hogy — bár a képesítési követelmények meghatározása a Kormány hatásköre és az Alkotmánybíróság a nyelvvizsga elõírását nem minõsítette alkotmányellenesnek (870/B/1997. AB h.) — az oktatás rendszere sok összetevõjû és több évet átfogó, ezért a radikális változtatás óhatatlanul sérelmet okoz. (A nyelvvizsga-rendszer is átalakult, miközben tömegesen kellett volna vizsgázniuk a hallgatóknak ahhoz, hogy diplomát kapjanak. A felsõoktatási intézmények nagy részében pedig nem volt elégséges a nyelvoktatás, és a középiskola elvégzése sem adott még kellõ alapot a nyelvvizsga letételéhez.) Az említett probléma már a munká-

hoz való jog sérelmét is elõidézte azzal, hogy halasztódott a diploma megszerzése. (Az átmeneti megoldásként született Korm. rendelet új konfliktust is okozott.)

A felsõoktatási intézmények hallgatói leginkább azért fordulnak sérelmeikkel az országgyûlési biztoshoz, mert intézményen kívüli jogorvoslatot biztosító fórum nincs, csak nagyon kivételes esetben (lásd errõl az 1310/D/1990. AB határozatot). A miniszter ugyan törvényességi felügyeletet gyakorol az intézmények felett, de egyrészt nem köteles eljárni, másrészt a hallgatók jogsértésre hivatkozó beadványaikra — többféle okból — gyakran nem kapnak kielégítõ választ. Így azután az országgyûlési biztos az, aki a kifogásolt döntés, eljárás indokait közli a panaszossal, mert több információt tud megszerezni megkereséseivel, és a jogszabályok alapján, alkotmánybírósági értelmezésekre hivatkozva ad magyarázatot.

Az oktatás szabadságának garanciája a felsõoktatás autonómiája. Ez azonban — a vizsgált ügyek tapasztalatai szerint — nem jár együtt a rutinos, jó belsõ igazgatási gyakorlattal, pedig ez a hallgatói jogok érvényesüléséhez fontos lenne, és csökkentené a külsõ (állami) fellépés szükségességét és igényét e körben.

Sajátos problémát jelentett annak a megvilágítása egy panasz kapcsán, hogy az Alkotmány 70/F. §-a — és ezzel összhangban a felsõoktatási törvény 82. §-a — az oktatáshoz való jogot csak a magyar állampolgárok jogaként határozza meg. Ezért az országgyûlési biztos nem vizsgálhatja a magyar nemzetiségû, nem magyar állampolgárt érintõ, erre az alkotmányos jogra alapított panaszt.

4.11. Összefoglaló észrevételek

Az Alkotmány és az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló törvény határozza meg az országgyûlési biztosok számára a beszámolási kötelezettséget. Ennek keretében az alkotmányos jogok helyzetérõl, valamint az annak jobbítására irányuló kezdeményezéseik, a feltárt alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságok orvoslását célzó ajánlásaik fogadtatásáról és eredményérõl kell számot adniuk.

A 2001. évrõl szóló beszámoló az alkotmányos jogok védelmének helyzetét önmagában is jól mutatja. Az országgyûlési biztosok által lefolytatott vizsgálatok számának csökkenése részben annak a következménye, hogy az érintett hatóságok, illetve a hasonló tevékenységet végzõ szervek körében a biztosok elmúlt idõszakban közzétett jelentései elérték céljukat, és összességében pozitívan befolyásolták e szervek és az állampolgárok mindennapjaiban realizálódó kapcsolatot.

Szilárd meggyõzõdése az országgyûlési biztosnak és általános helyettesének, hogy a jogállam alapvetõ intézményei megfelelõen mûködnek, a hatóságok tevékenységük során az alkotmányos jogokat tiszteletben tartják, annak szándékos megsértése nem merült fel, és a gondatlanságból, szervezetlenségbõl keletkezõ visszásságok döntõ többségét a tudomásukra jutást követõen rendezik, olyan kirívó hatósági magatartásra vagy mulasztásra nem volt példa, amely a jogállami kereteket alapjaiban sértette vagy veszélyeztette volna.

Az a korábbi évek beszámolóiból is kiderült, hogy a hatóságok legtöbbször nem alanyi jogokat, hanem az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság részét képezõ jogbiztonság követelményét, illetve az ebbõl fakadó tisztességes eljáráshoz való jogot sértik meg. Ennek lehetséges oka, hogy az ügyek egyre bonyolultabbá váltak, ami a polgárok számára nehezen követhetõvé, vagy egyenesen átláthatatlanná teszi a hatóságok eljárását, ami a jogaik érvényesítésében súlyosan érinthetik a jogban kevéssé jártas állampolgárokat.

4/1. számú táblázat

A visszássággal érintett alkotmányos jogok megoszlása az országgyûlési biztos és általános helyettese eljárási gyakorlatában

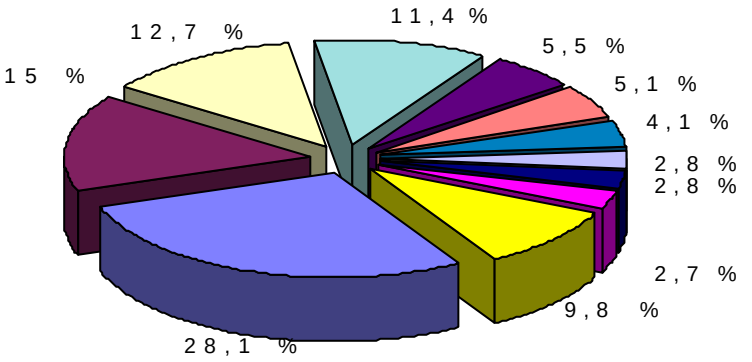
Visszássággal érintett alkotmányos jogok	1998	1999	2000	2001	Összesen	%	2000. évi összesen %-os megoszlása
2. § (1) jogállam, jogbiztonság	4	40	107	59	**210**	28.1	34.5
2. § (2) népszuverenitás gyakorlása	0	1	2	1	**4**	0.5	1.0
2. § (3) tiltott hatalomgyakorlás	0	0	0	1	**1**	0.1	0.1
7. § (1) összhang a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival	5	0	0	0	**5**	0.7	0.4
8. § (1) az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvetõ jogai	0	0	1	0	**1**	0.1	0.3

Visszássággal érintett alkotmányos jogok	1998	1999	2000	2001	Összesen	%	2000. évi összesen %-os megoszlása
9. § (1) piacgazdaság, köztulajdon és magántulajdon egyenlõ védelme	0	3	1	1	**5**	0.7	0.5
9. § (2) vállalkozás joga, a gazdasági verseny szabadsága	0	4	1	1	**6**	0.8	0.5
12. § (2) az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát	0	0	2	0	**2**	0.3	0
13. § (1) tulajdonhoz való jog	9	20	28	25	**82**	11.0	11.3
15. § házasság, család védelme	0	1	1	1	**3**	0.4	0.1
16. § ifjúság létbiztonsága, oktatása, nevelése, érdekeinek védelme	0	1	7	3	**11**	1.5	0.6
18. § egészséges környezethez való jog	1	7	13	7	**28**	3.7	2.1
54. § (1) veleszületett jog az élethez, az emberi méltósághoz	5	3	13	6	**27**	3.6	4.9
54. § (2) kínzás tilalma	6	1	2	2	**11**	1.5	0.5
55. § (1) szabadsághoz, személyi biztonsághoz való jog	11	2	3	5	**21**	2.8	1.6
57. § (1) bíróság elõtti egyenlõség, bírósági eljáráshoz való jog	0	3	15	10	**28**	3.7	1.0
57. § (2) ártatlanság vélelme	0	0	3	1	**4**	0.5	0.4
57. § (3) védelemhez való jog, a védõ sérthetetlensége	0	0	8	1	**9**	1.2	0.5
57. § (4) az elkövetés idején nem volt bûncselekmény	0	0	3	0	**3**	0.4	0
57. § (5) jogorvoslathoz való jog	1	8	41	18	**68**	9.1	6.2
58. § (1) szabad mozgás, tartózkodási hely szabad megválasztása	5	0	0	0	**5**	0.7	0.9
59. § (1) jóhírnév, magánlakás, titok, személyes adatok védelme	0	1	4	1	**6**	0.8	0.5
60. § (1) gondolat, lelkiismeret, vallás szabadsága	0	2	0	0	**2**	0.3	0.1
61. § (1) a szabad véleménynyilvánítás, közérdekû adatok megismerése	0	0	3	1	**4**	0.5	0.2
64. § kérelem, panasz elõterjesztéséhez való jog	6	5	15	5	**31**	4.1	3.5
65. § (1) menedékjog külföldi üldözötteknek	5	0	0	0	**5**	0.7	0.4
67. § (1) gyermek joga védelemre, gondoskodásra	2	5	9	4	**20**	2.7	3.3
67. § (2) szülõk joga gyermekük nevelésére	0	0	1	1	**2**	0.3	0.2
70/A. § (1) diszkrimináció tilalma	0	2	10	8	**20**	2.7	4.5
70/A. §(2) diszkrimináció büntetése	0	0	1	0	**1**	0.1	nincs adat
70/A. § (3) jogegyenlõség megvalósítása	0	0	1	0	**1**	0.1	0.6
70/B. § (1) munkához, megválasztásához való jog	0	1	2	3	**6**	0.8	1.1
70/D. § (1) a legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog	0	7	16	15	**44**	5.9	6.2
70/D. § (2) egészségügyi intézményszervezés, környezet védelme	0	1	4	2	**13**	1.7	0.5
70/E. § (1) szociális biztonsághoz, ellátáshoz való jog	0	0	19	12	**31**	4.1	5.9
70/E. § (2) társadalombiztosítás, szociális intézmények rendszere	0	0	7	3	**10**	1.3	1.8
70/F. § (1) mûvelõdéshez való jog	0	4	6	3	**13**	1.7	1.2
70/G. § (1) tudományos, mûvészeti élet szabadsága, tanszabadság	0	0	0	1	**1**	0.1	0.2
70/I. § közteherviselési kötelezettség	0	0	1	0	**1**	0.1	0
77. § (2) az alkotmányos jogszabályok betartásának kötelezettsége	0	0	1	1	**2**	0.3	0.7
Összesen	***72***	***122***	***351***	***202***	***747***	*100.0*	***100***

4/2. számú táblázat

A visszássággal leggyakrabban érintett tíz alkotmányos jog a 2001. évi tapasztalatok alapján

Visszássággal érintett alkotmányos jogok	Összesen	%	2000.	%
2. § (1) jogállam, jogbiztonság	210	28.1	599	34.5
57. § (1)—(5) jogorvoslathoz való jog és kapcsolódó jogok	112	15.0	108	6.2
9. § (1)—(2), 12. § (2), 13. § (1) tulajdonhoz való jog és részjogosítványai	95	12.7	216	12.4
18., 70/D. § (1)—(2) az egészséges környezethez, valamint a legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog	85	11.4	153	8.8
70/E. § (1)—(2) szociális biztonsághoz, ellátáshoz való jog	41	5.5	88	5.1
54. § (1)—(2) veleszületett jog az élethez, az emberi méltósághoz, kínzás tilalma	38	5.1	93	5.4
64. § kérelem, panasz elõterjesztéséhez való jog	31	4.1	60	3.5
55. § szabadsághoz, személyi biztonsághoz való jog	21	2.8	27	1.6
70/A. (1—2) diszkrimináció tilalma, esélyegyenlõség	21	2.8	78	4.5
67. § (1) gyermek joga védelemre, gondoskodásra	20	2.7	58	3.3
Egyéb	73	9.8	165	9.5
Összesen	***747***	*100.0*	*1737*	*100.0*



- 2. § (1) jogállam, jogbiztonság
- 57. § (1)-(5) jogorvoslathoz való jog és kapcsolódó jogok
- 9. § (1)-(2), 12. § (2), 13. § (1) tulajdonhoz való jog és részjogosítványai
- 18., 70/D. § (1)-(2) az egészséges környezethez, valamint a legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog
- 70/E. § (1)-(2) szociális biztonsághoz, ellátáshoz való jog
- 54. § (1)-(2) veleszületett jog az élethez, az emberi méltósághoz, kínzás tilalma
- 64. § kérelem, panasz elõterjesztéséhez való jog
- 55. § szabadsághoz, személyi biztonsághoz való jog
- 70/A. (1-2) diszkrimináció tilalma, esélyegyenlõség
- 67 § (1) gyermek joga védelemre, gondoskodásra
- Egyéb

5. Példatár. Egyes kiemelt vizsgálatok rövidített leírása

5.1. Az 1999-ben iktatott panaszok

OBH 347/1999.

Visszásságot okoz — a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben — a rendőrség eljárása, ha a tanúként kihallgatott személyt az elkövetett bűncselekmény alapos gyanújának közlése nélkül veszik őrizetbe.

A panaszos képviseletében eljáró ügyvéd sérelmezte, hogy védencét — miután tanúként idézték és hallgatták ki — anélkül vették őrizetbe a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányságon, hogy az alapos gyanú fennállását korábban közölték volna vele. Gyanúsítotti kihallgatására csak másnap került sor. A panaszos folyosón várakozó, meghatalmazott védője számára pedig nem tették lehetővé, hogy az eljárásban részt vegyen. A védő ezt követően panasszal élt az őrizetbe vétel és a rendőrség eljárása miatt a B-A-Z Megyei Főügyészségen, továbbá feljelentést tett az Ügyészségi Nyomozó Hivatalnál jogellenes fogva tartás és hivatali visszaélés miatt.

Az országgyűlési biztos a jogbiztonság elvét és a védelemhez való jogot érintő visszásság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendelt el. Az Ügyészségi Nyomozó Hivatal a nyomozást — bűncselekmény alapos gyanújának hiányában — megtagadta. Az indoklás szerint a jogellenes fogva tartás bűntette csak szándékosan, a hivatali visszaélés pedig csak célzatosan követhető el, ezek a tényállási elemek azonban nem állapíthatók meg. Nem volt jogsértő, hogy a tanúkihallgatás alatt a jogi képviselőt nem engedték részt venni az eljárásban, hiszen a tanúnak nem lehet védője.

A határozat ellen benyújtott panaszt a Megyei Főügyészség, majd a Legfőbb Ügyészség elutasította. A főügyészség álláspontja szerint az őrizetbe vétel alaki és tartalmi feltételei fennálltak, a kényszerintézkedés elrendelésének ugyanis nem törvényi feltétele a gyanúsított kihallgatása. Ugyanakkor megállapították, hogy jelen esetben téves nyomozó hatósági intézkedésként került sor az őrizetbe vétel elrendelésére a gyanúsított kihallgatást megelőzően. A főügyészség a vonatkozó büntetőeljárási szabályok helyes értelmezését elősegítő nyomozó hatósági gyakorlat kialakítása érdekében átiratot intézett a Miskolci Városi Ügyészséghez. A rendőrségtől kapott felvilágosítás szerint a továbbiakban azt a gyakorlatot követik, hogy a gyanúsított őrizetbe vételét megelőzően közlik a bűncselekmény alapos gyanújának fennállását, és felhívják a figyelmét a védőválasztás jogára. Ezt követő 24 órán belül kerül sor az őrizetbe vett gyanúsított kihallgatására.

Az országgyűlési biztos a 2001. április 10-én lezárt vizsgálata során megállapította, hogy a Megyei Rendőr-főkapitányság eljárása visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével összefüggésben. A Városi Ügyészség, illetve a Megyei Rendőr-főkapitányság ugyanakkor megtette a szükséges intézkedéseket a főügyészségi átiratban foglaltak érvényesítése érdekében. Az őrizetbe vett gyanúsított védelemhez való jogát nem korlátozták; a nyomozást megtagadó ügyészségi határozatok törvényessége pedig nem vonható kétségbe. Mindezekre tekintettel a biztos ajánlást nem tett, de felhívta a megyei rendőrfőkapitány figyelmét a büntetőeljárási szabályok pontos követésére és a gyanúsítottakat megillető jogok gyakorlásának biztosítására.

OBH 927/1999.

Nem okoz alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot az önkormányzat, ha az üdülőingatlanokon keletkező hulladék elszállítását gyűjtő-konténeres módszerrel biztosítja, és a szállítás díjának a szolgáltatással való arányosságát nem ingatlanonként, hanem az érintett terület egészére vonatkozóan érvényesíti.

Szolnoki lakos a város köztisztasággal és a települési szilárd és folyékony hulladékkal összefüggő tevékenységről, a szervezett köztisztasági közszolgáltatás kötelező igénybevételéről szóló rendelet alkalmazásával kapcsolatban nyújtott be panaszt. Sérelmezte, hogy a szolgáltató a város területén lévő hobbitelke után egész évre szóló hulladékszállítási díj megfizetésére kötelezi, holott az ingatlan használata alapján csak az lenne reális, ha legfeljebb 8 hónapra kellene hulladékszállítási díjat fizetnie. Kifogásolja, hogy míg másutt figyelembe veszik a díj megállapításánál az ingatlan tényleges használatát, Szolnokon erre nincs lehetőség.

Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a helyi önkormányzatok a települési szilárd hulladék összegyűjtésével kapcsolatos kérdések szabályozásában nagyfokú önállósággal rendelkeznek. Ennek során szabadon állapíthatják meg a hulladékszállítás ellátásának rendjét és módját, a szolgáltató és a tulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit. A hulladékgazdálkodásról szóló törvény által adott felhatalmazás alapján minden település önkormányzata külön-külön állapíthatja meg rendeletében a hulladékszállítás rendjét és módját, az alkalmazott díj mértékét, az esetleges kedvezményeket. Ennek következtében jelentős mértékben eltérhet egymástól az egyes településeken rendszeresített szolgáltatás módja, a díj mértéke és az alkalmazott kedvezmények köre. Az a körülmény, hogy valamely önkormányzat nem biztosít olyan kedvezményeket, amelyeket más önkormányzat megad az ingatlantulajdonosoknak, önmagában nem alkalmas alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság megállapítására. A díjkedvezmények megállapítása során az önkormányzat nagyfokú mérlegelési jogkörrel rendelkezik. Ez azt jelenti, hogy gyakorlatilag az is Alkotmánnyal összhangban álló megoldás, ha egy önkormányzat egyáltalán nem állapít meg díjkedvezményt,

miközben mások kedvezményeket adnak. A szolgáltatás díjának meghatározásánál az önkormányzatoknak figyelembe kell venniük a szolgáltatás—ellenszolgáltatás arányosságának polgári jogi alapelvét. A hulladékgazdálkodásról szóló törvény külön is kimondja, hogy a közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan külön jogszabályban meghatározott módon figyelembe véve kell megállapítani. A Szolnok Megyei Jogú Város Közgyûlésének rendelete értelmében a város üdülõterületén, illetve hobbitelkes körzetében a hulladékot nem az egyes ingatlanokról szállítja el a szolgáltató, hanem a körzetenként elhelyezett konténerekben gyûjti. Tekintettel arra, hogy a hulladékszállítás módjának és rendjének meghatározásában az önkormányzat szabadon dönthet arról, hogy a településen vagy annak egyes részein milyen hulladékszállítási módot alkalmaz, így a gyûjtõkonténeres szállítási mód rendszeresítése alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásságot nem eredményez.

OBH 1235/1999.

Súlyos visszásságot okoz a jogbiztonsághoz, illetve a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a rendõrség, ha a feljelentést követõen nem indít sem büntetõ-, sem szabálysértési eljárást, és a mulasztás észlelését követõen sem tesz érdemi intézkedést.

A panaszos sérelmezte, hogy a birtokán tetten ért kukoricatolvajokkal szemben az intézkedõ rendõrök nem tették meg a szükséges intézkedéseket, és feljelentése alapján a Veszprémi Rendõrkapitányságon nem indítottak eljárást.

Az országgyûlési biztos a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot érintõ visszásság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendelt el. A panaszos 1996-ban bejelentést tett a Balatonalmádi Rendõrõrsre, és intézkedést kért a kukoricaföldjén tetten ért és visszatartott tolvajokkal szemben. A kiérkezõ rendõrök azt állapították meg, hogy a kukorica a feljelentettek telkérõl származik, ezért annak lefoglalására nem intézkedtek, az érintettekkel szemben pedig nem indítottak eljárást. A panaszos ezt követõen a veszprémi ügyészségtõl kérte, hogy a feljelentése alapján rendeljenek el nyomozást, és vizsgálják ki az eljáró rendõrök által elkövetett szabálytalanságokat. A Veszprémi Rendõrkapitányság által készített jelentés szerint a kukorica jogosan került vissza az érintett tulajdonába, akivel szemben sem bûncselekmény, sem szabálysértés nem állapítható meg.

A panaszos 1997 decemberében a megyei rendõrfõkapitánynál tett újabb panaszt. 1998-ban tájékoztatták, hogy az eljárás során bizonyítást nyert, hogy a feljelentett személyek egyike édesanyjának a telkén szedték a kukoricát, ezért nem került sor velük szemben büntetõeljárás elrendelésére. A rendõrjárõrök az elõírásoknak megfelelõen, szakszerûen intézkedtek.

A Veszprém Megyei Rendõr-fõkapitányságtól beszerzett iratok között ugyanakkor szerepel a veszprémi rendõrkapitány 1998 februárjában kelt jelentése, melyben leírta, hogy a megismételt panasz kivizsgálása során több eljárásjogi hiányosságot állapítottak meg. A rendõrök nem készítettek jelentést a helyszíni eljárásról, a panaszos bejelentését nem vették feljelentésnek, továbbá a kukoricát nem foglalták le a büntetõeljárás szabályai szerint. A parancsnoki jelentés rögzítette, hogy büntetõeljárás keretei közt kellett volna dönteni a nyomozás elrendelése vagy megszüntetése tárgyában. Ezt azonban nem hozták a panaszos tudomására.

Az országgyûlési biztos 2001. március 5-én lezárt vizsgálata során megállapította, hogy a Veszprémi Rendõrkapitányság eljárása a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggõ visszásságot okozott. A rendõrség súlyos mulasztást követett el azzal, hogy a panaszos feljelentése nyomán nem indított büntetõ- vagy szabálysértési eljárást, és az ügyben egyáltalán nem hozott alakszerû határozatot. A rendõrség azonban a mulasztás észlelését követõen, 1998 februárjában még megindíthatta volna az eljárást, de az ügyben akkor sem tett semmilyen intézkedést.

Az országgyûlési biztos mindezek alapján ajánlást tett a megyei rendõrfõkapitánynak, hogy a hasonló jogsértések megelõzése végett gondoskodjon arról, hogy az irányítása alá tartozó rendõri szervek a feljelentett bûncselekmények esetén indítsák meg a szükséges eljárást, és tegyék meg az egyéb indokolt intézkedéseket.

A rendõrfõkapitány az ajánlást elfogadta és intézkedett, hogy a rendõrségi állomány megismerje az ügyet.

OBH 1872/1999.

Az elítéltek és letartóztatottak befogadása és szállítása során a büntetés-végrehajtási intézetek befogadó és szállítási részlegeiben a túlzsúfoltság miatt nem biztosíthatók a jogszabályoknak megfelelõ körülmények és a huzamosabb emberi tartózkodáshoz szükséges, minimális higiénés feltételek, ami az embertelen, megalázó bánásmód tilalmába ütközik és sérti a legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jogot is.

A panaszos sérelmezte, hogy a Pálhalmai Büntetés-végrehajtási Intézet sándorházai alegységében „embertelen körülmények” között helyezik el az elõzetes letartóztatásban lévõket. Sérelmezte, hogy a zárkák túlzsúfoltak, és kifogásolta a higiénés körülményeket is. Az országgyûlési biztos az emberi méltósághoz, és a legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog sérelmének a gyanúja miatt helyszíni vizsgálatot rendelt el.

A vizsgálat idõpontjában 868 férfit tartottak fogva az intézetben, így a telítettség 161 százalékos volt. A létszámtöbblet ellenére csak egyes részlegekben volt tapasztalható olyan jellegû zsúfoltság, amely a fogva tartottak alkotmányos jogait sértette, mivel a fogva tartottak nagy része napközben a különbözõ munkahelyeken dolgozik. A külsõ körletek tágasak, az udvaron sportolásra is van lehetõség. Az intézet befogadó, felkészítõ, illetve szállítási

részlegeiben a zárkák túlzsúfoltak. A részlegekben esetenként 25–30 fogva tartottat helyeznek el. Harminc fõre egy WC jut. Az emeletes fekvõhelyek kb. félméteres térközzel voltak elhelyezve, közöttük a szabad mozgásra nem volt lehetõség. A fogva tartottak személyes tárgyaikat a zárkán belül — szekrények hiányában — nem tudták elhelyezni. A fogva tartottak többsége az ágyán tartotta a holmiját. Az elhelyezési körülmények csak kivételesen indokolt szükséghelyzetben, egy-két napos tartózkodás esetén fogadhatók el. A túlzsúfolt körülmények között a felkészítési-befogadási eljárás hatályos szabályozása a fogva tartottakat az elviselhetõnél és a szükségesnél jóval hosszabb idõtartamra embertelen, megalázó helyzetben tartja.

A befogadási eljárás, orvosi, illetve pszichológusi vizsgálatok, munkaalkalmassági vizsgálat, befogadó bizottság eljárása kb. tíz napot vesz igénybe. A 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet szerint a fogva tartott maximálisan 30 napot tölthet a felkészítõ részlegben, amely további 30 nappal meghosszabbítható.

A felkészítõ részlegben tapasztalt zsúfoltság és a zárka felszerelési hiányossága az embertelen, megalázó bánásmód tilalmába ütközik. Az országgyûlési biztos az alkotmányos visszásság orvoslására felkérte az igazságügy-minisztert, hogy amennyiben a felkészítõ-befogadó részlegekben a szabadságvesztés és az elõzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet fogva tartási elõírásai nem biztosíthatók, úgy korlátozza a felkészítési eljárás idõtartamát.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokát felkérte, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket az intézet befogadó zárkáiban a rendkívüli zsúfoltság megszüntetésére és minden zárkában, a jogszabályban elõírt felszerelés biztosítására. A miniszter nem tartotta indokoltnak a jogszabály módosítását, de a körülmények javításának szükségességével egyetértett. A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka az ajánlást elfogadta, és intézkedett, hogy a befogadási eljárás idõtartama ne haladja meg az egy hetet, a fogva tartási körülmények közelítsenek a jogszabályi elõírásokhoz, illetve a zárkákat szereljék fel a megfelelõ berendezésekkel.

OBH 2131/1999.

Az országgyûlési biztos nem mérlegelheti a nyomozás során felmerült bizonyítékokat, csak azt állapíthatja meg, hogy a hatóság a jogszabályoknak, végsõ soron az Alkotmánynak megfelelõen járt-e el, a hatóságok intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása okozott-e alkotmányos visszásságot.

A panaszos azért fordult az országgyûlési biztoshoz, mert az Állami Pénz- és Tõkepiaci Felügyelet bevonta az ingatlan-, pénzügyi lízing tevékenységet folytató cégének engedélyét, és az ÁPTF feljelentése alapján a BRFK V. Kerületi Rendõrkapitánysága nyomozást indított ellene. Az országgyûlési biztos a jogbiztonság követelménye, illetve a tulajdon védelméhez való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el.

A panaszos tulajdonában lévõ Menthon Ingatlan Lízing Kft. lakáslízing-elõszerzõdéseket kötött magánszemélyekkel. A Kft. a szerzõdésekben vállalta, hogy az ügyfelek által lízingelni kívánt lakásokat megvásárolja. Az ügyfelek az elõszerzõdés megkötésekor 275 ezer forint elõleget fizettek, azonban a Kft. nem vásárolta meg a lakásokat és az ügyfeleknek sem fizette vissza az elõleget. Az ÁPTF a Kft. felügyeleti engedélyét visszavonta, és bûncselekmény alapos gyanúja miatt feljelentést tett a panaszos ellen. A feljelentés alapján a BRFK V. Kerületi Rendõrkapitánysága közokirat hamisítás és 18 rendbeli csalás bûntettének gyanúja miatt nyomozást rendelt el.

Az ÁPTF a panaszos tevékenységére vonatkozó engedély visszavonásáról a hatályos pénzügyi jogszabályoknak és az államigazgatási eljárás szabályainak megfelelõ határozatban döntött. A panaszos beadványai alapján több ügyészi fórum is foglalkozott az üggyel. A bûncselekmény gyanújával kapcsolatos adatok mérlegelését a büntetõeljárásról szóló törvény a nyomozó hatóságok, illetve az ügyészség, vádemelés esetén pedig a bíróság hatáskörébe utalja. Ennek megfelelõen az országgyûlési biztos nem mérlegelheti a nyomozás elrendelése vagy megtagadása ügyében figyelembe vett, vagy a nyomozás során felmerült bizonyítékokat. Csak azt állapíthatja meg, hogy a hatóság a jogszabályoknak, végsõ soron az Alkotmánynak megfelelõen járt-e el, a hatóságok intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása okozott-e alkotmányos visszásságot.

Az országgyûlési biztos a 2001 márciusában készült jelentésében alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot nem állapított meg, ezért a vizsgálatot lezárta.

OBH 2152/1999.

A lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való joggal összefüggõ visszásságot okoz a büntetés-végrehajtási intézet, ha nem biztosítja a fogva tartott részére az orvos által rendelt gyógykúra elvégzésének lehetõségét, és a mûvelõdéshez való joggal összefüggõ visszásságot okoz, ha a fogva tartottak számára nem biztosítja az intézeti könyvtár használatát.

A panaszos a Veszprém Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben lévõ fogva tartási körülményeket sérelmezte. A napi szabad levegõn tartózkodás rendszerint elmarad, ha van is séta, a jogszabályban elõírt idõtartamot nem tartják be, a fogva tartottak számára a heti egyszeri fürdés lehetõségét sem biztosítják. A panaszosnak krónikus bõrbetegsége miatt az orvos külön egészségügyi fürdõt rendelt, amit hónapok óta nem tesznek lehetõvé. Epebetegsége is

folyamatos orvosi kezelésre szorulna, de gyógyszereit sem kapja meg, epetájéki fájdalmainak erõsödése ellenére szakorvosi vizsgálatra nem viszik. A büntetés-végrehajtási intézetben a könyvtár nem vehetõ igénybe, oda sem olvasás, sem könyvkölcsönzés céljából nem lehet bemenni.

Az országgyûlési biztos az emberi méltósághoz, a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez és a mûvelõdéshez való joggal összefüggõ visszásság gyanúja miatt vizsgálatot indított, melynek során megállapította, hogy a bv. intézetben a zárkák a föld felszíne alatt vannak, így a természetes fény sem a hivatásos állomány, sem a fogva tartottak számára nem biztosított. Az intézet az 1980-as évek elejéig az országban utolsóként ún. kübli rendszerrel mûködött. A közmûvesítettség napjainkban már teljes, de a csatorna- és a vízrendszer elavult, így az intézet a heti egyszeri melegvizes fürdést sem minden esetben tudja biztosítani. A jogszabályban elõírt normatíva szerint az intézet 55 fõ fogva tartására alkalmas, valójában a fogva tartotti létszám ennek négyszerese, így az egy fogva tartottra jutó szabad mozgástér a zárkákban csak 0,8 m^2. A zsúfoltság miatt az intézet nem tudja teljesíteni a napi sétára vonatkozó elõírást. Az épület emberi tartózkodásra alkalmatlan, az alapvetõ létfeltételek hiánya miatt sérelmet szenved mind a hivatásos állomány, mind a fogva tartottak emberi méltósághoz, lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való joga. Az országgyûlési biztos már 1997-ben javasolta az intézet bezárását. A javaslatnak megfelelõen folyamatban van az új Veszprém Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet terveinek kivitelezése, amely várhatóan 2002 decemberében be is fejezõdik.

A vizsgálat idején a könyvtár használata valóban korlátozott volt. A könyvtárosi feladatokat egy nevelõ teljesítette, aki nevelõi munkakörének ellátása mellett nem tudta a könyvtárat is nyitva tartani. A fogva tartottaknak törvényben foglalt joguk, hogy a büntetés-végrehajtási intézet könyvtárát önképzési, mûvelõdési célokból igénybe vegyék, a büntetés-végrehajtási intézeteknek pedig kötelessége a könyvtár nyitva tartása, az ezzel kapcsolatos mulasztás a mûvelõdéshez való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

A panaszos egészségügyi problémáival többször jelentkezett orvosi vizsgálatra. Az orvos a panaszos epetájéki fájdalmaira és bõrbetegségére gyógyszeres kezelést írt elõ, valamint elrendelte, hogy a fogva tartott számára napi rendszerességgel biztosítsák a melegvizes fürdést. A gyógyszeres kezelés ellenére a panaszos epe tájéki fájdalmai erõsödtek, azonban a panaszost szakorvosi kivizsgálásra nem vitték el. A szakorvosi vizsgálat elmaradása a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

A megállapított alkotmányos joggal összefüggõ visszásságok orvoslása érdekében az országgyûlési biztos 2001 februárjában felkérte a Veszprém Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokát, hogy fordítson fokozottabb figyelmet a fogva tartottak kielégítõ egészségügyi ellátásának biztosítására és arra, hogy — a feladatellátás jobb megszervezésével — biztosítsa a fogva tartottak számára a könyvtár használatát. Az országgyûlési biztos ajánlását az érintett elfogadta.

OBH 2204/1999.

A tisztességes eljáráshoz és a kérelem elõterjesztéséhez való joggal összefüggõ visszásságot okoz az adóhatóság eljárása, ha a törvényben meghatározott ügyintézési határidõn belül nem hoz érdemi határozatot, valamint ha a panaszos beadványára nem válaszol.

A panaszos az országgyûlési biztoshoz intézett beadványában Solymár Nagyközség Önkormányzatának idegenforgalmi adó kivetésével kapcsolatos eljárást sérelmezte, mert a hatóság a megismételt eljárást nem zárta le.

Az országgyûlési biztos általános helyettese a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, és az alábbiakat állapította meg.

A panaszos 1992. évben nyújtott be adóbevallást a tulajdonában álló solymári ingatlanról, de abban nem tüntette fel az épület alapterületét. Bevallását 1994-ben megismételte, de mivel az alapterületet ezen sem közölte, az ügyintézõ hivatalból töltötte ki a nyomtatványt. Az alapterületet 48 m^2-ben határozta meg, és 1992—94. évekre visszamenõlegesen kivetette az adót. A panaszos fellebbezése folytán a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal a határozatot megsemmisítette, és az elsõfokú hatóságot új eljárás folytatására utasította. A panaszost ekkor felszólították az építményadó-bevallás kitöltésére, melyen már feltüntették az alapterületet. A bevallás alapján vetették ki az adót az 1993—96. és 1997. évekre vonatkozóan, mellyel szemben a panaszos kifogással élt. Ennek részben helyt adva a határozatot kiegészítették. Mindezek után 1998. végéig folyamatos levelezésben volt a hivatal a panaszossal.

Az országgyûlési biztos általános helyettesét a jegyzõ arról tájékoztatta, hogy a panaszos ügyének végleges rendezése érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket.

A vizsgálat megállapította, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz, így az idõben történõ közigazgatási határozathozatalhoz való joga nem tehetõ függõvé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen idõpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatás szervnek alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idõ alatt érdemi döntést hozzon. Az ügyfélnek ugyanakkor alapvetõ érdeke fûzõdik e döntés mielõbbi meghozatalához.

Az országgyûlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a polgármesteri hivatal több mint két éven át nem folytatta le az új eljárást. Ezzel a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggõ visszásságot idézett elõ. A kérelemhez való joggal összefüggésben okozott alkotmányos visszásságot a hivatal azzal, hogy a panaszos levelére nem adott választ.

Az országgyûlési biztos általános helyettese felkérte a jegyzõt, hogy hívja fel a munkatársai figyelmét a hatályos jogszabályok fokozott megtartására. A jegyzõ az ajánlást elfogadta.

OBH 2400/1999.

A lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való joggal összefüggõ visszásságot okoz a bentlakásos intézmény fenntartója, ha az otthonban nem biztosít kellõ számú és képzettségû szakembert, ezért a mentálhigiénés ellátás nem szakszerûen folyik.

A pilisvörösvári Szent Erzsébet Otthon egyik lakója fordult az országgyûlési biztoshoz azt sérelmezve, hogy az otthonban nem mûködik érdekképviseleti fórum, a lakók a panaszhoz való jogukat nem gyakorolhatják és a bánásmód sem megfelelõ. Az országgyûlési biztosnak már az OBH 2454/1998. számú — az idõskorúakat ápoló-gondozó otthonokban élõ személyek emberi és állampolgári jogai érvényesülésének helyzetét érintõ — átfogó vizsgálatában is szerepelt a pilisvörösvári Szent Erzsébet Otthon. A jelentés már akkor megállapította, hogy az otthonban nem mûködik mentálhigiénés csoport és érdekképviseleti fórum.

Az országgyûlési biztos újabb vizsgálatot rendelt el, és megállapította, hogy a házirend — kivéve azt, hogy a panaszhoz való jog gyakorlásának jogosultjai közül hiányzik a lakók jogait és érdekeit képviselõ társadalmi szervezetet — a jogszabálynak megfelelõen tartalmazta a panaszhoz való jog gyakorlásának módját, és az érdekképviseleti fórum tagságát, mûködését. A gondozottak gyakorolhatták a panaszhoz való jogukat, és az érdekképviseleti fórum is betöltötte a szerepét. Ezért az országgyûlési biztos a panasz és kérelem elõterjesztéséhez való joggal összefüggésben visszásságot nem állapított meg.

A vizsgálat azonban azt is feltárta, hogy az intézmény a mentálhigiénés ellátás szempontjából sem a létszámnormáknak, sem a képesítési elõírásoknak nem felelt meg. A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és mûködésük feltételeirõl szóló 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet szerint a mentálhigiénés ellátást 170 gondozott esetén négy szociális, mentálhigiénés munkatársnak, egy mentálhigiénés csoportvezetõnek és két foglalkoztatás szervezõnek kellene ellátnia, a vizsgált otthonban ezzel szemben a fizikoterápiás asszisztens és két általános ápolói végzettséggel rendelkezõ nõvér végezte az ellátást. A bentlakásos otthonokban a konfliktushelyzetek kialakulásának megelõzése érdekében mentálhigiénés ellátás keretében egyéni és csoportos megbeszélést is biztosítani kell. Az otthonban a mentálhigiénés csoportok munkájában csupán 20—25 lakó vett részt aktívan. Az otthon dolgozóinak elmondása szerint a nõvérek a testi gondozáson túl aktív részesei a mentálhigiénés ellátásnak is. A teljes ellátásra szoruló fekvõknél pedig elsõsorban a nõvérek feladata a mentálhigiénés gondozás.

A mentálhigiénés ellátás elégtelenségét jelenti, hogy 18 általános ápolói végzettségû nõvér feladata, hogy az ápolási munkáik mellet egyéni beszélgetések keretében 170 lakó mentálhigiénés gondozását is biztosítsák. Az intézmény dolgozói szupervízión nem vettek részt, külsõ szakember nem segítette a munkájukat.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a pilisvörösvári Szent Erzsébet Otthonban a szakszerû mentálhigiénés ellátás személyi feltételei nem voltak adottak, és a mentálhigiénés gondozás jogszabályban felsorolt összetevõinek egy része a vizsgálat idején nem mûködött, mivel ez az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében biztosított lehetõ legmagasabb szintû lelki egészséghez való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

A feltárt alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság orvoslása érdekében az országgyûlési biztos kezdeményezte, hogy az otthon vezetõje a mentálhigiénés ellátás színvonalának javítása érdekében kérjen szakmai segítséget a megyei módszertani intézménytõl, továbbá a mentálhigiénés ellátás személyi feltételeinek biztosítása érdekében alakítson ki megfelelõ számú és szakképzettségû szakemberbõl álló mentálhigiénés csoportot.

Az ajánlást az érintett elfogadta.

OBH 2461/1999.

A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal összefüggõ visszásságot okoz a gyermekotthon vezetõje, ha az iszlám vallásra áttért, gyermekvédelmi gondoskodásban élõ fiatal számára nem biztosítja a vallásának megfelelõ étkezést, és a vallási közösségével való kapcsolattartás lehetõségét. A gyermekek megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez, az emberi méltósághoz, a szabadsághoz és személyi biztonsághoz fûzõdõ joggal összefüggésben visszásságot okoz a gyermekvédelmi gondoskodásban élõ gyermekek testi és lelki fenyítése, a fegyelmezés és büntetés eszközeinek önkényes alkalmazása. Ezen módszerek alkalmazása veszélyezteti legmagasabb szintû testi, lelki egészséghez fûzõdõ és a mûvelõdéshez való jogot is. A panaszhoz való joggal összefüggõ visszásságot okoz, ha a gyermekvédelmi gondoskodásban

élõ fiataltól számon kérik, hogy kinél és milyen alapon merte sérelmezni a gyermekotthon nevelési módszereit. A gyermekek megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez, valamint a legmagasabb szintû testi, lelki egészséghez fûzõdõ jogával összefüggõ visszásságot okoz, ha a gyermekotthonban nem biztosítják a pszichológiai kezelést az arra rászorulóknak.

A gyermekvédelmi gondoskodásban élõ panaszos a Fõvárosi Önkormányzat Menyecske utcai Gyermekotthona nevelési módszereit és intézkedéseit kifogásolta, mert az otthonban dolgozó gyermekfelügyelõk agresszíven és megalázóan bántak a gyerekekkel, testileg, lelkileg fenyítették õket, és nem volt ritka a bántalmazás sem. Sérelmezte, hogy a gyermekotthonban az egyéni szükségleteket, igényeket nem vették figyelembe, akadályozták a vallásának, lelkiismereti meggyõzõdésének gyakorlásában. A felmerült alkotmányos jogokra tekintettel az országgyûlési biztos 1999 nyarán vizsgálatot indított. A panaszos és az öccse 1992-tõl élt a Menyecske utcai gyermekotthonban. 1999 májusában áttért az iszlám hitre, de az ebbõl adódó életforma-változás nehezen volt összeegyeztethetõ a gyermekotthon házirendjével. Súlyos konfliktusai voltak a nevelõtanárával és az igazgatónõvel. Az igazgató és a gyermekotthon családgondozója felelõsségre vonták, amiért külsõ szervezeteknél, fórumoknál panasszal élt.

Az intézmény vezetõje 2000 januárjában a Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálattól az éves felülvizsgálat elõrehozását kérte, mivel megítélése szerint az iszlám hitre áttért kiskorú nem tartja be a házirend egyetlen szabályát sem, öntörvényûen és elkülönülten él az otthonban. Az igazgató semmi ésszerû megoldást nem látott a probléma kezelésére. A gyámhivatal éves felülvizsgálatát követõen a gyám a szabad vallásgyakorlást úgy biztosította, hogy a panaszost külön szobában helyezte el. A heti étkeztetésekre fordítható összegeket kézhez kapta, így vallásának megfelelõ étkezése megoldhatóvá vált. Ettõl kezdve az iszlám közösséggel való kapcsolatát sem akadályozták. 2000 februárjában csak a gyámi tanácsadó közvetítése után engedte el a panaszost nevelõtanára pszichológushoz. A panaszos 2001-ben nagykorú lett, az otthonból kiköltözött, míg kiskorú öccse továbbra is a gyermekotthonban él.

A fenntartó által az országgyûlési biztos felkérésére 2001 februárjában a testi fenyítésekkel kapcsolatban folytatott meghallgatások során egyedül a panaszos öccse jelentette ki, hogy bántalmazták. A fenntartó szerint a többi meghallgatott gyermek reakcióiból, az általuk használt szófordulatokból jutottak arra a következtetésre, hogy a testi fenyítés többszöri elõfordulása valószínûsíthetõ. A helyszíni vizsgálat során 1999-ben a biztos munkatársai is hasonló következtetésre jutottak. Az egyik gyermekfelügyelõ elismerte, hogy mint minden családban, itt is elcsattant egy-egy pofon. Az igazgatónõ 1998-ban két gyermekfelügyelõt szóbeli és írásbeli figyelmeztetésben részesített. A fegyelmi határozat rövid indoklása szerint a gyermekfelügyelõk a csoportjukban élõ gyermekek körében meg nem engedhetõ pedagógiai módszert alkalmazva akartak eredményt elérni. A fenntartó az akkori felelõsségre vonás mértékével nem értett egyet, sokkal határozottabb intézkedést tartott volna szükségesnek. Az otthonban alkalmazott fegyelmezési módszerek közül a meggyõzés, a szóbeli ráhatás a jellemzõ, de sajnálatos módon a nevelõk egy része fegyelmezési eszköznek használja az edzésekrõl való átmeneti eltiltást. Elfogadhatatlan fegyelmezési eszközöket is alkalmaztak, mint például: „a kicsiknél egyértelmû fegyelmezési eszköz, ha nem adhat puszit a nevelõnek, továbbá, ha a gyermek átmenetileg nem tegezheti és nem szólíthatja keresztnevén a nevelõjét”. A gyermekotthon házirendje többek között a következõ fegyelmezési eszközöket rögzíti: kártérítésre kötelezés; kedvezményekbõl kizárás, emelt zsebpénz csökkentése, külföldi vagy belföldi utazásból kizárás, külsõ szakkör látogatásának korlátozása vagy tilalma; hétközi kimenõ, illetve rövid vagy hosszú hétvégi eltávozás megvonása. A fenntartó azt állapította meg, „hogy az intézmény egészére a gyermekekkel szembeni nem megfelelõ pedagógiai módszerek alkalmazása, testi, lelki bántalmazása nem jellemzõ. Valószínûsíthetõ, hogy a két nevelõ esetében elõfordult a testi fenyítés alkalmazása”.

A fenntartó a felmerült problémák megszüntetése és ismételt elõfordulásuk megelõzése érdekében több intézkedést is kezdeményezett. A gyermekotthonnak rendszeres pszichológiai kezelést kellett volna biztosítania a panaszos és öccse számára. Ezért az intézmény vezetõjét írásban szólították fel, hogy biztosítsa a kiskorú kerületi ideggondozóban történõ pszichológiai gondozását. Az intézmény vezetõjét írásban utasították, hogy a jövõben a testi fenyítés alkalmazásának legkisebb gyanúja esetén is sokkal szigorúbban járjon el a gyermekotthon dolgozóival szemben. A gyermekvédelmi gondoskodás rendszerében élõ gyermekek érdekeinek védelmében felülvizsgálják a gyámi tanácsadók tevékenységét és munkájuk hatékonyságát.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos által kifogásolt gyermekotthoni nevelési módszerek és fegyelmezési eszközök több alkotmányos jogot is sértettek. A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joga sérült a gyermeknek, amikor az iszlám hitre történõ áttérését követõen az intézmény vezetõje és a gyermek nevelõje nem segítette elõ a vallásának megfelelõ étkezés biztosítását és a vallási közösségével való kapcsolattartás lehetõségét. A gyermek szabad vallásgyakorlásával kapcsolatos problémák — a gyámi tanácsadó közvetítésével — az átmeneti nevelésbe vétel éves gyámhivatali felülvizsgálatát követõen oldódtak meg.

A testi, lelki fenyítés, a fegyelmezés, büntetés önkényesen alkalmazott eszközei sértették a gyermekek megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez, az emberi méltósághoz, a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jogokat. Veszélyeztették továbbá a legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez, valamint a mûvelõdéshez való alkotmányos jogok érvényesülését is. A panaszhoz való jog sérült, amikor a gyermekotthon igazgatója és a

családgondozója olyan megjegyzéseket tettek, amelyek közvetve alkalmasak voltak a gyermek felelõsségre vonására, megfélemlítésére, amiért a kiskorú panasszal élt külsõ szervezeteknél, fórumoknál. A gyermekotthon vezetõjének kötelessége, hogy minden eszközzel elõsegítse a gyermek panaszhoz való jogának érvényesülését, feladata továbbá, hogy elhárítson minden akadályt, amely ebben a kiskorút gátolja, akadályozza. A gyermekek testi, szellemi, erkölcsi fejlõdéséhez, valamint a legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog sérelmét okozta, hogy a gyermekotthonban nem biztosították a panaszosnak és öccsének a rendszeres pszichológiai kezelését. A család nélkül felnövõ, legtöbbször halmozottan hátrányos helyzetû gyermekek esetében helyrehozhatatlan következményekhez vezet, ha lelki problémáik megoldásához nem kapnak megfelelõ segítséget.

A feltárt visszásságok miatt az országgyûlési biztos a 2001 májusában kelt jelentésében a Fõváros Önkormányzat Menyecske utcai Gyermekotthona igazgatójánál kezdeményezte, hogy tegyen intézkedéseket a testi fenyítések és lelki bántalmazások megakadályozására. Lépjen fel az ilyen fegyelmezési eszközöket alkalmazó munkatársaival szemben. Módosítsa a gyermekotthon házirendjét, tájékoztassa az otthonban élõket azon intézményekrõl, amelyekhez panasszal fordulhatnak jogaik védelmében. Az érintett a kezdeményezéseket elfogadta.

A fõpolgármester-helyettest felkérte, hogy vizsgálja meg az önkormányzat fenntartása alá tartozó gyermekotthonok házirendjét, fegyelmezési gyakorlatát, a gyermekek panaszhoz és kérelemhez való jogának érvényesülési lehetõségét, vizsgálja felül a gyámi tanácsadók tevékenységét, munkájuk hatékonyságát, és határozza meg a gyámi tanácsadók létszámát.

A fõpolgármester-helyettes az ajánlásokat elfogadta, s válaszában közölte, hogy a gyámi tanácsadók esetszámának meghatározása 2001 júniusában már folyamatban volt, a feladat megfelelõ ellátásához szükséges álláshelyeket a fenntartó 2001 második felétõl biztosítja. Felkérte a szociális és családügyi minisztert, hogy az országgyûlési biztos általános helyettese által hivatalból indított, az otthont nyújtó gyermekintézményben élõ gondozottak alkotmányos jogai érvényesülésének feltárását tartalmazó átfogó vizsgálat OBH 550/1998. számú jelentésének — a miniszter által elfogadott ajánlásai — végrehajtásáról, annak gyakorlati megvalósulásáról adjon tájékoztatást. A kért tájékoztatást a miniszter megadta.

OBH 2845/1999.

A vállalkozás szabadságának alkotmányos jogával összefüggõ visszásságot okoz az önkormányzat, ha a bevezetett közlekedési korlátozás az elérni kívánt céllal nincs arányban.

Az Életfa Környezetvédõ Szövetség egy füzesabonyi lakos panaszát továbbította az országgyûlési biztoshoz, aki a szomszédjában található szállítási vállalkozás zavaró mûködését sérelmezte. Hasonló tárgyú panasz érkezett a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Füzesabonyi Csoportjának vezetõjétõl is, aki 15 érintett személy nevében fordult az Országgyûlési Biztosok Hivatalához. A vizsgálat során a panaszolt vállalkozás vezetõitõl is érkezett panaszbeadvány, ezért a biztos a telephely környezetében élõket megilletõ alkotmányos jogok mellett a vállalkozók alkotmányos jogai érvényesülését is vizsgálta.

Az országgyûlési biztos a tulajdonhoz, az egészséges környezethez, a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez, valamint a vállalkozáshoz való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot, melynek során tájékoztatást kért az intézkedéseikrõl a füzesabonyi jegyzõtõl és az Észak-magyarországi Környezetvédelmi Felügyelõségtõl. Az országgyûlési biztos munkatársa 2000 októberében helyszíni vizsgálatot tartott. A telephely és az érintett lakóterület a 33-as számú fõút, a vasút és két utca által határolt területen fekszik. A vállalkozás mûködése leginkább a két szomszédos egyirányú utcában lakókat érinti. A közeli útkereszteződéseknél 5 tonnás súlykorlátozást jelzõ táblákat, behajtani tilos és egyirányú forgalmi út jelzõtáblákat helyeztek el. Az így kialakított forgalmi rend azzal járt, hogy a vállalkozás 5 tonnánál nagyobb össztömegû jármûvei nem hajthatnak ki a telephelyrõl, illetve nem is térhetnek oda vissza. A gépjármûvezetõk az esetleges áthajtásokkal közlekedési szabálysértést követtek volna el.

A forgalomtechnikai intézkedésekre a lakosságot érõ környezeti terhelés csökkentése érdekében került sor. A Környezetvédelmi Felügyelõség vizsgálatai szerint sem a teleprõl, sem pedig a közlekedésbõl származó zaj nem haladja meg a határértéket. Emiatt a környezeti zaj szempontjából a korlátozások nem voltak indokoltak. A nehézgépjármûvek száma nem olyan mértékû, amely állandó zajt okozna. Az önkormányzat a fokozatosság elvének figyelembevételével kívánt eljárni, amikor elõször sebességkorlátozó táblát helyezett ki. A következõ intézkedés már az 5 tonnánál nagyobb jármûvek teljes kitiltása volt.

A vállalkozás jogának tartalmát az Alkotmánybíróság már több határozatában értelmezte. „A vállalkozás alapjogát érintõ állami korlátozások alkotmányossága eltérõ mérték alapján minõsül aszerint, hogy az állam a vállalkozás gyakorlását, vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e.” (1105/B/1993. AB határozat) A vállalkozás szabadsága nem korlátozhatatlan. A súlykorlátozó táblák kihelyezése a foglalkozás (vállalkozás) gyakorlásának korlátozásával járt, mert a vállalkozásnak csak az 5 tonnánál kisebb jármûvei közlekedhetnek az adott utcákon.

A jogkorlátozás akkor okoz alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot, ha az nem az alkotmány által megengedett célra irányul, vagy ha túllépi az alkotmányos cél által megkívánt mértéket, azaz aránytalan. Az

önkormányzat intézkedése az alkotmány által elismert célra, a környezet védelmére irányult. A cél megengedettsége mellett azonban azt is meg kell vizsgálni, hogy a korlátozás arányos-e a céllal.

Az 5 tonnánál nagyobb jármûvek teljes kitiltása aránytalan sérelmet okozott a vállalkozásnak, figyelemmel a környezeti zajvizsgálat határérték alatti zajszintet megállapító eredményeire, valamint a viszonylag kis számú jármûparkra. Az önkormányzat aránytalanul súlyos terhet jelentõ forgalomkorlátozása a vállalkozás szabadságával összefüggõ visszásságot okozott.

A 12/1983. (V. 12.) MT rendelet egyébként a már meglevõ út forgalma által okozott, az új létesítményekre megengedett zaj-, illetõleg rezgésterhelési határértéket jelentõsen túllépõ zaj, illetve rezgés esetén írja elõ, hogy az üzemeltetõnek forgalomszervezési és egyéb intézkedéseket kell tennie. A konkrét esetben nem merült fel a határérték jelentõs túllépése.

A környezeti terhelés csökkenthetõ a nehézgépjármûvek áthaladásának kizárásával. Ez a törekvés megvalósíthatónak látszott egy szervizút megépítésével, de arra mégsem került sor, ezért helyezte ki az önkormányzat a korlátozó táblákat.

Az országgyûlési biztos az összes körülmény alapján úgy vélte, hogy a vállalkozás mûködése nem zavarhatta olyan mértékben a lakókat, amely ilyen szigorú, a vállalkozás mûködésére lényegesen kiható korlátozás elrendelését tette volna szükségessé. A jelentés emiatt állapította meg a vállalkozáshoz való joggal összefüggésben a visszásságot. Nem vitatta az önkormányzat jogosultságát a közút forgalmi rendjének kialakítására, az összes körülményre figyelemmel mégis úgy vélte, az önkormányzat intézkedése a konkrét esetben aránytalan sérelmet okozott.

A panasz szerint a teherautók esõs idõben szinte „szétpasszírozzák” az utcákat. Az utcák állagának megóvása úgy is biztosítható lenne, ha a vállalkozó — megfelelõ ösztönzés esetén — vállalná és végre is hajtaná a rendszeres útkarbantartást. A forgalom teljes korlátozása akkor lenne indokolt, ha egy szakértõi vizsgálat a közlekedés és a házakban történt állagromlás közötti okozati összefüggést állapítana meg. A lakók szerint az épületekben a forgalom hatására következett be állagromlás, de emiatt az érintettek kártérítési igénnyel léphetnek fel.

Az országgyûlési biztos megítélése szerint a probléma forgalomtechnikai változtatásokkal véglegesen nem oldható meg, alapvetõ megoldást csak a lakókörnyezetet teljesen elkerülõ szervizút megépítése jelenthet.

Az országgyûlési biztos a 2001. május 7-én kelt jelentésében javasolta a füzesabonyi polgármesternek, hogy a jelentés megállapításait terjessze a képviselõ-testület elé. A biztos rámutatott, hogy a probléma csak a felek hatékony együttmûködésével, kölcsönös engedményekkel oldható meg, ezért kezdeményezte, hogy az önkormányzat és a vállalkozó a lakók képviselõinek bevonásával tegyenek kísérletet egyezségkötésre. A testület intézkedjen a rendelkezésre álló adatok alapján aránytalannak tekinthetõ korlátozás módosítására. A biztos felhívta a figyelmet, hogy a szervizút teljes megépítéséhez hiányzó összeg megszerzése pályázatokon való részvétellel is lehetséges. A polgármester azonban válaszában tájékoztatta a biztost, hogy a vállalkozó az önkormányzat forgalomszabályozásról rendelkezõ határozata miatt közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt bírósághoz fordult. Az országgyûlési biztos hatásköre kizárt, ha panaszolt ügyben bírósági eljárás van folyamatban, vagy jogerõs ítélet született, ezért az országgyûlési biztos a kezdeményezését visszavonta, és a további vizsgálatot hatáskör hiányában megszüntette.

OBH 2902/1999.

A jogbiztonsághoz és a mûvelõdéshez való alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot okoz a felsõoktatási intézmény, ha nem tájékoztatja a kihelyezett tagozatára jelentkezõt arról, hogy a képzést egyoldalú döntésével is áthelyezheti más településre. Nem okoz azonban visszásságot, ha a levelezõ hallgatók utazási kedvezménye úgy változik, hogy az igazodik az adott oktatási formában szükséges intézménylátogatáshoz.

A panaszos azt kifogásolta, hogy a levelezõ hallgatók utazási kedvezményét 1999-ben megszüntették, az már csak a lakóhelyérõl az egyetemre közlekedéshez illeti meg õt, de ez is hátrányosan. A kedvezményes jegyet ugyanis az egyetem székhelyéig, Pécsig kell megváltania, holott neki csak a budapesti konzultációs központba kell utaznia. Sérelmezte azt is, hogy a Pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem (JPTE) megszüntette a debreceni kihelyezett tagozatot, amelynek mûvelõdés szervezõi szakán a panaszos levelezõ hallgatóként már két évet elvégzett, és e változás miatt a tanulmányait Budapesten kellett folytatnia. A debreceni hallgatónak ez nagyobb közlekedési költséget jelent, továbbá több szabadságot kellene igénybe vennie a konzultációkra utazáshoz. Erre azonban nincs módja, ezért szükségképpen felkészületlenebb a vizsgákon, mint társai.

Az országgyûlési biztos a mûvelõdéshez való jog sérelmének veszélye miatt vizsgálatot indított, és mindkét tárgyban tájékoztatást, nyilatkozatot kért az oktatási minisztertõl. A diákigazolványt és a hallgatók utazási kedvezményét érintõ kérdésére 1999. július 13-án választ kapott, de a kihelyezett tagozat megszüntetéséről csak többszöri sürgetésre 2001. július 24-én érkezett meg a miniszter válasza.

Az utazási kedvezmény ügyében az országgyûlési biztos már 1999 júniusában közölte a panaszossal, hogy egy egyszerû intézményi igazolással lehetõsége van arra, hogy csak a budapesti konzultációs központig váltson kedvezményes jegyet, és így a tévedés okozta hátrányt soron kívül orvosolták.

Az utazási kedvezmények sérelmezett változásának lényege az volt, hogy a levelezõ tagozaton tanulók a havi bérletekre nem kapnak kedvezményt, és a menetjegy-kedvezmény is csak a lakóhely és az oktatási hely közötti utazásra illeti meg õket. Annak mértéke azonban a távolsági autóbusz igénybevétele esetén magasabb a korábbinál. A jogszabály-változtatást az indokolta, hogy a levelezõ rendszerû oktatás szórványos intézménylátogatást, csak konzultációt jelent, ezért a napi iskolalátogatás támogatását szolgáló bérlet-kedvezménynek az oktatás támogatása tekintetében nem volt szerepe. Az új rendszerben a kedvezmény erõsebben kötõdik az adott oktatási formában szükséges iskolalátogatáshoz.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a panaszt nem közszolgáltató vagy hatóság intézkedése okozta, hanem a jogszabály módosítása. Az országgyûlési biztos a miniszter válasza alapján leszögezte, hogy az utazási kedvezmény változása nem okozott visszásságot a panaszos alkotmányos jogaival kapcsolatban.

A panasz további részét illetõen az országgyûlési biztos megállapította, hogy a JPTE Bölcsészkara (utóbb a Felnõttképzési és Emberi Erõforrás Fejlesztési Intézet) mûvelõdésszervezõi szak debreceni kihelyezett tagozatának 1998. szeptemberi megszüntetése összefüggött azzal, hogy a Magyar Akkreditációs Bizottság (MAB) vizsgálata során a képzés olyan hiányosságait állapította meg, amely miatt a záróvizsgáztatási és oklevélkiadási jog felfüggesztését javasolta az oktatási miniszternek. A miniszter végül 1998 januárjában a kihelyezett képzés további indítását nem engedélyezte, a tanulmányaikat folytatók esetére úgy rendelkezett, hogy õk szigorlatot, záróvizsgát csak az egyetem nappali tagozatán oktató tanárok elõtt tehetnek. Egyúttal a miniszter felkérte a MAB-ot, hogy a kihelyezett konzultációs központokban a képzés színvonalát ismételten vizsgálja meg. A JPTE az új akkreditációs eljárás megindításakor szüntetett meg egyes konzultációs helyeket, a hallgatókat máshová, így Budapestre irányítva.

Az országgyûlési biztos a hatáskörében azt vizsgálhatta, okozott-e visszásságot az alkotmányos jogokkal összefüggésben az intézmény ilyen egyoldalú lépése? Bármely tartós jogviszonyban elõfordulhat, hogy annak változatlan fenntartása valamelyik résztvevõ lényeges, jogos érdekét sértené, és ezért indokolt a módosítás. Ha ez a jogviszony a felsõoktatási hallgatói jogviszony, akkor a változás jogszerûségével kapcsolatos bizonytalanság veszélyeztetheti a mûvelõdéshez való alkotmányos jog érvényesülését. A panaszok és a vizsgálatok azt mutatják, hogy e tekintetben a garanciák még nem kielégítõek. Amíg például a polgári jog területén — megegyezés hiányában — a változtatásra a bíróság jogosult (Ptk. 241. §), a hallgatói jogviszonyban az intézmény ezt egyoldalúan megteheti. (A hallgató az intézményt és a szakot választhatja meg, és ezt tanulmányainak ideje alatt meg is változtathatja. E jog gyakorlása egyébként az intézmény oldalán a szervezeti változtatás szükségességével járhat.)

Az intézmény és a hallgató közötti viszony nem polgári jogi jogviszony, még a költségtérítéses képzés esetén sem. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a másik fél helyzetét nem kell figyelembe venni. Erre a közigazgatási jog adhat szabályokat. Így például a közelmúltban kormányrendelet korlátozta a költségtérítés emelésének mértékét a képzési idõn belül [147/2000. (VIII. 23.) Korm. r.]. A felsõoktatási törvény (1993: LXXX. törvény) módosítása pedig szigorította a székhelyen kívüli képzés feltételeit, ami a stabilitást, a szolgáltatás biztonságát szolgálja.

Az országgyûlési biztos a vizsgálatát összegezve azt állapította meg, hogy a jogbiztonság sérelme révén visszásságot okoz a hallgató mûvelõdéshez való alkotmányos jogával összefüggésben, ha a felsõoktatási intézmény nem tájékoztatja a kihelyezett tagozatra jelentkezõt arról, hogy a képzést esetleg egyoldalú döntéssel más településre helyezheti át. És bár az eddigi intézkedések, az intézmények tapasztalatai nyomán valószínû, hogy a kezdeti hibák megszûnnek, a biztos felkérte az oktatási minisztert, vizsgálja meg, milyen intézkedéssel biztosítható, hogy a fent említett tájékoztatás megtörténjen, és ennek megfelelõen tegye meg a szükséges lépéseket.

A miniszter a válaszában ismertette mindazokat az intézkedéseket, jogszabály-módosításokat, amelyek a székhelyen kívüli képzés biztonságát szolgálják. Közölte továbbá, tervezik a hallgatói jogviszonyt érintõ szabályozás keretében annak az elõírását kormányrendeletben, hogy a hallgatót érintõ ügyekben a hallgatóra nézve hátrányos intézkedés megfelelõ elõkészítés, igazolt tájékoztatás nélkül nem tervezhetõ, illetve csak felmenõ rendszerben vezethetõ be helyi szabályozás esetén is. Ha ezt a jogszabályt megalkotják, akkor a tanulmányok ideje alatt hátrányos változtatás jogszerûen nem történhet, ez pedig szükségtelenné teszi az elõzetes figyelemfelhívást. A biztos ezért a miniszteri választ elfogadta.

OBH 2990/1999.

A hagyaték címén megszerzett gépkocsi vámkezelése során a közvetlen vámfelügyelet elrendelése és a teljes elértéktelenedésig tartó vámraktárba helyezés — amennyiben a hatóság nem bizonyítja az ügyfél rosszhiszemûségét — szükségtelenül korlátozza a tulajdonhoz való jogot és ezzel alkotmányos visszásságot okoz.

A panaszos a Vám- és Pénzügyõrség Fõvárosi Parancsnokságának eljárását sérelmezte. A beadvány szerint a panaszos nõvére — néhai özv. T. J.-né — hazatelepült férjétõl örökölt egy 1981-ben gyártott VW gépkocsit. A

meghatalmazottként eljáró panaszos kérte a gépkocsi hagyaték jogcímén történõ vámmentes vámkezelését. A vámhivatal a vámáru-nyilatkozatot behozatali korlátozásokra hivatkozva visszautasította, a gépkocsit közvetlen vámfelügyelet alá vette és vámraktárban helyezte el. A raktározási költségek a vámáru vámértékét felemésztették, ezért a vámhivatal a gépkocsi értékesítésérõl határozott.

Az országgyûlési biztos a jogbiztonsághoz, illetve a tulajdon védelméhez fûzõdõ jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el. A Vám- és Pénzügyõrség országos parancsnokának tájékoztatása és a beszerzett iratok alapján megállapította, hogy a vámkezelés visszautasítása ügyében a vámhatóság a hatályos jogszabályok alapján járt el. A 7. sz. Vámhivatal tájékoztatta az örököst és meghatalmazottját arról, hogy a belföldi forgalom számára négyévesnél öregebb gépkocsik nem vámkezelhetõk. A panaszos által vámkezeltetni kívánt gépkocsi ekkor 16 éves volt. A határozatban tájékoztatták a panaszost a rendelkezésére álló választási lehetõségekrõl. A gépkocsit vámbiztosíték nyújtása mellett külföldre visszaszállíthatta, vagy ellenszolgáltatás nélkül felajánlhatta volna az állam részére.

A vámkezelés jogszerû visszautasítása mellett jogszabályt sértett a vámhatóság, amikor a törvényes zálogjog biztosítása érdekében elrendelte a gépkocsi közvetlen vámfelügyeletét és vámraktárban történõ elhelyezését. A gépkocsit az örökösök jóhiszemûen szerezték meg, ezért velük szemben a közvetlen vámfelügyelet jogsértõ volt és szükségtelenül korlátozta a tulajdonhoz való jogukat és ezzel alkotmányos visszásságot okozott.

A késedelmes határozat miatt a raktározási költségek indokolatlanul növekedtek. A panaszos a II. fokú határozat ellen nem élt keresettel, ezért az a kézbesítés napján jogerõre emelkedett. A Vám- és Pénzügyõrség Fõvárosi Parancsnoksága a II. fokú határozat késedelmes meghozatalával sértette az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezését, ezáltal a jogbiztonsággal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott.

Az országgyûlési biztos 2001 áprilisában a Vám- és Pénzügyõrség országos parancsnokát felhívta, hogy a visszásságok jövõbeni elkerülése érdekében tegye meg a hatáskörébe tartozó szükséges intézkedéseket, különösen az ügyfelek tájékoztatásának, jogi útbaigazításának javítása és az eljárási szabályok betartása tekintetében. Az országos parancsnok az ajánlásokat részben elfogadta, utasította a vámszerveket a jogszabályok betartására és intézkedett az ügyfelek tájékoztatásának javítására.

OBH 3329/1999.

A jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz fûzõdõ jogot sérti a gyámhivatal, ha a panaszos kérelmét figyelmen kívül hagyja.

A panaszos a Szarvasi Városi Bíróságnak a gyermek-elhelyezési perben elhúzódó eljárását és a Békés Megyei Rendõr-fõkapitányság gyermekbántalmazással kapcsolatos feljelentés ügyében hozott nyomozást megszüntetõ határozatát sérelmezte. A panaszos fia (K. J.) édesanyja beadványát kiegészítette azzal, hogy a Szolnoki Igazságügyi Orvosszakértõi Intézet a rendõrség által kért szakvéleményt csak hosszú idõ múlva készítette el.

Az országgyûlési biztos általános helyettese 2000. február 29-én kelt levelében a megyei Rendõr-fõkapitányság nyomozást megszüntetõ határozata ellen benyújtott panaszt — mivel a sérelmezett jogerõs határozat közlése és a panasz benyújtása között több mint egy év telt el —, és a Szarvasi Városi Bíróság elhúzódó eljárásával és a Szolnoki Igazságügyi Orvostani Intézet késedelmes szakvéleményével kapcsolatos panaszt hatáskör hiányában elutasította. A szarvasi gyámhivatal és a szarvasi rendõrkapitányság eljárásának vizsgálatára azonban hivatalból indított vizsgálatot, mert a beadvánnyal kapcsolatban felmerült a jogbiztonsághoz, és a tisztességes eljáráshoz fûzõdõ jog sérelme. Vizsgálatra kérte fel a Békés Megyei Rendõr-fõkapitányság vezetõjét, aki megállapította, hogy a Szarvasi Rendõrkapitányság eljárása jogszerû volt.

A szarvasi gyámhivatal tevékenységét — az általános helyettes kérésére — a Békés Megyei Közigazgatási Hivatal Gyámhivatala vizsgálta. A szarvasi gyámhivatal 1998. júniusa óta ismeri K. J. családi problémáit. K. J. ugyanis ekkor kérte, hogy gyermekeit ideiglenesen nála helyezze el a gyámhivatal. A gyámhivatal ekkor bizonyítási eljárást folytatott le, és megállapította, hogy a gyermekek veszélyeztetettek, mivel a velük egy háztartásban élõ nagyszülõ ellen a kiskorúak bántalmazása miatt büntetõeljárás folyt, de családjukból való kiemelésük nem volt indokolt. A gyermekek nem voltak olyan veszélyhelyzetben, amely indokolta volna, hogy azonnali hatállyal annál a vér szerinti apánál helyezze el õket a gyámhivatal, akikkel évek óta nem volt semmilyen kapcsolatuk.

A gyámhivatal megállapította, hogy a gyermekeket korábban már védelembe vették, a család életét a gyermekjóléti szolgálat folyamatosan figyelemmel kísérte. A kapott vélemények szerint a gyermekek érdekében a védelembe vételen túl más hatósági intézkedés nem volt szükséges.

A Szarvasi Rendõrkapitányság bûnügyi osztálya a kiskorú veszélyeztetésének alapos gyanúja miatt indult nyomozást megtagadta, mivel a feljelentés kiegészítése során olyan adat nem merült fel, miszerint a szülõk a kiskorúak nevelése terén olyan súlyos kötelességszegést követtek volna el, mellyel a gyermekek fejlõdését veszélyeztették volna.

K. J. gyermekei ideiglenes hatályú nála való elhelyezésére való kérelmét 1999 októberében megismételte, a szarvasi gyámhivatal a kérelemrõl nem hozott határozatot. Mulasztásukat a megyei gyámhivatal megállapította.

Az országgyûlési biztos 2001 májusában kelt jelentésében megállapította, hogy a szarvasi gyámhivatal eljárása a gyermekek alkotmányos jogait nem sértette. Azzal, hogy K. J.-nek a gyermekei ideiglenes elhelyezésére vonatkozó második kérelmét figyelmen kívül hagyták, sérült az ügyfél tisztességes eljáráshoz fûzõdõ joga. Idõközben a gyermekek K. J. gondozásába kerültek, ezzel okafogyottá vált a gyermekek ideiglenes elhelyezésére vonatkozó kérelme, így a biztos a szarvasi gyámhivatalnak nem tett ajánlást. Az országgyûlési biztos felhívta az gyámhivatal vezetõjének figyelmét arra, hogy a jövõben fokozottan ügyeljen a kérelmek határidõben való elbírálásáról.

OBH 3750/1999.

Az emberi méltósággal, a lelkiismereti és vallásszabadsággal, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggõ visszásságot okoz a hatóság, ha a hadkötelesre hárítja a bizonyítás kényszerét, ha az lelkiismereti okra hivatkozva a polgári szolgálat engedélyezését kéri. Ugyanakkor nem okoz visszásságot a hatóság, ha a hiányos kérelem pontosítására adatkiegészítést kér, vagy a kérelem olyan körülményre hivatkozik, amelyet környezettanulmány beszerzésével kell ellenõriznie.

A panaszos kifogásolta, hogy a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal a polgári szolgálat engedélyezésére irányuló kérelmek elbírásánál bizonyítást folytat a lelkiismereti ok meglétének igazolására, emiatt aránytalanul sok az elutasító határozat. Megküldte a közigazgatási hivatal vezetõjének a panaszára küldött válaszát is. Az országgyûlési biztos az emberi méltósághoz, a lelkiismereti és vallásszabadsághoz, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. A helyszínen személyes megbeszélést is folytatott a hivatal vezetõjével, a polgári szolgálattal kapcsolatos engedélyezési eljárást végzõ fõosztályvezetõvel és munkatársaival.

Az országgyûlési biztos a panasszal kapcsolatos vizsgálattal egy idõben hivatalból összehasonlító vizsgálatot indított a Heves Megyei Közigazgatási Hivatalnál is a szóban forgó engedélyezési eljárásra vonatkozóan. Továbbá konzultációt folytatott e tárgyban a Budapest Fõvárosi Hadkiegészítõ parancsnokával és jogtanácsosával.

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal sérelmezett határozatait a másodfokon eljáró Szociális és Családügyi Minisztérium helybenhagyta, de az azzal szemben benyújtott keresetek alapján a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság megállapította, hogy a vizsgált tárgyban nem a kérelmezõn van a bizonyítási teher.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a polgári szolgálatra irányuló kérelem csak akkor utasítható el, ha a lelkiismereti okra való hivatkozás alaptalansága állapítható meg. Mivel azonban a panaszolt ügyekben eljáró hivatal a bírósági ítéletek figyelembevételével idõközben kiküszöbölte a visszásságot eredményezõ gyakorlat hibáit, az országgyûlési biztos nem tett ajánlást. A Heves Megyei Közigazgatási Hivatalnál folytatott vizsgálat alkotmányos jogot sértõ vagy veszélyeztetõ visszásságot nem állapított meg.

OBH 4184/1999.

A gyermekek családhoz, és kiemelt védelemhez fûzõdõ joga sérül, ha a hetes gyermekotthonok megszüntetése miatt kell a gyermekeket a családjuktól elválasztani.

A fõpolgármester-helyettes állásfoglalást kérõ levelébõl és állampolgári panaszok alapján jutott az országgyûlési biztos tudomására, hogy a fõvárosban és Bicskén 1975—1997 között hetes otthonként mûködõ intézmények jelenleg a gyermekek védelmérõl és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) szerint a gyermekek átmeneti otthonaként mûködnek. Ezekben az intézményekben legfeljebb kilenc hónapig maradhatnak a gyerekek, ezt követõen dönteni kell arról, hogy visszatérhetnek-e a családjukba, vagy további egészséges fejlõdésük érdekében gyermekvédelmi gondoskodásba vételüket kell kezdeményezni. A biztos általános helyettese 1999 szeptemberében a gyermekek családhoz és kiemelt védelemhez fûzõdõ joga sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot, amely megállapította, hogy az átmeneti otthonként mûködõ hat intézményben 395 kiskorút gondoznak, akiket a gyermekjóléti szolgálatok javaslata alapján vesznek fel, ha azt a kiskorú törvényes képviselõje kéri, vagy abba beleegyezik. Az otthonok igazgatóinak tájékoztatása szerint a felvételi kérelem idején a családok problémái általában halmozottan jelentkeznek. A gondozott gyermekek döntõ többségénél a felvételi kérelem egyik indoka a család rossz anyagi vagy lakáshelyzete.

A gyermekek átmeneti gondozását a Gyvt. az alapellátások között nevesíti, amely legfeljebb kilenc hónapig tarthat. A törvény szerint az alapellátásnak hozzá kell járulnia a gyermek családjából történõ kiemelésének megelõzéséhez. Ezt a prevenciós munkát az 1975—1997 között hetes otthonként mûködõ gyermekotthonok mindig is alapfeladatuknak tekintették, ugyanakkor olyan feladatokat is felvállaltak, amik már a szakellátás körébe tartoznak, mint a tanulási és/vagy magatartási gondokkal küzdõ gyermekek nevelése, gondozása. A hetes otthonok elsõdleges feladata a válsághelyzetbe került családok gyermekeinek befogadása volt. Ez az elhelyezési forma a szülõket ösztönözte arra, hogy körülményeiken igyekezzenek változtatni. Gyermekeiket minden hétvégén és szünetben el kellett vinni az otthonból, gondoskodniuk kellett ellátásukról. A gyermek után járó juttatásokat megkapták, azt gyermekeik érdekében kellett felhasználniuk. A szülõk életvezetési tanácsot is kaphattak. A volt hetes otthonokban dolgozó szakemberek

többéves tapasztalata szerint a család intenzív gondozása nagyon fontos volt, mert ezzel sok esetben meg tudták elõzni azt, hogy a gyermeket ki kelljen emelni a családból. Természetesen ha a gyermek érdeke úgy kívánta, akkor kezdeményezték az állami gondoskodásba vételt. A hatályos jogszabályok szerint, ha a szakemberek a gyermekeket elhanyagoló olyan szülõi magatartást tapasztalnak, amely indokolja a gyermekvédelmi gondoskodásba vétel kezdeményezését, akkor errõl értesítik az illetékes gyermekjóléti szolgálatot. Szakmai megbeszélést hívnak össze, melyen részt vesz az átmeneti otthon vezetõje, pszichológusa, családgondozója, a gyermek nevelõje, a gyermekjóléti szolgálat és gyámhivatal munkatársa, a szülõ. A megbeszélésen megpróbálnak olyan megoldást találni, amely a gyermek érdekét a leginkább szolgálja. Amennyiben nincs más lehetõség a gyámhivatal a gyermeket átmeneti vagy tartós nevelésbe veszi.

A vizsgálat megállapította, hogy a Gyvt.-ben nevesített gyermekek átmeneti gondozását ellátó gyermekek átmeneti otthona és a törvény hatálybalépése elõtt hetes otthonként mûködõ intézmények feladata és tevékenysége csak részben azonos. Azzal, hogy a jogalkotó a közel negyedszázadon át jól mûködõ hetes otthonokat a Gyvt.-bõl kihagyta és belekényszerítette az intézményeket egy olyan ellátási formába, amelynek csak részben tudnak megfelelni.

A rendelkezésre álló statisztikai adatok szerint a hetes otthonokban nevelkedõ gyermekek jelentõs részének felvételét a szülõk anyagi és/vagy lakásgondjai miatt kérik. Abban az esetben, ha a szülõ önhibáján kívül nem tudja a törvényadta határidõn belül megoldani gondjait, és ezért gyermeke nem térhet vissza családi környezetébe hatósági intézkedést kell kezdeményezni. A hatósági intézkedés többnyire a gyermek átmeneti nevelésbe vétele, amivel a jogalkotó még azzal is „bünteti” a szülõt, hogy gyermekét teljesen az állam gondoskodására kell bíznia, törvényes képviseleti jogát pedig szüneteltetti. Mindezzel a gyermekek családhoz való és kiemelt védelemhez fûzõdõ alkotmányos és emberi joga sérül.

Az országgyûlési biztos 2001 januári jelentésében a szociális és családügyi miniszternek ajánlotta, hogy a Gyvt. a gyermekek átmeneti otthona gondozási forma mellett a hetes otthoni ellátást is nevesítse. A miniszter az ajánlást nem fogadta el, a Kormány elé terjesztés elõtt szóbeli egyeztetést tartott szükségesnek, amelyen a minisztérium és a biztos képviselõje megállapították, hogy a Gyvt. módosítása ugyan nem nevesíti a hetes gyermekotthonokat, de a jelenleginél rugalmasabban szabályozza a gyermekek átmeneti gondozását. Az egyeztetés eredményeként az SZCSM munkatársai javaslatot tesznek a Fõvárosi Önkormányzatnak arra, hogy vizsgálja felül a korábban hetes otthonként mûködõ intézményeit, hogy a jövõben azokat hátrányos helyzetû gyermekek kollégiumaként, esetleg tehetséggondozó kollégiumként vagy gyermekek átmeneti otthonaként mûködtesse.

OBH 4225/1999.

A gyermek megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdését közvetlenül veszélyezteti, ha a gyámhivatal figyelmen kívül hagyja a gyermeket nevelõ szülõ azon bejelentését, mely szerint a kiskorút az apai kapcsolattartások alkalmával szexuálisan bántalmazzák.

A panaszos 1996-ban férjétõl elvált, közös kiskorú fiukat a bíróság nála helyezte el. A beadvány szerint 1998 végétõl az apai kapcsolattartások alkalmával a gyermeket az apa nagybátyja több alkalommal természet elleni erõszakos fajtalanság eltûrésére kényszerítette. A panaszos ezt jelezte a kiskunhalasi gyámhatóságon, a rendõrkapitányságon pedig feljelentést tett a gyermek nagybátyja ellen. A panaszos sérelmezte, hogy a gyámhivatal a bejelentéssel kapcsolatban nem járt el elég körültekintõen, mert a rendõrség „szõnyeg alá söpörte” az ügyet.

Az országgyûlési biztos 1999 novemberében a tisztességes eljáráshoz és a gyermek megfelelõ testi, lelki fejlõdéshez való joga sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. Az ügy kivizsgálására felkérte a Bács-Kiskun Megyei Gyámhivatal és a megyei Rendõr-fõkapitányság vezetõjét. A kecskeméti ügyészség és a rendõrkapitányság valamint a kiskunhalasi gyámhivatal vezetõinek tájékoztatását és az ügyben keletkezet iratok másolatának megküldését kérte.

A panasz rendõrségi eljárást sérelmezõ részével kapcsolatban a biztos általános helyettese a beszerzett iratok és a megyei rendõrfõkapitány vizsgálata alapján megállapította, hogy a rendõrség eljárása a jogszabályoknak megfelelõ volt, ezért a panasz rendõrségi eljárást sérelmezõ részét lezárta.

A gyámhivatal tevékenységének vizsgálata során az általános helyettes megállapította, hogy munkájuk során szinte kizárólag a szülõk kapcsolattartási konfliktusának rendezésére törekedtek, és figyelmen kívül hagyták a panaszosnak a gyermek szexuális zaklatására utaló jelzéseit. A panaszos 1999 januári kapcsolattartás módosítására irányuló kérelmében szerepelt, hogy a kisfiú az apai kapcsolattartás után panaszkodott arra, hogy az apa munkahelyén bántalmazták. A jegyzõkönyv felvételekor a panaszos már nem említette a bántalmazást, az ügyintézõ pedig tudomást sem vett a beadványnak errõl a részérõl. A panaszos a kapcsolattartás felfüggesztésére irányuló kérelmében már konkrétan az apa nagybátyját nevezte meg gyermeke bántalmazójaként. Utal arra is, hogy a férfi ellen büntetõ-feljelentést tett. A gyámhivatal ezt is figyelmen kívül hagyta, tevékenysége során csak azt akarta elérni, hogy a panaszos az egyezség szerinti kapcsolattartást tartsa be. Az apát csupán figyelmeztette, hogy a kapcsolattartások során törekedjen a gyermek megfelelõ biztonságos felügyeletérõl. 1999 szeptemberében felkérte a pszichiátert a gyermek vizsgálatára, de nem tért ki arra, hogy vizsgálata során a gyermeket ért esetleges szexuális inzultust is

próbálja felderíteni. Erre vonatkozólag a rendõrségtõl is csak decemberben kért tájékoztatást. A konkrét esetben nem bizonyosodott be az, hogy a gyermeket szexuálisan bántalmazták volna. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ilyen cselekményre utaló információkat a gyámhivatal figyelmen kívül hagyhatja. A panaszos többször hivatkozott arra, hogy azért nem engedi el az apához a gyermeket, mert az apai kapcsolattartások idején szexuálisan bántalmazzák. Célszerû lett volna már az elsõ, a gyermek bántalmazására utaló jelzésnél ezt a szülõkkel tisztázni, esetleg szakértõ segítségét igénybe venni. A gyámhivatal a büntetõ-feljelentésrõl való tudomásszerzés után is csak mintegy hat hónappal kért tájékoztatást a rendõrségtõl. A szülõk közötti konfliktus rendezéséhez mindenképpen szükséges lett volna a gyermekjóléti szolgálat szakembereinek segítségét igénybe venni. A gyermekvédelmi törvény szerint ez a gyermekjóléti szolgálat egyik alapfeladata. Munkájuk eredménytelensége esetén a gyermeket védelembe kellett volna venni. A védelembe vételi határozatban a szülõk számára magatartási szabályokat írhattak volna elõ. A gyámhivatal szülõk közötti egyezség létrehozására irányuló kísérleti formálisak és eredménytelenek voltak. Sem a panaszos figyelmeztetésével, sem a pénzbírság kiszabásával nem értek el eredményt. Az illetékes jegyzõ csak a megyei gyámhivatal felkérésére — a panaszos országgyûlési biztoshoz benyújtott beadványának vizsgálatával összefüggésben — jelezte a gyermek veszélyeztetettségét a gyermekjóléti szolgálatnak. Jelzése ekkor már elkésett volt, hiszen a gyermek apja ekkorra már lemondott a gyermekével való közvetlen kapcsolattartásról, a továbbiakban már csak tájékoztatást kért a gyermek sorsának alakulásáról.

Az idõmúlásra tekintettel az általános helyettes a vizsgálatot lezáró 2001. július 17-i jelentésében a konkrét ügyben ajánlást nem tett. A gyermekek megfelelõ testi, lelki fejlõdése és családi kapcsolathoz való jogának érvényesülése érdekében felhívta a kiskunhalasi gyámhivatal figyelmét, hogy ha a jövõben kapcsolattartási ügyek konfliktus kezeléséhez vegyék igénybe a gyermekjóléti szolgálat segítségét. Ha az alapellátásban a családnak nyújtott segítség eredménytelen, fontolják meg a gyermek védelembe vételének szükségességét. Amennyiben a tudomásukra jut, hogy a gyermek bármilyen jellegû bántalmazása miatt feljelentést tettek haladéktalanul vegyék fel a kapcsolatot az eljáró nyomozóhatósággal.

OBH 4573/1999.

Nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásságot, ha a fogva tartott az elvégzett munkájáért a minimálbérnél alacsonyabb díjazásban részesül.

A Szegedi Fegyház és Börtönben fogva tartott panaszos sérelmezte, hogy az Alföldi Bútorgyártó Kft.-nél végzett munkájáért a minimálbérnél jóval alacsonyabb összeget kap. A kft. semmilyen szerzõdést nem köt az elítéltekkel.

Az országgyûlési biztos a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és az egyenlõ munkáért egyenlõ bérhez való jogot érintõ visszásság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendelt el.

A panaszos 1999. márciustól októberig állt alkalmazásban az Alföldi Bútorgyártó Kft. székösszeállító üzemében. Egy hónapig összeszerelõ munkakörben, betanulóként 22,70 Ft-os óradíjért foglalkoztatták, ezt követõen pedig óránként 38 Ft-ban állapították meg a munkadíját, amit júniusban 40 Ft-ra emeltek.

Az igazságügy-miniszter tájékoztatása szerint az elítélteknek a büntetés-végrehajtás keretében való foglalkoztatása nem a Munka Törvénykönyve által szabályozott munkaviszonynak minõsül. Az elítélt ugyanis a büntetés-végrehajtásról szóló jogszabályok alapján köteles a számára kijelölt munkát elvégezni, ennélfogva közte és a munkáltató között nem jöhet létre szabad elhatározáson alapuló munka- vagy megbízási szerzõdés. A fogva tartottak munkáltatásának célja az elítélt testi és szellemi erejének fenntartása, szakmai gyakorlat megszerzésének, illetve fejlesztésének biztosítása, valamint a szabadulás után a társadalomba való beilleszkedés elõsegítése. Az elítélt a munkájáért nem munkabért, hanem munkadíjat kap, amit — az általános bérezési elveket figyelembe véve — a teljesítmény, a ledolgozott idõ, illetve ezek kombinációja alapján kell megállapítani. A teljes munkaidõben foglalkoztatott elítélt havi alapmunkadíjának — a 6/1966. (VII. 12.) IM rendelet értelmében — el kell érnie a minimálbér egyharmadát. A munkadíj mértéke azért kisebb a munkabérnél, mert azt az elítélt a bv. által nyújtott természetbeni ellátáson felül kapja. Az elítélt az általa végzett munkáért megkapta a jogszabályban elõírt összeget.

Az országgyûlési biztos 2001. május 8-án lezárt vizsgálata során nem tárt fel alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásságot. Az Alkotmánybíróság az 50/1996. (X. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy alkotmányellenes megkülönböztetés csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben levõ személyek közt tesz a jogalkotó olyan különbséget, mely alapjogsérelmet okoz, illetve azzal az egyenlõ méltóság alkotmányos követelményét sérti. A fogva tartottak jogi helyzete azonban lényegesen eltér a szabad munkavállalókétól, ezért munkáltatásukra is speciális szabályok vonatkoznak.

OBH 4578/1999.

A fogva tartott öngyilkossági kísérlete — amellyel más intézetbe szállítását akarja megakadályozni — fegyelmi vétséget valósít meg, ezért a megfelelõ orvosi ellátást követõen kiszabott magánelzárás nem sérti a legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jogát.

A panaszos védõügyvéd beadványában vitatta természet elleni fajtalanság és más bûncselekmények miatt elõzetesen letartóztatott védence — P. R. — fogva tartásának indokoltságát. Sérelmezte, hogy öngyilkossági kísérletét követõen megbilincselve szállították másik büntetés-végrehajtási objektumba, illetve cselekménye miatt fegyelmi határozattal magánzárkába helyezték. A panasz alapján az országgyûlési biztos vizsgálatot rendelt el a jogbiztonság, valamint a legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja miatt és tájékoztatást kért a büntetés-végrehajtás országos parancsnokától.

P. R. elõzetes letartóztatását a Fõvárosi Büntetés-végrehajtási Intézet Gyorskocsi utcai objektumában töltötte. Az intézet vezetése a zsúfoltság miatt úgy döntött, hogy átszállítják a Fõvárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. sz. objektumába. P. R. a szállítás napján bal alkarját borotvapengével kb. 3 cm hosszban megsebezte. A szándékos önkárosító cselekményt elismerte, nyilatkozatát két fogva tartott tanúként igazolta. Sebének ellátását követõen átszállították a másik objektumba.

A cselekmény miatt az intézet parancsnoka fegyelmi eljárást rendelt el. A vizsgálat megállapította, hogy a sérülést P. R. szándékosan okozta, és ezzel fegyelemsértést követett el. A fegyelemsértés miatt négy nap magánelzárással sújtották. A határozat tartalmazta, hogy fellebbezéssel fordulhat a büntetés-végrehajtási bíróhoz. P. R. a fenyítés ellen nem fellebbezett, a magánelzárást — orvosi vizsgálatát követõen — végrehajtották.

A védõ védence ügyében több beadványt küldött az intézet parancsnokának. Beadványaira csak késedelmesen kapott írásbeli választ. A késedelem okát a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka kivizsgáltatta és intézkedett a hasonló esetek elkerülése érdekében. Utasítására az intézet parancsnoka — tekintettel arra, hogy a védõ és védence szóban megfelelõ tájékoztatást kapott — figyelmeztetésben részesítette a mulasztást elkövetõ bv. tisztet.

A szabadságvesztés és az elõzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet alapján az elõzetes letartóztatott más intézetbe szállításáról való döntés az ügyészség, illetve a bíróság hatáskörébe tartozik. Az átszállítás ellen P. R. azért tiltakozott, mert a másik intézetben lévõ meg nem nevezett fogva tartottak részérõl atrocitásokra számított. Kérelmére tájékoztatták az elhelyezési lehetõségekrõl, valamint az esetleges személyi problémáinak elõterjesztési lehetõségeirõl. A támadások elkerülése érdekében egyszemélyes zárkában helyezték el.

P. R. önkárosító cselekménye a testi épségét veszélyeztette, de azt nem öngyilkosság szándékával, hanem az átszállítás elleni tiltakozásként, illetve annak akadályozására követte el. Cselekménye sértette az intézet rendjét is, ezért fegyelmi felelõsségre vonása indokolt és jogszerû volt. Az eljárás során a fegyelmi eljárás rendjére vonatkozó szabályokat betartották, a kiszabott fenyítés arányban volt a fegyelemsértés súlyával, a fogva tartott tájékoztatást kapott a jogorvoslat lehetõségérõl. A fenyítés ideje alatt megfelelõ orvosi felügyelet alatt állt.

Az intézkedések nem sértették a fogva tartott alkotmányos jogait. A védõ beadványaira adott írásbeli válaszadás késedelme nem volt jelentõs, az országos parancsnok intézkedését követõen a mulasztás elkövetõjének felelõsségét megállapították és a sérelmet orvosolták.

A fentiek alapján az országgyûlési biztos alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot nem állapított meg, ezért a vizsgálatot 2001. április hónapban lezárta.

OBH 4605/1999.

Súlyos visszásságot okoz a jogbiztonság követelményével összefüggésben a büntetés-végrehajtási intézet eljárása, ha az intézet parancsnoka határozatlan tartamú, jogkorlátozó intézkedéseket rendel el a fogva tartottak bizonyos csoportjával szemben.

A Szegedi Fegyház és Börtönben fogva tartott panaszos meghatalmazott védõje sérelmezte, hogy ügyfelét 1999. szeptember 15-én — minden magyarázat, indoklás nélkül — egyszemélyes zárkába helyezték, és rendkívül szigorú — a különleges biztonságú körlet elõírásainak megfelelõ — biztonsági intézkedéseket alkalmaztak vele szemben. Ennek keretében megvonták tõle a sportolás és a tanulás lehetõségét, a megkezdett tanfolyamokat nem fejezhette be, sem istentiszteleten, sem szabadidõs-közösségi programban egyáltalán nem vehetett részt. Megszigorították a hozzátartozókkal való kapcsolattartása feltételeit, valamint mind a szabad levegõn tartózkodás, mind a beszélõre való elõállítás, illetve telefonálás alkalmával megbilincselték. A panaszost egy hónap múlva a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönbe szállították át, mellyel összefüggésben — az ügyvédnõ szerint — felmerült a bûncselekmény gyanúja is.

Az országgyûlési biztos a jogbiztonság elvét és a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalmát érintõ visszásság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendelt el. A IV. biztonsági csoportba sorolt panaszos 1999. szeptember 15-én egyszemélyes zárkába került. Az egyszemélyes körletrész mûködésének szabályait az intézet-parancsnok 1999. szeptember 17-én kiadott intézkedése rögzítette. Eszerint a körletrészre a IV. biztonsági csoportba sorolt fogva tartottak közül — egyéni, parancsnoki elbírálás alapján — azok az elítéltek kerülhetnek, „akiknek elõélete, elkövetett

bûncselekménye, büntetési ideje, illetve viselkedése miatt okkal lehetet arra következtetni, hogy az intézet rendjét súlyosan sértõ cselekményt, szökést követ el, saját vagy mások életét, testi épségét sértõ vagy veszélyeztetõ magatartást fog tanúsítani vagy ilyen cselekményt már elkövetett." A fogva tartottak egyszemélyes zárkába helyezésérõl való rendelkezést — nevelõi és pszichológusi vélemény alapján — kéthavonta felülvizsgálják.

A bv. országos parancsnokának tájékoztatása szerint a hosszú büntetést töltõ fogva tartottakkal kapcsolatos helyi problémák megoldása és az intézet biztonságának javítása érdekében döntöttek az egyszemélyes körletrész kialakításáról, illetve az ún. rotációs szállítási módszer bevezetéséröl. Ezáltal egyes, a büntetés-végrehajtás szempontjából potenciálisan veszélyes fogva tartottakat folyamatosan az ország különbözõ fegyházfokozatú bv. intézeteibe szállítják át. A panaszossal szemben mindkét intézkedés alkalmazása indokolt volt. Átszállítását követõen felmerült a gyanú, hogy az intézkedést egy bv. alkalmazott személyes okból kezdeményezte. A Csongrád Megyei Ügyészségi Nyomozó Hivatal 1999 novemberében büntetõeljárást indított az ügyben.

Az országgyûlési biztos 2000 decemberében az OBH 4724/1999. számú jelentésében már megvizsgálta a Szegedi Fegyház és Börtön egyszemélyes körletrészén fogva tartottak helyzetét, és megállapította, hogy az egyszemélyes körletrészen elhelyezhetõ fogva tartottak köre megegyezik a különleges biztonságú körletre helyezhetõ elítéltekével. A körletrész mûködésének szabályozása is alapvetõen a 6/1996. (VII. 12.) IM rendeletben meghatározott különleges biztonságú körletre vonatkozó elõírásokból indul ki, ugyanakkor nem biztosítja minden tekintetben a szükséges garanciákat. Az IM rendelet alapján, az intézet biztonságának fenntartása érdekében a parancsnok elrendelheti, hogy az elítélt látogatójával rácson keresztül vagy zárt fülkében beszélhessen, továbbá dönthet a fogva tartott mozgását korlátozó eszköz — bilincs — alkalmazásáról is. A parancsnoki intézkedés ugyanakkor kimondja, hogy „az egyszemélyes körletrészen való elhelyezés nem jelenthet fegyelmezõ eszközt, csupán biztonsági intézkedés, ezért az idehelyezett fogva tartottak jogait minden tekintetben biztosítani kell. A speciális fogva tartásnak azonban lehetnek negatív hatásai, amelyeket lehetõség szerint csökkenteni kell." A körletrészre nagyon szigorú biztonsági elõírások vonatkoznak, mind a fogva tartottak mozgatását, egymással való érintkezését, mind a külvilággal való kapcsolattartását illetõen. A fogva tartott az intézetben folyó kulturális, vallási, szabadidõs és sporttevékenységekben nem vehet részt — a napi egyórás séta kivételével —, gyakorlatilag nem hagyhatja el a zárkáját, annak berendezési tárgyaihoz nem férhet hozzá. A zárka berendezési tárgyai azonosak a különleges biztonságú zárka felszerelésével.

Az országgyûlési biztos a korábbi jelentésére figyelemmel a 2001. január 15-én lezárt vizsgálata során megállapította, hogy az egyszemélyes zárkákat tartalmazó körletrész kialakítása a Szegedi Fegyház és Börtönben — melynek keretében az elítéltek meghatározott csoportjára nézve a bv. intézet parancsnoka írt elõ határozatlan idõtartamú, jogkorlátozó intézkedéseket — visszásságot okoz a jogállamiság és a belõle levezethetõ jogbiztonság elvével összefüggésben. A bv. intézetek parancsnokai az IM rendelet alapján jogosultak az intézetben különleges biztonságú körletet kialakítani, valamint egyes fogva tartottakat ilyen körletre helyezni; nincs hatáskörük azonban egyéb, a jogszabályokban nem szereplõ biztonsági célú elkülönítésröl rendelkezni. A Szegedi Fegyház és Börtön parancsnokának intézkedése olyan elõírásokat tartalmaz, amelyek közvetlen kihatással vannak az állampolgárok jogaira és kötelezettségeire, így azokat csakis jogszabályban lehet rögzíteni.

Az országgyûlési biztos ezért ajánlást tett az igazságügy-miniszternek, hogy amennyiben szükségesnek tartja, rendeletben szabályozza az egyéb, biztonsági célú elkülönítés alkalmazásának feltételeit. Az igazságügy-miniszter tájékoztatta a biztost, hogy az országos parancsnok haladéktalanul intézkedett a helyi intézkedés hatályon kívül helyezése és a jogszabálysértõ gyakorlat megszüntetése iránt, továbbá új parancsnoki intézkedést adott ki a biztonsági elkülönítés részletszabályainak egységes meghatározása érdekében.

A Csongrád Megyei Fõügyészség által megküldött iratokból megállapítható, hogy a panaszos Sátoraljaújhelyre való átszállítására a BVOP rendelkezése nyomán jogszerûen került sor, ezzel kapcsolatban alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásságot a biztos nem tárt fel.

OBH 5833/1999.

Nem hozható alkotmányos joggal összefüggésbe, ha a szabálysértési hatóság az eljárást a feljelentés visszavonását követõen megszünteti, ha a visszavonást nem az eljáró önkormányzati köztisztviselõ jogellenes magatartása okozza.

A panaszos a Pilisvörösvári Polgármesteri Hivatal „törvénytelen, összefonódásokkal terhelt, szövevényes" ügyintézését sérelmezte. Kifogásolta az ügyben eljáró ügyintézõ magatartását, aki véleménye szerint nem volt „pártatlan". Az országgyûlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének alapos gyanúja miatt indított vizsgálatot, melynek során közigazgatási hivatal vezetõjétõl kért tájékoztatást a panaszos ügyének elbírálásáról. Felkérte a polgármesteri hivatal szabálysértési elõadójának magatartásával kapcsolatban az álláspontjának kifejtésére. A hivatalvezetõ arról értesítette a biztost, hogy a közigazgatási hivatal már két alkalommal folytatott vizsgálatot az ügyben. Eszerint a panaszos az öröklés útján megszerzett ingatlanát nem használta életvitelszerûen, így az évek óta lakatlanul áll, és gondozatlan, elhanyagolt állapotban volt. Az ingatlant csak a szomszédos ingatlannal közös bejáróról

lehetett megközelíteni, de a panaszos a szomszédos ingatlan tulajdonosával és családjával perben állt, és évek óta rossz viszony volt közöttük. A felek vitatták a két ingatlan közötti telekhatárt, mert a szomszédok szerint a panaszos az õ ingatlanrészükre helyezte el a kerítést, és ezzel 6 m^2 területet jogosulatlanul használt. A pert a panaszos elveszítette, mert a bíróság arra kötelezte, hogy a vitatott területet adja vissza a szomszéd birtokába, aminek azonban nem tett eleget.

A panaszos a szomszédja ellen szabálysértési feljelentést tett, melyben a közös bejáratuk eltorlaszolását és bizonyos vasoszlopok, T elemek (vasrácsok) eltûnését állította. A helyszíni szemle alkalmával bebizonyosodott, hogy a bejáraton a szomszéd nem tárolt árut. Az ügyintézõ és a szomszéd megtalálták a vasoszlopokat a panaszos hóval befedett udvarán. Ezek már elrozsdásodott állapotban voltak és használati értéket nem képviseltek. Az iratok tanúsága szerint a panaszos visszavonta a feljelentését. Ingatlanát 2000 tavaszán eladta, a házat azóta a tulajdonos elbontotta, és újat épített helyette.

A közigazgatási hivatal mindkét ellenõrzése során vizsgálta az eljáró ügyintézõ magatartását. Az ügyintézõ határozottan cáfolta a panaszos által sérelmezett lekezelõ bánásmódját, és az ügyben a panaszosnak hátrányt okozó elfogultságát. A vizsgálat egyéb adatai sem támasztották alá az ügyintézõnek a panaszos által kifogásolt magatartását.

A közigazgatási hivatal vezetõje a vizsgálatok alapján megállapította — amivel az országgyûlési biztos is egyetértett —, hogy a pilisvörösvári polgármesteri hivatal eljárásában mulasztás nem történt. A Pest Megyei Közigazgatási Hivatal által lefolytatott vizsgálat és a tényállás teljes körû feltárását követõen az országgyûlési biztos arra a következtetésre jutott, hogy a polgármesteri hivatal eljárása a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben nem okozott visszásságot, ezért a 2001. február 28-án kelt jelentésében az eljárást megszüntette.

OBH 5919/1999.

A gyermek jogairól szóló törvény rendelkezéseit, ezáltal a jogbiztonsággal összefüggõ visszásságot okoz a rendõrség, ha gyermekeket elõállítanak és büntetõeljárásban a törvényes képviselõ jelenléte nélkül hallgatják ki.

A panaszos azért fordult az országgyûlési biztoshoz, mert gyermekkorú fiát a Gödöllõi Rendõrkapitányságra elõállították, és bûncselekmény alapos gyanúja miatt szülõi jelenlét nélkül kihallgatták. A panasz alapján az országgyûlési biztos a jogbiztonság, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el és a Gödöllõi Rendõrkapitányságtól beszerezte az ügy iratait.

A tényállás szerint Csömörön leégett egy épülõfélben lévõ családi ház tetõszerkezete. A tûzoltóság megállapította, hogy a tüzet két iskoláskorú fiú szándékos gyújtogatása okozta. A beszerzett adatok alapján a csömöri Általános Iskolából elõállították a gyermekkorú tanulókat. A rendõrök a két fiút a Gödöllõi Rendõrkapitányságra vitték. A szülõk távollétében a Bûnügyi Osztály vezetõje eseti gondnok kirendelését kérte a gyámhivataltól. A kirendelt gondnok jelenlétében a gyermekkorúakat meghallgatták. Mindketten elismerték és egybehangzóan elmondták, hogy a tüzet õk okozták, amikor a lakatlan ház padlásterében gyufával játszottak. A meghallgatást követõen a fiúkat visszavitték Csömörre — kérésüknek megfelelõen — az iskolájukhoz. A nyomozást büntethetõséget kizáró ok (gyermekkor) miatt megszüntették.

A szülõk panasszal éltek a rendõrkapitányságon az intézkedés ellen. Sérelmezték, hogy gyermekeiket a távollétükben hallgatták meg, illetve azt, hogy bántalmazással, fenyegetéssel bírták rá õket a cselekmény beismerésére. A bántalmazás miatt feljelentést tettek. A Pest Megyei Ügyészségi Nyomozó Hivatal a Btk. 227. §-ba ütközõ kényszervallatás bûntettének gyanúja miatt nyomozást rendelt el. A Gödöllõi Rendõrkapitányság vezetõje — a rendõrségrõl szóló 1994. évi XXXIV. törvény 93. § (2) bekezdésére tekintettel — vizsgálatot rendelt el. A vizsgálat eredményeként a panaszt elutasította. A szülõk fellebbezésére a Pest Megyei Rendõr-fõkapitányság vezetõje a Gödöllõi Rendõrkapitányság határozatát megsemmisítette, és új eljárást rendelt el. A megismételt eljárásban a rendõrkapitány a panaszt elbírálás végett megküldte a Gödöllõi Városi Ügyészségnek. Az ügyészség az elõállítás tekintetében helyt adott a panasznak. Álláspontjuk szerint a gyermekkorúak által elkövetett tényállásszerû cselekmény — alany hiányában — nem bûncselekmény, így nem lett volna mód az elõállításukra sem. Meghallgatásukkal kapcsolatban ugyanakkor megállapították, hogy az a törvényi elõírásoknak megfelelõen történt, mivel a meghallgatás — a törvényes képviselõk sikertelen értesítését követõen — a gyámhatóság által kirendelt gondnok jelenlétében történt.

A kényszervallatás miatt elrendelt nyomozást a Pest Megyei Ügyészségi Nyomozó Hivatal — mivel nem volt megállapítható a bûncselekmény elkövetése — megszüntette.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a kapitányság rendõrei az elõállítással megsértették a rendõrségrõl szóló törvény, továbbá a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény rendelkezéseit, ezáltal a jogbiztonsággal összefüggõ visszásságot okoztak. Tekintettel arra, hogy az ügyészi szervek intézkedései a keletkezett jogsérelmet részben orvosolták, az ügyben ajánlást nem tett,

azonban 2001 júniusában kelt jelentésében felhívta a Pest megyei rendõrfõkapitány figyelmét, hogy a hasonló esetek elkerülése érdekében a kiskorúakat érintõ eljárásokban fordítson megkülönböztetett figyelmet a jogszabályi elõírások betartatására.

5.2. A 2000-ben iktatott panaszok

OBH 282/2000.

A tulajdonhoz, az egészséges környezethez és a panaszhoz való joggal összefüggésben okozott visszásságot az önkormányzat a késedelmes eljárással, mert a vízrendezés és a csapadékvíz-elvezetés megoldatlansága, illetve a beruházás elhúzódása miatt a település épületeinek állaga, az idõjárástól függõen idõrõl idõre veszélybe került.

A panaszos azért fordult az országgyûlési biztoshoz, mert sérelmezte az önkormányzat eljárását a csapadék- és belvíz-elvezetési ügyében.

A vizsgálat az Alkotmányban biztosított panaszhoz, tulajdonhoz és egészséges környezethez való jog megsértésének gyanúja miatt indult.

A belvíz- és csapadékvíz-elvezetés hiányosságaival kapcsolatban több településrõl érkezett panasz. Az országgyûlési biztos már az OBH 5923/1999. számú ügyben felkérte az Országos Vízügyi Fõigazgatóság vezetõjét annak kivizsgálására, hogy az országos vízügyi felügyelet a feladat ellátását hogyan ellenõrzi, illetve annak elmaradása esetén milyen intézkedéseket tett. Az országos képet adó jelentésben a biztos több kezdeményezést, ajánlást tett a települési önkormányzatoknak és a regionális vízügyi igazgatóságoknak, illetve a feltárt visszásságok megoldása érdekében a miniszterelnökhöz fordult.

A gödi önkormányzatot érintõ vizsgálatban a korábbi jelentéssel egybehangzóan rámutatott, hogy az 1990. LXV. törvény az önkormányzatok feladataként határozta meg a vízrendezést, a csapadékvíz-elvezetést és a csatornázást. A vízgazdálkodási törvény emellett az önkormányzatok feladatai között említi a vízkár elhárítását is.

A vizsgálat megállapította, hogy Göd Város Önkormányzata a feladatának eleget kívánt tenni, a beruházást megkezdte, és a rendelkezésére álló anyagi lehetõségekhez mérten az folyamatban is van. A vizsgálat azt is megállapította, hogy a panaszos a beadványaira késve kapott választ. A közérdekû bejelentésekrõl, javaslatokról és panaszokról szóló törvény az eljárási határidõ szempontjából nem olyan szigorú, mint az államigazgatási eljárásról szóló törvény, de ha 30 napon belül a panasz érdemben nem válaszolható meg, úgy annak okairól, és a válasz várható idõpontjáról kell a panaszost értesíteni.

A vizsgált ügyben ez nem történt meg, ezért az országgyûlési biztos megállapította, hogy a késedelmes eljárás az Alkotmányban deklarált panaszhoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott. A vízrendezés és a csapadékvíz-elvezetés megoldatlansága, illetve a beruházás elhúzódása az Alkotmányban garantált tulajdonhoz való joggal összefüggésben visszás helyzetet teremtett, mivel az épületek állaga a csapadékos idõjárást követõen idõrõl idõre veszélybe került.

Az országgyûlési biztos felhívta a gödi jegyzõt az eljárási határidõk pontos betartására és betartatására. Felkérte a polgármestert, hogy a belvíz megelõzése érdekében az önkormányzat a megkezdett beruházást — a költségvetés függvényében — a lehetõ legrövidebb idõn belül fejezze be, és a mélyen fekvõ terület csapadékvíz elvezetésére is fordítson fokozott figyelmet.

Az önkormányzat a kezdeményezést elfogadta. Válaszában közölte, hogy a 2001. évi költségvetésükben elkülönített pénzeszközökbõl az érintett terület belvízelvezetõ rendszere elsõbbséget élvez, és arra törekednek, hogy a beruházás az egész településen mielõbb megvalósuljon.

OBH 458/2000.

Nem keletkezik alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság, ha az országos rendõrfõkapitány napirenden tartja az általa is indokoltnak tartott jogszabály-módosítások elõkészítését, majd beterjesztését.

A panaszos vadász és a vadászati jog gyakorlásával, illetve átmeneti szüneteltetése esetén követett kamarai gyakorlattal kapcsolatos sérelmei miatt fordult az országgyûlési biztoshoz. Azt kifogásolta, hogy a Magyar Vadászkamara Komárom-Esztergom megyei területi szerve tájékoztatja a helyi rendõrkapitányságot mindazon vadászati joggal rendelkezõ személyekrõl, akik az adott évben február 28-ig nem váltják ki az éves vadászati jegyüket. Ezen értesítés alapján a rendõrség az érintett személy fegyvertartási engedélyét egyévi idõtartamra visszavonja, és annak visszaadását ismételt elméleti és gyakorlati vizsga eredményes letételéhez köti. Ezzel együtt belügyminiszteri rendelet alapján igazgatási szolgáltatási díjat számolnak fel a fegyvertartási engedély meghosszabbítása címén.

Az országgyûlési biztos a jogbiztonság, a hátrányos megkülönböztetés tilalma sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el. A panasz mellékletei között szerepelt az ORFK Közbiztonsági Fõigazgatóság Igazgatásrendészeti Fõosztály

Rendészeti Osztályának állásfoglalása, amely a hivatkozott BM rendeletre figyelemmel nem látott lehetõséget a sérelem orvoslására.

Az országgyûlési biztos megkeresésére a Földmûvelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium közigazgatási államtitkára is hasonlóan válaszolt. A kifogásolt eljárás megváltoztatására csak a fegyvertartást szabályozó 115/1991. (IX. 10.) Korm. rendelet módosításával látott lehetõséget.

Az országos rendõrfõkapitány szerint a fegyvertartási engedélyek megújításával kapcsolatos gyakorlattal a Belügyminisztérium egyetértett és az ORFK gyakorlatát az ügyészség elfogadta. Elismerte azonban, hogy a 14/1991. (X. 31.) BM rendeletben nem egyértelmû az engedélyek megújításáért fizetendõ díj megállapítása. A megújítás végrehajtásánál a fegyverek számától függ a fizetendõ díj összege, a fegyverek jellegétõl pedig a hatáskör megállapítása.

A rendõrség által felismert ellentmondásra, illetve értelmezési nehézségre tekintettel az országos rendõrfõkapitány iránymutatást adott ki, amely egyértelmûvé tette, hogy mely típusú fegyver tartásának megújítását mely rendõri szervnél kell kérni. Ez kiegészült a 174—29/1997. számú Módszertani Útmutató VI. fejezetével. Mindkét okmány a 242/1996. (XII. 27.) Korm. rendelettel módosított 115/1991. (IX. 10.) Korm. rendelet egységes értelmezésére és végrehajtására szolgál. Tényként kell elfogadni, hogy a fegyvertartási engedély visszavonásával és a fegyver szállításával, majd huzamosabb ideig történõ tárolásával kapcsolatban a rendõrségnek komoly anyagi terhei származnak. Nem kifogásolható az a gyakorlat, hogy ezt a költséget áthárítják az ügyfelekre.

Az országgyûlési biztos egyetértett az országos rendõrfõkapitánnyal abban, hogy a 14/1991. (X. 31.) BM rendelet módosításra szorul, és elfogadta azt az érvet, hogy azzal meg kell várni a készülõ fegyvertörvényt. Annak várhatóan több újszerû és az eddigieknél szigorúbb rendelkezése lesz, ezért a végrehajtása tárgyában készülõ jogszabályoknak azokhoz kell igazodniuk. A vizsgált területet egyébként a rendõrség folyamatosan figyelemmel kíséri. Ezt bizonyítja a 6/1999. számú ORFK intézkedés, amely a jelentõs kárt okozó orvvadászatot hivatott visszaszorítani. Az országgyûlési biztos visszásságot nem állapított meg, de felhívta az országos rendõrfõkapitány figyelmét, hogy változatlanul tartsa napirenden az általa is indokoltnak tartott jogszabály-módosítások elõkészítését, majd beterjesztését. Az új jogszabályok kerüljék a kifogásolt ellentmondásokat és értelmezési nehézséget okozó pontatlanságokat. Ennek érdekében a jelenleg alkalmazott Módszertani Útmutató hasznos anyaga is kerüljön a jogszabályba.

OBH 481/2000.

Nem okoz a jogállamiságból fakadó jogbiztonsággal összefüggésben visszásságot a képviselõ-testület, ha árhatósági hatáskörében rendelkezésre állási díjat vezet be.

A panaszos az országgyûlési biztoshoz írott levelében sérelmezte, hogy a Nagykovácsi Vízközmû Kft. rendelkezésre állási díjat vezetett be. Kifogásolta annak mértékét és azt is, hogy az új szolgáltató a fogyasztók hozzájárulása nélkül vette át a szolgáltatást, pedig lehet, hogy a lakosság szívesebben maradt volna az elõzõ szolgáltatónál, mivel az nem alkalmazott rendelkezésre állási díjat. Panaszolta még, hogy az ingatlant õsztõl tavaszig nem is használja, a rendelkezésre állási díjat azonban erre az idõre is fizetnie kell.

Az országgyûlési biztos a jogbiztonság sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A szolgáltatást 1998. december 31-ig az Érd és Térsége Vízközmû Kft. nyújtotta, majd azt a Nagykovácsi Vízközmû Kft. vette át. Az önkormányzat ekkor vezette be a rendelkezésre állási díjat.

A rendelkezésre állási díjat kifogásoló panaszokkal az országgyûlési biztosok már több alkalommal foglalkoztak (OBH 5673/1999., 4090/1999., 3667/1999.), ezért a biztos ezen ügy elbírálása során is irányadónak tartotta a jelentések megállapításait. A rendelkezésre állás lényege az, hogy a szolgáltató a ténylegesen elhasznált víz mennyiségétõl, idõbeli megoszlásától függetlenül felel azért, hogy a fogyasztót a víz használatában semmi se akadályozza. A szolgáltatás lényege, hogy a fogyasztó saját döntésétõl függõen, bármikor hozzájuthat a vízhez, holott annak tényleges igénybevételét egy sor olyan körülmény befolyásolja, amelyhez szakértelem, felszereltség, munkaerõ szükséges, ezekkel pedig a fogyasztó nem rendelkezik. A fogyasztónak is költségeket jelentene a „rendelkezésre állás” mint szolgáltatás által lefedett tevékenységek biztosítása, ha arról maga próbálna gondoskodni. Tehát a vízszolgáltatáshoz, de minden egyéb közüzemi szolgáltatáshoz kapcsolódnak olyan tevékenységek, munkafolyamatok, melyeket akkor is el kell végezni, ha a fogyasztó éppen nem veszi igénybe a szolgáltatást, pontosan azért, hogy a fogyasztónak az állandó igénybevétel lehetõségét a szolgáltató biztosíthassa.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy nem okoz alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot a képviselõ-testület, ha árhatósági hatáskörében rendelkezésre állási díjat vezet be.

A panaszos sérelmezte azt is, hogy túl magas a rendelkezésre állási díj mértéke. Ezen pontnál a panaszos arra kérte az országgyûlési biztost, hogy egy árhatóság által, önkormányzati rendeletben megállapított díj mértékét vizsgálja felül. Az elemzés során a biztos megállapította, hogy erre nincs hatásköre.

A vizsgált esetben 1999. január 1-jéig az Érd és Térsége Vízközmû Kft. látta el a szolgáltatói feladatokat, majd a szerzõdést az önkormányzat felmondta, és ettõl fogva a Nagykovácsi Vízközmû Kft. látja el vízzel a települést.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény alapján az egészséges ivóvíz biztosítása a helyi önkormányzat feladata és nem a lakosságé. A panaszos figyelmen kívül hagyta azt, hogy a víziközmû lakossági részvétellel történõ megépítése nem jelenti azt, hogy a beruházás után a szolgáltatás szabályozásában is részt kellene vennie, ezért a beadvány ezen részét mint nyilvánvalóan alaptalant a biztos elutasította.

Az elemzés annak megállapítására is irányult, hogy a panaszos fordult-e a szolgáltatóhoz panasszal annak érdekében, hogy számoljon el a beszedett rendelkezésre állási díjak sorsával. Az adatgyûjtés során az országgyûlési biztos megállapította, hogy a panaszos nem fordult a szolgáltatóhoz a helyzet tisztázása érdekében, így a jogorvoslati lehetõségét nem merítette ki, ezért az országgyûlési biztos a hatásköre hiányát állapította meg, és a panaszt 2001. január 10-én elutasította.

OBH 493/2000.

Az ifjúság kiemelt védelemhez, valamint a gyermek megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéshez fûzõdõ jogával összefüggõ visszásságot okoz, ha a fogyatékos gyermeket csak hosszú idõ múlva tudják állapotának megfelelõ intézménybe helyezni.

A Budapest XVI. kerület gyámhivatalának vezetõje kifogásolta, hogy egy gyermekotthonban élõ középsúlyos értelmi fogyatékos gyermeket a kijelölt intézmények helyhiányra hivatkozva nem fogadtak. A panaszos a konkrét üggyel más hasonló sorsú gyermekek elhelyezési problémájára is fel akarta hívni a figyelmet.

Az országgyûlési biztos a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez, valamint az ifjúság védelméhez való alkotmányos joga sérelmének gyanúja miatt 2000 januárjában vizsgálatot indított, és az üggyel kapcsolatban tájékoztatást kért az illetékes fõpolgármester-helyettestõl.

A gyermekvédelmi gondoskodásban élõ gyermekrõl a 4. sz. Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértõi Bizottság megállapította, hogy a kiskorú nem oktatható, de képezhetõ, ezért a gondozási helyének megváltoztatását, fogyatékosok ápoló-gondozó intézetében történõ képzését javasolták. A bizottság és a gyám gondozási helynek három alkalmas intézményt is javasolt, de azok vezetõi jelezték, hogy a gyermeket helyhiány miatt nem tudják fogadni.

A fõpolgármester-helyettes 2000 januárjában arról tájékoztatta a gyámhivatalt, hogy a fõváros egészségügyi gyermekotthonaiban nincs a gyermek korának, nemének és állapotának megfelelõ férõhely, de várhatóan még az elsõ félévben elhelyezést tudnak biztosítani a számára. A gyermeket a gyámhivatal 2000 júniusában az állapotának megfelelõ intézménybe elhelyezte.

A fõpolgármester-helyettes tájékoztatása szerint a fõváros egészségügyi gyermekotthonaiban a tárgyi és személyi feltételek a kiskorú fogyatékosok ellátásának felelnek meg, de a gondozottak több mint ötöde tizennyolc éven felüli. Csak ritkán szabadulnak fel férõhelyek. A megfelelõ otthonba történõ továbbhelyezésük súlyos nehézségekbe ütközik, mivel a fogyatékos gondozottak ellátását biztosító Fõvárosi Önkormányzati intézmények a fõvárostól távol mûködnek. Ezeknek az intézményeknek a befogadóképessége igen korlátozott, ezért a fenntartó a létszámbõvítést, az intézmények Budapesthez közelebbi elhelyezését tûzte ki célul. A Fõvárosi Önkormányzat a fogyatékos emberek ápolását, gondozását biztosító intézmények létszámát folyamatosan bõvíti, mûködési körülményüket javítja. Ezen igyekezetüket azonban a rendelkezésre álló anyagi lehetõségek erõsen befolyásolják, korlátozzák.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a fogyatékos kiskorú elhúzódó elhelyezése a gyermek testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez, valamint az ifjúság védelméhez való alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot okozott.

A gyámhivatalok feladatát az átmeneti nevelésbe vett gyermekek elhelyezésével kapcsolatban kormányrendelet szabályozza. A tartósan beteg vagy fogyatékos, beilleszkedési, magatartási vagy tanulási zavarokkal küzdõ, valamint a kora miatt sajátos szükségletekkel bíró gyermek számára olyan gondozási helyet kell kijelölni, amely képes biztosítani a speciális ellátását. A kijelölési kötelezettség azonban nem eredményezi automatikusan a gyermekek megfelelõ elhelyezését. A szociális törvény hatálya alá tartozó egészségügyi gyermekotthonban elhelyezést a szakértõi és rehabilitációs bizottság szakvéleménye és a beutaló határozat alapján csak üres férõhelyekre biztosítanak. A gyámhivatal köteles a gyermek sajátos szükségleteinek megfelelõ gondozási helyet kijelölni, az érintett intézmény azonban csak üres férõhely esetén tudja a gyermeket fogadni. A jogszabály szerint, ha az ellátásra vonatkozó igény a beutaló határozat megküldését követõen férõhely hiányában nem teljesíthetõ, az intézményvezetõ nyilvántartásba veszi a jogosultat, és a beérkezés sorrendjében gondoskodik az elhelyezésérõl. Az egészségügyi gyermekotthonok tizennyolc éven felüli gondozottainak megfelelõ otthonba történõ továbbhelyezése sem kötelezettség. A jelenlegi helyzet megváltozása, a férõhelyhiány csökkentése csak a tartósan beteg, fogyatékos kiskorúak sajátos igényeit biztosító intézmények megfelelõ fejlesztésétõl, új férõhelyek kialakításától várható.

A Szociális és Családügyi Minisztérium a gyermekvédelmi törvény tervezett módosításában már egyértelmûvé teszi, hogy a gyermekvédelmi szakellátás keretében biztosított otthont nyújtó ellátás során milyen egészségi és személyiség állapotú gyermeknek kell különleges ellátást, illetve speciális ellátást biztosítani, ezért az országgyûlési biztos jogszabály alkotására vonatkozó ajánlást nem tett. A helyzet javítása érdekében a törvény módosítása mellett

azonban fontosnak tartotta az igények, a jelenlegi lehetõségek és nehézségek pontos ismeretét, valamint az ezekhez kapcsolódó fejlesztési tervek részletes kidolgozását.

Az országgyûlési biztos 2001 augusztusában felkérte a fõpolgármestert, hogy mérje fel, mennyiben és milyen módon biztosított a fõvárosi fogyatékos, tartósan beteg kiskorúak különleges ellátása, milyen arányban várakoznak intézményi elhelyezésre. A feltárt igényekre és a jogszabályi elõírásokra figyelemmel dolgozzon ki koncepciót a tartósan beteg, fogyatékos kiskorúak speciális ellátását biztosító intézmények továbbfejlesztésére.

Felkérte továbbá a szociális és családügyi minisztert, hogy készítsen országos szintû felmérést a tartósan beteg, fogyatékos kiskorúak speciális igényeit biztosító intézményi ellátásról, a várakozók arányáról, a várakozási idõ hosszáról. Tájékoztassa, hogy milyen intézkedéseket kezdeményeznek a feltárt problémák megoldására, és hogyan kívánják a gyermekvédelem és a szociális ellátás területén az önkormányzatok intézményfejlesztési feladatait támogatni, elõsegíteni.

Az érintettek az ajánlásokat határidõben elfogadták. A miniszter a felmérést elkészítette.

OBH 927/2000.

Nem okoz alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot az önkormányzat az általános iskola megszüntetésével, ha elõtte kikéri az érintettek véleményét, és a döntés nem okoz aránytalan terhet a tanulóknak, vagy nem jár az oktatás színvonalának csökkenésével.

A panaszos a zuglói Gárdonyi Géza Általános Iskola szülõi közössége, diákjai és tantestülete nevében fordult panasszal az országgyûlési biztoshoz az önkormányzatnak az iskola megszüntetésével kapcsolatos tervei miatt. Kifogásolta, hogy a döntés során nem vették figyelembe a nagy hagyományokkal rendelkezõ iskola kiemelkedõ teljesítményét és kiegyensúlyozott mûködését. Az iskola kiválasztását sem szakmai, sem anyagi indokok nem igazolják. Kifogásolta még, hogy az önkormányzat az iskolák körzethatárát már februárban, a végleges döntés és a beiratkozások lezajlása elõtt megváltoztatta, és abban a Gárdonyi már nem is szerepelt.

Az országgyûlési biztos a mûvelõdéshez való alkotmányos joggal összefüggõ visszásság gyanúja miatt vizsgálatot indított, és megkereste az önkormányzatot. A válasz szerint a képviselõ-testület az intézmény megszüntetéséről a 129/2000. (III. 10.) számú határozattal döntött, és a határozat végrehajtásáról készített beszámolót a 2000. szeptember 19-i ülésén elfogadta.

Az országgyûlési biztos vizsgálata megállapította, hogy önkormányzat az iskolák körzethatárának megváltoztatásával kijelölte azokat az iskolákat, amelyek kötelesek a tanulókat felvenni, de a szülõk az iskolaválasztási szabadságukkal élve dönthettek másik iskola mellett. Annak megítélésére, hogy valamely tanulónak az iskola megszüntetése okozott-e aránytalan terhet, néha csak utólag van lehetõség, ezért az országgyûlési biztos a következõ tanévre történõ beiratkozásokat is figyelemmel kísérte. Az önkormányzat tájékoztatása szerint a tanulók négyötöde a kerület többi általános iskoláiba, egyházi iskolába vagy hatosztályos gimnáziumba iratkozott be. Többen azonban kerületen kívüli iskolát választottak. Az iskolában folyó testnevelés tagozatos képzést a kerület másik iskolája, a Német Imre Általános Iskola folyamatosan biztosítja.

Az országgyûlési biztos az utólagos ellenõrzés alapján megállapította, hogy az önkormányzat döntése a tanulóknak és szüleiknek nem okozott aránytalan terhet, és ezzel az önkormányzat az eljárásában alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot nem okozott, ezért a vizsgálatot a 2001. május 15-i jelentésével megszüntette.

OBH 1302/2000.

A hivatásos állományú dolgozónak a jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz és a kérelem elõterjesztéshez való jogával összefüggõ visszásságot okoz az elöljárója, ha az írásban benyújtott kérelmét a vezetõ nem írásban bírálja el, és a döntésrõl csak szóban tájékoztatja.

A nemzetbiztonsági hivatal egy hivatásos állományú tagjának panasza alapján az országgyûlési biztos az OBH 5403/1998. számú jelentésében a végzett munka mennyisége és minõsége szerinti jövedelemhez való alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot állapított meg, ezért ajánlásokat tett a polgári titkosszolgálatokat felügyelõ tárca nélküli miniszternek, aki azokat teljesítette. Hivatali munkája során viszont tudomására jutott az ombudsmannak, hogy a korábbi vizsgálata során a panaszos ügyintézõ gépjármûvezetõi engedélyét bevonták, amit késõbb írásbeli kezdeményezésére sem kapott vissza, sõt írásban választ sem kapott kérelmére. Az országgyûlési biztos a jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz, a kérelem vagy panasz elõterjesztéshez való jog, továbbá a diszkrimináció tilalma sérelmének gyanúja miatt hivatalból indított utóvizsgálatot, melynek során a tárca nélküli minisztert felülvizsgálatra kérte fel. A miniszterrõl kapott válasz alapján megállapította, hogy a gépjármûvezetõi engedély iránti kérelem szóbeli elbírálásával, és a döntésrõl adott szóbeli tájékoztatással sérült a jogbiztonság követelménye, továbbá a panaszos tisztességes eljáráshoz és a kérelem elõterjesztéshez való joga.

Az alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot annak ellenére megállapította az ombudsman, hogy a mulasztás nem érintette a kérelem tárgyában hozott döntést, mivel — bár látszólag formai követelmény — fontos tartalmi

elõírásokkal járó jogszabályi rendelkezés az, hogy az érintett kérelmére a jogszabályban meghatározott esetekben írásban kell válaszolni. A biztos rámutatott arra is, hogy nem fogadható el a Nemzetbiztonsági Hivatal eljáró tagjának az a magatartása, hogy a hivatásos állományú dolgozó kérelmére írásban nem, csupán szóban válaszol.

Az országgyûlési biztos a megállapított alkotmányos joggal összefüggõ visszásság ellenére nem tett ajánlást, mivel elegendõnek és megfelelõnek tartotta a polgári titkosszolgálatokat felügyelõ tárca nélküli miniszter saját hatáskörében tett azon intézkedését, hogy felhívta a Nemzetbiztonsági Hivatal fõigazgatójának figyelmét a hasonló mulasztások jövõbeni elkerülésére.

OBH 1814/2000.

A védelemhez való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz a terhelõ és mentõ, valamint a büntetõjogi felelõsséget súlyosító és enyhítõ körülmények megállapítását szolgáló eljárásjogi szabályok megsértése, mivel jelentõs mértékben megnehezíti a terhelt védekezését. A nyomozás indokolatlan elhúzódása és az ügyészi rendelkezések végrehajtásának elmulasztása a jogbiztonság követelményét sérti.

A panaszos sérelmezte, hogy korábbi üzleti partnere feljelentése alapján a rendõrség — elõzetes letartóztatás mellett — megalapozatlan büntetõ eljárást indított ellene. Vállalkozásának iratait lefoglalták, de a védekezését alátámasztó iratok a rendõrségre történt beszállítás során eltûntek.

Az országgyûlési biztos általános helyettese a jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog és a védelemhez való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, és a Budapesti Rendõr-fõkapitányságtól beszerezte az eljárási iratokat.

A panaszos egy társasház lakásainak megvásárlásával kapcsolatos sikertelen üzleti, elszámolási vita után csalás gyanúja miatt feljelentést tett üzlettársa ellen. A nyomozást a BRFK Vizsgálati Fõosztálya megszüntette. A panaszos üzlettársa ugyancsak feljelentést tett a panaszos ellen, különösen nagy értékre elkövetett sikkasztás bûntettének gyanúja miatt. A Budapesti Rendõr-fõkapitányság Gazdaságvédelmi Osztálya házkutatást tartott a panaszos lakásán és irodájában, majd a panaszost elõállították, õrizetbe vették és két nappal késõbb letartóztatták.

A panaszos és védõje kérték az elõzetes letartóztatás megszüntetését. A védõ a kérelemhez csatolta azokat a bizonylatokat, amelyek alkalmasak voltak a gyanúsításban szereplõ kb. 50 millió forint eltulajdonításának cáfolatára. A panaszos elõzetes letartóztatását a Fõvárosi Bíróság megszüntette. A bíróság megállapította, hogy az elõzetes letartóztatás elrendelése óta lefolytatott nyomozás adatai, különösen a becsatolt bizonylatok a sikkasztás bûntettének alapos gyanúját nem támasztják alá. Mivel a bûncselekmény jogi minõsítése enyhébb lett, a bûncselekmény súlya az elõzetes letartóztatás fenntartását nem indokolta. A panaszos sérelmezte, hogy fogva tartása alatt, a rendõrség épülete elõtt, õrizetlenül parkoló gépkocsijának csomagtartójából eltûnt a pilótatáskája, valamint az abban lévõ iratok. Panaszát a BRFK GVO vezetõje a panasztétel után két héttel kivizsgáltatta. A vizsgálat eredményérõl egy hónappal késõbb írásban tájékoztatta a Fõvárosi Fõügyészséget. Az elõállítást végzõ nyomozók jelentései szerint a panaszban leírt táska nem volt a gépkocsiban. A panasz kivizsgálásának eredményérõl a panasztevõt nem értesítették.

A hatóság nem gondoskodott a panaszos felügyelet nélkül maradt gépkocsijának biztonságba helyezésérõl, ezzel megsértette a Be. 94. §-ában meghatározott kötelezettséget. A hatóság azon gyakorlata, hogy az egyes házkutatási helyszíneken feltalált cégiratokat tételes jegyzékbe vétel nélkül, bezsákolva elszállították, és csak hetekkel a gyanúsított letartóztatását követõen vizsgálták át, a panaszos védelemhez való jogát sértette. Az eljárás kezdetén a panaszos és védõje nem rendelkeztek részletes információval a lefoglalt iratokról. A panaszos részére csak két hónappal a letartóztatás elrendelése után vált ismertté, hogy ügyének megítélése szempontjából lényeges iratok nem szerepelnek a bûnjeljegyzékben. A büntetõeljárás indokolatlanul elhúzódott. A nyomozás elrendelése után három évvel, a felügyeletet gyakorló ügyész kifogásolta, hogy a nyomozó hatóság az ügyészi rendelkezéseket nem hajtotta végre, egyes tényállási elemek tekintetében érdemi nyomozati cselekményeket nem végeztek el, a nyomozás során ismertté vált tények és bizonyítékok ellenére megalapozatlanul fenntartották a terhelt cselekményének minõsítésével kapcsolatos koncepciójukat. A büntetõeljárás objektivitását, a valóságnak megfelelõ tényállás megállapítását, a terhelõ és mentõ, valamint a büntetõjogi felelõsséget súlyosító és enyhítõ körülmények megállapítását szolgáló eljárásjogi szabályok megsértése jelentõs mértékben megnehezítette a terhelt védekezését, ezáltal a védelemhez való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott. A nyomozás elhúzódása egyúttal a jogbiztonság követelményét is sértette. A biztos általános helyettese a 2001. októberi jelentésében felkérte a budapesti rendõrfõkapitányt, hogy tegye meg a visszásságok jövõbeli elkerüléséhez szükséges intézkedéseket, és gondoskodjon a lefoglalásra vonatkozó eljárásjogi szabályok betarttatásáról. A fõkapitány az ajánlásokat elfogadta, a javasolt intézkedéseket megtette.

OBH 1942/2000.

Nem okoz az egészséges környezethez való joggal és a gyermeki jogokkal összefüggõ visszásságot az önkormányzat, ha a szociális bérlakás iránti kérelmet annak ellenére nem tudja kielégíteni, hogy a kérelmezõ családja egészségtelen lakáskörülmények között él.

A panaszos sérelmezte, hogy a székesfehérvári önkormányzat annak ellenére nem biztosított számára lakást, hogy kérelmében igazolta, kiskorú gyermekei allergiás betegségét a jelenlegi lakásának egészségre ártalmas állapota okozza.

Az országgyûlési biztos az egészséges környezethez való jog és a gyermeki jogok sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. Ennek során megkereste az önkormányzat polgármesterét és a gyermekjóléti szolgálat vezetõjét. A polgármester az országgyûlési biztost tájékoztatta, hogy a panaszos igényét az 1998. november 24-én benyújtott kérelme alapján nyilvántartásba vették, és megállapították, hogy jogosult önkormányzati bérlakásra. A városban azonban sok, hasonlóan rossz körülmény között élõ, alacsony jövedelmû család várja az önkormányzattól lakáshelyzete megoldását. Az elmúlt években lezajlott lakásprivatizáció miatt az önkormányzati bérlakásállomány nagymértékben lecsökkent. Az önkormányzati tulajdonban maradt lakásokból évente csak 6—8 bérlakás üresedik meg. Ezeknek is csak az egy része használható fel a lakáskérelmek teljesítésére, mivel az önkormányzatot kötelezõ elhelyezési feladatok is terhelik.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy az egészségtelen lakáskörülmények következtében a panaszosnak és családjának a környezete egészségügyi szempontból nem megfelelõ, a kiskorú gyermekek allergiás betegségének a gyógyítását hátráltatja. Mindezek a körülmények együttesen az egészséges környezethez való jog sérelmét okozták. A jogsérelem megállapítása mellett ugyanakkor vizsgálta az egészséges környezethez való jog érvényesítésének a lehetõségeit is. A jogérvényesítés lehetséges eszközeit a jogszabályok határozzák meg.

Az önkormányzati rendelet a bérlakáshoz jutás feltételeit a kérelmezõk vagyoni, jövedelmi és családi körülményeit figyelembe véve állapította meg. A kérelem teljesítésének feltétele azonban az, hogy az önkormányzat megfelelõ számú, szociális jelleggel bérbe adható önkormányzati tulajdonú lakással rendelkezzen. A szociális jelleggel bérbe adható lakások hiánya pedig nem a jog, hanem a gazdaság körébe tartozó kérdés.

Az országgyûlési biztos az egészséges környezethez való joggal összefüggõ visszásságot nem állapított meg, mivel a székesfehérvári önkormányzat a jogszabálynak megfelelõen járt el a panaszos kérelmében. Az önkormányzat, a korlátozott lehetõségei ellenére is törekszik a panaszos lakáshelyzetének mielõbbi megoldására.

A vizsgálat a gyermeki jogokkal összefüggésben kiterjedt a panaszos gyermekeirõl való önkormányzati gondoskodásra is, és megállapította, hogy a Családsegítõ Központ és a Gyermekjóléti Szolgálat a családgondozás keretében folyamatosan segítséget nyújtanak a gyermekek nevelkedéséhez. A gyermekek családban történõ nevelkedését segítõ ellátást — a gyermekvédelmi rendszeren keresztül — a család megkapja.

A vizsgált alkotmányos állampolgári jogokkal összefüggésben az országgyûlési biztos a 2001. január 22-én kelt jelentésében visszásságot nem állapított meg, ezért az ügyben ajánlást, kezdeményezést nem tett.

OBH 1951/2000.

A jogbiztonság érvényesülését veszélyeztetheti a hatósági ügyintézés tartós zavara, ha a személyi vagy tárgyi feltételek hiányosságai miatt a hatóság a feladatainak nem képes eleget tenni, késedelmesen vagy egyáltalán nem hoz határozatot, és az eljárása vagy intézkedése az állampolgárok alkotmányos jogait is érintõ sérelmet okoz.

A panaszos azért fordult az országgyûlési biztoshoz, mert elveszett okmányainak pótlása a Bp. III. Kerületi Önkormányzat Okmányirodájában csak több munkanapját igénybe vevõ ügyintézés, és többszöri sorbaállás után sikerült, mert az annak kiadáshoz szükséges alapiratokról, beszerzésükrõl nem kapott megfelelõ tájékoztatást. Az országgyûlési biztos a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

Az okmányirodák 2000. január 1-jétõl vették át és kezdték meg egyes, korábban rendõségi hatáskörbe tartozó okmányok kiadását. A panaszos sérelmesnek tartotta, hogy három hivatalban (rendõrség, okmányiroda, anyakönyvi hivatal) kellett az ügyét elintéznie, a félfogadási idõk mindenütt úgy voltak megállapítva, hogy emiatt munkahelyérõl el kellett jönnie vagy szabadságot kellett kivennie. Minden hivatalban csak hosszabb sorbaállást követõen jutott az érdemi ügyintézõ elé. Rajtuk kívül — elõzetes telefon-érdeklõdésre — senki nem tudott pontos felvilágosítást adni a szükséges kellékekrõl és alapiratokról. A polgármester tájékoztatása szerint a kerületi okmányiroda négy fõ okmányügyintézõvel kezdte meg mûködését, ami a kerület 135—140 ezres lakosságához mérten alacsonynak bizonyult. A dolgozók felkészítésének színvonala, a Belügyminisztérium által biztosított technológia, az anyagi és tárgyi eszközök elégtelensége, az okmányirodák elhelyezésének megoldásához szükséges teljes információhiány eredményezte, hogy a hatósági munka nem tudott zökkenõmentesen megindulni. A mûködéssel kapcsolatos problémákat többször jelezték a Belügyminisztériumnak.

2000. október 25-tõl a nagyrészt önkormányzati forrásokból létrehozott új irodában fogadták az ügyfeleket, és sor került a félfogadási idõk meghosszabbítására is. 2001. január 1-jétõl növelték az iroda dolgozóinak létszámát, akik mindent elkövettek a torlódások elkerülésére. A polgármester tájékoztatását az országgyûlési biztos elfogadta, és a hasonló panaszok miatt indított vizsgálatok tapasztalatait is figyelembe véve megállapította, hogy az új típusú hatósági tevékenység beindításával együtt járó nehézségek ellenére az állampolgárok alkotmányos jogai nem szenvedtek sérelmet. Alkotmányos jogokkal való kapcsolat hiányában a rossz munkaszervezés vagy az ügyfelek elégedetlenségét kiváltó egyéb körülmények nem alapozzák meg az országgyûlési biztosok eljárását sem.

Az önkormányzatok az okmányirodák mûködésével — elsõsorban a felek tájékoztatásával, az ügyintézés zavaraival — kapcsolatos panaszokat folyamatosan orvosolták, a hatósági tevékenység színvonalát folyamatosan javították, ezért az országgyûlési biztos általános helyettese további intézkedést nem tartott szükségesnek, a vizsgálatot alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásság hiányában 2001. decemberében lezárta.

OBH 2225/2000.

A jogorvoslathoz való joggal, a jogbiztonság elvével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggõ visszásságot okoz a nyomozást megszüntetõ határozat kézbesítésének elmulasztása.

A panaszos sérelmezte, hogy a rendõrség nem kézbesítette részére az ellene folytatott nyomozás megszüntetéséről szóló határozatot. A panasz alapján az országgyûlési biztos a jogbiztonság követelménye, illetve a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el, és a XIII. Kerületi Rendõrkapitányságtól beszerezte az eljárás iratait.

A panaszos és társai ellen üzletszerûen elkövetett csalás vétsége miatt nyomozást rendelt el a BRFK XIII. Kerületi Rendõrkapitánysága. A tényállás szerint a gyanúsítottak MATÁV dolgozóknak adták ki magukat, és különbözõ összegekért magánszemélyek részére telefonvonal beszerelését vállalták, amit a szomszédos lakások telefonvonalaira való illegális rákötéssel oldottak meg. Az egyik gyanúsított a bûncselekmények elkövetését beismerte és a panaszosra is terhelõ vallomást tett. A panaszost a Pesti Központi Kerületi Bíróság elõzetes letartóztatásba helyezte. Gyanúsítotti kihallgatása során a bûncselekmények elkövetését tagadta, a szembesítések nem vezettek eredményre, ezért egyéb bizonyítékok hiányában a nyomozó hatóság megszüntette az ellene folytatott nyomozást. Az eljárás alá vont személyek egyikével szemben a Budapesti V.—VIII.—XIII. Kerületi Ügyészség vádindítványt tett. A panaszos idõközben elköltözött, lakcímének megváltozásáról a nyomozó hatóságot nem értesítette, ügyének alakulásáról évekig nem érdeklõdött.

A nyomozást megszüntetõ határozatot postai úton megküldték a panaszos rendõrség által ismert lakcímére. A kézbesítés nem járt eredménnyel, a tértivevény „a címzett ismeretlen helyre költözött” jelzéssel érkezett vissza a nyomozó hatósághoz. Az ügy vizsgálója a sikertelen kézbesítésről nem szerzett tudomást, mert az ügyrend szerint az iratok postázását a segédhivatal végezte. A Be. 116. § (3) bekezdése szerint „a határozatot azzal kell közölni, akire rendelkezést tartalmaz; a terhelttel közölt határozatot a védõvel is”. A vizsgált ügyben a terhelt védõje nem szerepelt a kézbesítési listán, így a nyomozó hatóság a megszüntetõ határozatot neki meg sem kísérelte kézbesíteni.

Az országgyûlési biztos általános helyettese 2001. októberi jelentésében megállapította, hogy a megszüntetõ határozat kézbesítésének elmaradása a jogorvoslathoz való jog sérelmét, illetve a jogbiztonság elvét, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot érintõ visszásságot okozott. Az általános helyettes a belügyminisztert felkérte, hogy fontolja meg a bûnügyek rendõrségi nyomozásáról szóló 40/1987. BM számú utasítás kézbesítésre vonatkozó szabályainak megfelelõ kiegészítését. A belügyminiszter az ajánlást nem fogadta el, mert álláspontja szerint a rendõrség iratkezelési szabályzata alapján az elõadónak, illetve az ügykezelõnek az irattározás elõtt ellenõriznie kell az iratokat. Az általános helyettes a miniszter álláspontját tudomásul vette és felhívta az érintett budapesti rendõrfõkapitány figyelmét az iratkezelési szabályok betartására.

OBH 2683/2000.

A jogbiztonság követelményével összefüggõ visszásságot okoz az önkormányzati rendelet, ha az eltérõ ûrmértékû kukák esetén egységes szemétszállítási díjat állapít meg, ha nem tartalmazza a nyilvánosan meghirdetett pályázatot elnyert közszolgáltatást végzõ szolgáltató megnevezését, vagy ha bizonyos magatartásokat törvényi felhatalmazás nélkül minõsít szabálysértésnek.

A panaszos azt sérelmezte, hogy annak ellenére kell szemétszállítási díjat fizetnie, hogy a háztartásában keletkezett hulladékot komposztálja, elégeti, illetve a nem hasznosítható anyagokat évente 2—3 alkalommal elviszi a szeméttelepre. A panasszal kapcsolatban az országgyûlési biztos általános helyettese megállapította, hogy nem merül fel alkotmányos jog sérelme a szemétszállítási díj megfizetési kötelezettséggel kapcsolatban. Ugyanis, mind az egyes helyi közszolgáltatások kötelezõ igénybevételéről szóló 1995. évi XLII. törvény, mind pedig az azt 2001. január 1-jével hatályon kívül helyezõ hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, és annak végrehajtására kiadott 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján is kötelezõ a hulladékszállítási közszolgáltatás igénybevétele és az azzal kapcsolatos díj megfizetése akkor is, ha valaki a közszolgáltatást nem veszi igénybe.

A gyulai önkormányzat 33/1998. (XII. 18.) számú rendeletével kapcsolatban azonban alkotmányos jog sérelmének gyanúja merült fel, ezért szükségessé vált a rendelet vizsgálata. A rendelet négy különbözõ ûrtartalmú szeméttároló méretet határoz meg, de a szemétszállítás díját lakásonként havonta 600 Ft (+áfa) összegben állapítja meg. A biztos vizsgálata szerint a rendelet a szemétszállítási díj meghatározásakor, a magasabb szintû jogszabályokban megfogalmazottakkal ellentétesen nem veszi figyelemben, a lakásonként kezelt és a kukák nagyságából megállapítható tényleges hulladék mértékét.

A biztos megállapította, hogy a rendelet nem tartalmazza a nyilvánosan meghirdetett pályázatot elnyert közszolgáltatást végzõ szolgáltató megnevezését. Ez a ellentétes a 2000. évi XLIII. törvény azon szakaszával, mely kimondja, hogy a települési önkormányzat képviselõ-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg a közszolgáltató megnevezését.

Végül megállapította a biztos, hogy a rendelet köztisztasági szabálysértésnek minõsíti, ha a tulajdonosok a rendelet elõírásainak, nem vagy csak részben tesznek eleget. A 2001. január elsejével hatályba lépõ hulladékgazdálkodásról szóló törvény a rendeletalkotással kapcsolatos felhatalmazásában már nem tünteti fel a szabálysértéseket. A meg nem fizetett szemétszállítási díj költsége a eszerint a tulajdonost terhelõ díjhátralék, amely adók módjára behajtható köztartozás. A rendeleti szabályozás ezért a magasabb szintû jogszabállyal ellentétes.

A feltárt alkotmányos visszásságok jövõbeni elkerülése érdekében az országgyûlési biztos felkérte a közigazgatási hivatal vezetõjét, hogy törvényességi ellenõrzési jogkörében vizsgálja meg, hogy a rendelet — különös tekintettel a szemétszállítási díj megállapításának rendjére, valamint a szabálysértési rendelkezésekre és a közszolgáltató megnevezésére — megfelel-e a törvény és a végrehajtására kiadott kormányrendelet elõírásainak. Ha az önkormányzati rendelet és a magasabb szintû jogszabályok közötti összhang hiányzik, úgy kezdeményezze az önkormányzat rendeletének módosítását.

A beszámoló elõkészítésének lezárásáig a válaszadási határidõ még nem telt le.

OBH 3057/2000.

Nem okoz a pihenéshez való joggal összefüggésben visszásságot az önkormányzat, ha a jogszabályoknak megfelelõen mûködõ szórakozóhely további üzemelését engedélyezi.

A *Vas Népe* 2000. június 14-ei számában megjelent olvasói levélben — Lidérces szombat éjszakák — a levél írója arról panaszkodott, hogy házuk közelében egy volt raktárhelyiséget diszkóvá alakítottak át, amely hétvégeken este tíz órától hajnali ötig mûködik. Az ezzel járó zaj a környék lakóinak hétvégi pihenését zavarja. A lakók a szórakozóhely zavaró mûködése miatt tiltakoztak a polgármesteri hivatalnál, amire a hatóság bizonyos munkák elvégzésére kötelezte az üzembentartót, de a zaj mértéke továbbra is elviselhetetlen maradt. Az országgyûlési biztos hivatalból indított vizsgálatot.

A kõszegi jegyzõ tájékoztatta a biztost, hogy a mûködési engedély az üzemeltetõ számára a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 4/1984. (I. 23.) EüM rendeletben elõírtak alapján meghatározta a hangnyomásszint megengedett mértékét. Ennek mértéke a szórakozóhely lakóterületi elhelyezkedése miatt 06,00—22,00 óra között 50 dB, éjszaka 40 dB.

A lakossági panaszokat követõen a polgármesteri hivatal felkérésére zajkibocsátási határérték teljesítését ellenõrzõ mérést végeztek, amely megállapította, hogy a létesítmény zajkibocsátása megfelel az elõírásoknak. Tekintettel arra, hogy a lakossági panaszok a vendégek közterületi rendzavarásával kapcsolatban továbbra is fennmaradtak, a jegyzõ a városi rendõrkapitánytól kérte a környék fokozott rendõri ellenõrzésének elrendelését. A kapitányságvezetõ tájékoztatása szerint a diszkó környékén péntek és szombat este a járõrszolgálat rendszeres ellenõrzést folytat, minden bejelentésre reagálnak és intézkednek. A létesítményben nem került sor olyan rendõri intézkedésre, amely indokolta volna, hogy az üzemeltetés korlátozása vagy megszüntetése iránt javaslatot tegyen a jegyzõnek. A diszkó környékén történt jogsértések esetén a büntetõ-, illetve szabálysértési eljárásokat minden esetben lefolytatták.

Az üzemeltetõ 2000. év elején hanggátló fal építésére kért engedélyt, ami 2000. április 5-én jogerõssé és végrehajthatóvá vált. A hanggátló fal elkészültét követõen újabb lakossági panaszbejelentés nem érkezett, az üzemeltetõ hatósági felszólításra megkérte a használatbavételi engedélyt. A létesítményt 2000 májusától új bérlõ üzemelteti, aki fokozottan figyel a mûködtetéssel járó zaj csökkentésére.

A jegyzõ az országgyûlési biztos megkeresésére 2001. július 6-án arról adott tájékoztatást, hogy a szórakozóhely mûködése miatt az elmúlt évben sem érkezett újabb panaszbejelentés az önkormányzathoz.

Az országgyûlési biztos a 2001. augusztus 23-án kelt jelentésében megállapította, hogy az önkormányzat a panaszokat kivizsgálta, mûszeres mérést rendelt el, amely a jogszabályoknak megfelelõ hangerejû mûködést állapított meg. A hanggátló fal megépítése, valamint az új üzemeltetõ és a rendõrség fokozott figyelme az ittas vendégekre csökkentette a mûködéssel kapcsolatos zajt. Mindezekre tekintettel az országgyûlési biztos a zajpanasz miatt a pihenéshez való joggal összefüggõ visszásságot nem állapított meg, vizsgálatát ajánlás nélkül lezárta.

OBH 3114/2000.

Visszásságot okoz a védelemhez való joggal összefüggésben, ha a fogva tartottak számára nem engedélyezik, hogy a szállítózárkában is maguknál tarthassák a tárgyalásra való felkészüléshez szükséges iratokat.

A Sopronkõhidai Fegyház és Börtönben fogva tartott panaszos sérelmezte, hogy a börtönösök mindenben hátrányosabb helyzetben vannak, mint a fegyházasok. 18 órakor bezárják õket; a beszélõ idõtartamát nemrég 60 percre csökkentették. Kifogásolta a reggeli minõségét. A zárka takarításához a tisztítószereket a fogva tartottaknak kell beszerezniük, mosniuk nem szabad, a saját törülközõ használata tilos. Az intézet boltjában az árak naponta változnak. A szabadulás idejére tartalékolt pénzösszeghez nem lehet hozzányúlni, de nem is kamatozik. Nem megfelelõ az egészségügyi ellátás, nem kapnak vitamint, a térítésmentes fogpótlást méltányosságból senkinek sem biztosítják. A biztonsági ellenõrzések alkalmával elõfordul, hogy az õrök leverik a szekrények pántját, és ezzel esetenként anyagi kárt is okoznak. Körszállítás esetén indokolatlanul korlátozzák a szállítózárkákba bevihetõ tárgyak körét (pl. a tárgyalási iratokat nem lehet bevinni). A jogaikat nem ismerik, csak a kötelességeiket, a bv. érvényes házirendjét nem kapják meg.

Az országgyûlési biztos a védelemhez és a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jogokat érintõ visszásság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendelt el. A 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet alapján a fegyház fokozatú elítéltek zárkáinak ajtaját zárva kell tartani, a börtön fokozatúakét a reggeli létszámellenõrzéstõl az esti létszám-ellenõrzésig nyitva kell hagyni. Este 6 órától a szolgálat átadás-átvétel miatt valamennyi zárka ajtaját bezárják, ezt követõen a fogva tartottak takarodóig a zárkán kívül is tartózkodhatnak. A látogatási idõ minden elítélt esetén azonos, havonta minimum fél óra, amit a parancsnok meghosszabbíthat. A fogva tartottakkal a befogadásukat követõen ismertetik az intézet házi- és napirendjét, melyekbõl minden zárkában megtalálható egy példány. Az intézet könyvtárában minden elítélt számára hozzáférhetõk a fogva tartottak jogaira és kötelességeire vonatkozó jogszabályok.

Az intézetben a felvágottakat és más romlandó élelmiszereket a beszállítástól a kiosztásig hûtve tárolják, az elõírásoknak megfelelõen. Az intézet vegyesboltjában az árlistát ki kell függeszteni, az árak nem magasabbak a soproni boltok átlagos árainál. A zárkák takarításához szükséges tisztítószereket rendszeresen biztosítják az intézetben. A fogva tartottak ruházatát, ágynemûjét központilag mossák. Csak kisméretû saját frottír törölközõt tarthatnak maguknál, a nedves frottíranyag ugyanis alkalmas lehet rácstörésre. Csak az orvos által engedélyezett gyógyszert, vitamint, tápszert tarthatnak maguknál a zárkában. A térítésmentes fogpótlás biztosítása méltányossági alapon — az intézet anyagi lehetõségeit figyelembe véve — a parancsnok által engedélyezhetõ, így e tekintetben nem áll fenn kötelezettsége az intézetnek. Az elítélt szabadulása idejére a mindenkori alapmunkadíjnak megfelelõ összeget kell tartalékolni. Ezt intézeti letétbe helyezik el, ezért nem fizethetõ utána kamat, de kezelési költség sem számítható fel.

Az IM rendelet alapján a zárkában levõ szekrényét az elítélt saját költségére lakattal lezárhatja, de az egyik kulcsot köteles átadni az intézetnek. A zárkaszekrényt az elítélt jelenlétében a parancsnok vagy az általa megbízott személy ellenõrizheti, amit a fogva tartott köteles lehetõvé tenni. Biztonsági okból a szekrény az elítélt távollétében is kinyitható az intézetnek leadott kulccsal. A parancsnok engedélyével pedig erõszakkal is feltörhetõ. Az elítélt távollétében tartott bizottsági ellenõrzésrõl jegyzõkönyvet kell felvenni, tételesen felsorolva a szekrényben talált tárgyakat. Az erõszakkal felnyitott szekrény helyreállítását az intézet költségén kell biztosítani. Az országos parancsnok intézkedése értelmében a fogva tartottak megõrzésesként történõ szállításakor az elítélt letéti zsákjában mindazon tárgyak elhelyezhetõk és szállíthatók, amelyeket az IM rendelet melléklete szerint a birtokában tarthat (a televízió és a hangszer kivételével). A Sopronkõhidai Fegyház és Börtön parancsnokának 2000 júliusában kiadott utasítása rögzíti, hogy a fogva tartott a szállítózárkában konkrétan milyen tárgyakat tarthat magánál. A BVOP tájékoztatása szerint a korlátozást elsõsorban az indokolja, hogy a fogva tartott nem tudja lezárni a zárka szekrényeit, ezért értéktárgyainak és személyes adatainak védelme nem biztosítható, így csak egyedi, elõzetes engedély alapján lehetséges, hogy a fogva tartott a szállítózárkában magánál tartsa a tárgyalásra való felkészüléshez szükséges iratokat.

Az országgyûlési biztos a 2001. január 30-án lezárt vizsgálata során megállapította, hogy a szállítózárkában tartható tárgyak körének korlátozása visszásságot okoz a védelemhez való joggal összefüggésben. Az országos parancsnok intézkedése szerint a megõrzésre szállított elítélt mindazon tárgyakat magával viheti, melyeket egyébként a birtokában tarthat, de az intézkedés nem határozza meg pontosan a szállítózárkába is bevihetõ tárgyak körét. A sopronkõhidai parancsnok utasítása viszont tételesen felsorolja, hogy a fogva tartott mely tárgyakat tarthatja magánál a szállítózárkában, nem említve ezek között az iratokat. A védelemhez való jog magában foglalja, hogy a vádlott rendelkezzen a védekezéshez szükséges eszközökkel. Amennyiben nincs anyagi lehetõsége ügyvéd meghatalmazására és nem kötelezõ a védõ kirendelése, saját magának kell ellátnia a védelmét. Ehhez elengedhetetlenül szükséges, hogy akár a szállítózárkában, akár a tárgyaláson tanulmányozhassa a rendelkezésére álló iratokat, és jegyzeteket készíthessen az elhangzottakról. Mindezekre tekintettel a biztos ajánlást tett a bv. országos parancsnokának, hogy a védelemhez való jog teljes körû érvényesülésére figyelemmel határozza meg a szállítózárkákba bevihetõ tárgyak körét.

Az országos parancsnok válaszában foglaltak szerint a kifogásolt intézkedés egyedinek tekinthetõ, ezért utasította a Sopronkõhidai Fegyház és Börtön parancsnokát, hogy minden korlátozást szüntessen meg a szállító-zárkába bevihetõ tárgyak tekintetében.

A fogva tartás egyéb körülményeire vonatkozó panasz esetén nem állapítható meg alkotmányos joggal összefüggõ visszásság.

OBH 3144/2000.

A panaszhoz való joggal összefüggõ visszásságot okoz, ha a panaszt nem a törvényben meghatározott eljárási szabályok szerint bírálják el.

A panaszos, a Tolna Megyei Neutron Beavatkozó Alosztály mûveleti parancsnoka sérelmezte, hogy szolgálati panaszt nyújtott be a Tolna Megyei Rendõr-fõkapitányság vezetõjéhez, de a panaszára az ügyintézési határidõ többszörös eltelte után sem kapott választ.

Az országgyûlési biztos általános helyettese a panaszhoz való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított, melynek során megállapította, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) hatálybalépése óta a rendõrség hivatásos állománya vonatkozásában problémát jelent a terrorelhárító beosztás ismérveinek meghatározása, és az ahhoz kapcsolódó szolgálati kedvezmények, így a szolgálati idõ kétszeres szorzóval történõ számítása és a 14 nap pótszabadság alkalmazása. A Hszt. 251. §-a szerint a belügyminiszter határozza meg a rendõrség hivatásos állományára vonatkozó szabályok hatálya alá tartozó beosztásokat, „terrorelhárító" beosztásról, annak ismérveirõl azonban a belügyminiszter irányítása alá tartozó szerveknél rendszeresített hivatásos beosztások meghatározásáról szóló 11/1997. (II. 18.) BM rendelet nem rendelkezik. A Rendõrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 71. §-a szerint ugyanakkor a rendõrség feladatai közé tartozik a terrorcselekmények megelõzése és felszámolása (elhárítás), ezt a feladatot látják el a Készenléti Rendõrség Különleges Szolgálatok Parancsnoksága Terrorelhárító Szolgálatának tagjai is. A jogszabályi hiányosság gyakorlati nehézséget okozott a beavatkozó alosztályok tagjai szolgálati idejének és pótszabadságának meghatározása során, hiszen az ORFK 21/1992. intézkedése szerint a beavatkozó alosztályok feladatai között szerepel a terrorcselekmények felszámolása. A Hszt. azonban az említett szolgálati kedvezményeket kizárólag a terrorelhárítónak minõsített beosztásban lévõk részére biztosítja. Miután a hivatásos beosztások meghatározásáról szóló rendelet terrorelhárítónak minõsített beosztást nem ismer, a megyei rendõr-fõkapitányságok beavatkozó alosztályainak felszámolói — így a panaszos is — szolgálati panasszal éltek, melyben kérték a terrorelhárítókat megilletõ kedvezmények rájuk való kiterjesztését. A panaszos szolgálati panaszát a megyei fõkapitány elutasította, és azt egy hónap eltelte után a Hszt. 194. § (2) bekezdésére hivatkozással, elbírálás végett az Országos Rendõr-fõkapitánységhoz terjesztette fel. Az Országos Rendõr-fõkapitányság szakmai egyeztetést kezdeményezett az érintett megyei szervek vezetõivel, mivel a panasz alapját joghézag képezte. A szakmai egyeztetés egy hónap múlva sem vezetett eredményre, így az ORFK a szolgálati panaszok elbírálásának határidejét 30 nappal meghosszabbította — errõl a panaszost nem értesítette —, majd az eljárást az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) rendelkezéseire hivatkozással felfüggesztette, errõl azonban határozatot nem hozott. A szakmai álláspont kialakítása után, 2000. október 16-án a panaszos szolgálati panaszát az ORFK is elutasította. A Hszt. 194. §-ában foglalt elõírás szerint, ha a döntést hozó elöljáró a panasznak nem ad helyt, haladéktalanul köteles azt felterjeszteni az elöljáró parancsnokhoz. A panaszos esetében ez csak egy hónap múlva történt meg. Az elöljáró parancsnok az elbírálási határidõ meghosszabbításáról a panaszost nem értesítette, a felfüggesztés tárgyában határozatot nem hozott, bár a Hszt. a szolgálati panasz elbírálása során az eljárás felfüggesztésének intézményét nem ismeri.

Az általános helyettes 2001 júliusában megállapította, hogy a megyei rendõrfõkapitány és az elöljáró parancsnok eljárása a panaszhoz való joggal összefüggõ visszásságot okozott. A biztos a belügyminiszter figyelmét hívta fel a visszásságot elõidézõ jogszabályi hiányosság megszüntetésének szükségességére. Felkérte továbbá a Tolna Megyei Rendõr-fõkapitányság vezetõjét a Hszt. szabályainak maradéktalan betartására, egyúttal felszólította az országos rendõrfõkapitányt az Áe. szolgálati panaszok elbírálása során való alkalmazhatóságáról szóló állásfoglalás kiadására. Az érintettek a biztos ajánlását elfogadták.

OBH 3480/2000.

Visszásságot okoz a jogbiztonság alkotmányos követelményét sértve a mûvelõdéshez, közvetve pedig a munkához való alkotmányos joggal összefüggésben a fõiskola, ha a tanulmányi és vizsgaszabályzata eltér a képesítési feltételeket meghatározó jogszabálytól, és a hallgató ezért csak késedelmesen szerezheti meg a diplomáját. A mûvelõdéshez való joggal összefüggõ visszásságot okoz a fõiskola, ha a hallgatói jogviszonyt az oklevél kiadása elõtt — a törvény erre vonatkozó rendelkezése nélkül — megszünteti. A hallgatói

jogviszony jogellenes megszüntetésével az ifjúság létbiztonsághoz való alkotmányos joga is sérelmet szenved, ha amiatt az árvaellátásra való jogosultsága is megszûnik.

A panaszos gyermeke a Debreceni Egyetem Hajdúböszörményi Wargha István Pedagógiai Fõiskolai Karán a szociálpedagógia szakon 2000. június 9-én eredményes záróvizsgát tett, de diplomáját mégsem kaphatta meg, mert nem volt középfokú állami nyelvvizsgája. A panaszos ezt az eljárást azért kifogásolta, mert a hallgatók csak 1999-ben szereztek tudomást arról, hogy állami nyelvvizsgát kell tenniük, és nem elegendõ az intézményi vizsga. Sérelmezte a panaszos azt is, hogy gyermekét a fõiskola törölte a hallgatók soraiból, emiatt nem kap diákigazolványt, és a gyermek után az árvajáradékot sem folyósítják számára.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a felsõoktatási törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletben kiadott képesítési követelmény a hallgatók számára attól függetlenül kötelezõ, hogy idõközben az oktatási miniszter már kezdeményezte a jogszabály módosítását. E kezdeményezést azonban — hogy a szociálpedagógus szakon a nyelvvizsga követelményeket az intézmény határozhassa meg — a Kormány nem fogadta el. Az országgyûlési biztos nem folytathat bizonyítási eljárást arra nézve, hogy az intézmény milyen tájékoztatást adott a diplomához elegendõ belsõ nyelvvizsgáról. A panaszos által rendelkezésére bocsátott iratok, valamint az oktatási miniszternek a felkérésére lefolytatott vizsgálata alapján azonban azt megállapította, hogy a fõiskola tanulmányi és vizsgaszabályzata a szociálpedagógus szakon a záróvizsgára bocsátás feltételei között nem tett említést az állami nyelvvizsga-követelményrõl. E hiányosságnak egyik oka — más hasonló panaszok tapasztalata alapján is —, hogy a felsõoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (Ftv.) 95. § (4) bek. *b)* pontja szerint a záróvizsgára bocsátás feltétele „az intézmény által elõírt nyelvismeret megszerzésének igazolása". Ez a törvényszöveg — mivel nem utal a képesítési követelmények szabta korlátra — alkalmas annak az álláspontnak az alátámasztására, hogy az intézményi tanácsnak van hatásköre ebben a kérdésben. Ezt az értelmezést követte az említett szabályzat is, mert a záróvizsgára bocsátás feltételeként a szociálpedagógus szakon a fõiskola tanterve által elõírt idegennyelv-vizsgák letételét írta elõ. A fõiskola 2001. szeptember 1-jétõl úgy módosította a szabályzatát, hogy az a záróvizsgára bocsátás feltételeit nem sorolja fel, hanem csak utal az egyes szakok képesítési követelményeire, ezzel elkerüli az ellentmondás lehetõségét.

A sérelmet kiváltó másik ok az volt, hogy a 97/2000. (VI. 22.) Korm. rendelet a nappali tagozatos hallgatók esetén csak arra adott lehetõséget, hogy a nyelvvizsga-bizonyítványt a záróvizsgára bocsátás feltétele helyett a záróvizsga részének minõsítse az intézményi tanács a 2001. július 31-ig terjedõ idõszakra. Ennek alapján tájékoztatta a panaszos gyermekét a fõigazgató úgy, hogy ha a hiányzó nyelvvizsga-bizonyítványt bemutatja, a diplomáját 2001. július 31-ig kaphatja meg. A kormányrendelet rendelkezése persze nem azt jelentette, hogy addig (2001. július 31-ig) kell a nyelvvizsga-bizonyítványt megszerezni, de arról valóban nem rendelkezett sem jogszabály, sem intézményi szabályzat, hogy ez a „türelmi idõ" meddig tarthat, és mi a „hallgató" jogállása ez idõ alatt. Ez a hiányosság hozzájárult ahhoz, hogy a panaszos gyermekének hallgatói jogviszonyát az intézmény a hallgatói névsorból való törléssel megszüntette. Erre az Ftv. 28. § (1) bekezdése szerint azonban csak két év szünetelés után van lehetõség, ha a hallgató nem iratkozott be. A záróvizsga részének ilyen halasztása nem ez az eset. Az intézmény ezzel a jogsértõ intézkedésével visszásságot okozott a panaszos gyermekének a mûvelõdéshez való alkotmányos jogával összefüggésben. Minthogy pedig a hallgatói jogviszonyhoz kapcsolódott az árvaellátás, ennek megszüntetésével sérelmet szenvedett az ifjúság létbiztonsághoz való alkotmányos joga is.

A visszásságok újabb elõfordulásának megelõzése érdekében az országgyûlési biztos felkérte az oktatási minisztert, kezdeményezze az Ftv. 95. § (4) bekezdés *b)* pontjának olyan módosítását, amely egyértelmûvé teszi az intézmény hatáskörét a diploma nyelvismereti elõfeltételének meghatározását illetõen. Felkérte továbbá az oktatási minisztert, vizsgálja meg a 97/2000. (VI. 22.) Korm. rendelet 1. §-ában lehetõvé tett kedvezmény miatt kialakult bizonytalan helyzetet, és kezdeményezze a vizsgahalasztás következményeinek rendezéséhez szükséges szabályozást. A konkrét ügy rendezésére pedig kezdeményezte a Debreceni Egyetem Hajdúböszörményi Wargha István Pedagógiai Fõiskolai Kar fõigazgatójánál, hogy haladéktalanul intézkedjék a panaszos gyermeke hallgatói jogviszonyának visszaállítására, a törlés idõpontjára visszamenõleges hatállyal. Kérte, hogy a többi, a hallgatói névjegyzékbõl hasonló okból törölt hallgató ügyét is vizsgálja meg, és ugyanezen elv alapján intézkedjék.

A miniszter a kezdeményezéseket elfogadta. Javaslatot tett a törvény módosítására. Továbbá elõbb körlevélben hívta fel az intézmények figyelmét az említett kormányrendelet alapján lehetséges nyelvvizsga-kedvezménnyel kapcsolatos intézményi szabályozás szükségességére, majd pedig az Ftv. módosítási javaslata is kitért a hallgatói jogviszony szüneteltetésének szabályozására. Erre annál inkább szükség volt, mert ez az eset rávilágított arra, hogy a hallgatói jogviszony szüneteltetése és az árvaellátásra jogosultság — idõközben módosított — szabályait összhangba kell hozni. A két illetékes miniszter egyeztette a benyújtott törvénymódosítást. Az Ftv. módosításáról az Országgyûlés a megalkotta a 2001. évi XCI. törvényt. Az egyetem végül is helyreállította a hallgató jogviszonyát úgy, hogy az szünetel a nyelvvizsga-bizonyítvány megszerzésével lehetséges diplomakiadásig. A panaszos a leánya után az árvaellátást arra az idõre megkapta, amelyre a törvény szerint megillette.

OBH 3590/2000.

A jogbiztonság követelményével összefüggõ visszásságot okoz az önkormányzat rendelete akkor is, ha valamely szabálya egy utóbb hatályba lépett kormányrendelettel kerül ellentétbe.

A panaszos a szigetvári önkormányzat a lakossági szemétszállítási díjat megállapító rendeletével kapcsolatban sérelmezte, hogy annak ellenére kell szemétszállítási díjat fizetnie, hogy a háztartásában nem keletkezik elszállítást igénylõ hulladék. Az éghetõ hulladékot eltüzelik, a növényi hulladékot komposztálják, és az elõbbi módszerekkel nem hasznosítható hulladékot pedig egy használaton kívüli kútba dobják.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy mind az egyes helyi közszolgáltatások kötelezõ igénybevételérõl szóló 1995. évi XLII. törvény, mind pedig az azt 2001. január 1-jével hatályon kívül helyezõ hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, és annak végrehajtására kiadott 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján is kötelezõ a hulladékszállítási közszolgáltatás igénybevétele és az azzal kapcsolatos díj megfizetése akkor is, ha valaki a közszolgáltatást nem veszi igénybe. Nem okoz alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásságot az, hogy panaszosnak fizetnie kell a közszolgáltatás díját annak ellenére, hogy a lakásában keletkezett hulladékot megsemmisíti, feldolgozza, illetve egy használaton kívüli kútban elhelyezi.

A rendelet a szemétszállítási díj megfizetésére differenciált rendszert alkotott, amely figyelembe veszi a lakások nagyságát és az abban lakó személyek számát, valamint az alkalmazott szemétgyûjtõ tartály nagyságát és az elszállítások gyakoriságát is. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy ez a szabályozás törekszik a szolgáltatás és ellenszolgáltatás arányosságának biztosítására, ezért az alkalmazott díjrendszer alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot nem eredményez. A rendelet értelmében a szemétszállítási díjat negyedévenként számlázzák, befizetése a szolgáltató által kiállított számla alapján a negyedév közepén esedékes. A hulladékszállítási díj részleges elõre fizetésének elõírása ellentétes a kormányrendelet azon rendelkezésével, mely szerint a közszolgáltatás igénybe vevõje a közszolgáltatási díjat a teljesített közszolgáltatás alapján, számla ellenében meghatározott idõszakonként utólag köteles megfizetni.

Az országgyûlési biztos a feltárt visszásság jövõbeni elkerülése érdekében felkérte a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjét, hogy törvényességi ellenõrzési jogkörében vizsgálja meg, hogy Szigetvár Város Önkormányzat képviselõ-testületének a lakossági szemétszállítás díjának megállapításáról szóló rendelete összhangban van-e a hatályos magasabb szintû jogszabályokkal.

A közigazgatási hivatal vezetõje az ajánlást elfogadta, és megállapította, hogy a rendeletnek a szemétszállítási díj számlázásra és befizetésére vonatkozó szabályai valóban jogsértõek, ezért felhívta a jegyzõt, hogy intézkedjen arról, hogy a képviselõ-testület a jogsértõ rendelkezést módosítsa. Az önkormányzat 2001. július 12-én módosította a rendeletét.

OBH 3649/2000.

A titoktartalmat nélkülözõ információk államtitokká, szolgálati titokká minõsítése, ennélfogva egy nyomozás egészének titkosítása sérti az államtitokról és a szolgálati titokról szóló törvény elõírásait, különösen a védekezéshez való jog tekintetében megnehezíti az eljárási garanciák érvényesülését, ezáltal veszélyezteti a jogbiztonságot is.

A panaszos azért fordult az országgyûlési biztoshoz, mert a Fõvárosi Ügyészségi Nyomozó Hivatalban a szigorúan titkossá minõsített, ún. „megfigyelési” ügyben a mentességre való figyelmeztetés nélkül, tanúként kihallgatták, és az ügy minõsítése miatt nem volt lehetõsége arra, hogy a tanúvallomásában elhangzottakról szabadon beszélhessen. Emiatt tett panaszát az ügyészség nem bírálta el. Sérelmezte azt is, hogy kihallgatása hat órán keresztül, szünet nélkül tartott. A panasz alapján az országgyûlési biztos vizsgálatot rendelt el a jogbiztonság elve, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog, a jogorvoslathoz való jog és a szabad véleménynyilvánításhoz való jog sérelmének gyanúja miatt.

A biztos a fõvárosi fõügyésztõl kért tájékoztatást, amely szerint a panaszos nem kérte a kihallgatás megszakítását sem étkezés, sem pihenés céljára. Ilyen kérelem esetén az ügyész a kihallgatást megszakította volna, hiszen az számára is megterhelõ volt.

A mentességre figyelmeztetés sérelmezett elmaradása a fõügyész szerint a tanú jogait nem sértette. A panaszosnak a kihallgatás befejezése után tett panaszát — amelyben az elhangzott kérdésekre és összefüggésekre vonatkozó kifogásait fogalmazta meg — a nyomozó hatóság nem bírálta el. A fõvárosi fõügyész tájékoztatása szerint a bizonyítás körébe tartozó nyomozati cselekmény elrendelése miatt nincs helye panasznak, az e fogalmi körbe sorolható panasz elbírálására így nincs szükség. Az ügyészségrõl szóló törvény szerint a panasz (kérelem) elbírálása akkor mellõzhetõ, ha azt nem jogosult terjesztette elõ, illetõleg az ügyész a törvényben biztosított jogorvoslati kérelmet már elbírálta, vagy ha a panaszt a sérelmezett határozat közlésétõl számított egy éven túl nyújtották be, és a késedelmet alapos indokkal nem igazolták.

Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény részletesen szabályozza az ügyészség büntetõjogi tevékenysége körében államtitokkörbe tartozó adatokat. A nyomozás egészének titkosítása sérti a törvény elõírásait, különösen a védekezéshez való jog tekintetében megnehezíti az eljárási garanciák érvényesülését, ezáltal veszélyezteti a jogállamiság lényegi elemének tekintett jogbiztonságot is. A titoktartalmat nélkülözõ információk államtitokká, szolgálati titokká minõsítése sérti mindazokat, akiket a hatóságok az állampolgári alapjogaikban ily módon korlátoznak.

A biztos általános helyettese 2001 novemberében megállapította, hogy a panaszos által tett tanúvallomás államtitokká nyilvánítása és a titoktartásra kötelezés jogszerûtlen volt és sértette a panaszos alkotmányos jogát a szabad véleménynyilvánításhoz. A legfõbb ügyészt felkérte, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a vizsgálat során feltárt visszásságok orvoslásához. A legfõbb ügyész válaszában — elvi egyetértése mellett — közölte, hogy a minõsítést az erre jogosult feljelentõ végezte, és az eljárás során nem volt mód az államtitkot képezõ és a nyílt iratok fizikai elkülönítésére. A panasz elbírálásával kapcsolatos mulasztásra felhívta a fõvárosi fõügyész figyelmét. Az általános helyettes a legfõbb ügyész válaszát elfogadta.

OBH 3835/2000.

Nem okoz visszásságot az egészséges környezethez való joggal és a jogbiztonság követelményével összefüggésben, ha a növényegészségügyi és talajvédelmi állomás az ingatlan tulajdonosát gyomfertõzés megszüntetésére kötelezi, és a tulajdonos mulasztásakor a védekezést a kötelezett terhére maga végezteti el.

A panaszos a Veszprém Megyei Növényegészségügyi és Talajvédelmi Állomás intézkedését sérelmezte, mert az kötelezte õt a szigligeti ingatlanán található gyomfertõzés megszüntetésére.

Az országgyûlési biztos az egészséges környezethez való jog és jogbiztonság érintettsége miatt indított vizsgálatot, és megkereste az Állomás igazgatóját is. A kapott információk szerint a földmûvelésügyi tárca 1999-ben országos gyommentesítési programot hirdetett meg az elhanyagolt parlagterületek nagy száma és a vonalas létesítmények állapotát is veszélyeztetõ gyomok terjedése miatt. Az allergén gyomok pollenjei egészségkárosodást, a szétszóródott gyommagvak pedig gazdasági kárt okoznak. A program végrehajtása az Állomás feladatkörébe tartozott. A panaszost az Állomás ennek keretében kötelezte a szántó mûvelési ágú osztatlan közös tulajdonban lévõ ingatlanán a helyszínen észlelt gyomfertõzés megszüntetésére. A hatóság a határozat azonnali végrehajtását rendelte el. A panaszos a határozat ellen fellebbezett, és vitatta a kérdéses földterületre vonatkozó tulajdonjogát, és jelezte, hogy egészségi állapota miatt már egyáltalán nem tudja a földet megmûvelni. A másodfokú eljárásban az Állomás igazgatója a fellebbezést elutasította, és 2000 szeptemberében a közérdekû védekezést elvégeztette.

Az országgyûlési biztos a tulajdoni bejegyzések alapján megállapította, hogy a panaszos és két testvére öröklés jogcímen szereztek az ingatlanon tulajdonrészt. A panaszosnak a tulajdonjogát vitató közlése megalapozatlan, mivel a telekkönyvi adatokat az ellenkezõ bizonyításig valósnak kell tekinteni.

A növényvédelemrõl szóló jogszabály kimondja, hogy a termelõ köteles a károsítók ellen védekezni és a terjedésüket megakadályozni. Termelõ alatt a földtulajdonnal rendelkezõket is érteni kell, ezért a föld tulajdonjoga önmagában megalapozza a károsítók elleni védekezési kötelezettséget. A panaszos érvei, miszerint a területen növényeket nem termeszt, és ezért õt védekezésre sem lehet kötelezni, megalapozatlanok.

Az országgyûlési biztos álláspontja szerint a konkrét ügyben nem lehet figyelmen kívül hagyni a környezetvédelmi szempontokat sem, mivel az Alkotmány elismeri mindenki jogát az egészséges környezethez. Mindezekre tekintettel az országgyûlési biztos a jogbiztonság követelményével összefüggésben nem állapított meg visszásságot, mert az Állomás a jogszabályoknak megfelelõen járt el. Az egészséges környezethez való alkotmányos joggal összefüggésben sem keletkezett visszásság, mivel a közérdekû védekezést a tulajdonos mulasztását követõen az Állomás saját maga végeztette el.

Az országgyûlési biztos a vizsgálatot a 2001. április 26-i jelentésével lezárta.

OBH 3875/2000.

Visszásságot okoz a jogorvoslathoz, valamint a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz fûzõdõ alkotmányos joggal összefüggésben a jegyzõ azzal, ha a személyazonosító igazolvány kiadásával kapcsolatos kérelem ügyében nem hoz határozatot.

A panaszos az országgyûlési biztoshoz fordulva a miskolci önkormányzatnál mûködõ okmányiroda eljárását sérelmezte, mert az a személyazonosító igazolvány kiadása iránti kérelmét szóban utasította el arra hivatkozva, hogy 2008-ig érvényes személyi igazolvánnyal rendelkezik, mely kiváló állapotban van, tehát nem szorul cserére. Kifogásolta, hogy az új okmánnyal lehetõsége lenne útlevél nélkül is Svájcba vagy Horvátországba utazni.

A vizsgálat a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja miatt indult. Az országgyûlési biztos általános helyettese rámutatott, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény

fõszabályként azt írja elõ, hogy az államigazgatási szervnek vagy államigazgatási ügy intézésére feljogosított más szervnek az érdemi határozatát a kérelem elõterjesztésétõl, illetõleg az eljárás hivatalból történt megindításától számított harminc napon belül meg kell hoznia.

A vizsgálat megállapította, hogy az igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról szóló kormányrendelet úgy rendelkezik, hogy a körzetközponti jegyzõ elsõfokú hatósági jogkörében eljárva dönt a személyazonosító igazolvány kiadásáról, kiadásának megtagadásáról. Ezen szabályozás azt jelenti, hogy az ügyben a körzetközponti jegyzõnek határozattal kell dönteni.

Az országgyûlési biztos általános helyettese megállapította, hogy Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának jegyzõje a jogorvoslathoz, valamint a tisztességes eljáráshoz fûzõdõ joggal kapcsolatban alkotmányos visszásságot okozott azzal, hogy a panaszosnak a személyazonosító igazolvány kiadásával kapcsolatos kérelme ügyében nem hozott határozatot, ezért felkérte a jegyzõt, hogy az okmányiroda útján gondoskodjon a panaszos kérelmének haladéktalan elbírálásáról, és a határozat kézbesítésérõl.

A jegyzõ a kezdeményezést elfogadta, és a határozatot meghozta.

OBH 3907/2000.

A szabad véleménynyilvánításhoz és közérdekû adatok megismeréséhez való joggal, a diszkrimináció tilalmával és az esélyegyenlõség biztosításának állami célkitûzésével összefüggõ visszásságot okoz, ha a televíziós mûsorok feliratozása és a jelnyelvi tolmácsolás — a jelnyelv elismerésének hiánya és a bizonytalan normatív tartalom miatt — nem garantált, és ezáltal a siketek nyelvi jogai sérelmet szenvednek.

A panaszosok azt sérelmezték, hogy a jelnyelv törvényi szintû elfogadásának hiánya miatt a siketek és a nagyothallók az élet minden területén hátrányos megkülönböztetést kénytelenek elszenvedni.

Az országgyûlési biztos már 1998-ban is folytatott vizsgálatot a siketek nyelvi jogai és a televíziós mûsorok feliratozásával kapcsolatos rendelkezések ügyében. Az akkori OBH 5920/1996. számú jelentés megállapította, hogy a siket személyek esélyegyenlõségének javításában kulcsszerepe van a siketek nyelvi jogainak, és ezen belül a siketek jelnyelve elismerésének. A siketek nyelvi jogaira, illetve a siketek jelnyelvének elismerésére vonatkozó szabályozás hiánya a diszkriminációmentes elbánáshoz való joggal és az esélyegyenlõség állami célkitûzésével összefüggésben okozott visszásságot. Kezdeményezte, hogy a Kormány intézkedjen a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény módosítására.

A korábbi vizsgálat óta az Országgyûlés elfogadta az Országos Fogyatékosügyi Programról szóló 100/1999. (XII. 10.) OGY határozatot. Annak értelmében a fogyatékos emberek számára a kommunikáció lehetõségét a közszolgáltatások során is érvényesíteni kell. Az Országos Fogyatékosügyi Program szerint indokolt legalább napi egy hírmûsor híreinek siketek által is megérthetõ — feliratozással és/vagy jelnyelvi tolmács segítségével történõ — kijelzése valamennyi országos televízió mûsorszolgáltatásaiban. A fogyatékos személyek számára a közszolgáltatások minden területén biztosítani kell a hozzáférés lehetõségét, így például a hivatalos ügyek intézése, illetve a hétköznapi együttmûködés és kommunikáció során. Az Országos Fogyatékosügyi Program értelmében a kommunikáció területén elõirányzott feladatok közül a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést 2003. január 1-jéig, a hírmûsorok kijelzését 2001. január 1-jéig kell megoldani. Az Országos Fogyatékosügyi Programot azonban csak egy országgyûlési határozat tartalmazza, mely nem jogszabály, csupán az országgyûlés feladatkörébe tartozó tervek megfogalmazására szolgál.

A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény kívánt módosítása nem történt meg, jelenleg is csupán a közszolgálati mûsorszolgáltatókkal és a közmûsor-szolgáltatókkal összefüggésben fogalmazza meg azt, hogy az említettek különös figyelmet fordítanak az életkoruk, szellemi és lelki állapotuk, társadalmi körülményeik következtében súlyosan hátrányos helyzetû csoportok számára fontos információk elérhetõvé tételére. A testi állapotuk miatt hátrányos csoportok azóta kikerültek a különös figyelmet igénylõ csoportok közül. A jogszabály sem a feliratozásra, sem a jelnyelvi tolmácsolásra, sem ezek mértékére nem ír elõ konkrét kötelezettséget. A jelenlegi jogi szabályozás tehát nem tartalmazza azokat a garanciákat, melyek bevezetésére — a siketek és nagyothallók esélyegyenlõségének érdekében — a korábbi ajánlás irányult. A bizonytalan normatív tartalom így továbbra sem garantálja a feliratozás, illetve jelnyelvi tolmácsolás megvalósulását, és így az esélyegyenlõséget sem. Nem került sor a siketek nyelvi jogainak, és ezen belül a jelnyelvnek az elismerésére sem. Az országgyûlési biztos a közérdekû adatok megismeréséhez, a diszkriminációmentes elbánáshoz való joggal és az esélyegyenlõség állami célkitûzésével összefüggésben visszásságot állapított meg. Kezdeményezte, hogy a Kormány a szaktárcák közremûködésével dolgozza ki a siketek nyelvi jogait, a jelnyelv használatát és a jelnyelvi tolmácsolást érintõ jogszabályokat, kezdeményezze — a siketeknek szóló jelnyelvi tolmácsolásra és a feliratozásra vonatkozó konkrét tartalmú kötelezettségek beillesztése érdekében — a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény módosítását.

A beszámoló elõkészítésének befejezéséig nem érkezett válasz a kezdeményezésre.

OBH 4163/2000.

A gyermek családhoz és megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéshez való jogát veszélyezteti a gyámhivatal, ha az eljárása során nem vesz igénybe minden lehetséges jogi eszközt az apai kapcsolattartás biztosításához.

A panaszos az országgyûlési biztoshoz fordulva a Budapest VII. Kerületi Gyámhivatalnak a gyermekével való kapcsolattartási ügyében tanúsított eljárását sérelmezte. A biztos a gyermeki jogok sérelmének gyanúja miatt 2000 augusztusában vizsgálatot indított.

A panaszos elõadta, hogy a volt felesége nem tartja be a bírói ítéletben foglaltakat, a láthatást szándékosan akadályozza, emiatt évek óta nincs rendszeres kapcsolata gyermekével. A gyámhivatal nem tesz semmit a jogerõs ítélet érvényesítéséért. A panaszos soron kívüli intézkedést kért a végrehajtás érdekében, mert álláspontja szerint a gyámhivatal vezetõje az ügyében elfogult volt. A gyámhivataltól beszerzett dokumentumok szerint a szülõk apai kapcsolattartásra vonatkozó egyezségét a Budapest II.—III. Kerületi Bíróság 1997 szeptemberében hagyta jóvá. Az apa már decemberben jelezte az akkor illetékes I. Kerületi Gyámhivatalnak, hogy az anya nem biztosítja számára a láthatást. A gyámhivatal az anya többszöri figyelmeztetését követõen 1998 áprilisában az iratanyagot illetékességbõl áttette a Budapest VII. kerület Gyámhivatalához. A hatóság a kapcsolattartást folyamatosan akadályozó anyát már több alkalommal pénzbírsággal sújtotta, valamint az 1999. október 25-én kelt végrehajtási bírságot kiszabó határozatában felkérte a gyermekjóléti szolgálatot, hogy a gyermek veszélyeztetésének megelõzése érdekében segítse elõ a szülõk válását követõen kialakult konfliktus feloldását. A szolgálat a tapasztalatairól azóta nem jelzett vissza a gyámhivatalnak. Az ítélet a kapcsolattartás helyszínéül a Kapcsolat Alapítványt jelölte meg, de ott sem jött létre a rendszeres láthatás, és a végrehajtási bírságok kiszabása sem járt eredménnyel.

A vizsgálat megállapította, hogy a gyámhivatal a kapcsolattartás végrehajtása érdekében a láthatást folyamatosan akadályozó anyát többször pénzbírsággal sújtotta, a gyermekvédelmi törvény értelmében pedig felkérte a gyermekjóléti szolgálatot, hogy nyújtson segítséget a szülõknek a kapcsolattartási konfliktusok feloldásában. A szolgálatot azonban egyszer sem kérte fel arra, hogy a tevékenységérõl tájékoztassa. Erre csak a vizsgálat megindítását követõen — 2001 januárjában — került sor.

A gyermekek védelmérõl és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény lehetõséget ad a gyámhivatalnak arra, hogy a kapcsolattartást meghiúsító, és ezzel a gyermekét veszélyeztetõ szülõi magatartás miatt a gyermeket védelembe vegye. A védelembe vételre nem került sor. A vizsgálat megállapította, hogy a gyámhivatal eljárása során nem vett igénybe minden lehetséges jogi eszközt annak érdekében, hogy a kapcsolattartás megvalósuljon, ezért a gyermeknek a kapcsolattartáshoz, egészséges fejlõdéshez való joga feltételezhetõen sérült.

A vizsgálat megállapította, hogy a gyámhivatal azzal, hogy a gyermekjóléti szolgálattól a legutóbbi döntésének kivételével visszajelzést nem kért, és ennek alapján az önkormányzat jegyzõjét nem kérte fel annak a védelembe vétel lehetõségének a megvizsgálására, az Alkotmányban garantált gyermeki jogokkal kapcsolatos sérelem veszélyét idézte elõ.

Az országgyûlési biztos a 2001. március 5-én kelt jelentésében kezdeményezte a Budapest VII. kerület Erzsébetváros Gyámhivatal vezetõjénél, hogy kísérje figyelemmel a gyermekjóléti szolgálat visszajelzését, és szükség esetén kezdeményezze a gyermek védelembe vételét, továbbá tegyen meg minden intézkedést a kapcsolattartás eredményes végrehajtása érdekében. A Gyermekjóléti Szolgálat vezetõjénél pedig azt kezdeményezte, hogy a gyermekvédelemmel kapcsolatos gyámhivatali felkérés esetén soron kívül értesítse az illetékes hatóságot, ha jegyzõi vagy gyámhivatali intézkedések megtétele válik szükségessé. A címzettek a kezdeményezést elfogadták.

OBH 4195/2000.

A jogbiztonság alkotmányos elvével, valamint a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben okoz visszásságot, ha a hatóság a kérelemmel kapcsolatban lefolytatott szemlérõl nem tájékoztatja a panaszost, a beadvány tárgyában nem hoz határozatot, illetve ha az eljáró hatóság az országgyûlési biztos megkeresésére kilenc hónapon át nem válaszol, ezért felettes szervét kell megkeresni a panasszal kapcsolatban vizsgálat lefolytatására.

A panaszos Apaj Község Önkormányzatának eljárását sérelmezve fordult az országgyûlési biztoshoz. A beadvány szerint a szomszédja engedély nélkül szennyvíztárolót épített közös bejárójuk elé, ami egyrészt akadályozza az udvarba tehergépjármûvel történõ bejárást, másrészt nem zárt rendszerû, ezért környezetszennyezõ. Problémájával több alkalommal írásban megkereste a polgármesteri hivatalt, de a polgármester és az építési elõadó elzárkóztak a megoldás elõl.

Az országgyûlési biztos elõször 2000. szeptember 14-én kereste meg a jegyzõt, majd válasz hiányában november 30-án már soron kívüli tájékoztatást kért. 2001. február 26-án ismételt helyszíni szemlérõl érkezett feljegyzés, amelybõl kiderül, hogy a panaszos 2000. év elején fordult az önkormányzathoz (beadványát március 1-jén

érkeztették). Márciusban helyszíni szemlét tartottak, errõl nem készült feljegyzés. Az ismételt szemlére 2001. február 20-án került sor, amely a felek közötti egyezség létrejöttét javasolja.

Tekintettel arra, hogy a többszöri megkeresésre sem érkezett megfelelõ válasz ahhoz, hogy az eljárás lezárható legyen, az országgyûlési biztos a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalt vizsgálat lefolytatására kérte fel. A közigazgatási hivatal munkatársai Apaj község jegyzõjével és mûszaki elõadójával 2001. július 26-án helyszíni vizsgálatot folytattak le. Ennek során megállapították, hogy a szennyvíztároló valóban engedély nélkül épült, de az zárt rendszerû, tehát nem környezetszennyezõ és a hatályos építésügyi elõírásoknak megfelel. Felsõ borítása lehetõvé teszi az udvarba történõ beállást tehergépjármûvel. A vizsgálat során a jegyzõ arról tájékoztatta a közigazgatási hivatal munkatársait, hogy a községben a szennyvízcsatorna kiépítése folyamatban van, annak befejezéséig a tároló használatban maradhat. A közigazgatási hivatal fõosztályvezetõje tájékoztatta a biztost, hogy az érintett ingatlanok jogi helyzete rendezetlen, mivel több lakóház helyezkedik el egy helyrajzi számon nyilvántartott ingatlanon, melynek így közel ötven tulajdonosa van. Bár az önkormányzat szorgalmazta, a tulajdonosok között a használat vonatkozásában még nem jött létre megállapodás.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy Apaj község jegyzõje a 2000. március 1-jén érkeztetett kérelemmel kapcsolatban nem hozott határozatot, így nem biztosította a panaszos jogorvoslathoz való jogát. Tekintettel azonban arra, hogy a felettes szerv a szükséges vizsgálatot lefolytatta, és tisztázódott az ügyfél panasza, kezdeményezést e körben nem tett.

Az országgyûlési biztos 2001. október 2-án kelt jelentésében a feltárt visszásságok orvoslására kezdeményezte, hogy az önkormányzat a beérkezõ beadványok kivizsgálása érdekében az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseinek betartásával a jövõben folytasson le eljárást és hozzon határozatot. Felkérte a polgármestert, hogy hívja fel munkatársai figyelmét arra, hogy az országgyûlési biztos megkeresésre válaszoljanak. Az önkormányzat az ajánlást elfogadta.

OBH 4281/2000.

Visszásságot okoz a tulajdonhoz való joggal összefüggésben, ha a hatóságok nem megfelelõ együttmûködése miatt az ár- és belvízkárral kapcsolatos támogatások megállapítása és folyósítása több hónap késedelmet szenved, vagy a település támogatás nélkül marad.

Az országgyûlési biztos egy, a *Hajdú-Bihari Napló*ban megjelent cikkbõl szerzett tudomást az ár- és belvíz okozta károk enyhítésére vonatkozó állami támogatással kapcsolatos problémákról, és a tulajdonhoz való jog, valamint a diszkrimináció tilalma megsértésének gyanúja miatt hivatalból indított vizsgálatot. A cikk szerint Szerep községben 134 károsult nem vehette igénybe azt a támogatást, amelyet a költségvetés a helyreállítások érdekében biztosított a hasonló kárt szenvedett települések részére.

Az országgyûlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a vizsgálattal egy idõben a község önkormányzata a költségvetési támogatást megkapta, a kárenyhítési igények teljesültek.

A késedelem okainak feltárására irányuló vizsgálatban az érintett szervek közül kettõ azt állította, hogy az önkormányzat nem nyújtotta be határidõben a kárenyhítésre vonatkozó igényeket. A Hajdú-Bihar Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság szerint az önkormányzat az igényeket 2000. augusztus 14-én küldte meg, az önkormányzat azonban azt közölte, hogy azokat már 2000. május 10-én átadta az Igazgatóság Püspökladányi Kirendeltségének. Az önkormányzat ragaszkodott ahhoz, hogy a kárfelméréseket idõben megküldte, és azt dokumentálni is tudja. Az önkormányzat szerint a kötelezettségét határidõben teljesítette, és annak ellenére, hogy az önkormányzathoz nem érkezett meg a katasztrófavédelmi szervek által hivatkozott körlevél, 2000. május 10-én a dokumentumot a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság kirendeltségének átadták.

Az országgyûlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az intézkedésre kötelezett szervezetek, hatóságok nem megfelelõ együttmûködésébõl adódóan szenvedett több hónap késedelmet a támogatások megállapítása és folyósítása. A késedelmes benyújtás miatt a település akár támogatás nélkül is maradhatott volna, mivel a kárenyhítés utólagos biztosítása csak pótigénylés alapján, más települések igényének lemondását követõen vagy takarékosabb megoldás esetén lett volna lehetõség.

Az érintett szervek nem megfelelõ együttmûködése következtében a kárenyhítés elhúzódása átmenetileg veszélyeztette az alkotmányos jogok érvényesülését, így a tulajdonhoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott. Tekintettel arra, hogy a település a kárenyhítést utólag megkapta, az ügyben az országgyûlési biztos általános helyettese nem élt ajánlással, de felhívta a polgármestert és a Hajdú-Bihar Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság igazgatóját az eljárási határidõk pontos betartására és betarttatására, továbbá a felhívások, körlevelek megfelelõ dokumentálására.

OBH 4433/2000.

Az országgyûlési biztos eljárása a településen áthaladó közúti forgalom káros környezeti hatásait sérelmezõ panasz ügyében kiterjed a közútkezelõ intézkedéseinek vizsgálatára.

A Hatvan, Grassalkovich úti panaszos a lakóházától néhány méterre lévõ 3. számú fõúton zajló, az autópályadíj bevezetését követõen jelentõsen megnövekedett teherforgalom káros környezeti hatásait sérelmezte.

Az országgyûlési biztos az egészséges környezethez és a legmagasabb szintû testi egészséghez való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot. Tájékoztatást kért a Heves Megyei Állami Közútkezelõ Közhasznú Társaság ügyvezetõ igazgatójától az útdíj bevezetését követõen a forgalmi adatokban történt változásokról, a Grassalkovich úton elvégzett burkolatjavítási munkálatokról, és arról, hogy látnak-e lehetõséget a forgalom zavaró hatásainak forgalomtechnikai intézkedésekkel való csökkentésére.

A pályadíj bevezetése óta a városban több forgalomtechnikai intézkedés történt. Körforgalmi csomópontot alakítottak ki a 3. számú fõút és a boldogi bekötõ út csatlakozásánál. Korszerû közúti csomópontot alakítottak ki a 3. számú fõút és a Turai összekötõ út csatlakozásánál. Leálló sávokat építettek a 3. számú fõút mentén. Összehangolták az összes hatvani közúti jelzõlámpát, az automatikát kicserélték, az útburkolatot és a kiemelt szegélyt 1998-ban felújították. Az igazgató nem látott lehetõséget a forgalom zavaró hatásainak forgalomtechnikai intézkedésekkel történõ további csökkentésére. További forgalomcsökkenést az jelentene, ha megépülne a 32. és a 21. számú fõút összekötése, de annak mintegy 2 Mrd Ft a költsége.

A forgalmi adatokat tanulmányozva megállapítható, hogy Hatvanban mintegy 12%-kal nõtt a forgalom az útdíj bevezetését követõen. Különösen megnõtt a tehergépjármû-forgalom, megközelítõleg 30%-kal.

A szabvány szerint egy irányban kétsávú utaknál a megfelelõ forgalomnagyság 2464 egységjármû/óra, az eltûrhetõ pedig 3360 Ej/óra. Hatvanban az útdíj bevezetése elõtt a forgalom nagysága 1828 Ej/óra volt, azt követõen pedig 2043 Ej/óra. A mért adatok szerint a megnövekedett forgalom sem éri el a megfelelõ forgalomnagyság értékét. Ennek ellenére a panaszos lakóházától néhány méterre zajló forgalom nyilvánvalóan jelentõsen zavarja a lakók nyugalmát.

Az országgyûlési biztos az OBH 2511/2000. számú ügyben már vizsgálta az autópályadíj bevezetését követõen a párhuzamos utak megnövekedett forgalma által okozott káros hatások enyhítésének lehetõségeit.

Az országgyûlési biztos a korábbi vizsgálat megállapításaira, illetve az abban megfogalmazott ajánlásra tekintettel a konkrét ügy kivizsgálásáról 2001. március 7-én készült jelentésében külön ajánlással nem élt, de figyelemfelhívásként a jelentést megküldte az érintett minisztereknek is. A korábbi ügyben tett ajánlást a megszólítottak elfogadták, és a választ az országgyûlési biztos az ajánlása teljesítésének tekintette.

OBH 4479/2000.

Az élethez és emberi méltósághoz való joggal összefüggõ visszásságot okoz a büntetés-végrehajtási intézet, ha a fogva tartottak egymás közötti bántalmazásának gyanúja esetén nem tisztázza a tényállást, és ezzel elmulasztja a felelõsségre vonást. A tulajdonhoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz, ha a büntetés-végrehajtási intézet nem teszi lehetõvé a fogva tartottak által használt szekrények zárhatóságát.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben fogva tartott panaszos sérelmezte, hogy zárkatársai bántalmazzák, személyes használati tárgyait elveszik, és a bv. hivatásos állománya semmit sem tesz ez ellen.

A panasz alapján az országgyûlési biztos az emberi méltósághoz és a tulajdonhoz való joggal összefüggõ visszásság gyanúja miatt vizsgálatot indított, és az intézettõl bekért iratok alapján megállapította, hogy a panaszos elhelyezését a vele kapcsolatban kialakult gyakori konfliktusok miatt befogadása óta 11 alkalommal változtatták meg. A befogadást követõ három hónap elteltével a panaszos egyik zárkatársa jelentette az egészségügyi szolgálat ápolójának, hogy a panaszos több napja fájlalja a fülét. A fogva tartott jelzését követõen a panaszost megvizsgálták, és megállapították, hogy dobhártyája berepedt. Az orvosi vizsgálaton a panaszos elmondta, hogy sérülése zárkatársa által történt bántalmazás következménye. Négy nap múlva, a fegyelmi eljárás megindulását követõen a panaszos a vallomását, mely szerint sérülése bántalmazás következménye, visszavonta. Ezt követõen az intézet parancsnoka a fegyelmi eljárást megszüntette.

A fogva tartottak tulajdonjogának védelme a fogva tartás idõtartama alatt, a fogva tartottnál engedéllyel tartható személyes tárgyak tekintetében — ugyanúgy mint a fogva tartottól a befogadás során átvett és letétbe helyezett tárgyak tekintetében — a büntetés-végrehajtási intézet kötelessége. A tulajdonjog védelme a fogva tartottakat egymással szemben is megilleti. A személyes tárgyak eltulajdonításának a megelõzése érdekében a büntetés-végrehajtási intézetnek azt is biztosítania kell, hogy a fogva tartottak által használt szekrények zárhatóak legyenek. Ebben a büntetés-végrehajtási intézetben a fogva tartottak által használt szekrényeknek csak egy része zárható. Ez a hiányosság a tulajdonhoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz. A fogva tartottak testi épségének, emberi méltóságának biztosítása az õrzés idõtartama alatt szintén a büntetés-végrehajtási intézet kötelessége. Bár a panaszos az orvosi kivizsgálása során tett vallomását — mely szerint sérülése a zárkatársa általi bántalmazás következménye —

visszavonta, az elõzményeket figyelembe véve alappal merül fel annak a gyanúja, hogy ezt megfélemlítés miatt tette. Az élethez és emberi méltósághoz való jog alapján az intézetnek — miután a panaszost kérelmére 11 alkalommal helyezték mindig újabb és újabb zárkába — ki kellett volna vizsgálnia, hogy mi az elhelyezés megváltoztatására irányuló kérelmek tényleges oka. Tekintettel arra, hogy ez nem történt meg, és a megindított fegyelmi eljárást az ügy tényleges kivizsgálása nélkül megszüntették, az országgyûlési biztos 2001 márciusában megállapította, hogy az intézet eljárása az élethez és emberi méltósághoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott. Az országgyûlési biztos a megállapított visszásságok orvoslása érdekében felkérte a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy gondoskodjon a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben a fogva tartottak által használt valamennyi szekrény zárhatóságáról, valamint vizsgálja meg az intézet parancsnokának a fogva tartotti bántalmazások elszaporodása miatti felelõsségét. Az érintett az országgyûlési biztos ajánlását elfogadta, majd megállapította, hogy a fogva tartotti bántalmazások elszaporodása miatt a bv. parancsnokát felelõsség nem terheli.

OBH 4729/2000.

Nem állapítható meg a diszkrimináció tilalmával és az esélyegyenlõség biztosításának állami célkitûzésével összefüggõ visszásság, ha a jogalkotó a kedvezmények szabályozása során össze nem hasonlítható csoportok között tesz különbséget, és különbözõ mértékû kedvezményben részesíti õket.

A panaszos sérelmezte, hogy a miskolci önkormányzat rendelete szerint egyes szervek jármûvei a feladataik ellátásig várakozhatnak a védett övezetben, míg a mozgáskorlátozottak csupán egy órát. Véleménye szerint ez hátrányos megkülönböztetéshez vezet.

Az országgyûlési biztos az önkormányzat rendelete alapján feltárta, hogy a védett övezetben külön behajtási engedély nélkül közlekedhetnek a megkülönböztetõ jelzéssel rendelkezõ jármûvek, a figyelmeztetõ jelzéssel rendelkezõ, valamint a rendeletben felsorolt közszolgáltatók jármûvei, az igazolvánnyal rendelkezõ mozgássérültek jármûvei és az ellenõrzésre jogosult szervek jármûvei. Ezek a jármûvek a feladatuk ellátásáig tartózkodhatnak a védett övezetben, kivéve a mozgáskorlátozottakat, akik esetén a várakozás nem haladhatja meg az egy órát.

A biztos megállapította, hogy a diszkrimináció tilalmának sérelmét csak az jelenti, ha a jogalkotó azonos helyzetû csoportok között tesz indokolatlanul különbséget. A rendeletben felsorolt közszolgáltatást végzõ vagy sürgõsségi feladatot ellátó szervek a feladatuk ellátásig tartózkodhatnak a védett övezetben, és ez a kör nem hasonlítható össze a lakosság mozgáskorlátozott tagjainak körével, hiszen nem azonos cél miatt van szükségük a behajtás lehetõségére. Megállapította továbbá, hogy a jogalkotói szabadság részét képezi a méltányosság eseteinek, a kedvezményezetti körök meghatározásának lehetõsége. Az önkormányzat a rendelet megalkotásakor több módon is kedvezményeket biztosított a mozgáskorlátozott gépkocsivezetõk számára, ezzel hozzájárulva a mindennapos közlekedési nehézségeik megoldásához.

Az országgyûlési biztos 2001. május 9-én kelt jelentésében alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot nem állapított meg.

OBH 4875/2000.

A tulajdonhoz és a mûvelõdéshez való alkotmányos joggal összefüggésben okoz visszásságot, ha az államilag finanszírozott képzésben részt vevõ hallgató a képesítési követelményben elõírt vizsga szabályszerû teljesítéséért külön díjat köteles fizetni.

A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem (BKÁE) egyik hallgatója azt sérelmezte, hogy az egyetem az általa végzett, államilag elismert bizonyítványt adó nyelvvizsgáztatásért 2000. évtõl vizsgadíjat szed az államilag finanszírozott képzésben részt vevõ hallgatóitól, pedig a vizsga megléte a diploma megszerzésének feltétele. Mivel a panasz alkotmányos jogokat érintett, az országgyûlési biztos az ügyben vizsgálatot indított. Tájékoztatást és véleményt kért az egyetem rektorától, továbbá az oktatási minisztertõl.

A vizsgálat megállapításai szerint az egyetem szakjainak többségénél két szakmai ismeretanyaggal bõvített középfokú nyelvvizsga kell a diploma megszerzéséhez. A hallgatókat arra korábban sem kötelezték, hogy a nyelveket az egyetemen tanulják, és a nyelvvizsgát ott tegyék le. Vizsgázhattak az Idegennyelvi Továbbképzõ Központban (Rigó utca), vizsgadíjat fizetve, de a BKE nyelvi intézetében letett szigorlatukat is állami nyelvvizsgának ismerték el, amivel térítésmentesen teljesíthették a szóban forgó követelményt.

1999-tõl a nyelvvizsga megszerzésére vonatkozó lehetõség úgy változott meg, hogy bármely arra alkalmas szervezet nyelvvizsga-központot akkreditáltathat, ahol bárki vizsgázhat, államilag elismert vizsgabizonyítványt szerezhet. Az akkreditált vizsgaközpontok általában egyetemeken, fõiskolákon mûködnek. Ilyen vizsgáztatásra akkreditációt kapott a BKÁE és a Budapesti Gazdasági Fõiskola nyelvvizsgaközpontja. Nem indokolható, hogy aki olyan felsõoktatási intézménybe jár, amely egyúttal vizsgaközpont is, az ingyen tehessen nyelvvizsgát, míg a többi, más intézményekben tanuló hallgató — akinek ez ugyanúgy képesítési feltétel — fizesse a vizsgadíjat. Ha viszont a BKÁE kiterjesztené az ingyenességet valamennyi ott vizsgázó hallgatóra, akkor nem tudná fenntartani a központot. A

BKÁE nem okozott az alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot azzal, hogy mint nyelvvizsgaközpont a nyelvvizsgáért saját hallgatóitól is vizsgadíjat kér, erre ugyanis minden vizsgaközpont jogosult. A díj elengedése a 71/1998. (IV. 8.) Korm. rendelet szerint csak lehetõség.

A felsõoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 31. § (3) bekezdése szerint azonban az államilag finanszírozott felsõfokú képzésben részt vevõ hallgatók számára a tandíjon felül csak olyan szolgáltatás igénybevételéért állapítható meg díj, amely nem kapcsolódik a képesítési követelményekben, illetve a tantervekben foglalt tanulmányi kötelezettségek teljesítéséhez. Mivel pedig az államilag elismert nyelvvizsga képesítési követelmény, visszásságot okoz a tulajdonhoz és a mûvelõdéshez való alkotmányos joggal összefüggésben, ha az államilag finanszírozott képzésben részt vevõ hallgató a képesítési követelményben elõírt feltétel szabályszerû teljesítéséért külön díjat köteles fizetni.

Az oktatási kormányzat — a miniszter tájékoztatása szerint — már az országgyûlési biztos vizsgálata alatt a vizsgadíjakra pénzügyi fedezetet bocsátott az intézmények rendelkezésére, és ezzel a panasz alapján feltárt visszásságot orvosolta, ezért a biztos a konkrét ügyben nem tett ajánlást, de figyelemmel a sajtóban — az intézkedés végrehajtásának bizonytalanságairól megjelent — híradásokra, felkérte a minisztert, hogy soron kívül intézkedjen a díjtérítés kifizetése érdekében. A miniszter 2001-re vonatkozóan a szükséges intézkedést megtette. Az általános helyettes rámutatott arra, hogy a probléma általános rendezését és a jogbiztonságot szolgálná, ha a térítésre jogosultságot jogszabály határozná meg. A miniszter szerint a költségvetés a nyelvvizsgadíj állami támogatását csak 2001. és 2002. évre garantálta. Emiatt a vizsgadíj megtérítésére nem vállalható jogszabályi rendelkezés. 2005-tõl azonban az emelt szintû érettségivel a nyelvismeret megszerzése alapvetõen már a közoktatásban megvalósulhat. A biztos álláspontja szerint, ha a költségvetési támogatás a következõ években csökkenne, úgy az alkotmányos joggal összefüggõ visszásság ismét elõállhat. Az országgyûlési biztosok ezért ennek veszélyére a beszámolóban hívják fel az Országgyûlés figyelmét.

OBH 5018/2000.

Nem sérül a panaszosok legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez, valamint a szociális biztonsághoz és ellátáshoz fûzõdõ alkotmányos joga, ha az idõseket ápoló-gondozó otthon által nyújtott ellátás megfelel a jogszabályoknak és szakmai elõírásoknak.

Az országgyûlési biztos egy névtelen beadvány alapján hivatalból indított vizsgálatot a Csongrád Megyei Önkormányzat fenntartásában mûködõ kisteleki Napsugár Otthonban. A panaszos szerint az intézetben lakókat és a dolgozókat megfélemlítik, megszégyenítõ, embertelen bánásmódot, terrorisztikus intézkedéseket alkalmaznak velük szemben.

Az országgyûlési biztos 2000 novemberében a Csongrád Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjét kérte fel helyszíni ellenõrzésre. A 2001 márciusában lefolytatott helyszíni vizsgálat megállapította, hogy a panaszban foglalt kifogások alaptalanok. Az intézmény vezetõje külön szabályozott fogadóórát tart, az ÁNTSZ Szeged Városi Intézete rendszeresen ellenõrzi az intézeti (konyhai, mosodai) berendezések mûködését és higiéniai állapotát. Nem volt bizonyítható az sem, hogy a lakók étkeztetése nem megfelelõ. A vizsgálat megállapította, hogy az étkeztetés keretében biztosított élelmiszer-nyersanyagok energia- és tápanyag-tartalma az 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet által meghatározott normát meghaladta. Megfelelõnek ítélte a gyógyszerezés, a gyógyszer- és egészségügyi nyilvántartás rendjét is.

Figyelemmel arra, hogy az országgyûlési biztoshoz az intézetbõl a közigazgatási hivatal vizsgálata alatt is érkezett névtelen beadvány, az országgyûlési biztos munkatársai is végeztek helyszíni vizsgálatot az otthonban élõk és az ott dolgozók emberi kapcsolatainak minõségérõl, az intézmény légkörérõl. Az otthon szép környezetben lévõ új, emeletes épület, amely erre a célra épült, és minden olyan építészeti megoldás megtalálható, amely szükséges a megfelelõ ellátás biztosításához. Rendelkezik felvonóval, folyosói tágasak, a fürdõszobákat, mellékhelyiségeket tolókocsival is igénybe lehet venni, így az akadálymentes közlekedés biztosított. A 100 férõhelyes otthonban 40 apartman található, amelyekben emelt szintû szolgáltatást nyújtanak. A hagyományos részen két, illetve négy-ötágyas szobák vannak, de a jogszabályban elõírt 6 m^2 lakóterület minden gondozott számára biztosított. Az épület külsõ és belsõ kialakítása igényes, a folyosók szépen dekoráltak, többnyire a gondozottak saját kézimunkáival. Tisztaság és rend van mindenhol. A szobák bútorzata egyszerû, praktikus, kényelmes és jó állapotú. A lakók azokat személyes tárgyaikkal, fényképeikkel, képeikkel, kézimunkáikkal és emléktárgyaikkal díszítik. A házaspárokat közös szobában helyezik el, és lehetõség szerint igyekeznek az elhelyezéssel kapcsolatos egyéni kívánságokat is teljesíteni. Az otthonban három mentálhigiénés szakember dolgozik. Munkájukat három fõ csoportba rendezik: évente szervezik a nagy ünnepeket, havi rendszerességgel megtartják a születés- és névnapokat; fõ tevékenységük azonban a heti beosztás alapján mûködõ foglalkoztatás, torna, énekkar szervezése és mûködtetése. Szinten tartó foglalkozásokat is szerveznek, amellyel igyekeznek megtartani a lakók írás-olvasás-készségét, gondozni memóriájukat, megakadályozni korábban meglévõ készségeik romlását. A megkérdezett idõsek az ennivaló mennyiségével és minõségével, az egészségügyi ellátással elégedettek voltak, jelezték, hogy jól érzik magukat az intézményben. A személyzet emberségesen bánik

velük, és magas szintû ellátást biztosított számukra. Az idõsek jókedvûen beszélgettek a vizsgálatot végzõkkel. Panaszt az intézet vezetõjére, a nõvérekre nem kívántak tenni. Egybehangzóan állították, hogy problémáikat a nõvérekkel, mentálhigiénés csoport vezetõjével vagy a lakóbizottsággal, esetleg az élelmezési bizottsággal mindig el tudják intézni. Az országgyûlési biztos 2001. május 31-én kelt jelentésében az általa kért és a Csongrád Megyei Közigazgatási Hivatal által végrehajtott vizsgálat, továbbá saját helyszíni ellenõrzése tapasztalatai, illetve a rendelkezésére álló intézeti dokumentumok alapján megállapította, hogy az intézet mûködése során az Obtv.-ben megjelölt, az országgyûlési biztos fellépését igénylõ alkotmányos jogsértés nem történt.

OBH 5032/2000.

A jogbiztonság követelményével és az önkormányzati rendeletalkotás elveivel összefüggõ visszásságot okoz a képviselõ-testület, ha a rendelete nem szabályozza a szemétszállítási díj megfizetésének rendjét, nem teljeskörûen szabályozza a kedvezmények és mentességek körét, illetve nem tartalmazza a közszolgáltatás ellátásának részletes szabályait.

A panaszos azt sérelmezte, hogy a Sopronkövesdi Önkormányzat rendelete a szemétszállítási díjat egységesen, házanként határozza meg, ezért ugyanannyit fizet az egyedül lakó kisnyugdíjas, mint a több keresõképes személybõl álló család.

Az országgyûlési biztos általános helyettese az önkormányzat 14/1996. (XII. 5.) ÖR. számú rendeletének a szemétszállítási díj számítására vonatkozó részét vizsgálta meg. Feltárta, hogy a rendelet 2001. februári módosítását követõen a szemétszállítási díj mértékét a szeméttárolók ûrtartalma szerint állapítják meg. A szolgáltató a kukákat hetente egy alkalommal üríti. Az általános helyettes a díjszabással kapcsolatban nem állapított meg visszásságot, mert az megfelel a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet elõírásainak.

Azt azonban megállapította, hogy a rendelet a szemétszállítási díj megfizetésének rendjét nem szabályozza, így az ellentétes a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvénnyel és a kormányrendelettel.

A kedvezmények és mentességek körét mind a rendelet, mind az önkormányzat és a közszolgáltató között létrejött megállapodás tartalmazza. A törvény szerint a képviselõ-testület önkormányzati rendeletben állapítja meg az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét. A képviselõ-testület egyes kedvezményeket nem a rendeletben, hanem a polgári jogi megállapodásban rendezett.

A rendelet szerint a „szolgáltatás ellátására vonatkozó részletes szabályokat az önkormányzat és a szolgáltató által kötött szerzõdés rögzíti”. Az általános helyettes megállapította, hogy ez ellentétes a törvény elõírásaival, mert az önkormányzatnak rendeletben kell megállapítani a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlantulajdonos ezzel összefüggõ jogait és kötelezettségeit — beleértve az egyes ingatlanfajtákra vonatkozó speciális szabályokat —, a szolgáltatásra vonatkozó szerzõdés egyes tartalmi elemeit.

Az országgyûlési biztos a feltárt alkotmányos visszásságok orvosolása érdekében felkérte a Gyõr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjét, hogy törvényességi ellenõrzési jogkörében vizsgálja meg, megfelel-e az önkormányzati rendelet a törvény és a végrehajtására kiadott kormányrendelet elõírásainak. Ha azt állapítja meg, hogy az önkormányzati rendelet és a magasabb szintû jogszabályok közötti összhang hiányzik, úgy kezdeményezze az érintett önkormányzatnál a rendelet módosítását.

A válaszadásra nyitva álló határidõ még nem telt le.

OBH 5111/2000.

A jogállamiság elvébõl következõ jogbiztonság követelményével, valamint a jogorvoslathoz való alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot okoz az önkormányzat azzal, ha nem szabályozza rendeletben az elõbérleti jog kérdését.

A panaszos, egy Budapest XII. Kerületi Önkormányzat tulajdonában lévõ lakás volt bérlõje fordult kérelemmel az országgyûlési biztoshoz, mert az önkormányzat a határozott idejû lakásbérleti szerzõdésének lejártát követõen bírósági végrehajtást kezdeményezett ellene a lakás kiürítése érdekében. Az országgyûlési biztos a szociális biztonság, a család egységét és a gyermekek védelmét deklaráló elvek sérelmének veszélye miatt vizsgálatot indított. A panaszos korábbi kérelme ügyében 1997-ben folytatott vizsgálatának tapasztalatai, valamint az önkormányzat polgármesterétõl kapott tájékoztatás alapján a következõket állapította meg:

A panaszos ügyében folytatott OBH 157/1996. számú vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat jogszabálysértõen járt el a lakáspályáztatás ügyében, mert a pályáztatás jogszabályi feltételeit nem állapította meg. A panaszos 1995-ben pályázaton elnyerte egy Budapest XII. kerületi bérlakás határozott idejû bérleti jogát, de ennek érdekében térítés nélkül le kellett adnia a határozatlan idejû bérleti szerzõdés alapján használt bérlakását. Kérte, hogy a lakást határozatlan idõre utalják ki számára, de e kérelmét az illetékes bizottság elutasította. A panaszos a szerzõdést mégis aláírta, mert a bérbe adói nyilatkozatban az önkormányzat garantálta, hogy a három év lejárta után elõbérleti jog illeti meg.

A panaszos akkor fordult ismét az országgyûlési biztoshoz, amikor az önkormányzat hivatalosan közölte, hogy a három év lejárta után nem kívánja továbbra is bérbe adni a lakást, ezért azt adja le. A panaszos jelezte, hogy õt elõbérleti jog illeti meg. Tájékoztatták azonban, hogy az elõbérlet csak akkor illeti meg a bérlõt, ha a bérbe adó a lakást továbbra is bérbe kívánja adni. A konkrét esetben az önkormányzatnak azonban más szándékai vannak. Ezt a panaszos is tapasztalta, mert ekkor már több ingatlanközvetítõ cégtõl is felkeresték, és a tulajdonos megbízásából a lakást felmérték.

Az országgyûlési biztos megkeresésére a polgármester jelezte, hogy az önkormányzat a panaszos számára ideiglenes elhelyezést ajánlott fel addig, amíg arra végleges megoldást nem találnak.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos kérelme megalapozott. Az önkormányzat a lakások bérbeadására vonatkozó rendeletét szubjektív mérce alapján alkalmazza, ha a határozott idejû bérleti szerzõdéssel rendelkezõ bérlõk esetében a határozott idõ lejártát követõen a további bérbeadásról nem a lakástörvény elõírásai, illetve a szociális célú lakás bérbeadás feltételeinek megléte, vagy annak hiánya alapján dönt, hanem egyéb, nem részletezett érdekek alapján. A jogbiztonság alkotmányban garantált elvét sértette meg az önkormányzat azzal, hogy a rendelet módosítását követõen nem ismeri el magára nézve kötelezõnek a korábbi rendelete alapján készült bérbe adói nyilatkozatában foglaltakat. E nyilatkozatban az önkormányzat garantálta, hogy a bérlõt a 3 év lejárta után további 3 évre elõbérleti jog illeti meg, ha a szociális feltételeknek megfelel.

A panaszos nem fogadta el az önkormányzat ajánlatát egy másik önkormányzat tulajdonában lévõ lakás bérletére, mert a kerületbõl történõ elköltözésével az önkormányzat már semmiféle kötelezettséggel nem tartozna vele szemben. A felajánlott lakás nem volt megfelelõ cserelakásnak tekinthetõ a három kisgyermekes család számára. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy az önkormányzat visszaélt azzal, hogy az ingatlan tulajdonosaként az e tulajdonra vonatkozó jogszabály megalkotására is jogosult.

A vizsgálat feltárta, hogy az önkormányzat eljárása a jogbiztonsághoz, illetve a jogorvoslathoz való joggal összefüggõ visszásságot okozott, ezért az országgyûlési biztos felkérte a képviselõ-testületet, hogy fontolja meg — a 24/1993. (XII. 23.) Ör. számú rendeletének 24. § (4) bekezdésében — a polgármesternek adott indokolatlan mérlegelési jogkör törlését.

A képviselõ-testület nem fogadta el az ajánlást, ezért a biztos — felettes szerv hiányában — fontolóra vette a rendelet alkotmányossági vizsgálatának indítványozását. Elõbb azonban felkérte a belügyminisztert, hogy a megyei közigazgatási hivatalok útján vizsgáltassa meg, hogy az önkormányzatok milyen módon szabályozzák a határozott idejû bérleti szerzõdések lejáratának esetét. A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzatok döntõ többsége az elõbérleti jog kérdését a rendeletében szabályozta.

Az országgyûlési biztosok személyében idõközben bekövetkezett változásra is tekintettel az eljárás újabb elemmel bõvült. A hivatalba lépõ országgyûlési biztos a panaszos és az önkormányzat között elmérgesedett vitának a rendezésére új módszerként a nemzetközi ombudsman gyakorlatban elterjedt közvetítõi szerepre vállalkozott. Az önkormányzat képviselõinek és a panaszos, valamit jogi képviselõjének személyes meghallgatását követõen kísérletet tett a felek között megállapodás elõmozdítására.

A mediátori szerepben felvállalt békítés eredménye a beszámoló elõkészítésének lezárásakor még nem állapítható meg.

OBH 5274/2000.

Az élethez való joggal kapcsolatos visszásságot okoz a honvédség, ha a tûzszerész katonák nem kapják meg a feladatuk biztonságos ellátásához szükséges technikai berendezéseket. A pihenéshez való joggal kapcsolatban visszásság keletkezik, ha a tûzszerész katonák a létszámhiány miatt túlterheltek, és a folyamatos túlmunka miatt nincs lehetõségük elegendõ pihenésre. A végzett munka mennyiségének és minõségének megfelelõ jövedelemhez való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot okoz, ha nem a teljes szolgálati idõre biztosítják a tûzszerészek részére a kiemelt pótlékot.

Az országgyûlési biztos a sajtóból szerzett tudomást arról, hogy 2000. október 22-én egy építkezés területén talált fel nem robbant lõszer mentesítéséhez kihívott tûzszerész járõrparancsnoka a gránát tárolóhelyiségbe szállítása során ismeretlen okból bekövetkezett robbanás következtében életét vesztette. A baleset körülményeinek vizsgálatát a rendõrség azonnal megkezdte. A baleset elõtt a tûzszerész járõrparancsnok szállításhoz elõkészítette az aknagránátot, a társát fedezékbe küldte, majd miután a rendõrség kiürítette a környéket, a parancsnok kézben vitte a gránátot a tárolóhelyiségbe, ahol a robbanás bekövetkezett. A tûzszerész-balesettel kapcsolatban az országgyûlési biztos az országgyûlési biztos általános helyettese által a korábbi években folytatott vizsgálatokra tekintettel rendelt el újabb vizsgálatot.

Az általános helyettes 1997 nyarán az OBH 6883/1997. számon hivatalból indított vizsgálatot annak felderítésére, hogy a tûzszerészek élethez és emberi méltósághoz, valamint a személyes szabadsághoz és biztonsághoz való joga különleges feladatuk ellátása során miként érvényesül. A jelentésben tett ajánlások teljesülésének ellenõrzésére az

általános helyettes az OBH 4908/1999. számon utóvizsgálatot tartott, és annak során az 1. Honvéd Tûzszerész és Aknakutató Zászlóalj, Budapest, Váci úti laktanyájában helyszíni ellenõrzést végzett. A vizsgálatokról készült jelentésekben tett ajánlások alapján a tûzszerész munkával összefüggõ új kormányrendeletet adtak ki. Eszerint megszûnt a sorkatonák tûzszerészként történõ alkalmazása, az ilyen feladatokat kizárólag hivatásos katonák végzik szerzõdéses katonák segítségével, akik többnyire gépjármûvezetõk. Kialakult a megfelelõ nemzetközi tapasztalatcsere rendszere, fõként a balkáni békefenntartás keretében. Az állománytábla módosításával rendszeresítették a pszichológusi beosztást, amelyet azóta be is töltöttek.

A további ajánlások arra irányultak, hogy tovább bõvítsék, illetve legalább töltsék fel az alakulat létszámát a pihenési lehetõség jobb biztosítása érdekében, javítsák a tûzszerészek jövedelemszintjét, fejlett és kielégítõ számú híradástechnikai eszközökkel biztosítsák a megfelelõ kapcsolattartást a mentesítést végzõ járõr és a parancsnokság között, végül a robbanótestek biztonságos szállítása érdekében szerezzenek be korszerû gépjármûveket. A minisztérium egyetértõ válaszában kifejtette, hogy ezeknek a feladatoknak a végrehajtására minimálisan két évre van szükségük. Az országgyûlési biztos a választ elfogadta.

A 2000. október 22-i baleset ügyben az országgyûlési biztos tájékoztatást kért a Magyar Honvédség parancsnokától és a vezérkari fõnöktõl. Beszerezte az államigazgatási eljárásról készült rendõrségi határozatot és a kirendelt igazságügyi tûzszerész szakértõ véleményét, és helyszíni vizsgálatot is tartott.

A vizsgálat megállapította, hogy a II. világháborús aknagránát gyártásakor nem minden esetben tartották be a technológiai fegyelmet, így alkatrészek maradhattak ki, ami lehetõvé tette a töltetben a vegyi átalakulást. Emiatt a balesetet védõfelszerelés sem akadályozhatta volna meg. A baleset után a zászlóalj parancsnoka azonnal elrendelte, hogy a jövõben az elõtalált robbanószerek csak a helyszínen semmisíthetõk meg. Amennyiben ez csak más mûszaki eljárás és rendszabályok bevezetésével foganatosítható, az ügyeletes tûzszerész parancsnok intézkedését kell kérni. A tûzszerész szakértõ megállapította, hogy a balesetben áldozata tevékenységében hiányosságok és mulasztások nem voltak, feladatát az 1997-ben kiadott és azóta hatályos MÜ/31. Tûzszerész Szakutasítás elõírásai szerint akarta végrehajtani.

A szakértõ ugyanakkor kitért arra is, hogy a szakutasítás 126. és 188. pontja nem zárja ki a robbanószerkezet veszélyességi fokának téves megítélését. Ezért nem ért egyet a szakutasítás azon részével, amely a robbanótestek helyszíni kezdésének metodikáját szabályozza. Végül megállapította, hogy a baleset bekövetkezése miatt más személyt sem terhel felelõsség.

A szakértõ megállapításait támasztotta alá a BRFK V. Kerületi Rendõrkapitányság Rendkívüli Haláleseti Osztályának határozata, amely az ügyben lefolytatott államigazgatási eljárást zárta le. A határozat szerint a halál oka a robbanás során elszenvedett szív- és fõér-repedés következtében kialakult heveny idegrázkódtatás volt. Az elhunyt tûzszerész szervezetében méreg, kábítószer és gyógyszer nem volt, és alkoholos befolyásoltság alatt sem állt. Az eljárás során bûncselekmény gyanújára utaló adat vagy körülmény nem merült fel. A rendõrségi vizsgálattal kapcsolatban az országgyûlési biztos nem tárt fel alkotmányos visszásságot, mivel az megfelelt a vonatkozó jogszabályoknak. A helyszíni vizsgálat során az országgyûlési biztos meggyõzõdött azokról a kedvezõ változásokról is, amelyek a korábbi vizsgálat után következtek be. Megállapította azonban azt is, hogy több területen még nem történt lényeges javulás. Változatlan a létszámhiány a hivatásos állománynál és az még jelentõsebb a szerzõdéses állománynál. Nem történt meg a szükséges technikai fejlesztés sem. Nem áll rendelkezésre megfelelõ biztonságos öltözet és a helyszíni robbantáshoz szükséges biztonsági berendezés. A nemzetközi, azon belül a NATO kapcsolatok hasznosítása egyelõre csak a tapasztalatcserére szorítkozik, de nem hasznosul a technikai fejlesztés gyorsításánál.

A vizsgálat megállapította, hogy a megfelelõ tûzszerésztechnika hiánya miatt a honvédségnél továbbra is sérül a tûzszerész katonák élethez való joga, folyamatos túlterheltségük és kiemelt pótlékuk nem megfelelõ kifizetése miatt csorbul a pihenéshez és a végzett munka mennyiségéhez és minõségéhez igazított jövedelemhez való joga, az országgyûlési biztos ezért a honvédelmi miniszternek a következõ ajánlásokat tette. Dolgozza át a pótlékrendszert, mert az nem alkalmas a tûzszerészpálya vonzóbbá tételére. (Ugyanis most nem a teljes szolgálati idõre, hanem csak akkor kaphat a tûzszerész többletjuttatást, ha a konkrét mentesítési munkát végzi, a robbanószer közvetlen közelében.) Gondoskodjon a szerzõdéses állomány jobb anyagi és elhelyezési körülményeirõl, a létszámhiány csökkentése érdekében. Tegyen gyors és hatékony intézkedést a tervezett technikai korszerûsítés érdekében. Rendelje el a Magyar Honvédség MÜ/31. Tûzszerész Szakutasítás sürgõs és alapos felülvizsgálatát és korszerûsítését. Ennek keretében körültekintõen kell szabályozni a helyszíni robbantások biztonságos végrehajtását, a polgári lakosság fokozott védelmére is tekintettel. A technikai feltételek biztosításán túl új szabályozásra is szükség van a különösen súlyos, rombolóhatása miatt helyszínen meg nem semmisíthetõ robbanószer biztonságos szállítása érdekében.

A honvédelmi miniszter az ajánlásokkal egyetértett, de jelezte, hogy azokat a tárca költségvetésének függvényében fogja végrehajtani. A költségvetéstõl független ajánlásokkal kapcsolatban a szükséges intézkedéseket saját hatáskörében vagy a vezérkari fõnök utasításával megtette.

OBH 5314/2000.

Visszásságot okoz a diszkrimináció tilalmával, az esélyegyenlõség biztosításának állami célkitûzésével, az emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben a jogalkotó, ha egy támogatási forma feltételeinek meghatározásával egy homogén csoport egyes tagjait indokolatlanul kirekeszti a jogosultak közül.

Mozgáskorlátozott panaszosok sérelmezték, hogy nem részesültek fogyatékossági támogatásban, mivel a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlõségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény és a súlyos fogyatékosság minõsítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet szerint nem minõsültek súlyos fogyatékosnak. Az említett jogszabályok szerint mozgásszervi fogyatékosként fogyatékossági támogatásra az jogosult, aki a mozgásrendszer károsodása, illetõleg funkciózavara miatt helyváltoztatása a külön jogszabályban meghatározott segédeszköz állandó és szükségszerû használatát igényli, ezen állapota tartósan vagy véglegesen fennáll, továbbá önálló életvitelre nem képes vagy mások állandó segítségére szorul. A gyermekkoruk óta mozgássérült panaszosok fogyatékossági támogatás iránti kérelmét azért utasították el, mert nem használták a felsorolt segédeszközök valamelyikét, illetve az általuk használt segédeszköz a jogszabály mellékletében nem szerepelt.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy az említett törvény a mozgássérültek esetén a jogszabályban felsorolt segédeszközök valamelyikének állandó és szükségszerû használatához köti a támogatás megállapítását. A támogatás jogalkotó által deklarált célja azonban az, hogy a havi rendszerességgel járó összeg a súlyosan fogyatékos személyek esélyegyenlõsége érdekében a fogyatékosság miatt fennálló társadalmi hátrányokat és többletköltségeket kompenzálja. A támogatás tehát a súlyos fogyatékos állapotra és az ebbõl eredõ társadalmi hátrányokra tekintettel jár. A segédeszköz használata valóban feltételezi a fogyatékos állapot fennállását, azonban nem minden súlyos fogyatékos használja feltétlenül a felsorolt segédeszközöket, pedig azonos társadalmi és anyagi nehézségekkel kell megküzdenie.

A vizsgálat megállapította, hogy azok a mozgássérültek, akiknek mozgásrendszere súlyosan károsodott, és önálló életvitelre képtelenek vagy mások állandó segítségére szorulnak, tehát fennáll náluk a biológiai károsodás és az ebbõl fakadó társadalmi hátrány is, de valamely oknál fogva nem használják a jogszabályban felsorolt segédeszközöket, nem részesülhetnek a támogatásban. Ennek alapján megállapítható, hogy a jogalkotó indokolatlanul és önkényesen tett különbséget a sérülés, a fogyatékosság mértéke és az ebbõl fakadó társadalmi hátrányok szempontjából homogénnek tekinthetõ csoporton belül és rekesztette ki a támogatásból a mozgássérültek azon részét, akik a jogszabály mellékletében felsorolt segédeszközöket nem használják.

Az országgyûlési biztos kifejtette, hogy a jogszabály a diszkrimináció tilalmával, az esélyegyenlõség biztosításának állami célkitûzésével, az emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben okozott visszásságot azon mozgáskorlátozottak tekintetében, akik súlyosan fogyatékosok, de segédeszköz használatának hiányában nem részesülhetnek a fogyatékossági támogatásban, ezért kezdeményezte, hogy a jogalkotó dolgozza ki a jogszabály olyan módosítását, amelyben a fogyatékossági támogatás feltételei között nem szerepel a meghatározott segédeszközök használata.

Az érintett az ajánlást elfogadta.

OBH 5350/2000.

Az jogbiztonsághoz és a panasz elõterjesztéséhez való joggal összefüggõ visszásságot okoz a jegyzõ azzal, ha a hozzá benyújtott panaszt nem iktatja és nem vizsgálja ki. Az emberi méltóságból fakadó kegyeleti joggal összefüggõ visszásságot okoz a gondozási központ vezetõje, ha az elhaltak hozzátartozóinak nem ad megfelelõ tájékoztatást.

A panaszos azért fordult az országgyûlési biztoshoz, mert a Tiszafüredi Polgármesteri Hivatal sem az 1998-ban benyújtott beadványára, sem a 2000 áprilisában írott levelére nem válaszolt. E levelekben azt sérelmezte, hogy az önkormányzat nem értesítette a nagynénje házának értékesítésekor, amely egy gondozási szerzõdés alapján került az önkormányzat tulajdonába. Korábban jelezte a Gondozási Központ vezetõjének, hogy az ingóságok közül igényt tartana a régi családi fényképekre és levelekre. Ígéretet kapott arra, hogy idõben értesítik, de ez nem történt meg. A nagynénje 2000 áprilisában bekövetkezett halálát követõen a fényképek és a levelek nem jutottak a birtokába.

Az országgyûlési biztos Tiszafüred jegyzõjétõl kért tájékoztatást. A jegyzõ válasza, valamint a csatolt iratok és a panaszos elõadása alapján megállapította, hogy az önkormányzat a panaszos nagynénjét 1995. augusztus 30-án helyezte el a Platán Nyugdíjas Otthonban. Ott gondozták az önkormányzattal kötött tartási-gondozási szerzõdés alapján a 2000. március 30-án bekövetkezett haláláig. A szerzõdés alapján a lakása az önkormányzat tulajdonába került. Az otthonba költözésekor a lakásban található ingóságokról leltár készült, amely tartalmazta a családi fényképeket és iratokat is. A panaszos arra kérte az otthon vezetõjét, a lakóház értékesítésekor értesítsék, hogy a családi iratokat és fényképeket átvehesse. Ilyen értesítést azonban nem kapott sem az intézmény vezetõjétõl, sem a gondnoktól. Késõbb egy látogatás alkalmával tudta meg, hogy a háznak már új tulajdonosa van, aki azt teljesen

kiürítve vette birtokba. A panaszos ekkor fordult panasszal a jegyzõhöz, de nem kapott választ. A temetés alkalmával a panaszt a megbízott jegyzõnek megismételte, de ezután sem értesítették. Az országgyûlési biztos megkeresésére Tiszafüred új jegyzõje arról tájékoztatta, hogy 1998-ra visszamenõleg a polgármesteri hivatalban a panasszal kapcsolatban semmiféle iratot nem talált. Ilyen panaszbeadvány iktatásra sem került. Az Otthon vezetõjét is megkereste, de ott csak az elhunyt temetésével és gondnokoltságával kapcsolatos iratanyag állt rendelkezésre. A panasz idején hivatalban lévõ jegyzõ idõközben elhunyt, a hivatal vezetésével megbízott aljegyzõk pedig már nem ott dolgoznak. Az Otthon iratai szerint az elhunyt ügyeit kirendelt gondnok intézte. Hagyatéki eljárást nem folytattak, mert az elhunyt után sem ingatlanvagyon, sem leltározás alá esõ egyéb vagyontárgy nem maradt. A gondnok nem emlékezett arra, hogy családi iratok vagy fényképek lettek volna az ingóságok között, és nem volt tudomása arról, hogy az elhunytnak hozzátartozója van.

Az országgyûlési biztos megállapította, a panaszos sérelmét az okozta, hogy az Otthon vezetõje nem tájékoztatta arról, kihez fordulhat kérelmével, és a panaszos igényérõl sem a gondnokot, sem a gyámhatóságot nem értesítette. Nagyobb gondosság mellett az ügy minden szereplõje tudhatott volna a panaszos igényérõl, akinek kérését a kegyeleti jog érvényesülése szempontjából teljesíteni kellett volna. A fényképek és iratok holléte nem állapítható meg, azokról a panaszosnak végleg le kell mondania. Megállapította, hogy a korábbi jegyzõ a panaszos levél iktatásának és a panasz kivizsgálásának elmulasztásával a jogbiztonsághoz való joggal és a panaszjoggal összefüggõ visszásságot okozott. A Gondozási Központ vezetõje az emberi méltóságból fakadó kegyeleti joggal összefüggõ visszásságot okozott azzal, hogy a panaszost nem megfelelõen tájékoztatta, és annak igényérõl sem a gondnokot, sem a gyámhatóságot nem értesítette. Az országgyûlési biztos felkérte a jegyzõt a jogszabályok megfelelõ alkalmazására. A Nyugdíjas Otthon vezetõjének felhívta figyelmét arra, hogy az elhunytak hozzátartozóit megfelelõen tájékoztassa arról, hogy a kegyeleti jog gyakorlásával kapcsolatos kérelmükkel hova fordulhatnak.

A felhívást az érintettek elfogadták, az országgyûlési biztos az ügyet lezárta.

OBH 5385/2000.

A jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggõ visszásságot okoz az önkormányzat, ha a hulladékszállítással kapcsolatos feladatkörében nem törekszik az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtett, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékûségének tiszteletben tartása elvének megvalósítására, továbbá ha a vállalkozások esetében nem az önkormányzati rendeletben szabályozza a szemétszállítás díját, hanem azt a közszolgáltatóval kötött vállalkozási szerzõdés tartalmazza.

A panaszos az országgyûlési biztoshoz fordulva sérelmezte a Lajoskomárom Nagyközség Önkormányzatának a helyi környezet védelmérõl, a közterületek és ingatlanok rendjérõl, a település tisztaságáról szóló rendeletének a díjfizetéssel kapcsolatos szabályait, illetve a közszolgáltatást végzõ Rt.-nek a szemétdíj megfizetésére vonatkozó intézkedését.

Az országgyûlési biztos általános helyettese a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének gyanúja miatt indított vizsgálat eredményeképpen rámutatott, hogy a 43/1997. (VII. 1.) AB határozat szerint lényeges követelmény, hogy a közszolgáltatás díja az általány jellegtõl a ténylegesen ellátott szolgáltatás ellenértékéhez közelítsen, a jogalkotó az érintett csoportokhoz tartozók körülményeit megfelelõ figyelemmel, körültekintéssel és méltányossággal értékelje. A jóhiszemûség és a tisztesség polgári jogi elve erõsíti az önkormányzatokkal szemben azt a követelményt, hogy amikor a szemétszállítási díj meghatározásakor a díj összegét nem a tényleges szemétkibocsátáshoz és az elszállított szemét mennyiségéhez, hanem az azt tükrözõ más mutatóhoz (pl. a szobák és más helyiségek száma, nagysága, a lakásban élõ személyek száma, kiürített tartóedények száma, ûrmérete stb.) kötik, fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékûségének megvalósítására. Az Alkotmánybíróságnak a témára vonatkozó döntéseiben megfogalmazott követelmények megvalósítása különbözõ módszerekkel is lehetséges. A gyakorlatban több önkormányzat is alkalmaz az alkotmányos követelményeknek megfelelõ megoldást. A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet 5. §-a szerint a települési hulladék kezeléséért közszolgáltatási díjat kell fizetni annak, aki a jogszabályok rendelkezései szerint a települési hulladék gyûjtésére és a közszolgáltatónak való átadására kötelezett. A rendelet 8. § (5) bekezdése szerint nem tagadhatja meg a közszolgáltatás megfizetését az, aki a települési hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy a közszolgáltató számára a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére vonatkozó rendelkezésre állást igazolja. Az ismertetett jogszabályhelyek értelmében nem mentesülhet a díjfizetés alól az, aki a közszolgáltatást nem veszi igénybe. Az arányosság elvének rendeleti szabályozása azonban elengedhetetlen követelmény.

A panaszosnak a díjfizetési kötelezettségét vitató kérelmét visszásság hiányában el kellett utasítani, de a rendeletnek a mûanyag zsák alkalmazására vonatkozó elõírásai kifogásolhatók. Az ugyanis lehetõvé teszi a 120 literes kuka mellett 2 db mûanyag zsák kihelyezését is, de nem rendelkezik arról, hogy a zsák önállóan is alkalmazható-e. Nem tartalmazza a zsák beszerzési forrását és árát. Azt csak az eljárásban megkeresett közszolgáltató közölte.

A vizsgálat megállapította, hogy a rendelet nem szabályozta az ingatlantulajdonost megilletõ kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét. Az önkormányzat a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggõ visszásságot okozott azzal, hogy nem törekedett a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékûségének tiszteletben tartása elvérõl az Alkotmánybíróság határozatában kifejtettek megvalósítására.

A jogbiztonság követelményével kapcsolatos visszásságot idéz elõ a rendelet azzal, hogy a szemétszállítás díját nem határozza meg, hanem azt a vállalkozási szerzõdés rendezi.

A szolgáltatás—ellenszolgáltatás arányosságának követelménye alapján a hulladékszállítási díjnak közületek, illetve vállalkozások esetén is az elszállított szemét mennyiségéhez kell igazodni. Az egyedi díjmegállapítás e követelmény érvényesítésére nem alkalmas, alkotmányosan nem indokolható eltéréseket is eredményezhet. A hulladékgazdálkodási törvény alapján a hulladék elszállítására és elhelyezésére szervezett közszolgáltatás igénybevétele kötelezõ, a díj mértékét pedig hatósági árként az önkormányzatnak rendeletben kell megállapítani mindenkire nézve, aki a közszolgáltatást köteles igénybe venni. Az e körbe tartozóknál tehát a díj nem lehet alku tárgya. Az önkormányzati rendelet elõírása tehát a hulladékgazdálkodásról szóló törvény mint magasabb szintû jogszabály rendelkezésével is ellentétes. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a világos, érthetõ és megfelelõen értelmezhetõ normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény.

Az országgyûlési biztos általános helyettese felkérte a közigazgatási hivatal vezetõjét, hogy kezdeményezze a lajoskomáromi önkormányzat helyi környezet védelmérõl, a közterületek és ingatlanok rendjérõl, a település tisztaságáról szóló 6/2000. (VI. 1.) számú rendeletének felülvizsgálatát és módosítását. Javasolta, hogy az önkormányzat a rendelet módosításával biztosítsa a szolgáltatás és ellenszolgáltatás arányosságának fokozottabb érvényesülését azon tulajdonosok esetében, akik a rendeletben szabályozott ûrtartalomnál kevesebb hulladékot bocsátanak ki. A rendeletben szabályozzák a mûanyag zsák szolgáltatási díját, ezzel is biztosítva annak önálló igénybevételét. Rendeletben szabályozzák a szemétszállítási díj mértékét.

A közigazgatási hivatal az ajánlást elfogadta, és tájékoztatta az országgyûlési biztos helyettesét arról, hogy az önkormányzat 2001. december 6-án módosította a rendeletét.

OBH 5471/2000.

A tulajdonhoz, az egészséges környezethez és a kérelemhez való joggal összefüggõ visszásságot okoz a helyi önkormányzat, ha a nagymértékû állattartás miatti birtokvédelmi panasszal kapcsolatban hat éven át nem jár el annak ellenére, hogy az állattartás mértéke az önkormányzat rendeletébe ütközik.

A panaszos 2000 õszén azért fordult az országgyûlési biztoshoz, mert a szomszédja által fenntartott kacsatelep kora tavasztól késõ õszig tartó üzemelése miatt büdös van, az ingatlanán lévõ kútjukban jelentõsen csökkent a vízszint, a telepen elhullott állatokat panaszos kútja közelében lévõ gödörbe temetik el, ezért attól fél, hogy a kút vize elfertõzõdik. Több alkalommal kért segítséget az önkormányzattól, azonban érdemi elõrelépés nem történt. A panaszos 1996 tavaszán már ugyanezen kacsateleppel kapcsolatban fordult az országgyûlési biztoshoz, de az OBH 4433/1996. számú eljárást az országgyûlési biztos általános helyettese megszüntette, mert a kunfehértói jegyzõ arról tájékoztatta, hogy a kacsatelep akkor megszûnt.

A megkeresett Alsó-Tisza Vidéki Környezetvédelmi Felügyelõség közölte, hogy a megkeresésig a kacsateleprõl nem rendelkezett információval. A panasz kivizsgálása céljából a felügyelõség munkatársai, az önkormányzat és az ÁNTSZ képviselõi, valamint a hatósági állatorvos helyszíni szemlét tartottak. Megállapították, hogy a kacsatelep 1993 óta üzemel, de az üzemeltetõ mûködési engedélyt nem tudott bemutatni. A helyszíni szemle idõpontjában a telepen 8500 kacsa volt. A vízellátást fúrt kútról biztosítják, de a tulajdonos vízjogi engedélyt ahhoz nem tudott felmutatni. A telep 50—70 méterre található a környezõ lakóházaktól, de a kacsák bûze a lakóházaknál a vizsgálatkor nem volt érzékelhetõ. Az ÁNTSZ és az állategészségügyi képviselõ álláspontja szerint az elhullott állatok elföldelése nem felel meg az elõírásoknak, mert az szennyezi a környéken lakók egyedi vízellátó rendszerét. A megyei tisztifõorvos közegészségügyi szempontból kifogásolta a kacsatartó telepnek a lakóépületektõl való kis távolságát.

A jegyzõ 2001. június 5-én birtokvédelemi határozatban kötelezte a telep tulajdonosát, hogy a kacsatenyésztést szüntesse be, mert helyszíni bejárás során megállapította, hogy a panasz jelentõs részben jogos, a kacsatartás tapasztalt módja alkalmas a környezet szennyezésére. Ebben a körben külön kiemelte az elhullott állatok szabálytalan elföldelését, de mindezen túl a telep tulajdonosának tevékenysége sérti a Kunfehértó község helyi építési szabályzatáról és szabályozási tervérõl szóló 11/1998. (X. 20.) Kt. rendeletét, mivel a rendelet szerint a településnek az adott részén nem megengedett az üzemi állattartás, pedig az ilyen nagyszámú kacsa tenyésztése is annak minõsül.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos 1995-tõl folyamatosan kérte az önkormányzat segítségét a fennálló állapotok megszüntetésére, de az önkormányzat csak a 2001. június 5-i határozatában döntött a kérelemrõl. Ezzel a jegyzõ megsértette az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvénynek az ügyintézési határidõkre vonatkozó szabályait, valamint a saját rendeletében foglaltakat.

A feltárt alkotmányos visszásság orvoslása érdekében az országgyûlési biztos 2001. július 12-én kelt jelentésében kezdeményezte, hogy a jegyzõ fokozott figyelemmel tartsa, és tartassa be az államigazgatási eljárás és az önkormányzati rendelet elõírásait.

A felhívással a jegyzõ nem értett egyet, de az országgyûlési biztos megismételte korábbi álláspontját arra vonatkozóan, hogy az önkormányzat tudott a jogszabálysértõen mûködõ kacsatelep létérõl, mert azt mind a panaszos, mind a kacsatelep tulajdonosa megerõsítette.

Az önkormányzat ezt követõen elfogadta a kezdeményezést.

OBH 5987/2000.

A jogbiztonság alkotmányos elvével, valamint a jogorvoslathoz fûzõdõ alkotmányos joggal összefüggésben okoz visszásságot, ha egy önkormányzati rendelet kizárja annak elvi lehetõségét is, hogy az önkormányzati adóhatóság méltányosságot gyakoroljon.

Az országgyûlési biztoshoz intézett beadványában a panaszos Pilisszántó község jegyzõjének idegenforgalmi adó ügyében tanúsított eljárását sérelmezte. Kifogásolta egyrészrõl az adó kivetésének jogszerûségét, másrészrõl azt, hogy a méltányossági kérelmét az önkormányzati hatóság nem bírálta el.

Az országgyûlési biztos a beadvány alapján 2001. június 6-án vizsgálatot indított. 2001. augusztus 8-án kelt jelentésében rögzített álláspontja szerint az önszervezõ helyi hatalomgyakorlás szervezeti kereteit megteremtõ önkormányzatok alapvetõ 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 kezdeményezõkészsége, áldozatvállalása is — elengedhetetlenné teszi az önkormányzatok önálló gazdálkodása feltételeinek megteremtését. A gazdasági önállósulás egyik eszköze a helyi adók rendszere. Ez a települési önkormányzat számára lehetõséget teremt a helyi szuverén adóztatási jog gyakorlására, s ezzel együtt a helyi adópolitika kialakítására. Pilisszántó község jegyzõje tájékoztatta az országgyûlési biztost, hogy a panaszos a 2000. adóévben nem terjesztett elõ méltányossági kérelmet, de ha olyat elõ is terjesztett volna, azt érdemi határozat nélkül el kellett volna utasítania. A képviselõ-testület ugyanis azt az álláspontot alakította ki, hogy akinek Pilisszántó területén a helyi idegenforgalmi adó fizetési kötelezettség alá esõ ingatlana van, azt adófizetési kötelezettség terheli, és méltányossági lehetõséget az adózó részére nem biztosít. Az adózás rendjérõl szóló 1990. évi XCI. törvény (Art.) alapelvei sorában rögzíti, hogy az adóhatóság köteles méltányosan eljárni, és ha a törvényekben, illetve e törvényben meghatározott feltételek fennállnak, az adótartozást mérsékli, illetve fizetési könnyítést engedélyez. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény értelmében a helyi adóval és az önkormányzat költségvetése javára más jogszabályban megállapított minden adóval kapcsolatos eljárásban az e törvényben és az Art.-ben foglaltakat kell alkalmazni. Az Art. szerint az adóhatóság a magánszemély kérelme alapján az õt terhelõ adótartozást, valamint a bírság- vagy pótléktartozást mérsékelheti vagy elengedheti, ha azok megfizetése az adózó és a vele együtt élõ közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti. Minthogy a helyi adót az önkormányzat állapítja meg, az Art. annak a feltételrendszernek a kialakítását is a helyi jogalkotó testületre bízza, amely az adókötelezettséget megállapítja. Az önkormányzati adóhatóság tehát a méltányossági ügyekben az önkormányzati rendeletben meghatározott normatív feltételek alapján mérlegelhet. Fontos, garanciális rendelkezés, hogy az adómérséklés feltételei között jelentõs szerepet játszik a kötelezett vagyoni, jövedelmi, szociális körülményeinek a megítélése. Az Art. kötelezõvé teszi, hogy az adóhatóság a döntés meghozatala elõtt, a szociális körülmények megítélésére hivatott, szociálpolitikai feladatot ellátó szakigazgatási szervek álláspontját az üggyel kapcsolatban megismerje.

Az Alkotmánybíróság 566/H/1994. AB határozatában elvi éllel rögzítette: „Az Alkotmány 70/I. §-a az arányos közteherviselés általános kötelezettségét határozza meg, amely szerint a Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelõen a közterhekhez hozzájárulni. E hozzájárulás módját és mértékét az irányadó külön törvények, illetõleg a helyi adó tekintetében a törvényi keretek között az önkormányzati rendelet határozza meg. Az Alkotmánybíróság több határozatában [pl. 61/1992. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1992. 280, 283.] rámutatott arra, hogy amíg a közterhekhez való hozzájárulás az Alkotmányból eredõ alapvetõ kötelezettség, addig az adómentességre és adókedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez vonatkozik az adótartozás elengedésével és mérséklésével kapcsolatos méltányosság alkalmazására is, ehhez sincs senkinek alkotmányon alapuló alanyi joga. A jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy mit tart olyan jelentõségû körülménynek, amely alapján — az Alkotmány, illetve törvény keretei között — a méltányosság gyakorlását lehetõvé teszi.”

Az országgyûlési biztos megállapította: Annak ténye, hogy Pilisszántó Község Önkormányzatának Képviselõ-testülete annak elvi lehetõségét is kizárta, hogy az önkormányzati adóhatóság méltányosságot gyakoroljon, visszásságot okoz az általa vizsgált alkotmányos jogokkal összefüggésben, ezért ajánlást tett a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének: vizsgálja meg, hogy Pilisszántó község helyi adó rendelete megfelel-e a hatályos jogszabályok elõírásainak. Az ajánlást az érintett elfogadta, és 2001. július 26-án kelt levelében arról adott

tájékoztatást, hogy felülvizsgálta a Pilisszántó Község Önkormányzatának Képviselõ-testülete által alkotott 12/1999. (XII. 15.) számú, az idegenforgalmi adóról szóló rendeletét. A felülvizsgálatot követõen, 2001. szeptember 30-i határidõ kitûzésével felhívta Pilisszántó Község Képviselõ-testületét, hogy módosítsa a rendelet törvénysértõ rendelkezéseit.

A képviselõ-testület az építményadóról szóló 7/2001. (XII. 21.) számú rendeletével hatályon kívül helyezte az országgyûlési biztos által kifogásolt rendeletét.

Az OBH 4076/2000. számú jelentés (rövidített változat)

A tényállás:

A panaszos azért fordult az országgyûlési biztoshoz, mert a Bp. XIX. Hofherr Albert utca forgalma olyan mértékû, hogy a zaj elviselhetetlen, a házak repedeznek. Az utca lakói többször fordultak a fõvárosi és a kerületi önkormányzathoz, hogy szüntessék meg az utca gyûjtõút jellegét, vagy legalább egyirányúsítsák azt, de eddig ez nem történt meg. Az utca tömegközlekedés által is igénybe vett, nagy része fõútvonalként kijelölt, gyûrû irányú gyûjtõút. A fõváros közúthálózatában kiemelt I. rendû fõutakat, az Üllõi utat és az 5. sz. fõutat köti össze, kapcsolódási lehetõséget biztosítva a XX. kerülethez és az 5. sz. fõúthoz. A kerületi közúthálózatról érkezõ forgalom gyûjtése mellett jelentõs átmenõ, teher- és nehéz-teherautó forgalmat bonyolít le. Az utca részben családi házas, részben egyéb intézményi, üzemi munkahelyi övezeteket érint. Egy részén a vasúti sínekkel párhuzamosan fut, és a kispesti vasútállomás, a Bozsik Stadion, több ipartelep megközelítését is biztosítja.

A panaszosnak a polgármesterhez írt levelére a Polgármesteri Hivatal Városgazdálkodási Irodája válaszolt. A tájékoztatás szerint „A kért vizsgálat eredménye az, hogy a Hofherr A. u. gyûjtõút funkcióján forgalomtechnikai eszközökkel nem lehet változtatni, mivel nem kívánatos a forgalom a környék belsõ utcáin való megjelenése. Fentiekbõl is kitûnik, hogy a közúthálózati rendszerbõl kiemelten egy-egy utca forgalomcsillapítása nem kezelhetõ. A Városüzemeltetési és Környezetvédelmi Bizottságunk jelenleg az egész kerületre kiterjedõen a forgalomszervezést érintõ észrevételek, javaslatok feltérképezését kezdeményezte döntés-elõkészítõ anyag elkészítése céljából, ahová természetesen az Önök észrevételét is továbbítjuk. Egyéb iránt kérésüknek helyt adva, vizsgáljuk annak lehetõségét, hogy felhívjuk a vasúti átjárónál várakozó jármûvezetõk figyelmét a motorok leállítására, csökkentve a forgalom által kibocsátott zaj és levegõszennyezést.” Az 1995—2000 közötti panaszok iratait a jegyzõ szintén megküldte hivatalom kérésére. Ezek alátámasztják azt a tényt, hogy a probléma sokéves és egyre fokozódó mértékû. A panaszokat a kerületi polgármesteri és a Fõváros Fõpolgármesteri hivatalok kivizsgálták, és meg is válaszolták. Érdemben a helyzet nem változott. A Hofherr Albert utca hosszú évek óta fõútvonal, és az is maradt. A XIX. Kerületi Polgármesteri Hivatal a vasúti átjáróban elhelyeztette a várakozó gépkocsivezetõk figyelmét a motorok leállítására felhívó táblát. Az egész kerületre kiterjedõ forgalomszervezésre vonatkozó döntés-elõkészítõ anyaghoz a forgalomszámlálást a napokban befejezték.

A vizsgálat megállapításai:

Az országgyûlési biztosokhoz az ország szinte valamennyi településérõl érkeznek hasonló panaszok. A falvakon átvezetõ országos fõutak mentén, a határátkelõhelyek közelében lévõ kistelepüléseken vagy a nagyvárosok fõútvonalain, belvárosaiban, ipartelepek vagy bevásárlóközpontok, vasúti átjárók, szintbeni útkeresztezõdések, repterek környezetében élõk panaszkodnak, fõként a teherforgalom okozta zaj-rezgés-ártalmakra, levegõszennyezésre. A lefolytatott vizsgálatok azt állapították meg, hogy térben-idõben változó nagyságú, de igen nagy volumenû beruházások szükségesek ahhoz, hogy a jelenlegi helyzeten javítani lehessen. Az országos autópálya-hálózat megvalósítása, a településeket elkerülõ utak megépítése, a közúti szállítás vasúti-víziútra terelése stb. rendkívül nagy mértékû beruházásokat igényel. Így van ez Budapesten is. Több panasz érkezett a fõváros fõútvonalainak zsúfoltságára és az azzal járó következményekre is. Ahogy a város beépítettsége és a motorizáció mértéke nõ, úgy növekszik a környezet terhelése és a panaszok száma.

Az országgyûlési biztos OBH 5417/1998. számon már 1998-ban hivatalból indított vizsgálatot a jelenlegi panasszal szinte mindenben megegyezõ ügyben a XVIII. ker. Sallai utcában a tehergépjármû-forgalom növekedése miatt. A Sallai utca ugyancsak az Üllõi utat köti össze a Nagykõrösi úttal, csak a városhatárhoz közelebb.

Részletek a jelentésbõl: „A teherforgalom szabályozására egy olyan forgalmi vizsgálattal megalapozott, átfogó javaslat elkészítését rendelte meg a Fõvárosi Önkormányzat, amellyel az egész térség teherforgalma kezelhetõvé válik. Erre a feladatra a Közlekedési Ügyosztály öt tervezõ cégtõl kért árajánlatot, 1998. december 1-jei tervezési véghatáridõvel. A Közlekedési Ügyosztály a tervezési szerzõdésben elõírta az érintett önkormányzatokkal és útkezelõkkel való egyeztetést is. Az ügyosztály felvette a kapcsolatot a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium illetékes Fõosztályával is. 1999 januárjában készült el a »XVIII. ker. Sallai utca nehéz-teherforgalom

korlátozása« címû vizsgálati anyag és javaslat, amelybe a tervezõ az érintett kerületekkel és a Sallai utcai lakók képviselõivel folytatott egyeztetések eredményét is beépítette. Megállapították, hogy »a területeken áthaladó összes jármûforgalom mértékéhez képest a lakóterületeken a legmagasabb a tehergépjármû-forgalom.” A tanulmány a korlátozási lehetõségek vizsgálata során megállapította, hogy a teherforgalmi korlátozások kimunkálásakor nincs reális lehetõség alternatív útvonalak direkt kijelölésére, mivel ekkor a kitiltott forgalom a kijelölt útvonalon okoz hasonló problémákat. A vizsgálat fontos megállapítása volt az, hogy „A probléma forgalomtechnikai változtatásokkal véglegesen nem megoldható, alapvetõen csak a hálózatfejlesztés jelenthet megoldást. Az M0 autóút hiányzó szakaszának kiépítése, a külsõ kerületi körút megvalósítása.’’«

Az országgyûlési biztos 1999-ben a tárgyalások és egyeztetések alapján megállapította, hogy a Sallai utca nehézteherforgalmi korlátozására készített javaslatot sem a XVIII., sem a XIX. kerület nem fogadta el. Az alternatívák közül a legelfogadhatóbbnak a Nagykõrösi út–Üllõi út—Határ út—Nemes utca—Királyhágó utca útvonal mutatkozott. A nagy forgalom káros hatásai miatt a Nagykõrösi út lakói ugyanolyan elkeseredett panasszal fordultak a fõjegyzõhöz, mint a Sallai utca lakói. A Nemes és a Kisfaludy utca esetében a XVIII. kerület részönkormányzata sem járult hozzá ezen utcák további teherforgalmi terheléséhez. A Nagykörösi úti lakossági tiltakozás miatt a teherforgalom meglévõ hálózaton történõ más elosztására jelenleg nincsen reális lehetõség. A hosszas egyeztetések folyamán bebizonyosodott, hogy a Sallai utcai lakók problémáját a mai úthálózaton megoldani nem lehet, segítséget csak a régióban történõ, új utak építését is magával hozó, hosszú távú fejlesztések (M0 keleti szektor, Körvasút menti feltáró út, Ipartelepi feltáró út) adhatnak.

A Hofherr Albert utca vonatkozásában a Fõpolgármesteri Hivatal Közlekedési Ügyosztályának állásfoglalása gyakorlatilag ugyanazt tartalmazta, mint amit a korábbi biztosi vizsgálat is megállapított a térségre, ezért azt el kellett fogadnom: „A Hofherr Albert utca 2x1 sávos, jó kiépítettségû, tömegközlekedés által járt, jelzõtáblával kijelölt fõútvonal. Az utca a Nagykõrösi út—Ady Endre út—Üllõi utat összekötõ igen jelentõs haránt irányú útvonal, mely ebbõl adódóan a környezõ utcákhoz képest jelentõs forgalmat bonyolít le, megkímélve a velük párhuzamosan futó egyéb lakóutcákat. A térségben az átmenõ forgalom a Hofherr Albert utcában érint viszonylag a legkevesebb lakóterületet. Az utcából az átmenõ forgalom kitiltásával vagy korlátozásával az feltehetõen más, hasonló vagy még kedvezõtlenebb adottságú útvonalra terelõdne át, és ott hasonló gondok jelentkeznének. Így a fõútvonal-hálózaton értelmetlen lenne bármilyen forgalomkorlátozás bevezetése, hisz pont az a cél, hogy a forgalom itt, és ne a lakópihenõ területeken bonyolódjon le. A probléma megoldását a délpesti kerületek között létesítendõ gyûrû irányú útvonal, az M0 autópálya továbbépítése, vagy az ún. »munkáskörút« megépítése jelentené, mely a régióban alternatív útvonalat tudna biztosítani az átmenõ forgalom számára. Az ilyen jellegû útvonal megépítése igen fontos lenne, de sajnos a közeljövõben elsõsorban anyagi okok miatt nem várható.

Elfogadtam a XIX. kerület jegyzõjének érveit is, amely szerint a kerület 1996-ban elkészített közlekedési intézkedési tervében megállapítja, hogy a kerület fõúthálózatának szinte mindegyik elemének kapacitása kicsi, és ez a Hofherr Albert utcára is igaz. A gyûjtõutak nagyrészt lakóút paraméterû, szûk beépítésû utcákon lettek kialakítva, amelyek zavarják a lakókörnyezetet.

Alapvetõ közlekedési problémát jelent a kerület számára a fõvárosi úthálózat-fejlesztések elmaradása. A Hofherr Albert utca átmenõ forgalmára közvetlen hatással bíró alapvetõ közlekedési beruházások váratnak magukra, mint az M0 autópálya M5 és 4. számú fõút közötti szakaszának megépítése, a Határ út—Kõér u. irányú körvasút menti körút kialakítása, a Lajosmizsei vasútvonal szintbeli vasúti keresztezõdéseinek (elsõsorban az Ady Endre úton való) megszüntetése. Az út tehermentesítésére a végsõ megoldást a Budapest Közlekedési Rendszerének Fejlesztési Tervében szereplõ haránt irányú kapcsolatok kiépítése, vasúti-közúti keresztezõdések jelzõlámpás, külön szintû fejlesztése jelentené, mely a Fõvárosi Önkormányzat hatáskörébe tartozik.”

A fentiek alapján megállapítható, hogy a fõváros közúthálózata elavult, a rázúduló forgalmat a környezet jelentõs terhelése nélkül nem képes lebonyolítani. Új utak építése nélkül a forgalomszervezési intézkedések lényegében az adott nagyságú forgalomnak a meglévõ utakon való „újraosztását” jelentik, jelenthetik. Mint a korábbi, és a jelenlegi vizsgálatból is kitûnik, a Budapestre be- és kivezetõ sugár irányú útvonalak forgalmának haránt irányú összeköttetése több útvonalon azonos — megoldhatatlan — problémát jelentve zajlik. Nem beszélve itt magukon a — szintén lakott területeken áthaladó — sugár irányú utakon zajló, nagyságrenddel nagyobb forgalom okozta gondokról. Alternatív, kijelölhetõ útvonalak — olyanok, amelyeken a meglévõknél súlyosabb helyzetet ne keletkeztetne a forgalom odaterelése — nincsenek.

Megállapítható az is, hogy ha a város átmenõ forgalom alóli tehermentesítésére valamennyi elkerülõ út megépülne, a fõútvonal-hálózatra, azon tömegközlekedésre és teherforgalomra azután is számítani kell. A környezet terhelése jelentõsen csökkenthetõ, de a fõútvonalak melletti területek zaj- és levegõszennyezettsége minden körülmények között magasabb lesz, mint a város egyéb területein. A fentiekben kifejtettek szerint a fõútvonal-hálózat kialakítása nem ötletszerûen történik, feltételezhetõ, hogy a Hofherr Albert utca fõútvonal jellege hosszú távon megmarad.

A vizsgálat alapján megállapítottam, hogy a panaszosnak az Alkotmány 18. § és 70/D. §-aiban deklarált, az egészséges környezethez való joga folyamatosan sérül, éppúgy mint a gépjármûvek közlekedésébõl adódó környezeti ártalmakkal érintett más állampolgároké. E jogaival kapcsolatosan azonban jogszabályi hiányosságból vagy hatóság intézkedésébõl, illetve mulasztásából származó alkotmányos visszásságot nem állapítottam meg.

Az Alkotmánybíróság többször, részletesen kifejtett álláspontja, szerint „A korlátozás nem alkotmányellenes akkor, ha elkerülhetetlen, vagy ha arra kényszerítõ ok szolgáltat alapot, s a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt céllal arányban van [7/1991. (II. 28.) AB]”.

A 28/1994. (V. 20.) AB határozat szerint a környezethez való jog sajátossága abban áll, hogy alanya valójában az 'emberiség' és a 'természet' lehetne, az egyes ember számára azonban közvetlenül kikényszeríthetõ alanyi jogot nem biztosít. A környezethez való jognak az Alkotmánybíróság 996/G/1990. AB határozatában (ABH 1993. 535.) megállapított sajátosságaiból következõen azonban az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát rombolni engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ennek kapcsán hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy „a természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. E sajátosságok miatt a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelõzésnek elsõbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. [...] Mindezeket a szempontokat általánosságban is és egyedi esetekben is az események, felismerések, a gazdasági és társadalmi körülmények fejlõdésének folyamatában kell értékelni. Így lehet eldönteni, hogy az Alkotmány által egyenlõ mértékben védett és azonos feltételekkel korlátozható alapjogok közül a konkrét esetben melyeket lehet a társadalom szempontjából jelentõsebbnek, az ügy szempontjából döntõ jelentõségûnek tekinteni. [...] A legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jogosultságként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetõségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezõbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez.”

Megállapítható, hogy a fõútvonal-hálózat — és benne a Hofherr Albert utca — nem önkényesen került kiválasztásra. Nyilvánvaló, hogy a városlakók élete és jogai biztosításának elengedhetetlen feltétele a teherszállítás, a tömegközlekedés, a gépkocsihasználat és a fõútvonalak mindezek által való igénybevétele rendeltetésszerû használatnak minõsül. Az elkerülõ utak a különbözõ szintû tervek szerint készülnek. Az út tehermentesítésére a végsõ megoldást a Budapest Közlekedési Rendszerének Fejlesztési Tervében szereplõ haránt irányú kapcsolatok kiépítése, vasúti-közúti keresztezõdések jelzõlámpás, külön szintû fejlesztése hozza majd meg. Az M0 autópálya M5 és 4. fõút közötti szakaszának megépítése, a körvasút menti körút kialakítása, a Lajosmizsei vasútvonal szintbeli vasúti keresztezõdéseinek megszüntetése. Elkészülésük a nemzetgazdaság teherbíró képessége, az állam és a társadalom lehetõségeihez igazodva több évtizedet jelenthet.

Megállapítható, hogy az önkormányzatok a rendelkezésükre álló eszközökkel a lehetõség szerinti intézkedéseket megtették (táblakihelyezés, forgalomszámlálás, szakvélemények, tervek készíttetése, alternatívák keresése stb.), a panaszokat mindenkor érdemben megválaszolták — más kérdés, hogy a panaszt orvosolni, a kérést teljesíteni nem volt módjuk. Mindezekre tekintettel a konkrét ügyben a panaszosnak az egészséghez, az egészséges környezethez való állampolgári jogával összefüggésben sem a vonatkozó jogszabályi rendelkezések, sem az azokon alapuló hatósági eljárások és intézkedések tekintetében alkotmányos visszásságot nem állapíthattam meg, és intézkedést sem kezdeményezhettem.

A panaszosnak az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt, a tulajdonhoz való jogával kapcsolatos visszásságot szintén nem állapítottam meg. A panaszos 2000 márciusban vásárolta családi házát. Az általa benyújtott iratokból is kitûnõen az utcában a forgalmi helyzet akkor már több év óta változatlan volt. Az a vásárlást megelõzõen a panaszos által megtapasztalható volt, annak ismeretében döntött az ingatlan megvétele mellett. A 2000 márciusa óta tett hatósági és közszolgáltatói intézkedések (táblakihelyezés, forgalomszámlálás) a helyzetet javították, nem rontották, tehát a tulajdonjoghoz fûzõdõ visszásság nem állapítható meg. Ezért az itt és másutt is felmerülõ nagy számú és súlyos probléma folyamatos figyelemmel kísérése és a további állapotromlás lehetõség szerinti megakadályozása mellett jelen vizsgálatomat intézkedés kezdeményezése nélkül lezártam.

Végezetül a konkrét panaszos és minden más — a közlekedési vagy bármely egyéb mai, modern környezeti ártalomnak folyamatosan kitett — panaszos figyelmébe ajánlom, hogy a környezet-tudatosság erõsítése, az egyre súlyosbodó környezeti ártalmakkal szembeni védekezés hosszú távra szóló össztársadalmi feladat. A folyamat felgyorsítása részben a társadalom értékrendjének és szemléletének megváltozásától, részben a helyi, regionális és országos társadalmi és politikai intézményrendszertõl remélhetõ.

Budapest, 2001. október 26. *Lenkovics Barnabás* s. k.

5.3. A 2001-ben iktatott panaszok

OBH 1095/2001.

A tisztességes eljárás követelményével, a tulajdonhoz fûzõdõ joggal, a jogorvoslathoz való joggal, valamint a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való joggal kapcsolatban visszásságot okoz a jegyzõ, ha a zajos tevékenységet folytató üzemmel kapcsolatos bejelentésre nem folytatja le az eljárást és nem dönt határozattal.

A panaszos a résztulajdonában lévõ ingatlanon folyó ipari (anyagmozgató) gépeket gyártó tevékenységgel kapcsolatban sérelmezte a Bp. XV. kerületi jegyzõ eljárásának elhúzódását és az intézkedési kötelezettségének elmulasztását.

Az országgyûlési biztos a tulajdonnal és a jogorvoslati joggal összefüggõ visszásság gyanúja miatt indított vizsgálatot. A beszerzett iratokból megállapította, hogy a panaszos és a kerületi önkormányzat 1/5-4/5 arányú osztatlan közös tulajdonában álló ingatlanon, a panaszos lakóháza mellett az önkormányzat által bérbe adott mûhelyben felvonójavító és karbantartó üzem mûködik. A jegyzõ a panaszos birtokvédelmi kérelmét azzal utasította el, hogy a zajos állapot már több mint egy éve fennáll. A panaszos az ÁNTSZ-hez fordult segítségért, amely megállapította, hogy a lakóház közvetlen közelében mûködõ, zajosnak minõsülõ gépekkel dolgozó üzem közegészségügyi szempontból kifogásolható, és intézkedést kért a jegyzõtõl. A jegyzõ tájékoztatta a panaszost, hogy a jelzett telephelyre és tevékenységre telepengedély nem adható ki, és kötelezte a mûhely üzemeltetõit környezetvédelmi szakhatósági hozzájárulás benyújtására. A vállalkozók jogi képviselõje emiatt cserehelyiség biztosítására nyújtott be igényt, de az önkormányzat olyat nem tudott biztosítani, mert nem rendelkezett a célra alkalmas hasonló alapterületû helyiséggel. A jegyzõ az országgyûlési biztos megkeresésére jelezte, hogy személyi felelõsségre vonást kezdeményezett a hivatalán belül, mert az ügyben 2000 szeptembere óta nem történt hatékony intézkedés. A vállalkozók idõközben engedély nélküli építkezésbe kezdtek, és ezért az ügyben bírósági eljárás van folyamatban.

A vizsgálat megállapította, hogy a mûhelyben 1992 óta engedély nélkül folytatják a kifogásolt tevékenységet, bár az már akkor is engedélyköteles volt. Az 1999-ben hatályba lépõ telepengedélyezési eljárásról szóló új kormányrendelet kötelezte azokat a vállalkozókat, akik tevékenységüket a rendelet hatálybalépésekor már mûködõ telepen végezték, hogy 180 napon belül kérjenek engedélyt. A kormányrendelet által megszabott határidõt azonban többször módosították, elõször 2001. június 30-ig, majd 2002. december 31. napjáig tolva ki a telepengedély megkérésének határidejét. A panaszos beadványa alapján a jegyzõnek ellenõriznie kell, hogy a sérelmezett tevékenység telepengedélyhez kötött tevékenység-e, illetve az megfelel-e a feltételeknek.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a jegyzõ azon mulasztásával, hogy több mint egy évig a jogszabályban elõírt feltételek fennállását nem vizsgálta meg, és a panaszos kérelmére nem hozott határozatot, visszásságot okozott a tulajdonhoz, valamint a legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez fûzõdõ joggal összefüggésben. A határozat meghozatalának hiánya a jogorvoslati jogosultság alkotmányos jogát is sérti, mert az érdekeltek nem élhettek e jogukkal.

Az országgyûlési biztos a visszásság megszüntetése érdekében 2001 novemberében felkérte a Bp. XV. kerületi Önkormányzat jegyzõjét, hogy folytassa le a telepengedélyezési eljárást, intézkedjen, hogy a jövõben a polgármesteri hivatalban az eljárási és az anyagi jogi szabályokat egyaránt tartsák be, továbbá adjon tájékoztatást a megindított fegyelmi eljárás eredményérõl. A válaszadási határidõ a beszámoló elõkészítésének lezárásáig nem telt le.

OBH 1246/2001.

A tulajdonhoz való joggal és a jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben is visszásságot okoz a Megyei FM Hivatal eljárása, ha a határozathozatali kötelezettségét elmulasztja, és a panaszos emiatt nem gyakorolhatja a tulajdonosi jogait.

A panaszos az országgyûlési biztoshoz intézett beadványában sérelmezte, hogy a Heves Megyei Földmûvelésügyi Hivatal (FM Hivatal) a vásárolt részarány-tulajdonának megfelelõ aranykorona értékû termõföldet a kérelemben megjelölt helyen még nem adta ki.

Az országgyûlési biztos a tulajdonhoz való jog, valamint a jogbiztonsághoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot. Az iratokból megállapította, hogy a panaszos 2000 májusában 56 aranykorona értékû termõföld részarány-tulajdont vásárolt, melyet az ostorosi Mg. Tsz. tulajdoni különlapján tartanak nyilván. Az FM Hivatalhoz a vásárlás napján kérelmet nyújtott be, melyben egy megjelölt földrészletbõl részarány-tulajdonának megfelelõ értékû termõföld kiadását kérte. Az FM Hivatal 2001. márciusi tájékoztatása szerint ügyében még nem készült határozat.

Az országgyûlési biztos vizsgálata 2001. áprilisban megállapította, hogy panaszos jogalap nélkül ragaszkodik ahhoz, hogy az FM Hivatal a részarány-tulajdonának megfelelõ értékû termõföldet az általa megjelölt földrészletbõl adja ki. Az FM Hivatalnak a földkiadási kérelmet a részarány-tulajdon helyének sorsolás útján történõ meghatározására vonatkozó

szabályok szerint kellett volna a törvényben írt ügyintézési határidõn belül teljesítenie. Ezt azonban az FM Hivatal elmulasztotta, amivel a panaszos tulajdonhoz való jogának, valamint a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való jogának a sérelmét okozta. Az országgyûlési biztos az alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásság megszüntetése érdekében ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmas határozat haladéktalan meghozatalát kezdeményezte az FM Hivatal vezetõjénél. Az érintett a kezdeményezésben foglaltakkal nem értett egyet, és eljárást felfüggesztõ határozatot hozott, az ügy iratait pedig felterjesztette a Földmûvelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium Földügyi és Térképészeti Fõosztályához.

A felügyeleti szerv válaszában jelezte, hogy jogszabály eltérõ rendelkezése hiányában a sorsolást illetõen nincs lehetõsége az FM Hivatalétól eltérõ álláspontot képviselnie, illetve hogy az FM Hivatal által részleges sorsolás lefolytatására kerül sor, a részarány-tulajdonú földek kiadására kijelölt földek 60%-áig terjedõen.

Az országgyûlési biztos sem az FM Hivatal vezetõjének a kezdeményezésre adott válaszával és intézkedésével, sem a felügyeleti szervnek az elõbbiekre tett észrevételével és intézkedésével nem értett egyet, ezért — 2001 augusztusában — kiegészítõ jelentésében arról tájékoztatta az FM Hivatalt és a felügyeleti szervet, hogy kezdeményezését — ajánlásként — változatlan formában fenntartja, és hogy kezdeményezi a felügyeleti szerv már hivatkozott intézkedésének saját hatáskörben történõ visszavonását. A felügyeleti szerv az ajánlásra adott válaszában rögzítette, hogy a kezdeményezéssel érintett intézkedését visszavonta, és utasította az FM Hivatalt, hogy a peres eljárással érintett földrészletek kivételével a részarány-tulajdonú földek kiadására kijelölt földrészletek 100%-áig terjedõen folytassa le a nyilvános sorsolást.

Az országgyûlési biztos az ajánlásként fenntartott kezdeményezésére és az újabb kezdeményezésére adott választ tudomásul vette.

OBH 1546/2001.

A gyermeknek az oktatáshoz való, valamint a megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéshez fûzõdõ jogával összefüggõ visszásságot okoz a jegyzõ, a gyámhivatal és az iskola igazgatója, ha nem kezdeményez hatósági intézkedést a 13 éves, iskolába nem járó gyermek érdekében.

Az országgyûlési biztos 2001 elején rádióriportból értesült arról, hogy Ópályiban egy 13 éves fiú saját maga kérte a gyermekvédelmi gondoskodásba vételét. Jobb körülmények közé akart kerülni, ahol tanulásra is van lehetõsége. Az országgyûlési biztos a gyermek oktatáshoz, a testi, szellemi, erkölcsi fejlõdéshez való alkotmányos jogának érintettsége miatt hivatalból indított vizsgálatot. Az 1988-ban született fiú családjában négy kiskorú gyermek él, az anya háztartásbeli, az apa munkanélküli. Saját lakásuk nincs, a szüleik házából használnak egy helyiséget. A fiú betegsége miatt 1996-tól folyamatosan kórházi kezelésre szorult, egy súlyos mûtéten is átesett. 2001. január 18-án hiányos öltözetben, éhesen, egyedül kereste fel a Polgármesteri Hivatalt, intézeti elhelyezését kérve annak érdekében, hogy tanulhasson és jobb körülmények közé kerülhessen. A gyámügyi elõadó azonnal felkereste a szülõket, akik nem tudtak a gyermek hollétérõl. A fiú a hivatalba érkezõ anyjával nem is akart hazamenni. A jegyzõ a gyermeket saját kérésére — figyelembe véve a család körülményeit — ideiglenes átmeneti gyermekotthonban helyezte el. A szülõk fellebbezését a Közigazgatási Hivatal elutasította. A Gyermekjóléti Szolgálat nem tudott a gyermek veszélyeztetettségérõl, mivel az nem járt iskolába. A gyermekvédelmi szolgálat sem kapott jelzést arról, hogy a családban súlyos problémák vannak, így annak megszüntetésére sem tett intézkedést.

A jegyzõ szerint a gyermek elhúzódó betegségérõl tudott a hivatal, de a veszélyeztetettségérõl nem. A szülõk gondoskodtak három gyermekük rendszeres iskolába járásáról, csak az érintett gyermeket nem íratták be az iskolába. Az iskolaigazgató a jegyzõnek írt levelében utalt a gyermek hosszan tartó betegségére, amelyrõl a háziorvos is régóta tudott. A gyermek sem óvodába, sem iskolába nem járt. Beiskolázására az igazgató-helyettes és a jegyzõ véleménye szerint is szülõi elhanyagolás miatt nem kerülhetett sor.

A tanulási képességet vizsgáló szakértõi bizottság 2001. február 26-án megfogalmazta a tankötelezettség teljesítésére vonatkozó javaslatát. A gyermek a kijelölt oktatási intézményben az illetékes gyermekvédelmi hatóság döntésétõl függõen bentlakóként vagy magántanulóként tanulhat. A jegyzõ a gyermeket saját kérésére ideiglenes hatállyal gyermekotthonban helyezte el, a gyermek érdekeit érvényesítette.

A jegyzõ a tájékoztató levelében többször is hangsúlyozta a szülõk felelõsségét, hogy szándékosan nem tettek eleget a beiskolázási kötelezettségüknek. A szülõknek a közoktatási törvény alapján valóban kötelességük, hogy biztosítsák a gyermekük tankötelezettségének vagy képzési kötelezettségének teljesítését. Ennek ellenõrzése azonban a törvény szerint a jegyzõ feladata, amit õ nem teljesített. Fel kellett volna hívnia a szülõk figyelmét a beiskolázási kötelezettségük elmulasztására, és azt szabálysértési eljárás vagy szükség szerint büntetõeljárás kezdeményezésével kikényszeríteni.

A szülõk feltehetõleg nem ismerték fel annak fontosságát, hogy a beteges gyermeküknek speciális képzésre van szüksége. A gyermekjóléti szolgálat és a gyámhatóság nem észlelte idõben a kiskorú veszélyeztetettségét. A

megküldött dokumentumok alapján egyértelmûen megállapítható, hogy a gyermekjóléti szolgálat semmilyen formában nem segítette a családot.

A gyermekvédelmi törvény szerint a gyermek veszélyeztetettsége esetén a háziorvos is köteles jelzéssel élni a gyermekjóléti szolgálatnál, amelynek a gyermekek veszélyeztetettségének megelõzése érdekében észlelõ és jelzõ rendszert kell mûködtetnie. Ezekre azonban nem került sor. A jegyzõnek intézkednie kellett volna a gyermek védelembe vétele iránt, ha megállapítja, hogy a családgondozás a veszélyeztetettségét nem oldja meg.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a gyámhatóság, a gyermekjóléti szolgálat, a háziorvos és az iskola a gyermek testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéshez való alkotmányos jogát sértette azzal, hogy nem észlelte annak veszélyeztetettségét, és nem kezdeményeztek megfelelõ intézkedéseket annak megakadályozására; másrészt azzal, hogy a jegyzõ és az iskola nem intézkedett a kiskorú beiskolázására. A jövõbeni visszásságok megelõzése érdekében az országgyûlési biztos 2001 áprilisában felkérte a gyermekjóléti szolgálat vezetõjét, hogy a gyermekek veszélyeztetettségének megelõzése érdekében mûködtesse a veszélyeztetettséget észlelõ- és jelzõrendszert, szervezze meg és hangolja össze a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatokat ellátó munkáját. Szükség szerint a már kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében folytasson családgondozást a családban jelentkezõ mûködési zavarok és konfliktusok ellensúlyozására. A jegyzõt pedig arra hívta fel, hogy biztosítsa a gyermekjóléti szolgálat vezetõjének és munkatársainak folyamatos továbbképzését. A község háziorvosánál és házi gyermekorvosánál kezdeményezte, hogy amennyiben a gyermekek veszélyezettségét észlelik, úgy azt haladéktalanul jelezzék a gyermekjóléti szolgálatnak és szükség szerint más, a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatokat ellátó szervnek és személynek. A mulasztások miatt a polgármesternek javasolta a jegyzõ és az iskolaigazgató fegyelmi felelõsségre vonását, és az eddigi beiskolázási gyakorlatok áttekintését. A gyámhivatal vezetõjét felkérte, hogy szervezzen továbbképzéseket és szakmai konzultációkat a kistelepülésen dolgozó gyermekjóléti szolgálatok munkatársainak, és nyújtson módszertani segítséget munkájuk szakszerû ellátásához. Az érintettek a kezdeményezésekkel egyetértettek. A polgármester az iskola igazgatóját figyelmeztetésben részesítette, a jegyzõ fegyelmi felelõsségre vonásától azért tekintett el, mert a jegyzõi tisztséget már más személy tölti be.

OBH 1590/2001.

A gyermekek megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez való jogával összefüggõ visszásságot okoz a gyermekjóléti szolgálat, ha nem mûködteti a gyermekek veszélyeztetettségét észlelõ- és jelzõrendszert, és annak hiányában a gyámhatóság nem értesül idõben a veszélyeztetettség tényérõl, így esetleg már csak az életveszély után lehet intézkedni.

Az országgyûlési biztos 2001 januárjában újsághírbõl értesült arról, hogy egy átányi férfi bezárta az élettársát, annak lányát, férjét és gyermekeit az általuk lakott önkormányzati lakásba, majd azt felgyújtotta. Az életveszély-okozás miatt a férfit õrizetbe vették, ellene büntetõeljárás indult. A biztos a gyermekek testi, szellemi, erkölcsi fejlõdéshez való jogát sértõ alkotmányos visszásság lehetõsége miatt hivatalból indított vizsgálatot. Az önkormányzat jegyzõje és gyermekjóléti szolgálata a gyermekvédelmi gondoskodás keretében akkor került kapcsolatba a családdal, amikor a jegyzõ — a gyermekjóléti szolgálat javaslatára — 2000 októberében védelembe vette az egyik kiskorú gyermeket. A 2001. január 23-án történt tûzesetrõl a gyermekjóléti szolgálat értesítette a gyámhatóságot. A gyermekjóléti szolgálat vezetõje szerint a tûzesettel kapcsolatban a jelzõrendszer nem mûködött. Hivatalos jelzést a rendõrségtõl vagy a tûzoltóságtól sem a szolgálat, sem a gyámhatóság nem kapott. A jegyzõ szerint a családgondozó a helyszíni látogatásakor a gyermekek közvetlen veszélyeztetését nem tapasztalta, orvosi kezelésre nem volt szükségük. A tûzoltóparancsnokság levelébõl értesültek arról, hogy a felgyújtott házban tartózkodó személyek közvetlen életveszélyben voltak.

A gyermekjóléti szolgálat az esetet követõen rendkívüli gyermekvédelmi támogatás kiutalására tett javaslatot a két, önkormányzati lakásban élõ család számára. Javasolta az önkormányzatnak az ablakok beüvegeztetését, továbbá a kiskorú gyermekek védelembe vételét, valamint a család ruhaadománnyal való ellátását és folyamatos gondozását. A polgármester a gyermekjóléti szolgálat javaslatára 10, illetve 15 ezer Ft rendkívüli gyermekvédelmi támogatásban részesítette a családokat. A polgármester a gyermekjóléti szolgálatnak írt levelében arra hívta fel a figyelmet, hogy az állam és az önkormányzat a családot támogatja, de nekik is el kellene gondolkodniuk a kötelességeiken, mert rajtuk kívül ezt senki nem teljesítheti. A jegyzõ a gyermekeket védelembe vette, és kötelezte a szülõket a családgondozóval történõ együttmûködésre. A jegyzõ véleménye szerint a gyermekek a tûzeset során átmenetileg rendkívüli élethelyzetbe kerültek, a gyermekek tartós veszélyeztetettségét azonban nem tapasztalták, ezért más hatósági beavatkozás nem volt indokolt.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéshez való alkotmányos joga sérült. Egyrészt azzal, hogy a gyermekek veszélyeztetettségének megelõzésére és megakadályozására a gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat csak a tûzesetet követõen kezdeményezett kellõ súlyú intézkedéseket.

Másrészt azzal, hogy nem mûködött jól az észlelõ- és jelzõrendszer. A tûzesetet követõen a gyermekjóléti szolgálat és a jegyzõ saját hatáskörében megfelelõ és szakszerû intézkedéseket tett.

Mivel az intézkedések elmulasztásából adódó alkotmányos visszásságot a gyermekjóléti szolgálat és a gyámhatóság saját hatáskörében megszüntette és orvosolta, így ezzel kapcsolatban a biztos kezdeményezéssel nem élt. 2001 áprilisban az észlelõ- és jelzõrendszer jobb mûködtetése érdekében a Gyermekjóléti Szolgálat vezetõjénél kezdeményezte, hogy a gyermekek veszélyeztetettségének megelõzése érdekében mûködtesse hatékonyabban a veszélyeztetettséget észlelõ- és jelzõrendszert, szervezze meg és hangolja össze a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatokat ellátó szerveket és személyeket. Szükség szerint szervezzen számukra konzultációs fórumokat, ahol megvitathatják és konkrétan meghatározhatják az észlelõ- és jelzõrendszer hatékony mûködtetésének formáit, mechanizmusát. A körzeti megbízottak figyelmét felhívta, hogy haladéktalanul jelezzék a gyermekjóléti szolgálatnak, ha gyermekek veszélyeztetettségét észlelik. Az érintettek a kezdeményezéseket elfogadták.

OBH 1634/2001.

Visszásságot okoz a jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben, ha a jegyzõ vízügyi és építésügyi hatósági jogkörét nem gyakorolja.

A Berettyóújfaluban lakó panaszos azt sérelmezte, hogy a város önkormányzata nem takaríttatja ki a telke melletti belvízelvezetõ árkot, a város más részeirõl is ide vezeti a vizet, továbbá nem gondoskodik a megfelelõ belvízrendezésrõl. Mindez veszélyezteti a lakóházát és a hozzá tartozó gyümölcsöskertet is. Mivel a panaszban ismertetett helyzet összefügg a panaszos alkotmányos jogaival, az országgyûlési biztos vizsgálatot indított, amelyben közremûködésre felkérte a Tiszántúli Vízügyi Igazgatóságot is.

A város jegyzõje a biztos megkeresésére közölte, hogy a panaszos családi háza valóban olyan telken készült el, mely egy belvízelvezetõ csatorna közvetlen szomszédságában fekszik. A belvizes idõszakban e csatornában a víz szintje megemelkedett, ami azzal járt, hogy a teleknek a meder — nem a ház — felõli oldalán a füves területen néhány centiméteres vízállás alakult ki. A meder vízszállító képessége egyébként a természetes feliszapolódás miatt csökkent. Emellett azonban a jegyzõ által nem ismert személyek a vízelvezetõ csatorna medrét „áttöltötték” (elzárták), és amikor a hatóság (a jegyzõ) kezdeményezte ennek a megszüntetését a szabadabb vízfolyás biztosítására, akkor ez „lakossági ellenállásba ütközött”. Késõbb a belvíz súlyosabb kártételének megakadályozására az önkormányzat már különbözõ intézkedéseket tett (homokzsákos töltés, gépi tisztítás), hogy a panaszos ingatlanát és a környékbeli többi ingatlant megvédje a belvíztõl.

A Vízügyi Igazgatóság a 2001 augusztusában tartott helyszíni szemlét követõen közölte: jogos a panaszos azon igénye, hogy a csatorna felújítása megtörténjen. Az önkormányzat eredményes pályázata lehetõvé tette, hogy a munka megkezdõdjön. A Vízügyi Igazgatóság képviselõje a helyszíni szemlén meg is gyõzõdött errõl. Az önkormányzat tájékoztatása szerint 2002 tavaszáig a beruházás befejezõdik. A panaszt kiváltó belvízelvezetést tehát megnyugtatóan rendezik.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a panaszos konkrét sérelmét az önkormányzat orvosolja, ezért abban nincs szükség ajánlásra. A panaszos tájékoztatására megküldte az azonos témájú vizsgálatáról készült OBH 2852/1999. számú jelentését, amelyben kifejtette álláspontját többek között a jegyzõ hatósági jogköréről és a környezet mesterséges átalakításának hatásairól is.

A vizsgált ügyben a panaszos esetétõl elvonatkoztatva az országgyûlési biztos megállapította, hogy a jegyzõ a vízügyi vagy építési hatósági jogkörét — a képviselõ-testület, vagy a lakosság véleményétõl, esetleges ellenállásától függetlenül — köteles a jogszabály elõírásai szerint gyakorolni. A jogszabály ugyanis olyan közérdeket kíván érvényre juttatni, amely nem függhet az egyes csoportok aktuális érdekeitõl. Az adott esetben az intézkedés késedelmét az okozta, hogy a lakosság egy része a csatornát úttal keresztezte, de azt csak a vonatkozó építési szabályok megtartásával és a vízügyi hatóság engedélyével tehette volna. A jegyzõ a hatásköre gyakorlásának elmulasztásával a jogbiztonsághoz való alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot okozott.

Az országgyûlési biztos felkérte a város jegyzõjét, hogy a jövõben a hatósági jogkörében járjon el, ha pedig valamely ügyben összeférhetetlenséget állapítana meg, mert például az õt alkalmazó önkormányzatot kellene köteleznie, akkor kérje a közigazgatási hivataltól másik eljáró szerv kijelölését.

A jegyzõ a kezdeményezéssel egyetértett.

OBH 1652/2001.

A jogbiztonsághoz való joggal összefüggõ visszásságot okoz a környezetvédelmi hatóság, ha a határozata ellentétes az erre vonatkozó kormányhatározat rendelkezéseivel.

A bejegyzés alatt álló Pogányért Polgári Kör Érdekvédelmi Egyesület elnöke az országgyûlési biztoshoz intézett beadványában sérelmezte, hogy a pécs-pogányi sportrepülõtér nyilvános kereskedelmi repülõtérré fejlesztése

veszélyezteti lakókörnyezetüket, a tervezett beruházásról a polgármestertõl nem kaptak megfelelõ tájékoztatást annak ellenére, hogy a környezetvédelmi szakhatóság a repülõtér fejlesztésére már ki is adta a környezetvédelmi engedélyt.

Az országgyûlési biztos a jogbiztonsághoz, a tulajdonhoz, valamint az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

Az elsõfokú környezetvédelmi hatóság a pécsi önkormányzat részére 2000. szeptember 20-án környezetvédelmi engedélyt adott ki a Pogány község közigazgatási területén fekvõ Pécs-Pogány sportcélú repülõtér regionális szerepkörrel bíró polgári közforgalmú nemzetközi repülõtérré való fejlesztéséhez. A környezetvédelmi hatóság tájékoztatása szerint a határozata jogerõre emelkedett. A repülõtér fejlesztésével összefüggõ tájékoztatás hiányosságai miatt 360 pogányi lakos levélben kérte a polgármestert, hogy adjon tájékoztatást a repülõtér fejlesztésével összefüggõ kérdésekrõl.

A pécs-pogányi repülõtér önkormányzati tulajdonba adásáról és kereskedelmi repülõtérré fejlesztésérõl rendelkezõ 2122/1998. (V. 6.) Korm. határozat szerint „a Kormány elõzetesen egyetért a repülõtér nyilvános, kereskedelmi repülõtérré való fejlesztésével. A fejlesztéssel összefüggésben — a hatósági engedélyezési eljárásokat megelõzõen — el kell végezni a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 43–44. §-aiban elõírt vizsgálati elemzést, amelynek eredményérõl az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalásának ismeretében a Kormányt tájékoztatni kell. Felelõs: közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter, környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter. Határidõ: 2001. június 30.”

A vizsgálat feltárta, hogy az elsõfokú környezetvédelmi hatóság a környezetvédelmi engedélyt annak ellenére kiadta, hogy a Kormány csak elõzetes egyetértését adta a repülõtér nyilvános kereskedelmi repülõtérré fejlesztéséhez, továbbá hogy a feladat megvalósításáért felelõs miniszterek — a hatósági engedélyezési eljárásokat megelõzõen — 2001. június 30. napjáig kell az elõírt feladatokat elvégezni, és az a határozat kiadásáig még nem történt meg. A környezetvédelmi hatóság e feltétel teljesítésének hiányában adta ki a környezetvédelmi engedélyt a repülõtér fejlesztéséhez, amely fellebbezés híján jogerõssé vált.

A vizsgálat megállapította, hogy a környezetvédelmi hatóságnak a kormányhatározatban foglalt rendelkezés mellõzésével lefolytatott eljárása és határozata jogbizonytalanságot idézett elõ, amely alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot okozott.

Az országgyûlési biztos a 2001 áprilisában kelt jelentésében a visszásság megszüntetése érdekében törvényességi óvás benyújtását kezdeményezte a Baranya megyei fõügyésznél az elsõfokú környezetvédelmi hatóság jogerõs határozata ellen, és a Pogány Község Önkormányzata polgármesterénél olyan intézkedések megtételét, amelyek biztosítják a repülõtér fejlesztésével összefüggõ folyamatos lakossági tájékoztatást.

Az országgyûlési biztos a polgármester válaszát tudomásul vette. A fõügyész a kezdeményezésre adott válaszában kifejtette, hogy álláspontja szerint a környezetvédelmi hatóság eljárása és határozata nem törvénysértõ, ezért ügyészi óvás benyújtására nincs lehetõsége. Az országgyûlési biztos a választ tudomásul vette, de álláspontját fenntartotta. A fõügyész erre kifejtette, hogy nem tartozik a megyei fõügyészség hatáskörébe annak vizsgálata, hogy a miniszterek a jelentéseiket határidõben a Kormány elé terjesztették-e. Az országgyûlési biztos a kezdeményezését továbbra is fenntartotta, ezért a fõügyész az országgyûlési biztos kezdeményezését felterjesztette a Legfõbb Ügyészségre.

A Legfõbb Ügyészségrõl a beszámoló lezárásáig még nem érkezett válasz.

OBH 1668/2001.

Nem sérül alkotmányos alapelv és alapjog, ha az oktatási intézmény eljárása megfelel az irányadó jogszabályoknak.

A panaszos az országgyûlési biztoshoz intézett névtelen beadványában az Egressy Gábor Ipari Szakközépiskolában az érettségi utáni szakképzésben történõ továbbtanulás felvételi vizsgához kötését sérelmezte. Kifogásolta: mivel az iskolában nem mûködik diákönkormányzat, a diákok fokozottan kiszolgáltatott helyzetben vannak.

Az országgyûlési biztos a 2001. április 11-én kelt jelentésében megállapította, hogy a vizsgálat nem igazolta azt a kifogást, hogy az érettségi utáni technikusi képzésre az arra történõ felvételin rosszul szereplõ diákok számára az iskola csak egyetlen egyéves irányítás-technikusi minõsítést adó évfolyamot indított. A közoktatási törvény értelmében az iskola meghatározhatja a tanulói jogviszony létesítésének tanulmányi feltételeit. A felvételi követelményeket pedig a felvételi tájékoztatóban, a tanév rendjében meghatározott idõben köteles nyilvánosságra hozni. A vizsgálat megállapította, hogy az igazgató megfelelõen tájékoztatta a szülõket a számítástechnikai technikusképzés beiskolázási feltételeirõl. Az iskolában elektronikai mûszerész és irányítástechnikai mûszerész szakon érettségit szerzett tanulók az érettségi utáni 13. évfolyamon, az írásbeli felvételi eredményétõl függõen tanulhatnak tovább a mûszaki számítástechnikai technikus, illetve az ipari elektronikai technikus és a finommechanikai és automatizálási technikus szakon. Errõl már az iskolába jelentkezéskor tájékoztatják a szülõket és a tanulókat. Az irányítástechnikus minõsítést adó képzés pedig évek óta folyik az iskolában. Nem felelt meg a valóságnak az az állítás sem, hogy az iskola diákönkormányzata nem mûködik. Az iskola szervezeti és mûködési szabályzata, a nevelési és

oktatási intézmények mûködésérõl szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 4. § (2) bekezdésének *d)* pontja értelmében rögzíti a diákönkormányzati szerv, a diákképviselõk, valamint az iskolai vezetõk közötti kapcsolattartás formáját és rendjét. Az iskolai élet szervezésén, az iskolai diákújság készítésén és szerkesztésén túl a diákok részt vesznek a Zuglói Gyermek- és Ifjúsági Önkormányzat munkájában is.

Mindezek alapján az országgyûlési biztos megállapította, hogy az iskola a tanulói jogviszony létesítésének tanulmányi feltételei meghatározásakor nem sértette meg a diákok alkotmányos jogait. Ezért a konkrét ügyben ajánlást nem tett és az eljárást lezárta.

OBH 1924/2001.

A lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való joggal összefüggõ visszásságot okoz a megyei jogú város közgyûlése, ha a forgalomtechnikai intézkedése nem alkalmas az utca forgalmának érdemi csökkentésére és a zajterhelés számottevõ mérséklésére, miközben a forgalom részbeni áttelelésére alternatív útvonal rendelkezésre áll.

A Miskolc, Szabadságharc utcai panaszosok a Szabadságharc utcában zajló közúti forgalom mértékét sérelmezték. Elõadták, hogy a megnövekedett autóbusz- és személygépjármû-forgalom károsítja egészségüket, környezetüket, emellett vagyoni kárt is elõidéz.

Az országgyûlési biztos a tulajdonhoz és a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot.

Az önkormányzat a forgalom csökkentése érdekében a Szabadságharc utcában a tömegközlekedési jármûvek forgalmát 22,00—05,00 óra között kitiltotta, de egyéb forgalomkorlátozást nem rendelt el. A közgyûlés az önkormányzat költségvetésében biztosította a közlekedési vállalat részére a kilométertöbbletbõl adódó üzemeltetési költség fedezetét és az út kezelõje részére az új járati útvonalon kiépítendõ megállóhely 6 millió Ft-os költségét.

A panaszosok kifogásolták, hogy a forgalom jelentõs része annak ellenére az arra minden szempontból alkalmatlan Szabadságharc utcán zajlik, hogy az Avasi lakótelep forgalmának lebonyolítására megépült a 2 × 2 sávos Ifjúság útja.

A Szabadságharc utca Miskolc város önkormányzatának tulajdonában és kezelésében van, így a 12/1983. (V. 12.) MT rendelet értelmében az üzemeltetõnek forgalomszervezési és egyéb intézkedéseket kell tennie, ha a forgalom által keltett zaj jelentõsen túllépi az új utakra érvényes határértékeket. A forgalomszervezési intézkedés célja ugyanis a határértéket jelentõsen túllépõ zaj csökkentése. Az utcában végzett zajmérés szerint a közlekedés nappal 70 dB, éjjel 63 dB zajterhelést okoz. A túllépés jelentõsnek minõsíthetõ, nappal: 10 dB, éjjel 13 dB.

Az országgyûlési biztos vizsgálata annak megállapítására irányult, hogy a zajcsökkentés érdekében milyen forgalomszervezési intézkedés történt, és az mennyiben alkalmas a veszélyes mértékû zaj csökkentésére. A beadványban említett vagyoni károk miatt vizsgálatot nem folytatott, abban az érintettek kártérítés iránt keresetet nyújthatnak be a bíróságon.

A Közgyûlés a tömegközlekedési jármûvek 22,00—05,00 óra közötti kitiltásáról döntött, egyéb korlátozást nem tett. Ez az intézkedés nem járt a Szabadságharc utca forgalmának lényeges csökkenésével, mert az autóbuszok az adott idõszakban amúgy is ritkán vagy egyáltalán nem közlekednek A személygépjármûvek forgalmának semmiféle korlátozására nem került sor.

A biztos megállapította, hogy az intézkedés az éjszakai zajterhelést alig csökkenti, és a nappali zaj csökkentésére egyáltalán nem alkalmas.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a közgyûlés forgalomtechnikai intézkedése a zajterhelés számottevõ mérséklésére nem alkalmas, ezért az érintett lakóknak a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben visszásságot okoz. A jelentés azonban rámutatott arra is, hogy a teljes forgalom más útvonalra történõ áttelelése sem jelentene megoldást, mert az csak a panaszosok személyében eredményezne változást, magát a problémát nem oldaná meg.

Az országgyûlési biztos 2001. május 16-án kezdeményezte, hogy a polgármester a jelentés megállapításait terjessze a közgyûlés elé, és kezdeményezte, hogy a közgyûlés kísérelje meg olyan optimális forgalommegosztáson alapuló megoldást kidolgozni, amely érdemben csökkenti a Szabadságharc utcai lakosok zajterhelését.

A közgyûlés a Szabadságharc utca forgalmi rendjének kérdését ismételten megtárgyalta, és úgy döntött, hogy a korábbi határozatát változtatás nélkül fenntartja.

Az országgyûlési biztos általános helyettes a beszámoló készítésének idõpontjában a lakossági panasz további vizsgálatának lehetõségeit mérlegelte.

OBH 2171/2001.

Az ifjúság kiemelt védelemhez való joga, a legteljesebb testi, lelki egészséghez, valamint a jogbiztonsághoz fûzõdõ alkotmányos jogok sérelmének lehetõségével összefüggésben okoz visszásságot az iskola-egészségügyi ellátás hiánya.

A panaszos a Magyar Alapítványi, Egyesületi és Magánoktatási Intézmények Egyesülete nevében fordult az országgyûlési biztoshoz azt kifogásolva, hogy a helyi önkormányzatok különbözõ módon értelmezik a nem önkormányzati oktatási intézményekben is kötelezõ egészségügyi alapellátás biztosítására vonatkozó jogszabályokat.

Az országgyûlési biztos az ifjúság kiemelt védelemhez, a testi, lelki egészséghez fûzõdõ alkotmányos jogának, valamint a jogbiztonság sérelmének lehetõségére tekintettel indított vizsgálatot, melyben kikérte az egészségügyi minisztert álláspontját. A becsatolt iratokból és a miniszter válaszából megállapította, hogy egyes önkormányzatok a nem általuk fenntartott óvodákba járó gyermekek iskola-egészségügyi ellátására nem jelöltek ki személyzetet, és arra a fenntartóval sem kötöttek szerzõdést. A helyi önkormányzatokról szóló törvény a minisztert a helyi önkormányzatok által fenntartott intézmények mûködése szakmai követelményeinek rendeleti szabályozására jogosítja. Néhány önkormányzat szerint az iskola-egészségügyi ellátást szabályozó 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet az önkormányzatokat csak az általuk fenntartott intézmények esetében kötelezi az ellátás szervezésére, az oktatási intézmények egészségügyi ellátását a fenntartók kötelesek biztosítani.

A vizsgálat megállapította, hogy a panasz megalapozott, mert a jogalkalmazók körében a vonatkozó jogszabályok értelmezésében és az abban foglalt kötelezettségek kötelezettjeinek személyében vita keletkezett. A vonatkozó jogszabályok rendelkezése tehát nem egyértelmû, azaz félreérthetõ. Az egészségügyi alapellátási kötelezettségen belül nem egyértelmû, hogy az egyes feladatok végrehajtásáért, így az egészségügyi ellátásért, annak megszervezéséért és finanszírozásáért mely szervek felelõsek. Az egyik jogszabályban az intézmény vagy annak vezetõje a kötelezett, a másikban a fenntartó. Az Ötv. az önkormányzatok kötelezettségeit rendezi, de a részletszabályok kidolgozására a minisztert kötelezi. E felhatalmazás félreérthetõ, mert csak az önkormányzatok által fenntartott intézményekre vonatkozik. Az adott önkormányzat jegyzõje az önkormányzatok által fenntartott intézményeken csak az oktatási intézményeket érti, és abból kizárja az egészségügyi intézményeket. Így az önkormányzat jogértelmezésén múlik, hogy a településen mûködõ nem önkormányzati intézményben megszervezik és finanszírozzák az iskola-egészségügyi ellátást, vagy csupán ellenõrzik meglétét, és amennyiben annak hiányát állapítják meg, úgy megtagadják a mûködési engedély kiadását. Az iskola-egészségügyi ellátás hiánya alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot okoz.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a visszásság a jogszabály nem egyértelmû rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vezethetõ vissza. A biztos javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnek a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. Az iskola-egészségügyi ellátásról szóló 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet kiadására a mûvelõdési és közoktatási miniszterrel egyetértésben került sor, ezért annak módosítására az egészségügyi miniszter és az oktatási miniszter együttesen jogosult.

Az országgyûlési biztos 2001. november 9-én felhívta a Kormányt, hogy a több szaktárcát érintõ jogszabály alkalmazása körül felmerült értelmezési vitát rendezze, és szükség esetén a végrehajtási jogszabályok módosítására intézkedjen.

A Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ miniszter a szaktárcák egyeztetett álláspontja alapján közölte, hogy a feladat ellátása a fenntartó személyétõl függetlenül az önkormányzatokat terheli, de a vonatkozó jogszabályok egyértelmûsítésétõl nem zárkóztak el.

Az országgyûlési biztos a választ az ajánlása teljesítésének tekintette, és az érintetteket tájékoztatta.

OBH 2547/2001.

A mûvelõdéshez való alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot okoz az önkormányzat, ha nem kéri ki az érintettek véleményét az indítható óvodai csoportok számának korlátozásáról.

A panaszos a debreceni Ibolya utcai Óvoda megszüntetésével kapcsolatos közgyûlési döntés miatt fordult az országgyûlési biztoshoz. A közgyûlés a 2001. márciusi döntéssel nem csupán kifejezte szándékát az óvoda 2002-ben történõ jogutód nélküli megszüntetésérõl, mivel a közeli beíratásokra tekintettel 7-rõl 4-re csökkentette az óvodai csoportok számát. Az országgyûlési biztos a mûvelõdéshez való jog érintettsége miatt vizsgálatot indított.

Az önkormányzat a jogutód nélküli megszüntetés kérdésében a végleges döntés elõtt kikérte ugyan az intézmény érdekvédelmi szervezeteinek véleményét, de az óvodai csoportok számáról végleges döntést hozott, mivel azt úgy csökkentette, hogy új gyermekek felvételére a vélemények kikérésekor már nem volt mód. A panaszos kifogásolta, hogy az óvoda megszüntetésre történõ kiválasztását sem szakmai, sem anyagi indokok nem igazolják.

Az országgyûlési biztos a 2001. május 31-én kelt jelentésében megállapította, hogy az önkormányzat a költségvetését a törvényes kertek között szabadon határozza meg, és nagyfokú önállósággal bír az intézményi struktúra szervezésében. Döntését a csökkenõ gyermeklétszám miatt alacsony kihasználtságú intézmények gazdaságtalan mûködése indokolja. Az országosan tapasztalható oktatási-nevelési intézmény átszervezés, összevonás

vagy megszüntetés gazdasági és demográfiai okok természetes következménye, és önmagában nem tekinthetõ jogellenes magatartásnak egy intézmény megszüntetése, ha az alapító betartja az arra vonatkozó garanciális szabályokat.

A vizsgálat feltárta, hogy a közgyûlés 2001. március 8-án az Ibolya utcai Óvoda megszüntetése ügyében nem csupán szándéknyilatkozatot tett, hanem kötelezõ érvényû határozatot is hozott azzal, hogy a következõ nevelési évre vonatkozó beíratások elõtt a mûködtethetõ óvodai csoportok számának korlátozásával az új gyermekek felvételét megtiltotta. E határozat az intézmény átszervezésével, feladatának megváltoztatásával, valamint költségvetésének meghatározásával és módosításával összefüggõ döntésnek minõsül, és ezért e döntése elõtt ki kellett volna kérnie az intézmény alkalmazotti közössége és a szülõi szervezet véleményét. Az önkormányzat az új óvodai csoport indításának megakadályozásával, és annak megszüntetésével a 2002-es nevelési évben 63 gyermek számára kell másik óvodai elhelyezésrõl gondoskodni. Az önkormányzat a gyermekek elhelyezésére az Ibolya utcai Óvoda megszüntetését követõen is megfelelõ számú férõhellyel rendelkezik. Az önkormányzat az elõkészítõ eljárásában nem tartotta be maradéktalanul a közoktatási törvényben elõírtakat, és ezzel közvetve a mûvelõdéshez való alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot okozott.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy az önkormányzat az intézmény jogutód nélküli megszüntetése elõtt a véleménynyilvánítás lehetõségét biztosította, így a garanciális szabályoknak eleget tett, ezért a visszásság rendezésére ajánlást nem tett. Az önkormányzat polgármesterének figyelmét azonban felhívta, hogy az önkormányzat a közoktatási intézmények átszervezésével összefüggõ döntései elõtt a jövõben minden esetben szerezze be az intézmények érintett közösségeinek a véleményét.

Az önkormányzat jegyzõje nem értett egyet azzal a megállapítással, hogy az indítható csoportok számának korlátozásával kapcsolatos döntés kötelezõ érvényû lett volna, mert a közgyûlés a határozatban csak a szándékát fejezte ki.

Az országgyûlési biztos általános helyettese 2001. július 11-i levelében jelezte, hogy fenntartja azt az álláspontot, hogy az intézmény a felvételi korlátozást kötelezõ érvényûnek tekintette, ezért a jövõben a hasonló döntések elõtt kérjék ki az érintettek véleményét.

OBH 3266/2001.

A jogbiztonság elvével és az esélyegyenlõtlenségek kiküszöbölésének alkotmányos célkitûzésével összefüggésben okoz visszásságot a hatóság, ha a pozitív diszkrimináció érdekében kiadott hatósági igazolványhoz kötött jogosultság igénybevételét az ellenõrzés során további bizonyításhoz köti, és a hatóság hónapokon keresztül nem tudja a jogszabálysértõ gyakorlatot megszüntetni.

Mozgáskorlátozott panaszosok sérelmezték, hogy a Fõvárosi Közterületi Parkolási Társulás és a Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. munkatársai a parkolási engedéllyel rendelkezõ mozgáskorlátozottak autóira rendszeresen parkolási díj és pótdíj megfizetésére kötelezõ felszólítást helyeztek el annak ellenére, hogy a parkolási engedély alapján õk díjfizetés nélkül várakozhatnak. A felszólítást azzal indokolták, hogy az autóban elhelyezetett parkolási engedély valódiságát, érvényességét és használatának jogosságát nem lehet ellenõrizni, ezért a parkolási engedélyt azonosítatlannak tekintették. A panaszosokat az ügyfélszolgálaton arról tájékoztatták, hogy amennyiben az elsõ figyelmeztetés után a társulás ügyfélszolgálati irodáján bemutatják a parkolási engedélyüket, és nyilvántartásba vetetik magukat, úgy a továbbiakban nem kapnak fizetési felszólítást.

A súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeirõl szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendeletben szabályozott parkolási engedély a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II.15.) KPM—BM együttes rendeletben meghatározott díjmentes parkolás kedvezményének igénybevételére jogosítja a mozgáskorlátozottakat. Az államigazgatási eljárásról szóló törvény szerint a hatósági bizonyítványt és igazolványt ellenkezõ bizonyításig mindenki köteles elfogadni, a bejegyzett adatok és jogok más bizonyítására az ügyfél nem kötelezhetõ. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a társulások kötelesek lettek volna a parkolási engedélyeket ellenkezõ bizonyításig valódinak elfogadni, és a díjmentesség igénybevételéhez nem kérhettek volna a panaszosoktól egyéb bizonyítást.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a Fõvárosi Önkormányzatnak mint a közszolgáltatás nyújtása során eljáró társulás meghatalmazójának biztosítania kellett volna, hogy a meghatalmazottja ne járhasson el jogszabálysértõ módon. Ne kötelezze az ingyenes parkolásra jogosító engedéllyel rendelkezõ mozgássérülteket további bizonyításra, mert ha a parkolási engedély valódiságával, érvényességével és használatának jogosságával kapcsolatban kétség merül fel, úgy a bizonyítási kötelezettség a társulásokat vagy az önkormányzatot terheli.

Az a körülmény, hogy a társulások ezt a jogszabálysértõ gyakorlatot több hónapig követhették, és az önkormányzat felszólítása ellenére sem hagytak fel vele, a jogbiztonság követelményével és a pozitív diszkrimináció alkotmányos célkitûzésével összefüggésben okozott visszásságot.

Az alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság jövõbeni elkerülése érdekében az állampolgári jogok országgyûlési biztosa kezdeményezte, hogy a Fõvárosi Önkormányzat gondoskodjon arról, hogy a meghatalmazott Fõvárosi

Közterületi Parkolási Társulás és a Budapesti Önkormányzati Parkolási Kft. a jogszabálysértõ gyakorlatot szüntesse meg, és teremtse meg annak feltételeit, hogy a parkolási engedélyek valódisága — például a sorszámozott parkolási engedélyek nyilvántartásának segítségével — ellenõrizhetõ legyen.

A válaszadási határidõ a beszámoló lezárásáig nem telt el.

OBH 3330/2001.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban visszásságot okoz a nyomozó hatóság, ha a külföldivel szemben alkalmazott személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedésekrõl nem tájékoztatja az illetékes nagykövetséget. Ugyanezekkel a jogokkal kapcsolatban keletkezik visszásság, ha az alacsonyabb szintû jogszabály ellentétes a magasabb szintû jogszabállyal, illetve, ha a hatóság a hozzá tévesen érkezett értesítést nem küldi tovább az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkezõ hatósághoz.

Egy lengyel állampolgár nagykövetsége útján fordult panasszal az országgyûlési biztoshoz, mert elõzetes letartóztatásba helyezését és annak fenntartását sérelmezte, továbbá hogy a rendõrség errõl nem értesítette haladéktalanul a nagykövetséget. Kifogásolta az eljárás elhúzódását, a rendõrségi fogdában való orvosi ellátását, illetve hogy zárkatársai vele szemben tanúsított magatartása miatt a rendõrség nem intézkedett.

Az országgyûlési biztos a jogbiztonsághoz, a tisztességes eljáráshoz, valamint a lehetõ legmagasabb színtû testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot rendelt el. Állásfoglalásra kérte fel a BRFK VI.—VII. Kerületi Rendõrkapitányság vezetõjét, iratokat kért be a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivataltól, továbbá szóbeli tájékoztatást kért a panaszos ellen folyamatban volt nyomozás elõadójától.

A vizsgálat megállapította, hogy az elõzetes letartóztatással kapcsolatos panasz vizsgálatára nincs hatásköre, mert azt a bíróság rendelte el és hosszabbította meg. A BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 2001. április 12-én tájékoztatást kért a BRFK VI.—VII. Kerületi Rendõrkapitányság Bûnügyi Osztály vezetõjétõl arról is, hogy miért csak késedelmesen értesítették a nagykövetséget az elõzetes letartóztatásról, s történt-e rendõri intézkedés a panaszos zárkatársai által tanúsított jogsértõ magatartás miatt? A Hivatal felhívta a nyomozó hatóságok figyelmét, hogy tegyenek eleget a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény végrehajtására kiadott 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet 45. §-ában meghatározott értesítési kötelezettségüknek, vagyis a nyomozás elrendeléséről, felfüggesztéséről vagy megszüntetéséről, valamint a külföldivel szemben alkalmazott személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedésekrõl tájékoztassák a hivatalt. A VI.—VII. kerületi kapitányság bûnügyi osztályvezetõje arról tájékoztatta a hivatalt, hogy a panaszos ellen — a 2001. január 10-én 23 óra 20 perckor történt elõállítását követõen — közokirat-hamisítás bûntette miatt indult nyomozás, mert útlevelében a vízum érvényességi ideje át volt javítva, és alapos gyanú volt arra, hogy a javítást (hamisítást) õ végezte. A kapitányság készenléti szolgálatban volt vizsgálója azonnal megkísérelte faxon értesíteni a Lengyel Köztársaság Budapesti Nagykövetségének Konzuli Osztályát, de az nem sikerült, a fax-számot csak késõbb, a konzulátus képviselõjével folytatott személyes megbeszéléskor tudták meg. Ekkor tudták értesíteni a nagykövetséget az állampolgárukkal szemben elrendelt nyomozásról, és a bíróság által elrendelt elõzetes letartóztatásról. Értesíteni kívánták a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalát is, de az értesítést — téves címzés miatt — az Országos Rendõr-fõkapitányságra küldték. A panaszost a rendõrségi fogdában bántalmazó és tõle személyes tárgyakat eltulajdonító zárkatársaival szemben a kapitányság bûnügyi osztályvezetõje 2001. április 19-én rablás miatt nyomozást rendelt el.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a BRFK VI.—VII. Kerületi Rendõrkapitányság ügyben eljáró elõadója, valamint annak parancsnoka megsértette a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot akkor, amikor elfogadta és belenyugodott abba, hogy a Lengyel Köztársaság Budapesti Nagykövetsége Konzuli Osztályán a telefon nem volt fax-fogadására alkalmas állapotban. A visszásságot az okozta, hogy az ügyintézõ és parancsnoka figyelmen kívül hagyta a kormányrendeletben foglaltakat, valamint a magyar és a lengyel állam közötti konzuli egyezményt, amely szerint: „A fogadó állam illetékes hatóságai késedelem nélkül értesítik a küldõ állam illetékes konzuli tisztviselõjét a küldõ állam állampolgárának letartóztatásáról, vagy személyes szabadságának bármilyen más korlátozásáról.”

Az országgyûlési biztos rámutatott arra is, hogy az ügyintézõt és parancsnokát nem mentesítette a mulasztás alól az, hogy tévedés miatt az Országos Rendõr-fõkapitányságra küldték a lengyel állampolgárságú panaszos ellen foganatosított rendõri intézkedésekrõl szóló értesítést. A bûnügyek rendõrségi nyomozásáról szóló 40/1987. számú BM Utasítás (NYUT) 660. pontja ellentétes a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény végrehajtására kiadott 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet azonos témakört érintõ szabályával, mert ez utóbbi szerint a nyomozó hatóságnak a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala útján kell a külföldi konzuli védelmét ellátó külképviseletet tájékoztatnia. A NYUT szerint errõl a BM ORFK-n keresztül a Külügyminisztérium Konzuli Fõosztályát kell értesíteni. A jogalkotásról szóló törvény elõírja, hogy

alacsonyabb szintû jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintû jogszabállyal, az országgyûlési biztos megállapította, hogy a NYUT sérti a jogállamiság és az abból származó jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot. A biztos rámutatott, hogy az Országos Rendõr-fõkapitányság sem volt figyelemmel a jogbiztonság követelményére, amikor a VI.—VII. kerületi kapitányság hozzá érkezett értesítését nem továbbította a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak. Az eljárási szabályok szerint az ORFK-nak hivatalból kellett volna vizsgálnia a hatáskörét és illetékességét, és ha azok hiányát állapította meg, az értesítést továbbítania kellett volna az Állampolgársági Hivatalnak.

A biztos a panaszos rendõrségi fogdában való bántalmazása és tõle való lopás ügyében nem állapított meg visszásságot, mert a VI.—VII. Kerületi Rendõrkapitányság a rablás alapos gyanúja miatt nyomozást rendelt el.

Az országgyûlési biztos a 2001. június 12-én kelt jelentésében a visszásságok orvoslása érdekében a belügyminiszternek javasolta, hogy vizsgálja felül a NYUT „Külföldi állampolgárságú személyeket érintõ eljárási szabályok” címû fejezetét. Az országos rendõrfõkapitánynak azt javasolta, hogy a nem magyar állampolgár ügyében, a rendõrségi nyomozó hatóságokra háruló értesítési kötelezettség megfelelõ teljesítése érdekében belsõ rendelkezésben határozza meg a követendõ eljárási szabályokat és annak végrehajtását visszatérõen ellenõriztesse. A címzettek a javaslatokat elfogadták. A miniszter szerint a jogszabály-módosítással kapcsolatos tevékenység elkezdõdött, az országos fõkapitány bûnügyi helyettese pedig kiadta a javaslatban megfogalmazott körlevelet.

A biztos felhívta a budapesti rendõrfõkapitányt, hogy a büntetõeljárás elõadójával és annak parancsnokával szemben vizsgálja meg a fegyelmi eljárás keretében való felelõsségrevonás lehetõségét. A fõkapitány a fegyelmi eljárást elrendeltette, de azt végül felelõsségre vonás nélkül szüntetette meg. A biztos a panasznak az eljárás elhúzódását érintõ részében visszásságot nem állapított meg, mert rámutatott arra, hogy a VI.—VII. Kerületi Rendõrkapitányság a nyomozást a törvényben biztosított két hónap alatt — nyomozási határidõ hosszabbítás nélkül — befejezte, a nyomozás iratait 2001. március 9-én küldte meg az illetékes ügyészi szervnek. Nem merült fel mulasztásra vagy szabályszegésre utaló adat a rendõrségi fogdában való orvosi ellátással összefüggésben sem, mert a panaszos a rendõrségi fogdában többször részesült orvosi és — indokolt esetben — szakellátásban, a szükséges gyógyszereket pedig megkapta.

OBH 3336/2001.

A jogbiztonsághoz és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz a késedelmes ügyintézés, ha az ügyfél árvaellátási kérelme emiatt kerül az új, korlátozottabb jogosultságot biztosító szabályozás alapján elbírálásra.

A panaszos azért kért segítséget az országgyûlési biztostól, mert a Hajdú-Bihar Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatósághoz 2000. szeptember 12-én benyújtott kérelmére több mint fél évig nem kapott választ. Kérelmét végül 2001. június 27-én a Szociális és Családügyi Minisztérium utasította el. A panaszos a gyermeke számára kért méltányosságból árvaellátást, mivel az apa a haláláig nem szerezte meg a jogosultsághoz szükséges szolgálati idõt.

Az országgyûlési biztos a jogbiztonsághoz, valamint a szociális biztonsághoz való jog sérelmének lehetõsége miatt indított vizsgálatot, és megállapította, hogy a panaszos 2000. július 26-án nyújtott be árvaellátási igényt a gyermeke részére a Nyugdíjbiztosítási Igazgatósághoz, mert a gyermek édesapja 2000. március 31-én elhunyt. Az Igazgatóság az igényt elutasította, mert az elhunyt a rokkantsági nyugdíjhoz szükséges szolgálati idõt nem szerezte meg, és ennek alapján a hozzátartozója számára hozzátartozói nyugellátás nem állapítható meg.

Az országgyûlési biztos vizsgálata megállapította, hogy az Igazgatóság mindent megtett a beadványban közölt szolgálati idõ bizonyítása érdekében, de nem járt eredménnyel, ezért az elutasítás jogszerûen történt. A panaszos ezt követõen méltányossági alapon kérte az árvaellátás megállapítását. Az Igazgatóság a kérelmet illetékességbõl az Országos Nyugdíjbiztosítási Fõigazgatóság Méltányossági Ellátási Osztályára továbbította elbírálásra.

A 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet szerint kivételes árvaellátás akkor állapítható meg, ha az elhunyt jogszerzõ az öregségi, illetve rokkantsági nyugdíj megállapításához életkora szerint elõírt szolgálati idõnek legalább a felével rendelkezik. A panaszolt esetben 4 év szolgálati idõ lett volna szükséges, de az elhunyt csak 3 év 178 nap szolgálati idõt szerzett. A 23/1997. (Tb. K.9.) ONYF utasítás III/9. *c)* pontja szerint „az ONYF fõigazgatója a törvényben biztosított személyes (diszkrecionális) jogkörében eljárva — a kérelemben szereplõ, szokásostól eltérõ, tényszerûen igazolt körülmény, például súlyos családi tragédia, az egyéni élethelyzet objektív okok miatti súlyos romlása, vagy egyéb különösen méltányolandó körülmény esetén az utasításban foglaltaktól eltérõen is dönthet”. A Fõigazgatóság 2000. október 19-én a debreceni jegyzõt környezettanulmány készítésére kérte fel. Az azonban csak az ismételt megkeresést követõen 2001. január 5-én érkezett meg, és különös méltánylást érdemlõ körülményt igazolt. A Fõigazgató azonban már nem hozott döntést, mert a feladat ellátása 2001. január 1-jétõl a Szociális és Családügyi Minisztérium hatáskörébe került át. A panaszos kérelmét ott csak 2001. áprilisban iktatták. Az új feladat ügyviteli rendjének kialakulatlansága, valamint a hatáskör változásról rendelkezõ 75/2001. (V. 9.) Korm. rendelet késedelmes megalkotása miatt a minisztérium a panaszos kérelmét csak a 2001. június 27-én kelt határozatával utasította el.

Az országgyûlési biztos vizsgálatát követõen a SZCSM az ügyet felülvizsgálta és az elutasító határozatot visszavonta, a panaszos rendkívül indokolt körülményeire tekintettel méltányossági alapon 2001. január 1-jétõl havi 15 000 Ft árvaellátást engedélyezett.

A minisztérium intézkedésével a jogsérelem orvoslást nyert, így a vizsgálat eredménnyel zárult.

Az országgyûlési biztos vizsgálata azt is feltárta, hogy az 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) a kivételes nyugellátás engedélyezését 2001. január 1-jétõl a szociális és családügyi miniszter hatáskörébe utalta, a megállapításra vonatkozó 75/2001. (V. 9.) Korm. rendelet késedelmesen került kiadásra, és ez az igények elbírálásában lemaradást, nagymértékû hátralékot eredményezett. E rendelet tovább szûkítette a különös méltánylást érdemlõ körülmények körét, és a korábbi mérlegelési jogosultsággal a szociális és családügyi miniszter már nem rendelkezik.

Az országgyûlési biztos ezért javasolta a pénzügyminiszternek, hogy fontolja meg a rendelet olyan módosítását, amely lehetõséget adna a szociális és családügyi miniszternek, hogy diszkrecionális jogkörben méltányosságot gyakoroljon.

A válaszadás határideje a beszámoló elõkészítésének befejezéséig nem telt le.

OBH 3421/2001.

A tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben okozott visszásságot az I. fokú építési hatóság azzal, hogy az állampolgár bejelentésére négy éven át csak olyan határozatot hozott, amit a II. fokú hatóság megsemmisített. Ugyanilyen visszásságot okozott a felettes hatóság is azzal, hogy az új eljárásra utasításon túl nem tett semmit az ügy érdemi lezárására és a felelõsség megállapítására.

A panaszos azzal fordult az országgyûlési biztoshoz, hogy szomszédja engedély nélküli építkezést folytatott, így ingatlanának benapozottsága csökkent, a kerítése föld-feltöltés alá került, és a csapadékvizet az õ telkén át vezették el. 1998 áprilisában a Séi Építésügyi Igazgatási Társulásnál eljárást kezdeményezett a szomszédja ellen, de az 2001 õszéig sem vezetett eredményre. A biztos a tulajdonhoz és a tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének gyanúja miatt indított vizsgálatot, amit a Vas Megyei Közigazgatási Hivatal tájékoztatása és a benyújtott iratok alapján folytatott le. A panaszos szerint a szomszédja az elmúlt években az ingatlanán hatósági engedély nélkül bõvítést végzett, és ezt 1998. április 6-án a jegyzõnek be is jelentette.

Az országgyûlési biztosnak nem volt lehetõsége a panasz érdemében állást foglalni, mivel a rendelkezésre álló adatokból nem volt megállapítható sem az építkezés ténye, sem az ellenkezõje, az esetleges építés ideje és engedélyhez kötöttsége, továbbá az sem, hogy a fennálló állapot mennyiben van kihatással a panaszos telkére, illetve a szomszédjogokra. Az ügyben I. fokú eljárás volt folyamatban, így a biztos a tulajdonhoz való joggal összefüggésben megállapítást nem tett.

Megállapította azonban az 1998. április óta folyó, le nem zárt hatósági eljárásról, hogy abban az I. fokú hatóság hónapokig nem hozott határozatot, csak levelezett a panaszossal. Eljárása és döntései alkalmatlanok voltak az ügy tisztázására és jogszerû lezárására. A II. fokú hatóság 1998. áprilistól 2001 végéig háromszor rendelt el új eljárást ugyanabban az ügyben, ugyanakkor semmilyen eljárást nem kezdeményezett a szakmai és eljárásjogi tévedések és hibák miatt az I. fokú hatóságnál. Tekintettel arra, hogy a megsemmisítõ és új eljárásra utasító határozat ellen bírósági felülvizsgálati lehetõség nincs, a panaszos nem élhetett a bírósági jogorvoslat lehetõségével. Sérti a jogbiztonságot és a tisztességes eljáráshoz való jogot, ha egy közigazgatási szerv a hatáskörébe és illetékességébe tartozó ügyben évekig még a tényállást sem tisztázza, akkor is, ha a kérelmet végül el kell utasítani.

A biztos megállapította azt is, hogy a panaszos maga is közrehatott az eljárás elhúzódásában, mert többször hivatkozott a birtokában lévõ, az építés tényét és idejét igazoló bizonyítékokra, de azokat nem bocsátotta a hatóságok rendelkezésére, és azt az országgyûlési biztosnak sem adta át.

Az országgyûlési biztos a 2001. októberi jelentésében felhívta a közigazgatási hivatal vezetõjét, hogy intézkedjék az eljárás azonnali lezárására, továbbá vizsgálja ki az I. fokon eljárók felelõsségét a négy éve húzódó ügyben, és szükség szerint hatáskörében intézkedjék.

Megjegyezte ugyanakkor, hogy az országgyûlési biztosok korábbi ajánlásaikban felhívták a figyelmet az építésügyi törvény által biztosított lehetõséggel kapcsolatos aggályokra. E lehetõség meghatározott építésügyi hatósági jogkörök ellátására történõ kijelölésre vonatkozik. A kijelölés vissza nem vonható, a kijelölt hatóság szakmai alkalmasságát, az elõírt feltételek meglétét stb. nem ellenõrzi senki, illetve ha igen, a megállapításoknak nincsen következménye. Mivel az erre vonatkozó ajánlásokat az illetékes miniszterek elfogadták, és az Étv. ilyen értelmû módosításának tervezete is elkészült, ezért ebben a kérdésben a biztos újabb ajánlással nem élt.

A közigazgatási hivatal vezetõje a kezdeményezést elfogadta, utasította az I. fokú hatóságot a határozathozatalra, amelyet az teljesített. A hivatalvezetõ jelezte, hogy a jövõben fokozott figyelmet fordít a hasonló esetek elkerülésére.

OBH 3857/2001.

Visszásságot okoz a jogorvoslathoz való joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggésben a Kormány, ha az árvízkárosultakat megilletõ támogatásokat kormányhatározattal szabályozza.

A panaszos az országgyûlési biztoshoz fordult, mert sérelmezte, hogy a 2001. évi tiszai árvíz során károsodott ingatlanának helyreállításához sem a közigazgatási hivataltól, sem a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságtól, sem a BM Országos Katasztrófavédelmi Fõigazgatóságtól (OKF) nem kapott megfelelõ segítséget.

A jogorvoslathoz való jog, a jogalkotás rendjével kapcsolatos szabályozás, illetve a jogbiztonság követelménye megsértésének gyanúja miatt indult vizsgálat.

A panaszos azt látva, hogy a kár megtérítésére nem számíthat, csak a szolgáltató útján történõ felújításra kap lehetõséget, aláírta az építménykár helyreállítására vonatkozó megállapodást. Amikor azonban azt észlelte, hogy az ingatlan mûszaki állapotában jelentõs romlás következett be, a megyei katasztrófavédelmi igazgatósághoz — statikai és épületdiagnosztikai szakértõi vélemény csatolásával — benyújtott új kérelmében a helyreállítás helyett az épület bontását és újjáépítését kérte. Kérelmére a vizsgálat lezárásáig nem kapott választ.

Az országgyûlési biztos általános helyettese megállapította, hogy a megkeresett hatóságok válasza és eljárása nincs összhangban az ügyben érintett jogszabályokkal, illetve jogszabálynak nem minõsülõ, de a panaszos szempontjából az elbírálás alapját képezõ kormányhatározatokkal. A vizsgálat megállapította, hogy a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetérõl és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésrõl szóló 1999. évi LXXIV. törvényben szabályozott állami feladatvállalás mint keretszabály mellett a kárt szenvedett állampolgárok ügyeiben nincs egyértelmû eligazító jogszabály, amely meghatározná, hogy milyen feltételekkel illeti meg katasztrófasegély az állampolgárokat.

A vizsgálat megállapította, a Kormány visszásságot okozott azzal, hogy a károsultakat megilletõ jogokat és kötelezettségeket kormányhatározattal szabályozta. További visszásságot okozott az OKF a válaszában kifejtett álláspontjával és az ott felvázolt gyakorlattal, a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság a Helyreállítási és Újjáépítési Tárcaközi Bizottság (a továbbiakban: bizottság) döntésére alapított elutasítással, illetve a közigazgatási hivatal azon álláspontjának fenntartásával, mely szerint az 1033/2001. (IV. 12.) számú kormányhatározat értelmében a panaszos a kára megtérítésére nem jogosult. Ezen túl sérült a jogállamiság elvébõl fakadó jogbiztonság követelménye is, mivel az érintett hatóságok az ügyben alkalmazandó kormányhatározatban foglaltakat nem alkalmazták, illetve olyan álláspontra helyezkedtek, hogy a kormányhatározatot a bizottság döntése módosította, és az elutasítást erre alapozták.

Az országgyûlési biztos általános helyettese felhívta a Kormány figyelmét, hogy amennyiben a vis maior károk helyreállítására vonatkozó eljárást nem az önkormányzatok útján kívánja megoldani, úgy az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságok kiküszöbölése érdekében célszerû a megfelelõ szintû jogszabály mielõbbi kiadása. Felkérte a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságot és a bizottságot, hogy a panaszos kérelmét haladéktalanul bírálják el. Felkérte a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság igazgatóját és a közigazgatási hivatal vezetõjét, hogy soron kívül intézkedjenek az eljárás lefolytatásáról.

A Miniszterelnöki Hivatal válasza szerint az igazságügy-miniszter a megfelelõ szabályozás elõkészítését figyelemmel fogja kísérni. Az OKF válasza szerint az árvízkárt szenvedett ingatlan helyreállíthatóságáról két, egymásnak ellentmondó szakvélemény készült, és az építésügyi hatóság a bontást megtagadta. A megyei katasztrófavédelmi igazgatóság az érdemi döntés meghozatalához felkérte a megyei mérnök kamara elnökét, a bizottság elnökhelyettese pedig az Építésügyi Minõségellenõrzõ Innovációs Kht.-t független szakértõi vizsgálat lefolytatására. A panaszos azonban ahhoz nem járult hozzá, ezért a meglévõ szakvélemények alapján hozott döntés szerint a panaszos ingatlana helyreállítható, bontás és újjáépítés nem rendelhetõ el. A károsult az építési szolgáltatás formájában történõ helyreállítástól elzárkózott, a költözést nem vállalta. A bizottság lehetõsége ezzel kimerült a panaszos kárának enyhítésére. A károsult a vita eldöntését kérheti a bíróságtól, de továbbra is jogában áll a helyreállítási szolgáltatás elfogadása. A közigazgatási hivatal vezetõje úgy foglalt állást, hogy a helyreállítási, újjáépítési vagy lakásvásárlási támogatási megállapodást azonnal megkötik a panaszosokkal, amint a független szakértõi intézet szakvéleményét megkapják, és azt a panaszos is elfogadja. A megyei katasztrófavédelmi igazgatóság közölte, hogy az OKF az ügy jelentõségére tekintettel azt saját hatáskörébe vonta. A hatóságok a problémát a panaszos együttmûködésének hiányában látták, a panaszos viszont azt sérelmezte, hogy a négy éve felépült és súlyosan károsodott, 5,6 millió forint felújítási költséget igénylõ ingatlanát számára át nem látható és el nem fogadható technikai megoldással kívánják felújítani, és így egy élet munkájának megsemmisülését kell elszenvednie. Számára csak az újjáépítés vagy a pénzbeli térítés lenne elfogadható.

Az árvíz sújtotta térségben a befejezéséhez közeledõ újjáépítés és helyreállítás a vizsgált esetben nem vezetett eredményre. A panaszos és családja a négy éve felépült, súlyosan károsodott és egyre romló mûszaki állapotú házában várja sorsának jobbrafordulását.

OBH 4257/2001.

A jogbiztonsághoz és a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos visszásságot okoz az eseti gondnok, ha a kiskorú tulajdonjogának megállapítására az anyja halálát követõ kilenc év alatt nem nyújt be keresetlevelet. A gyámhatóság is sérti a jogbiztonságot, ha az eseti gondnok kiválasztásánál és tevékenysége ellenõrzésénél nem körültekintõen jár el.

A ferencvárosi gyámhatóság eljárását sérelmezõ panaszos írta, hogy a kiskorú unokahúga szülei között 1992-ben házassági bontóper és házassági vagyonjogi megosztási per indult. A jogvita tárgya a férj telkére a házaspár által közösen épített ingatlan tulajdonjoga volt. Csak az apa volt tulajdonosként bejegyezve. Az anya 1993-ban elhunyt, és a gyermek gyámja az anyai nagyanya lett. A vagyoni érdekeinek érvényesítésére a gyámhatóság eseti gondnokot rendelt ki. 2001 júliusáig a bíróság nem tartott tárgyalást a gyermek érdekeinek érvényesítésére.

Az országgyûlési biztos a jogbiztonság és a tulajdonjoghoz fûzõdõ jog sérelmének gyanúja miatt vizsgálatot indított. A gyámhatóság a nagyszülõ bejelentésére megtette a szükséges intézkedéseket, kikérte a bíróságtól a házassági bontó- és vagyonmegosztási per iratait, a nagyszülõt a kiskorú gyámjául rendelte. Az apa tulajdonában álló ingatlanról adó- és értékbizonyítványt kért, a gyermek hagyatéki igényének érvényesítésére eseti gondnokot rendelt. Az eseti gondnok kirendelése elõtt azonban nem tájékozódott arról, hogy e tevékenységét az ténylegesen el tudja-e látni. Az ügyvéd a kirendelését követõ három hónapon belül — anélkül, hogy a gyermek érdekében bármit is tett volna — felmentését kérte, ezért 1994 júliusában új eseti gondnokot rendeltek ki. Az eseti gondnoknak a kirendelését követõ fél év multán jelentést kellett volna tennie a tevékenységérõl, de annak az új eseti gondnok nem tett eleget. A gyámhatóság nem figyelmeztette a mulasztására, és a felmentésére is csak több mint másfél év múlva került sor. Ezen idõ alatt az eseti gondnok csupán a hagyatéki tárgyaláson vett részt, a kiskorú érdekeit egyéb vonatkozásban nem képviselte. A harmadikként kirendelt eseti gondnok is felmentését kérte, maga helyett a kiskorú szüleinek bontóperében a jogi képviseletet ellátó ügyvédet javasolta, aki a gyermek képviseletét 2000 novemberéig el is látta. A jelentési kötelezettségének õ sem tett eleget, csak a gyámhatóság felszólításaira adott tájékoztatást. 1997 áprilisában az eseti gondnok arról adott tájékoztatást, hogy a kiskorú tulajdonjogának megállapítására irányuló pert megindította. A gyámhatóság háromszori felszólítására az ügyvéd csak 1998 júniusában reagált. Telefonon adott tájékoztatást az ügy állásáról, írásbeli jelentést csak szeptemberben küldött. A gyámhatóság felszólításainak az eseti gondnok szórványosan tett eleget. A gyámhatóság a 2000 márciusi újabb tájékoztatás kérésére nem kapott választ, és csak a bíróságtól tudta meg, hogy az a keresetlevelet az ügyvéd mulasztása miatt idézés kibocsátása nélkül elutasította. Az eseti gondnok a gyámhatóság megkereséseire már nem is reagált, ezért 2000 novemberében elmozdították a tisztségébõl. Az új kirendelõ határozat az új eseti gondnokot felszólította a kiskorú hagyatéki igényét érvényesítõ per megindítására, de annak teljesítését már nem ellenõrizte. A kiskorú ügyével csak 2001 augusztusában, az országgyûlési biztos vizsgálatának megindítását követõen kezdett el újra foglalkozni.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy az illetékes hatóság 1996 júniusától 2001 augusztusáig a kiskorú hagyatéki igényének érvényesítése érdekében csak formális tevékenységet végzett. Az eseti gondnokokat kirendelõ határozataiban foglaltak teljesítését nem ellenõrizte. Az eseti gondnokok a félévenkénti jelentési kötelezettségüknek nem tettek eleget. A hatóság nem járt el körültekintõen az eseti gondnokok kiválasztásánál. Mulasztásukkal megsértették a gyermek jogbiztonsághoz és tulajdonhoz fûzõdõ jogát.

Az országgyûlési biztos az idõmúlásra tekintettel nem kezdeményezett fegyelmi eljárást a gyámhatóságnál. Az eseti gondnoki mulasztást elkövetõ ügyvédek ellen pedig azért nem, mert már nem tagjai az ügyvédi kamarának. A visszásságokra tekintettel kezdeményezte, hogy a ferencvárosi jegyzõ kísérje fokozott figyelemmel a kiskorú vagyoni jogának védelmére megtett gyámhivatali intézkedéseket, és hívja fel a gyámhivatal vezetõjének figyelmét a határozatokban foglalt feladatok teljesítésének ellenõrzésére. A jegyzõ a kezdeményezést elfogadta.

OBH 4368/2001.

Az egyenlõ bánásmód megsértésének tilalmával kapcsolatos visszásságot okoz, ha egy laktanyában a sorkatonák körletének fûtési rendszere nem azonos. A lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való joggal kapcsolatos visszásság keletkezik, ha a kiképzõ központ sorállományú katonái egészségügyi ellátására nincs elegendõ orvos, és az általános orvosi ellátás ezért nem biztosított.

Az országgyûlési biztos általános helyettese a haderõ-reformmal kapcsolatos sajtóértesülések alapján hivatalból rendelt el vizsgálatot az MH Alföldi Kiképzõ Központ szabadszállási laktanyájában. Az országgyûlési biztos általános helyettese már 2000. január 13-án tartott helyszíni vizsgálatot e laktanyában, és a vizsgálatról készült OBH 1/2000. számú jelentésben felkérte a honvédelmi minisztert, hogy intézkedjen az infrastrukturális hiányosságok felszámolására, és a betöltetlen két orvosi helyre nevezzen ki orvosokat.

Az általános helyettes 2001. július 19-én elõzetes bejelentés után felkereste a szabadszállási laktanyát, megtekintette a sorkatonák körleteit, az egészségügyi blokkot, az étkezõt, a pincelõteret és a múzeumot.

Megállapította, hogy az egészségügyi létszámban további negatív változás történt. Az orvoshiány állandósult, és a három orvosi hely egyikére pszichológust rendszeresítettek. A vizsgálat idején azonban csak egy nyugállományú orvos volt, aki azonban a munkavállalását nem tekinti hosszú távúnak. Az orvoshiányt központi vezényléssel sem pótolják. A vizsgálatot megelõzõen mindez azért nem okozott komolyabb problémát, mert volt a laktanyában két sorállományú orvos, de akik azóta leszereltek. A laktanya épületei meglehetõsen elöregedtek, bár nem túl régiek. A tisztasági karbantartás minden évben megtörténik, de többre nem jut a pénzbõl. Különösen a vizesblokkok használódtak el, ennek a nyomai az épületek homlokzatán is láthatók. A korábbi ajánlás hatására több épületben is kijavították a lépcsõket, csökkentve a csúszásveszélyt. A fûtést 700 fõ részére központi fûtéssel biztosítják, a többiek olajfûtéses helyiségekben kapnak elhelyezést. A gázkazán alkalmas lenne az egész laktanya fûtésére, csak ki kellene építeni a csõ- és radiátorhálózatot. Ha a fejlesztésre megkapnák a pénzt, az hosszú távon megtérülne. A tisztálkodási lehetõség szûkösen biztosított, minden körletben van zuhanyozó és WC, ezenkívül a laktanyában van központi fürdõ is. Összességében az állapotok nem változtak lényegesen a 2000. januári vizsgálat óta. Az egészségügyi egységben 24 férõhely van az emeleten és 12 az elkülönítõben. A környezet tiszta és kulturált. Csupán három középfokú felkészültségû felcser van. A fizioterápiás kezelési helyiség érintésvédelmi kifogások miatt nem használható. Az orvos a bevonuló sorkatonák egészségi állapotával kapcsolatban tájékoztatta a biztost, hogy többségük megfelel az alkalmassági besorolásnak, de elõfordul, hogy szemmel láthatóan fizikailag alkalmatlan katonákat is át kell venniük. Hetekbe telik, mire sikerül az alkalmatlan katonát leszerelni.

Az országgyûlési biztos általános helyettese felkérte a honvédelmi minisztert, hogy vizsgálja meg a központi fûtés mielõbbi kiépítésének lehetõségét, haladéktalanul gondoskodjon az orvosi helyek betöltésérõl, fontolja meg a középszintû egészségügyi szakdolgozók állománytáblájának felülvizsgálatát.

A miniszter nem tekintette hátrányosabb helyzetûnek azokat a sorkatonákat, akik maguk kezelik az olajkályhás fûtési rendszert azokkal szemben, akik központi fûtéses körletben kaptak elhelyezést. Az általános helyettes a nyilvánvaló diszkriminációra tekintettel nem fogadta el a választ. Ajánlását fenntartotta a miniszter azon válasza vonatkozásában is, amely ismételten arra hivatkozott, hogy a csapatorvosi helyek folyamatos feltöltésére nem találnak megoldást.

Az országgyûlési biztos általános helyettese szerint az alkotmányos visszásság mindaddig fennáll, amíg a kiképzõ-központ állománya nem kapja meg a megfelelõ folyamatos orvosi ellátást, ezért az ajánlását is fenntartotta és jelezte, hogy 2002-ben utóvizsgálatot fog tartani.

OBH 4418/2001.

Visszásságot okoz a szabad véleménynyilvánításhoz és a panaszhoz való joggal összefüggésben az országos tiszti fõgyógyszerészének a gyógyszertárakban kihelyezett aláírásgyûjtõ ívek visszavonására kiadott intézkedése.

A Magyar Gyógyszerész Kamara fordult panasszal az országgyûlési biztoshoz az Országos Tisztifõorvosi Hivatal azon intézkedése ellen, amelyben a tiszti fõgyógyszerész a gyógyszer árréssel kapcsolatosan a Kamara által kiadott Tájékoztató és Támogató aláírások címet viselõ dokumentumoknak a gyógyszertárakból történõ haladéktalan visszavonásáról intézkedett.

Az országgyûlési biztos az Alkotmányban deklarált véleménynyilvánításhoz és panaszhoz való jog megsértésének gyanúja miatt indított vizsgálatot. A biztos a fõvárosi és megyei tiszti fõgyógyszerészektõl tájékoztatást kapott a kamara által kezdeményezett aláírásgyûjtésrõl. Meggyõzõdött arról, hogy az aláírásgyûjtés miatt semmiféle fennakadás nem történt a gyógyszerkiadással, a gyógyszerekrõl való tájékoztatással és minden egyéb gyógyszerészi feladattal összefüggésben. Az országgyûlési biztos az országos vizsgálat lefolytatása során csupán egyetlen szóban elõadott panaszról értesült. Az országban mûködõ mintegy 2100 gyógyszertárat és az egy panaszt figyelembe véve megállapította, hogy az országos tiszti fõgyógyszerész intézkedése indokolatlan és kirívóan aránytalan. Az Alkotmány értelmében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé. Az Alkotmányban biztosított véleménynyilvánításhoz és a panaszhoz való jogot az országos tiszti fõgyógyszerész az általa hivatkozott miniszteri rendelet alapján nem korlátozhatja. A miniszteri rendelet alapján nem állapítható meg, hogy a Kamara írásba foglalt érdekvédõ tiltakozása gyógyszertári forgalmazásnak minõsülne. A rendelet forgalmazható termékek gyûjtõnév alatt az egészségügyi témájúnak minõsített kiadványokról szól, mint az egészségmegõrzési, prevenciós lap, melyet szükségszerûen megelõz egy szakmai lektorálás. A petíciós jog gyakorlása azonban elõvizsgálathoz nem köthetõ, ezért a miniszteri rendelet nem vonatkozik a kamarai tiltakozás aláírásgyûjtõ ívére. Az Alkotmánybíróság több határozatában, így a 13/2001. (V. 14.) AB határozatban is megfogalmazott felfogása szerint „[...] minden alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e, illetve milyen feltételekkel lehet megszorítani, korlátozni. A véleménynyilvánítási szabadság és a sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentõséget kap, mivel ezen szabadságok a demokratikus társadalom alapvetõ értékei közé tartoznak. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy

ez a jog korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie.”

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy az országos tiszti fõgyógyszerésznek a gyógyszerek árrésével kapcsolatos, a gyógyszertárakban kihelyezett aláírásgyûjtõ íveknek a haladéktalan visszavonására irányuló intézkedése az Alkotmányban deklarált szabad véleménynyilvánítással és a panaszhoz való alkotmányos jogokkal összefüggésben visszásságot okozott. Az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság a vizsgált esetben azért értékelendõ súlyosan, mivel a kezdeményezéssel szemben kiadott aránytalan korlátozó intézkedés az aláírásgyûjtést jelentõ szabadságjog gyakorlását teljes mértékben megszüntette, és a kitûzött érdekképviseleti kezdeményezés nem vezethetett eredményre.

Az aláírásgyûjtés teljes megszûnésére tekintettel, valamint arra a lényeges körülményre figyelemmel, hogy a Magyar Gyógyszerész Kamara és az Egészségügyi Minisztérium rövid és hosszú távú feladat-meghatározással megállapodást kötött a gyógyszertárak biztonságos mûködését szavatoló intézkedésekrõl, az országgyûlési biztos az ügyben ajánlással nem élt, de felhívta az országos tisztifõgyógyszerésznek a figyelmét, hogy intézkedései során mindenkor tartsa tiszteletben az alkotmányos jogok érvényesülését.

OBH 4497/2001.

A gyermekeknek a megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez szükséges védelemre, illetve gondoskodásra való jogával összefüggõ visszásságot okoz a bv. kórház, ha az édesapák számára nem teszik lehetõvé az ott elhelyezett gyermekükkel való kapcsolattartást, illetve nem biztosítják az anyák és a gyermekeik együttes elhelyezését. A lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való joggal összefüggõ visszásságot okoz a bv. kórház, ha nem biztosítják a fogva tartottak számára a szabad levegõn való tartózkodás lehetõségét.

A Tököli Bv. Kórházban ideiglenesen elhelyezett elítélt férje sérelmezte, hogy kisfia születésérõl csak napokkal késõbb tájékoztatták, a feleségével nem beszélhetett telefonon, újszülött fiát pedig nem láthatta a bv. kórházban. Csupán a havi egyszeri beszélõt biztosították számukra, ekkor 19 naposan, 5 percre láthatta a gyermekét üvegen keresztül. Az intézet nem adott semmilyen felvilágosítást a gyermek állapotáról, ellátásáról, ráadásul a kisfiú nem az anyjával együtt van elhelyezve. A panaszos kifogásolta, hogy felesége nem viselheti az asszonynevét a bv. intézetben.

Az országgyûlési biztos általános helyettese a gyermeknek — a családja, az állam és a társadalom részérõl — a megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez szükséges védelemre, illetve gondoskodásra való jogát, valamint a szülõknek a gyermeküknek adandó nevelés megválasztásához való jogát érintõ visszásság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendelt el.

A panaszos fia 2001. július 3-án született meg a Bv. Központi Kórházában. Az eseményrõl a kórház fõigazgatója — az apa külön kérelmére — tájékoztatta írásban a panaszost, aki a levelet július 6-án kapta meg. A BVOP tájékoztatása szerint a kórház nem rendelkezik a betegek számára rendszeresített, nyilvános távbeszélõ készülékkel, ezért a fogva tartottak a Fiatalkorúak Bv. Intézetében található készüléket vehetik igénybe. A kórház házirendje alapján a befogadott betegeknek 30 nap eltelte után, a fõorvos engedélyével, hetente egyszer van lehetõségük a telefon használatára. A házirend szabályozza a soron kívüli látogatás rendjét is, melyre — az egészségügyi szempontok mérlegelésével — munkanapokon, munkaidõben kerülhet sor.

A Bv. törvény szerint a bv. szerv által a fogva tartottról vezetett nyilvántartásnak tartalmaznia kell a fogva tartott személyazonosító adatait, vagyis az asszonynevét is. A vizsgálat során kiderült, hogy a fogva tartott asszonyneve nem szerepel a nyilvántartásokban, ezért a bv. országos parancsnoka intézkedett, hogy ez az adat is bekerüljön a nyilvántartásba.

2001. szeptember 18-án az általános helyettes két munkatársa helyszíni vizsgálatot tartott Tökölön, a Bv. Központi Kórházában, ahol személyesen is beszéltek a panaszos feleségével és más fogva tartottakkal. A kórházban összesen 297 férõhely van, jelenleg 215 beteg van elhelyezve, az egyes osztályok telítettsége azonban eltérõ.

Az ún. roomingin kórtermet 1995-ben hozták létre a nõosztályon, az anyák és gyermekeik együttes elhelyezése céljából. A kórteremben két anya, illetve gyermek közös elhelyezését tudják biztosítani. A házirend értelmében a roomingin kórteremben — írásbeli kérelmére — az az anya helyezhetõ el, aki pszichésen kiegyensúlyozott, bizonyos intelligencia szinttel rendelkezik és megfelel a higiénés elvárásoknak. Az engedélyt — a nõosztályt vezetõ fõorvos szakmai véleménye alapján — a fõigazgató fõorvos adja meg. A vizsgálat idején a kórterem telített volt, a többi kilenc anya — köztük a panaszos felesége is — azonban csak a szoptatás idején — naponta hatszor, illetve négyszer 35 percig — lehetett együtt gyermekével.

A tököli kórházban született és elhelyezett gyermekek láthatását a bv. országos parancsnokának, valamint a Központi Kórház fõigazgató fõorvosának új intézkedései szabályozzák 2001. szeptember 1-jétõl. Az OP intézkedés alapján a terhes nõt nyilatkoztatni kell arról, hogy ki(ke)t kíván értesíttetni a gyermek születésérõl, illetve a továbbiakban — a gyermek vonatkozásában — kivel kívánja a kapcsolatot tartani. A kórház feladata, hogy a gyermek születésérõl haladéktalanul, táviratban értesítse a nyilatkozatban megjelölt személyt. A kapcsolattartásra jogosult személy(ek) részére a soron kívüli látogatás lehetõségét biztosítani kell, valamint rendszeres — heti egyszeri — látogatásra is jogosultak. Az újszülötteket — 6 hetes korukig — csak üvegen keresztül lehet megnézni. A fõigazgató fõorvos intézkedése szerint a látogatás helye a kórház nõosztályán erre a célra kialakítandó helyiség, a látogatás

idõtartama minden vasárnap egy óra. A gyermekek számára a megfelelõ ruházatot, babaápoló szereket és játékokat a kórház biztosítja, így ezek csomagban nem küldhetõk be. A panaszos részére ezt követõen engedélyezték a soron kívüli látogatást, és szeptember 16-án végre kézbe vehette a fiát.

Az országgyûlési biztos általános helyettese 2001. szeptember 25-én lezárt vizsgálata során megállapította, hogy a vonatkozó jogi szabályozás hiánya sértette az apa és a bv. kórházban született gyermeke alkotmányos jogait. A Csjt.-ben és a gyermekek jogairól szóló New York-i Egyezményben foglalt kapcsolattartás joga mind a gyermeket, mind a különélõ szülõt megilleti, ez a szülõnek kötelessége is. A gyermeket nevelõ személy pedig köteles biztosítani a zavartalan, személyes és közvetlen kapcsolattartást. A kiadott intézkedések eredményeként az apa panasza orvoslást nyert, és hetente egyszer láthatja a bv. kórházban elhelyezett gyermekét.

Az általános helyettes megállapította továbbá, hogy egyes anyák és gyermekük együttes elhelyezésének hiánya sérti az érintett gyermekek megfelelõ testi, szellemi és erkölcsi fejlõdéséhez szükséges védelemre, illetve gondoskodásra való jogát, továbbá hátrányos megkülönböztetést jelent a számukra. Az anya-gyermek körlet kialakítási lehetõségeinek vizsgálatára az országos parancsnok bizottságot hozott létre. Mindezekre tekintettel az országgyûlési biztos általános helyettese ajánlást tett az igazságügy-miniszternek, hogy kísérelje meg a körlet létrehozásához szükséges pénzügyi fedezet megszerezését.

Az igazságügy-miniszter az ajánlást elfogadta, és jelezte, hogy 2002. elsõ félévében, a feltételeknek leginkább megfelelõ Bács-Kiskun Megyei Bv. Intézet II. Egységében tervezik kialakítani az anya-gyermek körletet. A munkálatok kb. 20 millió Ft-ra becsült összege az IM költségvetéséböl kigazdálkodható.

A kórház tüdõosztályán egy zárt sétaudvar, a nõosztályon pedig egy szintén zárt terasz található, de a fogva tartottak többsége részére nem tudják biztosítani a kötelezõen elõírt, napi egy óra szabad levegõn tartózkodás lehetõségét. A fõigazgató tájékoztatása szerint kialakítandó sétaudvar terve már elkészült, a pénzügyi fedezet is megvan, de az építési munkálatok még nem kezdõdtek meg.

Az általános helyettes a helyszíni vizsgálat eredményeként megállapította, hogy visszásság keletkezett a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben azáltal, hogy a Bv. Központi Kórházában nem tudják biztosítani a szabad levegõn való tartózkodás lehetõségét azon fogva tartottak számára sem, akiknek az egészségi állapota ezt megengedi. A fõigazgató tájékoztatására tekintettel az általános helyettes ajánlást nem tett, de felhívta az országos parancsnok figyelmét a munkálatok mielõbbi elvégzésének szükségességére. Az országos parancsnok tájékoztatása szerint a fogva tartottak 2001. november 20-tól kezdhették meg a sétaudvar használatát.

OBH 4779/2001.

A tulajdonhoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggõ visszásságot okozott a Közép-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóság azzal, hogy az árvízi védekezés során felvonuló munkagépek, szállítójármûvek okozta rezgéskárok felmérését leállította, a Katasztrófavédelmi Igazgatóság pedig azzal, hogy az önkormányzat által jelzett másodlagos kárra vonatkozó igénybejelentésrõl nem döntött, és ezzel azok helyreállítását akadályozta.

Országgyûlési képviselõ fordult az országgyûlési biztoshoz, segítségét kérve a Nagyrév községben az árvízkárok elhárításával összefüggésben keletkezett károk elhárításához és végleges megoldásához. Az országgyûlési biztos általános helyettese a tulajdonhoz való jog sérelmének gyanúja miatt indított vizsgálatot.

A Tisza áradása az utóbbi két évben súlyos károkat okozott Nagyrév községben. Elõször belvízkárok keletkeztek, majd a magas parton átcsapó víz házakat is romba döntött. A nagy erõkkel folyó védekezés során a felvonuló munkagépek és az erõsen megterhelt szállítójármûvek tönkretették az utakat, és az okozott rezgéssel a lakóházakat is károsították.

Az országgyûlési biztos általános helyettese megállapította, hogy az önkormányzat és a Közép-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóság kezdeményezése ellenére elmaradt a másodlagos árvízkárok felbecslése, és annak az érdemben döntés céljából megfelelõ fórum elé terjesztése. Az önkormányzat már 2001. március 12-én jelezte, hogy a magántulajdonban keletkezett másodlagos, ún. rezgéskárok közel 14 millió forintot tesznek ki. Erre azonban a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságtól semmilyen választ nem kaptak. A Vízügyi Igazgatóság 2001. április 1-jén a megkezdett másodlagos kárfelméréseket leállította, így az önkormányzat csak a 14 millió forint bejelentéssel élt, de a várt intézkedés elmaradt. A kárfelmérés leállításával és a kárenyhítés elmaradásával szemben a károsultaknak nem volt jogorvoslati lehetõsége.

Az általános helyettes az OBH 3857/2001. számú ügyben már rámutatott arra, hogy a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetérõl és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésrõl szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtására nincs megfelelõ jogszabály, amely a kárt szenvedett állampolgárok ügyeiben egyértelmû eligazítást adna, mindenkor teljes bizonyossággal és egyértelmûen meghatározná, hogy a katasztrófasegély, illetve jelen esetben a vizek kártételeinek helyreállításával összefüggésben jelentkezõ másodlagos károk helyreállítására vonatkozó kárenyhítés milyen feltételekkel illeti meg az állampolgárokat. A megállapítással

egybehangzóan az Országos Katasztrófavédelmi Fõigazgatóság a vizsgálat során közölte, hogy a készülõ Nemzeti Katasztrófavédelem Stratégiája ajánlásokat, javaslatokat fogalmaz meg a bekövetkezett súlyos veszélyek, természeti csapások, katasztrófák következményeinek felszámolásához szükséges finanszírozási rendszerre. Elfogadása esetén egyszerûbb és egyértelmûbb támogatási rendszer lesz kialakítható.

A polgármester a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény értelmében az árvíz- és belvízvédekezéssel kapcsolatos államigazgatási feladat- és hatáskörében megteszi az árvíz és belvíz által okozott, valamint a védekezéssel összefüggésben keletkezett károk helyreállításhoz szükséges intézkedéseket. A kárfelmérés költsége, a szakértõi díj 9 millió forintot tesz ki, az önkormányzat azonban az évi 100 millió forintos költségvetésébõl annak megelõlegezésére nem képes. A 800 fõs település lakosságának 50%-a munkanélküli, és õk a nyugdíjas emberekhez hasonlóan nem tudják a költségeket vállalni és megelõlegezni.

Az Országos Vízügyi Fõigazgatóság a másodlagos károk jelentkezését az épületek korára, azok építési anyagára, a nem megfelelõ alapozásra, a talajvíz szintjére, illetve annak ingadozására stb. vezette vissza. Az adatokból viszont az állapítható meg, hogy a rezgéskárok a nagy erõkkel folyó védekezési munkálatokkal összefüggésben a szállítójármûvek miatt keletkeztek, mivel azok az ingatlanokban egy idõben és hasonló mértékben jelentkeztek.

A vizsgálat megállapította, hogy a Közép-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóság az árvízvédekezés során felvonuló munkagépek, erõsen megterhelt szállítójármûvek okozta rezgéskárok felmérésének leállításával, a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság pedig az önkormányzat által jelzett másodlagos kárra vonatkozó igénybejelentés elbírálásának elmulasztásával a tulajdonhoz és jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott, mert azzal a lakóépületek helyreállítását megakadályozták.

Az országgyûlési biztos általános helyettese felkérte Nagyrév Község Önkormányzatát, hogy kezdeményezze a Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság és a Vízügyi Igazgatóság eljárását a leállított kárfelmérések folytatására, és kérje ismét a Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság döntését a károk megtérítésére. Felkérte továbbá a Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság igazgatóját és a Vízügyi Igazgatóság igazgatóját a szükséges intézkedések megtételére.

A közlekedési és vízügyi miniszter közölte, hogy a kezdeményezés alapján a minisztérium illetékes fõosztálya eljárt a Vízügyi Igazgatóságnál a korábban leállított kárfelmérések folytatása érdekében, de a Vízügyi Igazgatóság a kezdeményezést nem fogadta el, és közölte, hogy a kárfelméréseket nem folytatja, mivel azt korábban sem õk rendelték el. A korábbi kárfelmérésekre való hivatkozás az önkormányzat részérõl nem megfelelõen történt. A Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság közölte, hogy jogszabályi felhatalmazás hiányában nem intézkedhet.

Az országgyûlési biztos általános helyettese a kezdeményezését és ajánlását fenntartva ismételten kérte a miniszter, a Megyei Vízügyi Igazgatóság és a Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság intézkedését.

A válaszadásra nyitva álló határidõ még nem telt le.

OBH 4876/2001.

Visszásságot okoz a diszkrimináció tilalmával, az esélyegyenlõség biztosításának állami célkitûzésével, az emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben a jogalkotó, ha egy támogatási forma feltételeinek meghatározásával egy homogén csoport egyes tagjait indokolatlanul kirekeszti a jogosultak közül.

A panaszos azt sérelmezte, hogy nem részesült a súlyos mozgáskorlátozottaknak adható személygépkocsi szerzési támogatásban. A közigazgatási hivatal a kérelmet elutasította, mert az ügyfél a kérelemhez nem csatolta a munkaviszonyról vagy tanulói jogviszonyról szóló igazolást és a gépjármû vezetésére való alkalmatlanságot megállapító szakértõi véleményt, pedig ezek a támogatás megállapításának jogszabályi feltételei közé tartoznak.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a kérelem elutasítása a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeirõl szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet alapján történt, mert: ha a súlyos mozgáskorlátozott kérelmezõ a szakértõi bizottság véleménye szerint gépjármû vezetésére alkalmatlan, és szállítását érvényes vezetõi engedéllyel rendelkezõ nagykorú gyermeke, testvére vállalja, csak abban az esetben adható a támogatás, ha a gépjármûre munkaviszony vagy tanulói jogviszony fenntartása miatt van szükség.

A vizsgálat kiterjedt a felnõtt mozgáskorlátozottakat megilletõ kedvezmények feltételeire is. Ezek összevetése alapján megállapította, hogy a rendelet a jogosítvánnyal nem rendelkezõ súlyos mozgáskorlátozottak esetén két különbözõ feltételrendszert tartalmaz, attól függõen, hogy ki vállalja a szállítást. Azt vállalhatja a szülõ, házastárs vagy élettárs, illetve nagykorú gyermek vagy testvér. Ha a súlyos mozgáskorlátozott személy szállítását az utóbbiak vállalják, teljesülnie kell további két feltételnek is. A mozgássérült személy gépjármû vezetésére való alkalmatlanságát szakértõi bizottságnak kell megállapítani, és a gépjármû használatára munkaviszony vagy tanulói jogviszony fenntartása miatt legyen szükség. Ha a szállítást szülõ, házastárs vagy élettárs vállalja, a feltételek között nem szerepel e két további feltétel.

A diszkrimináció tilalma nemcsak az alapvetõ állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom — amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot — kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetõleg az alapvetõ állampolgári jogok közé. Az Alkotmánybíróság 9/1990. (IV. 25.) AB határozat szerint: „A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlõként (egyenlõ méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékû figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.”

Az országgyûlési biztos leszögezte, hogy azok a súlyos mozgássérültek, akik jogosítvánnyal nem rendelkeznek, és ezért a gépkocsi használatához családtagjuk segítségét kénytelenek igénybe venni, a támogatás célja és állapotuk szempontjából homogén csoportnak tekinthetõk. A jogalkotó mégis különbséget tett közöttük aszerint, hogy ki vállalja a mozgássérült személy szállítását. Ha a szállítást a gyermeke vagy testvére vállalja, a jogalkotó szigorúbb feltételeket szab. Ez a különbségtétel alkotmányos indok hiányában önkényes. Sérti az emberi méltóságot, ha a jogalkotó az érintetteket nem kezeli egyenlõ méltóságú személyként, nem azonos figyelemmel és méltányossággal értékeli a súlyos mozgáskorlátozottak egyéni szempontjait.

Az országgyûlési biztos a diszkrimináció tilalmával, az esélyegyenlõség biztosításának állami célkitûzésével, az emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggõ visszásságot állapított meg azon mozgáskorlátozottak hátrányára, akiknek szállítását gyermekük, testvérük vállalja, mert nekik a támogatáshoz szigorúbb feltételeknek kell megfelelniük. Az országgyûlési biztos felkérte a szociális és családügyi minisztert, hogy kezdeményezze a kormányrendelet olyan módosítását, amely a mozgáskorlátozottak számára azonos feltételek mellett juttat támogatást. A válaszadásra nyitva álló határidõ a beszámoló lezárásáig nem telt el.

OBH 5171/2001.

Nem okoz alkotmányos joggal összefüggõ visszásságot, ha az Oktatási Minisztérium a pályázati felhívásában kizárja a felsõoktatási intézménybe állami ösztöndíjra pályázók közül azt a határon túli magyar nemzetiségû fiatalt, aki a középiskolát Magyarországon végezte.

A panaszos azt sérelmezte, hogy egyik magyar nemzetiségû, szlovák állampolgárságú tanítványa azért nem részesülhetett a határon túli diákok számára adományozható ösztöndíjban (ami szükséges az állami finanszírozású képzésre felvételhez), mert nem a szülõföldjén, hanem Magyarországon szerzett érettségi bizonyítványt. Az ösztöndíjra 2001-ben kiírt pályázat feltételei között kizáró okként szerepelt a magyarországi középiskolai végzettség. A panaszos az említett kizáró okot — más hasonló helyzetben levõ diákokra is tekintettel — azért tartja súlyosan jogsértõnek, mert amikor a szlovák állampolgárok Magyarországra jöttek tanulni, akkor még nem számíthattak arra, hogy kizárják magukat a honfitársaik által pályázható állami ösztöndíj lehetõségébõl. A panaszos álláspontja szerint diszkriminációt jelent a pályázók közötti különbségtétel aszerint, hogy hol végezték a középiskolát.

Az országgyûlési biztos általános helyettese a panaszos által hivatkozott alkotmányos jogok (jogbiztonság, diszkrimináció tilalma) sérelmének veszélyére vizsgálatot indított, és megállapította, hogy a panaszos már az oktatási miniszterhez is fordult a sérelmével. A miniszter a pályázat kizáró feltételét azzal indokolta, hogy az itt középiskolába járó tanulók esetén csekély a valószínûsége annak, hogy a fiatalok a diploma megszerzése után visszatérnek országukba. A magyar állami ösztöndíj célja pedig — amint azt a pályázati kiírás is tartalmazza — éppen a szülõföldi értelmiség képzésének és utánpótlásának támogatása.

Az országgyûlési biztos a vizsgálat megkezdése elõtt arra keresett választ, hogy a hatóság (idetartozik a minisztérium is) eljárása, intézkedése összefüggésbe hozható-e valamely alkotmányos joggal. Az Alkotmány 70/F. §-a rendelkezik a mûvelõdéshez való jogról, ami azonban a szövegbõl is nyilvánvalóan csak a magyar állampolgárokat illeti meg. E jog megvalósulása érdekében az állam elsõsorban intézményrendszert köteles fenntartani, emellett a gazdaság (az állami költségvetés) lehetõségeitõl függõen a hallgatókat anyagi támogatásban részesíteni. A felsõoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény is csak a magyar állampolgár alanyi jogaként határozza meg, hogy a felsõoktatási intézményben tanulmányokat folytasson. A külföldi állampolgár felsõfokú tanulmányainak állami támogatása tehát nem tekinthetõ alkotmányos jognak, továbbá más jogszabály sem biztosított ilyen jogot a nem magyar állampolgárnak, ezért ezzel összefüggésben a jogbiztonsággal kapcsolatos sérelem lehetõsége sem merülhet fel. Ugyanezen okból nem valósulhat meg alkotmányellenes diszkrimináció sem, amint ezt a panaszos állította.

Bár az elõbb említettek miatt alkotmányellenesség nem lehetséges, az országgyûlési biztos általános helyettese — a panaszos téves jogértelmezésének megvilágítására — a jelentésében röviden ismertette az Alkotmánybíróságnak a jogbiztonság tartalmára (kellõ felkészülési idõ a változásra) és a diszkriminációra vonatkozó álláspontját.

Tekintettel arra, hogy a panaszolt sérelem alkotmányos joggal nem függött össze, az országgyûlési biztos általános helyettese visszásságot nem állapított meg, és az eljárást intézkedés nélkül lezárta.

OBH 5279/2001.

A jogbiztonsággal, valamint az ártatlanság vélelmével összefüggõ visszásságot okoz a villamos energia szolgáltatását szabályozó törvény felemelt díjra vonatkozó rendelkezése és a szolgáltatónak az emelt díj megfizetésére egyetemlegességet elõíró gyakorlata. A jogbiztonság sérelmén túl a tulajdonhoz való joggal összefüggõ visszásságot is okoz a villamos energia közüzemi szabályzatnak a kihasználási óraszámokra vonatkozó rendelkezése és a szolgáltató ezen alapuló számlázási gyakorlata, ami a fogyasztót a fogyasztás ellenértékét kirívóan meghaladó összegû számla fizetésére kötelezi. Sérti a jogbiztonságot a fogyasztásmérõk nem megfelelõ hitelesítési nyilvántartása és a szolgáltatók tevékenysége feletti ellenõrzés hiánya. A közérdekû adatok megismeréséhez való joggal összefüggõ visszásságot okoz, hogy az új villamos energia törvény fogyasztóvédelmi szabályokat nem tartalmaz.

A Magyar Energiafogyasztók Szövetségének elnökségi tagja a villamos energia törvénynek és végrehajtási rendeletének a szerzõdésszegésre vonatkozó szabályait és a szolgáltatónak a szabálytalan vételezés esetén alkalmazott eljárását kifogásolta. A felemelt díj nincs arányban a szolgáltatónak okozott kárral. Helytelenítette a szolgáltató azon jogosultságát, hogy a fogyasztóval szemben hatóságként léphet fel és bírság fizetésére kötelezi, illetve hogy az új és a korábbi fogyasztót egyetemlegesen kötelezi, ha a mérõóra befolyásolása merült fel. Felvetette, hogy a szolgáltató több esetben lejárt hitelesítésû mérõt használ, a mérõ átírásakor nem száll ki a helyszínre, és a visszaélésekre is hamarabb fény derülne havonkénti mérõóra-ellenõrzés esetén. Hiányolta a fogyasztók megfelelõ tájékoztatását is.

Az országgyûlési biztos a hatályos jogszabályok, a készülõ törvénytervezet és a panasz összevetése alapján feltárta, hogy a villamos energia termelésérõl, szállításáról és szolgáltatásáról szóló 1994. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: VET) 50. §-a a fogyasztó szerzõdésszegése esetére a felemelt díj fizetését írja elõ. A helyszínen felvett jegyzõkönyv és a mérõóra vizsgálati eredménye alapján a szolgáltató maga állapítja meg a kár mértékét és a büntetést is. Ha a fogyasztó szabálytalanul vételezi a villamos energiát, azzal a szolgáltatónak kárt okoz, és köteles azt megtéríteni. A VET által elõírt felemelt díj azonban nemcsak a kár megtérítését szolgálja, hanem a jogsértõ magatartás büntetését is. Ez a jogosultság ellentétes az Alkotmányban rögzített ártatlanság vélelmét deklaráló alapelvvel, mely szerint senkit nem lehet bûnösnek tekinteni addig, amíg bûnösségét jogerõs bírói ítélet meg nem állapította. A szolgáltató nem szabálysértési hatóság és nem büntetõ bíróság, hanem egyenjogú és mellérendelt szerzõdõ fél.

A törvény tervezete is említi a felemelt díjat mint a szerzõdés megszegésének egyik következményét. A felemelt díj az ártörvényben meghatározott hatósági ár négyszerese. Ez nem fogadható el kártérítésnek, mert nem arányos az okozott kárral, ezért a szolgáltató oldalán jogalap nélküli gazdagodást jelent. A fogyasztó csak az általa okozott kár megtérítésére kötelezhetõ, a más által okozott kár megfizetésére nem. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a felemelt díj megállapítására vonatkozó rendelkezés és a szolgáltatónak az egyetemleges felelõsséget megállapító gyakorlata ellenkezik az Alkotmánynak a jogbiztonságot és az ártatlanság vélelmét garantáló szabályaival.

Ha a szabálytalan vételezés idõtartama nem állapítható meg, úgy a 34/1995. (IV. 5.) Korm. rendeletben foglaltak szerint a szolgáltató a fogyasztást a megelõzõ egy évre veszi figyelembe, és azt a háztartásban lévõ fogyasztókészülékekre kalkulált kihasználási óraszám segítségével állapítja meg. Az egyéves törvényi vélelem alkalmazása nem kifogásolható, mert ellenbizonyításra van mód. A kihasználási óraszámok számítását a Közüzemi Szabályzat rögzíti. A háztartási fogyasztás esetén ez havi 125 óra, de ettõl eltérõ a hõtárolós villamos vízmelegítõ és a hõtároló helyiségfûtõ berendezés esetén, amelynél az havi 240 óra, de fûtõ berendezés esetén az csak fûtési idényben alkalmazható. Az adott lakásban lévõ háztartási készülékek összteljesítményét havi 125 óra használati idõtartammal veszik figyelembe.

A vizsgálat megállapítása szerint a számítás módja nem életszerû, mert egyetlen háztartásban sem használják a tûzhely lapját és sütõjét is egyidejûleg minden nap öt órát, és ez minden háztartási gépre vonatkozik. Egy átlagos lakás havi áramfelhasználása 150–170 kWh havonta. A közüzemi szabályzat szerint a felemelt díj a példa szerinti háztartásban havonta 117 600 Ft, és a felemelt díjat egy évre visszamenõleg köteles megfizetni, azaz 1 441 200 Ft-ot.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a közüzemi szabályzatnak a kihasználási óraszámokra vonatkozó rendelkezése és a szolgáltató ezen alapuló számlázási gyakorlata visszásságot okoz az Alkotmányban rögzített jogbiztonsághoz való joggal és a tulajdonhoz való joggal összefüggésben, mert a fogyasztót olyan összegû számla fizetésére kötelezi, ami a fogyasztás ellenértékét kirívóan nagy mértékben meghaladja. A biztos álláspontja szerint a felemelt díj abban az esetben sem érvényesíthetõ, ha a fogyasztásmérõ hitelessége lejárt, mire a szerzõdésszegést felderítette, mert a károkozásban a szolgáltató maga is közrehatott azzal, hogy a fogyasztásmérõ hitelesítésérõl nem gondoskodott.

A vizsgálat feltárta, hogy nem megfelelõ a fogyasztásmérõk hitelesítési nyilvántartása, és e tevékenységet sem az Országos Mérésügyi Hivatal, sem a Magyar Energia Hivatal nem ellenõrzi. Az országgyûlési biztos megállapította, hogy az ezt ösztönzõ szabályozás hiánya a jogbiztonsághoz való joggal összefüggõ visszásságot okoz.

A Ptk. szerint a felek a szerzõdés teljesítését érintõ körülményekrõl kötelesek egymást tájékoztatni. Ennek keretébe tartozik, hogy a szolgáltató a tudnivalókról tájékoztassa a fogyasztót. Mivel az áramszolgáltató monopolhelyzetben

van, a hálózatok üzemeltetõinek átláthatóvá kell tenni a gazdálkodásukat, és biztosítaniuk kell az adatok nyilvánosságát.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a tervezet nem tartalmaz erre vonatkozóan rendelkezést, és ez a hiányosság sérti a jogbiztonsághoz és a közérdekû adatok megismeréséhez fûzõdõ alkotmányos jogot. A visszásság kiküszöbölhetõ az áramszolgáltatás területére kidolgozandó fogyasztóvédelmi szabályokkal, amelyre pozitív példát nyújt a távfûtési törvény, ahol a fogyasztóvédelmi szabályok külön fejezetben találhatók.

A feltárt alkotmányos visszásságok orvoslására az országgyûlési biztos ajánlásban felkérte a gazdasági minisztert, úgy módosítsa a villamos energiáról szóló törvény tervezetét, hogy a felemelt díj a szerzõdésszegés jogkövetkezményeként ne kerülhessen alkalmazásra, helyére olyan szabályozás kerüljön, amely a fogyasztó által okozott kárral arányban áll; rögzítse a korábbi és az új fogyasztó egyetemleges kötelezésének tilalmát; a tervezetben fogyasztóvédelmi szabályok is kerüljenek megfogalmazásra; és a 34/1995. (IV.5.) Korm. rendelet 17. §-ában meghatározott kihasználási óraszámok úgy módosuljanak, hogy egy életvitelszerû fogyasztás alapjául szolgáljanak.

Felkérte a Magyar Energia Hivatal fõigazgatóját, hogy felügyeleti jogkörében ellenõrizze a szolgáltatóknak a mérõórák hitelességére vonatkozó nyilvántartását, és amennyiben szükséges, tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a szolgáltató a jövõben megfelelõ nyilvántartással és hiteles fogyasztásmérõ állománnyal rendelkezzék.

A gazdasági miniszter és a Magyar Energia Hivatal elnöke az ajánlást elfogadta. Az új villamos energia törvény már nem tartalmazta a felemelt díjat, helyette kötbér fizetésérõl rendelkezik, és elõírja, hogy közüzemi szolgáltatást csak hiteles fogyasztásmérõ alapján lehet végezni. A kihasználási óraszámoknak az életvitelszerû fogyasztáshoz való módosítása, és a szociális villamos energia ellátás igénybevételének részletes szabályai a végrehajtási rendeletben kerülnek megfogalmazása. Az országgyûlési biztos kérte a közigazgatási államtitkárt, hogy a végrehajtási rendelet tervezetét tanulmányozásra küldje el. A Magyar Energia Hivatal elnöke felszólította valamennyi áramszolgáltatót, hogy számoljon be a mérõórák hitelességének állapotáról. A felmérés a beszámoló elõkészítésének lezárásáig nem fejezõdött be.

Az országgyûlési biztos az ajánlását elfogadottnak tekintette.

OBH 5432/2001.

A jogbiztonsághoz való joggal összefüggõ visszásság állapítható meg, ha a törvényi rendelkezés a kiemelten közhasznú szervezetek és a közalapítványok között kizárólag a várakozási idõ tekintetében tesz különbséget, a kiemelten közhasznú szervezeteket külön nem nevesíti, és ezáltal a jogszabály félreértelmezhetõ. A tulajdonhoz való joggal összefüggõ visszásságot okoz, ha az adózót a személyi jövedelemadó meghatározott része tekintetében megilletõ rendelkezési jog azért nem érvényesülhet, mert a jogszabály hiányos, illetve félreértelmezhetõ. Az adójuk 1%-ával támogatni kívánt személyek élethez és emberi méltósághoz, a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez, valamint a szociális biztonsághoz való jogát közvetlenül veszélyeztetheti, ha e támogatás nem jut el a címzettekhez.

2001. május végén a Legfelsõbb Bíróság jogerõs ítéletével zárult le az a több évig húzódó jogvita, ami a Gyermekrák Alapítvány és az APEH között zajlott a személyi jövedelemadó 1%-ának felajánlása körül. A bíróság nem vizsgálta — mert ez nem is feladata — az adójuk 1%-áról rendelkezõ állampolgárok és az általuk támogatni kívánt rákbeteg gyermekek és családtagjaik alkotmányos jogait, illetve azt, hogy az alkotmányos jogokkal összefüggésben fennáll-e a sérelem vagy ennek közvetlen veszélye, ezért az országgyûlési biztos hivatalból vizsgálatot indított a személyi jövedelemadójuk 1%-áról rendelkezõ állampolgárok és a támogatni kívánt gyermekek alkotmányos jogainak védelme érdekében.

I. A vizsgált alkotmányos jogokkal összefüggésbe hozható visszásság közvetlen veszélyének a gyanúja elsõsorban arra vezethetõ vissza, hogy a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény az azonos tevékenységet ellátó kedvezményezettek között a jogosultság tekintetében eltérõ idõhatározást állapít meg, holott az alapítvány tevékenységével elérni kívánt cél tekintetében a „kiemelten közhasznú” minõsítéssel bírósági nyilvántartásba vett szervezet a törvény erejénél fogva azonos tevékenységi kört lát el, mint a közalapítvány. A hátrányos megkülönböztetés tilalma éppen a jogegyenlõség megvalósulását és az esélyegyenlõtlenségek kiküszöbölésének a követelményét hivatott biztosítani, amely alapjog a jogállamiság elvébõl fakadó jogbiztonsághoz való jog garanciális szabályán nyugszik.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy félreértelmezhetõ a törvény azon rendelkezése, hogy a kiemelten közhasznú szervezetek és a közalapítványok között kizárólag a várakozási idõ tekintetében tesz különbséget, illetve ezen kiemelten közhasznú szervezeteket külön nem nevesíti, és ez a jogbiztonsághoz való alkotmányos jog sérelmét idézi elõ.

II. A jogszabály félreértelmezhetõsége miatt keletkezõ jogbizonytalanság az adójuk 1%-áról rendelkezni jogosultak tulajdonjogból fakadó rendelkezéshez való jogát közvetlenül érinti. A társadalom tagjai által a magánvagyonukból közérdekû célokra létrehozott „nonprofit”, humanitárius, egészségügyi, szociális feladatokat ellátó szervezetek

(közhasznú társaságok, egyesületek, alapítványok) létrehozását is szolgálja az egyesülési jog, és létrehozásukat ösztönzi az adójog a „közhasznú” és a „kiemelten közhasznú” kategóriák elismerésével, valamint a nekik nyújtott adókedvezményekkel. Az ilyen, nagyfokú társadalmi igényt és támogatottságot élvezõ szervezetek mûködésének anyagi alapját, finanszírozási forrását biztosítja a személyi jövedelemadóból nekik felajánlható 1% is.

Az élethez, az egészséghez, a szociális biztonsághoz való alkotmányos jogokkal kapcsolatos kötelezettségeit az állam csak azáltal képes teljesíteni, hogy az állampolgárokra mint magántulajdonosokra (tõke- és munkajövedelem-tulajdonosokra) különbözõ közterheket ró, adók, vámok, illetékek, járulékok formájában. Ezeket a közterheket kötelezõ erõvel beszedi, és a költségvetési újraelosztás keretében felhasználja. A tulajdonhoz való jog és a magántulajdon szabadsága tehát az állampolgárok jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelõ közteherviselési kötelezettségével összhangban és együttesen érvényesül és értelmezhetõ. Az egyes (adózó) állampolgárnak azonban a költségvetési újraelosztásba közvetlen beleszólási lehetõsége nincs. Ez alól jelent egy nagyon szûk, de annál jelentõsebb kivételt a személyi jövedelemadó kétszer 1 %-a feletti rendelkezési jog gyakorlása, melynek segítségével az állampolgár saját maga, közvetlenül szabhatja meg, hogy azt az állam hova, milyen célra fordítsa.

Az adó összege teljes egészében az államot illeti ugyan, de a kétszer 1% feletti közvetlen rendelkezés szabadságát mintegy „visszaruházta” az egyes polgárokra. A rendelkezés szabadsága egyébként a magántulajdon legfontosabb, legteljesebb részjogosítványa, az adója 1%-a felett az adózó ezt a részjogosítványt gyakorolhatja. Ennek a részjogosítvány-gyakorlásra vonatkozó jogi szabályozásnak tehát olyannak kell lennie — minden részletében —, amely hiánytalanul és hibátlanul biztosítja a törvényi felhatalmazás alapján e jogot gyakorló rendelkezõ állampolgárok valóságos akaratának maradéktalan érvényesülését, konkrétan a felajánlott összegnek a célbavett és abból részesíteni kívánt személyekhez való eljutását. A közkiadások finanszírozásához szükséges pénzalap elõteremtése (ennek keretében az adók meghatározása), miként annak elosztása is az Alkotmányból és más jogszabályokból fakadó közhatalmi jogosultság. A személyi jövedelemadó meghatározott részének a törvényben megjelölt kedvezményezettekhez juttatása révén a magánszemély adózó maga dönt adórészének közhasznú felhasználásáról. Ezt a jogosultságot az adóztatás közhatalmi jogát és az állami költségvetés megállapításának hatáskörét gyakorló Országgyûlés törvényben ruházta át a magánszemély adózóra.

A jogbiztonsághoz való jog sérelmének a közvetlen veszélyével összefüggésben és annak következményeként megállapítható, ha a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó törvényi felhatalmazás alapján gyakorolt rendelkezési joga azáltal nem érvényesülhet, mert a jogszabály hiányos, illetve félreértelmezhetõ, ez magában hordozza a rendelkezõ nyilatkozat megtételére jogosult adózó személyeknek az Alkotmányban biztosított tulajdonjogból fakadó rendelkezési jogának sérelmét, illetõleg a sérelem közvetlen veszélyét.

III. Az I. és II. pontban kifejtetteknek az a következménye, hogy meghiúsulhat az elérni kívánt cél, az adózó állampolgárok akarata szerint a közfeladatot ellátó szervezeteken keresztül ténylegesen támogatni kívánt személyeknek pedig több alkotmányos joga is sérülhet. Veszélyeztetett alapjogok különösen a szociális biztonsághoz való jog, az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog.

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése egyrészt „minden ember” számára garantálja az élethez való jogot, másrészt — a 8. § (1) bekezdésével összhangban — „az állam elsõrendû kötelességévé” teszi az emberi élet védelmét. Az élethez való jog alkotmányos védelme az államra nézve „objektív életvédelmi kötelezettséget” jelent, aminek teljesítéséhez köteles olyan jogi megoldásokat alkalmazni és olyan állami és társadalmi intézményeket mûködtetni, amelyek az ember életben maradását, az élet fenntartását és meghosszabbítását, az emberi méltósággal összeegyeztethetõ életkörülményeket biztosítják és elõmozdítják. Ennek az elvárásnak minden tekintetben megfelel a személyi jövedelemadó 1%-ának erre a célra történõ felajánlási lehetõsége.

Az élethez, ezen belül az emberhez méltó élethez való joggal szoros összefüggésben az állam kötelessége „a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog” biztosítása is. Ennek részeként a lehetõ legmagasabb szintû egészségügyi intézményi és orvosi ellátáshoz való jog érvényesülése elõmozdítható a „célzott” anyagi juttatások jogszabályi feltételeinek megteremtésével is. A legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jogosultságként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez mérten az állam olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezõbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez. Ilyen „jogi környezet” részének tekintendõ az szja 1%-ának a törvényben meghatározott célra történõ és a törvényi feltételeknek megfelelõ, egyes kedvezményezettek javára szóló felajánlása is.

A felajánlásokból nyújtott támogatás már azzal is hozzájárul a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog megóvásához, hogy csökkenti a rákbeteg gyermekes családok megélhetési gondjait. A súlyos betegséggel szükségszerûen együtt járó többletkiadások és ugyanakkor a gondozó családtagok keresetkiesése együttesen gyakran okozza az ilyen családok helyzetének szociális elnehezülését, olykor ellehetetlenülését. „A Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik.” (Alk. 17. §) „A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; [...] betegség, rokkantság, [...] esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra

jogosultak." Ezt az ellátást elsõsorban a társadalombiztosítás és a szociális intézmények rendszere valósítja meg (Alk. 70/E. §). Szociális intézményeket azonban egyházak, alapítványok és más társadalmi szervezetek is létesíthetnek, és az alapítványok (és más civiltársadalmi szervezetek) hozzájárulhatnak az állami intézmények finanszírozásához is. Mind az egészségügyi, mind a szociális ellátásnak közvetlenül az állampolgárok (a „civiltársadalom") által történõ részleges finanszírozásának is egyik módja a jövedelemadó 1%-ának ilyen célokra való felajánlása.

Az I. és II. pontban kifejtettekkel összhangban, és mintegy annak folyományaként az országgyûlési biztos megállapította, hogy az adójuk 1%-áról rendelkezõ állampolgárok akarata ellenére a címzettekhez el nem juttatott pénzek hiánya súlyos sérelmet okozhat, illetõleg veszélyeztetheti a ténylegesen támogatni kívánt személyek Alkotmányban biztosított élethez és emberi méltósághoz való jogát, a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jogát, valamint a szociális biztonsághoz való jogát.

Az országgyûlési biztos a vizsgálat eredményét összegezve 2001. szeptember 24-én megállapította, hogy amikor az állam lehetõvé teszi, hogy a magánszemély saját döntése alapján támogathasson befizetett adójából közhasznú feladatokat is ellátó szervezeteket, a hatályos jogi szabályozás hiányosságai folytán a rendelkezõ állampolgárok valóságos akarata nem minden esetben érvényesülhet. Ennek következtében a jelentésben kifejtett alkotmányos jogokkal összefüggésben fennáll a sérelem közvetlen veszélye, mind az adójuk 1%-áról rendelkezõ állampolgárok, mind a kedvezményezett „kiemelten közhasznú" szervezetek, mind a ténylegesen támogatni kívánt állampolgárok tekintetében. Hatályos jogunkból ugyanis jelenleg hiányzik az adójuk 1%-áról rendelkezõ állampolgárok és az általuk támogatni kívánt személyek egyes alkotmányos jogait védõ garanciális szabályozás arra az esetre, ha a közöttük közvetítõ szervezetek érdekkörében merül fel olyan jogi hiba, amely akadályozná a felajánlott adórészhez való hozzájutásukat. Mivel az érintett alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság az adott kérdés jogi szabályozásának hiányosságára vezethetõ vissza, az országgyûlési biztos az alkotmányos jogokkal összefüggésben a jelentésben feltárt visszásság jövõbeni elkerülése érdekében indítványozta az Országgyûlésnek az 1996. évi CXXVI. törvény megfelelõ kiegészítését. Az Országgyûlés a 2001. évi CXIV. törvénnyel 2002. január 1-jei hatállyal módosította a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvényt.

OBH 5591/2001.

A veszélyes mértékû zaj miatt szükséges hatósági eljárás elmaradása visszásságot okoz a tulajdonhoz való joggal, az egészséges környezethez való joggal, valamint a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben.

A panaszos a szilvásváradi Táltos Vígadó zajos, a család nyugalmát rendkívül zavaró mûködését sérelmezte. Az országgyûlési biztos a tulajdonhoz való jog, az egészséges környezethez való jog, valamint a lehetõ legmagasabb szintû testi és lelki egészséghez való jog érintettsége miatt indított vizsgálatot. Az országgyûlési biztost megkeresésére a szilvásváradi jegyzõ tájékoztatta arról, hogy a Táltos Vígadó mûködése normalizálódott, megítélése szerint a Vígadó mûködésével kapcsolatban hatósági beavatkozásra nincs szükség. A késõ esti órákban végzett ellenõrzések alkalmával nem volt zeneszolgáltatás, vagy az az utcára nem hallatszott ki. Élõzene-szolgáltatás csak szombati napokon van, az egyéb napokon szolgáltatott gépi zene diszkrét.

A vendéglátóipari egység környezeti zajkibocsátásáról 2001 augusztusában szakvélemény készült. A vizsgálatot az esti és az éjszakai idõszakban végezték. A szakvélemény megállapította, hogy a létesítmény zajkibocsátása fõként az élõ zenébõl és a hozzá kapcsolódó éneklésbõl ered, de a vizsgált nap szolid, csendes napnak számítható, mert nem tartottak különleges rendezvényt, illetve csoportos vendégfogadásra sem került sor.

A szakvélemény szerint az egység zajkibocsátása a vonatkozó elõírásoknak nem felelt meg, mert bár nappali idõszakban a vizsgálat határérték-túllépést nem regisztrált, illetve csak kis mértékût, addig éjszaka a zajkibocsátás mértéke a határértéket jelentõsen meghaladta. A legnagyobb mértékû határérték túllépés 16,7 dB volt.

A 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet feljogosítja a jegyzõt, hogy a lakosság nyugalmának megóvása érdekében megtiltsa a mûsoros elõadás, zene, tánc rendezését. Jogában áll még a nyitvatartás korlátozása, illetve kötelezõ zárvatartási idõszak elrendelése is, ha megállapítható a zajterhelési határérték figyelmeztetés ellenére történõ ismételt túllépése. A helyszínen mért zajkibocsátás a 12/1983. (V. 12.) MT rendelet alapján veszélyes mértékû, mert alkalmas a környéken lakók éjszakai pihenésének, nyugalmának zavarására. Ennek alapján mindenképpen indokolt a jegyzõi fellépés. Az egység mûködése nem járhat mások jogainak, érdekeinek sérelmével akkor sem, ha a település egyébként nagy látogatottságú idegenforgalmi központ.

A BH1988. 32. szerint a hatósági engedély alapján tevékenykedõ üzemek, üzletek is kötelesek gondoskodni arról, hogy a szomszédos ingatlanok használatát szükségtelenül ne zavarják. Az a körülmény, hogy az üzleti tevékenységet államigazgatási engedélyek, illetve hatósági engedélyek birtokában végzik, nem zárja ki a szomszédjogi szabályok megszegésének megállapíthatóságát.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a veszélyes mértékû zaj miatt szükséges hatósági eljárás elmaradása a vizsgálattal érintett alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásságot okozott, ezért 2001. október 25-én felkérte a jegyzõt, hogy a szakvélemény megállapításaira figyelemmel alkalmazza a kormányrendelet elõírásait.

A kezdeményezésre válasz a beszámoló készítéséig nem érkezett.

OBH 6389/2001.

A jogbiztonsághoz való joggal és az ifjúság oktatáshoz, neveléshez való jogával összefüggõ visszásságot okoz a Diákhitel Központ azzal, ha a diák hitelkérelmét amiatt utasítja el, mert az az általános szerzõdési feltételek egyikét nem fogadta el.

A *Világgazdaság* újságírója fordult az országgyûlési biztoshoz amiatt, hogy a diákhitel igénylésekor csak a Diákhitel Központ által kijelölt bankot lehet folyósítási intézetnek megjelölni, nem lehet szabadon megválasztani a számlakezelõ bankot. Kérte az országgyûlési biztost, vizsgálja meg, hogy ez az eljárás sérthet-e állampolgári jogokat.

A diákhitel igényléséhez vásárolható csomagban található szerzõdéstervezet a Postabankot jelöli meg számlavezetõnek, bár a jogszabály errõl nem rendelkezik. Ha az igénylõ diák ezt nem fogadja el, úgy a szerzõdés nem jön létre. A panaszolt kikötés a Diákhitel Központ Rt. által meghatározott általános szerzõdési feltételek részét képezi. Ha egy diák a blanketta szerzõdésen a saját bankját jelöli meg mint számlavezetõt, akkor a Diákhitel Központ a kérelmet elutasítja.

A vizsgálat arra keresett választ, hogy éri-e alkotmányos jogaival összefüggõ sérelem a diákhitelre alanyi jogot szerzett hallgatót azért, mert az általános szerzõdési feltételek között a Postabankot kell elfogadnia számlavezetõnek. A Ptk. szerint jogszabály a szerzõdés kötését kötelezõvé teheti. Jelen esetben az általános szerzõdési feltételeket a rendelet értelmében a Diákhitel Központ Rt. üzletszabályzatában állapítja meg. Az általános szerzõdési feltétel a Ptk. szerint csak akkor válik a szerzõdés részévé, ha alkalmazója lehetõvé tette, hogy a másik fél azt megismerje és kifejezetten vagy ráutaló magatartással elfogadta. Ebbõl az következik, hogy ha a diák nem fogadja el a Postabankot számlavezetõnek, akkor ez a kikötés nem válhat a szerzõdés részévé. Kérdés azonban, hogy ilyen esetben a Diákhitel Központ Rt. jogosult-e a hitelkérelem elutasítására.

A Ptk. 205—206. §-ában foglaltak szerint a felek a szerzõdés megkötésénél együttmûködni kötelesek, és figyelemmel kell lenniük egymás jogos érdekeire. Ha a szerzõdéskötési kötelezettség esetében a szerzõdési nyilatkozatok eltérnek egymástól, a felek kötelesek álláspontjaik egyeztetését megkísérelni. Ha a felek a szerzõdéskötési kötelezettség körében nem állapodnak meg és a kérdést jogszabály, vagy más rendelkezés sem rendezi, akkor a szerzõdést a szerzõdés céljának és tartalmának figyelembevételével a bíróság állapítja meg. Ez azonban általában hosszadalmas eljárásban történik, és a diákhitel célja éppen az, hogy a diák számára esélyt teremtsen a továbbtanuláshoz, és ennek költségeit az adott félévben támogassa.

Az országgyûlési biztos megállapította, hogy a panaszolt esetben a felek eltérõ nyilatkoztainak az egyeztetését segítheti a pénzforgalomról és a bankhitelrõl szóló 39/1984. (XI. 5.) MT rendelet 4. §-a, mely szerint, ha jogszabály másként nem rendelkezik a jogi személyek és a magánszemélyek szabadon választhatják meg, melyik erre felhatalmazott hitelintézettel kötnek bankszámlaszerzõdést. A diákhitelrõl szóló jogszabály nem rendelkezik másként, ezért a diáknak joga van megválasztani azt a hitelintézetet, amellyel bankszámla-szerzõdést köt. Sérti a jogbiztonság követelményét, és az oktatáshoz való alkotmányos alapjogot a Diákhitel Központ, ha a hitelre egyébként alanyi jogot szerzett diák kérelmét az eltérõ nyilatkozata miatt úgy utasítja el, hogy az egyeztetést meg sem kísérelte, és emiatt a diák az adott félévben a feltételek hiánya miatt nem tud részt venni a képzésben.

Az alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásság orvoslását jelentené, ha az álláspontok egyeztetéseképpen létrejönne a szerzõdés a diák eltérõ nyilatkozatával is. Ennek elõsegítése érdekében kérte fel az országgyûlési biztos a Diákhitel Központ Rt. vezérigazgatóját, hogy vegye fontolóra a hallgatói hitel általános szerzõdési feltételeinek olyan módosítását, amely a hallgató számára akkor is lehetõvé teszi a hitel folyósítását, ha számlavezetõ bankként a szerzõdésben más bankot jelöl meg.

A beszámoló elõkészítésének lezárásáig a válaszra nyitva álló határidõ még nem telt el.

Ombudsmanok a kilakoltatásról

Az elmúlt hetekben a médiumokban különbözõ híradások jelentek meg a végrehajtott, illetve várható kilakoltatásokkal, valamint az azokat kísérõ rendõri intézkedésekkel kapcsolatosan. Az ügynek szomorú aktualitást adnak az utcán meghalt hajléktalanokról szóló hírek. Az országgyûlési biztosoknak e tárgykörben végzett korábbi vizsgálatai, valamint az aktuális ügyekbõl levonható tapasztalatok alapján az esetrõl az alábbi álláspontot alakítottuk ki.

A kilakoltatás társadalmi megítélésében lényeges különbség mutatkozik aszerint, hogy ki a végrehajtást kérõ és mi a kilakoltatás indoka. A közvélekedés a magántulajdonban lakók ellen irányuló kilakoltatást — az érintettek sorsát átérezve — tudomásul veszi. Az országgyûlési biztosok a magántulajdonban lakók jogainak védelmében számos intézkedést kezdeményeztek (így a kényszerbérlõk, a magántulajdonba került szolgálati vagy vállalati bérlakások bérlõi, a volt házmesterek stb. jogainak védelmében). Ajánlásokat tettek az ingatlan-végrehajtás szabályainak módosítására a lakáshitel törlesztésével elmaradt, adósságcsapdába került állampolgárok lakhatásának védelmében. Az érintettek elhelyezésérõl ezen ügyek jelentõs részében is az önkormányzatok gondoskodtak.

Az önkormányzati tulajdonú lakásokban élõk ellen irányuló végrehajtás azonban ellentmondásos, hiszen a lakásgazdálkodás a hatályos jogszabályok szerint éppen az önkormányzatok feladata. Az önkormányzat által kezdeményezett végrehajtással kapcsolatos közvélekedés attól függ, hogy a kilakoltatást a kötelezettségek nem teljesítése, az ott tartózkodás jogellenessége, vagy az önkényes lakásfoglalás indokolta.

Az országgyûlési biztosoknak a kilakoltatással kapcsolatos panaszok vizsgálata során kialakult és leszögezett álláspontja szerint a végrehajtás jogszerûségérõl végsõ soron a bíróságok jogosultak dönteni. Az önkényes lakásfoglalókkal szemben alkalmazható hatósági eljárás ellen a kötelezett is fordulhat bírósághoz. A bíróságoknak a hatályos jogszabályok alapján hozott döntése kényszerintézkedés igénybevételével is végrehajtható. Aki azt megakadályozza, törvénysértést követ el, és felelõsségre vonható.

Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a bérbeadók tulajdonhoz való alkotmányos jogának védelme közvetlen összeütközésbe kerülhet a kiköltözésre kötelezett bérlõk és családtagjaik élethez, egészséghez és szociális biztonsághoz való alkotmányos alapjogaival. Az állam és a helyi önkormányzatok — Alkotmánybíróság által kimunkált — objektív életvédelmi kötelezettségébõl fakad, hogy a lakástulajdonosok alanyi jogainak direkt és a kilakoltatottak alkotmányos alapjogainak indirekt védelme közti jelenlegi szakadékot áthidalják.

A kilakoltatások a vizsgált esetek többségében tulajdonjogi és lakásbérleti szempontból jogszerûen folytak, az ellentmondás az alkotmányos jogok szintjén vetõdött fel. Ennek tisztázása érdekében fordult az állampolgári jogok országgyûlési biztosa és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosa 1998-ban az Alkotmánybírósághoz az alkotmány értelmezését kérve.

Az Alkotmánybíróság az elmúlt évben hirdette ki a 42/2000. (XI. 8.) AB határozatát, mely szerint az Alkotmányban szereplõ szociális biztonsághoz való jognak nem része a hajlékhoz való jog. Ugyanez a határozat kimondta, hogy az állam köteles az állampolgár számára szállást biztosítani, ha annak hiánya az életét veszélyezteti. A határozatban megfogalmazott „szálláshoz való jog” a család egységéhez és a gyermekek kiemelt védelméhez fûzõdõ alapjogokkal együttesen az államot és a helyi önkormányzatot a hajléktalanná vált családok esetében — különösen téli idõszakban — családos szállás biztosítására kötelezi. E feladat a gyermekvédelmi törvénybõl is következik, amely elõírja, hogy gyermek a családból kizárólag anyagi okok miatt nem emelhetõ ki, utcára pedig egyáltalán nem tehetõ.

Az AB határozat ugyanakkor nyilvánvalóan nem zárta ki a jogalkotás lehetõségét és szükségességét a hajlékhoz való jog rendezése kérdésében. A mai magyar jogrendszerben a jogszabályok mindegyike valamilyen mértékû aktivitást vár el magától az állampolgártól is a saját és családja lakásgondjának megoldása érdekében. Az állam felelõssége a lakáshoz jutás, a lakásfenntartás és -megtartás támogatásának szabályozása mellett arra is kiterjed, hogy a lakhatási lehetõségüket elvesztett, vagy azzal soha nem is rendelkezõ személyek, különösen családok számára a szállás lehetõségérõl gondoskodjon. Álláspontunk szerint az állam köteles megfelelõ jogszabályokkal, intézkedésekkel és a pénzügyi feltételek biztosításával az önkormányzatokat arra ösztönözni, hogy létrehozzák a szociális törvény által elõírt *családok átmeneti szállásának országos hálózatát*. A megoldás módjának meghatározásában azonban az állam és a helyi önkormányzatok nagyfokú önállósággal és a gazdasági, pénzügyi lehetõségeiktõl függõ szabadsággal bírnak. Hangsúlyozzuk, hogy az önkormányzatok a gazdasági, pénzügyi helyzetükre hivatkozva nem mentesülhetnek a szállás biztosítási kötelezettségük alól. A családok átmeneti szállása azonban mind az önkormányzatok, mind pedig a kilakoltatott család számára csak ideiglenes megoldást jelenthet. A tömeges hajléktalanság megszüntetését, azaz a tartós megoldást az állam és az önkormányzatok csak a bérlakások számának — nemrég megkezdett — radikális növelésével, a szociális célú bérbeadás arányainak növelésével érhetik el. A hajléktalan családok lakhatásának tartós rendezése azonban megoldhatatlan az érintettek aktív közremûködése nélkül.

Az aktuális helyzetben az egyedi ügyektõl függetlenül kell megállapítani, hogy a télen végrehajtott kilakoltatás az állampolgárok életét közvetlenül veszélyeztetheti, ezért az ilyen esetben végrehajtott kilakoltatás ellentétes az Alkotmánybíróság határozatában foglaltakkal. Indokoltnak tartjuk — az elmúlt években kialakult gyakorlathoz hasonlóan — a téli idõszakra a kilakoltatások felfüggesztését, és egyidejûleg olyan megoldások felkutatását, melyek a

tulajdonosi, bérbeadói jogok hatékony védelmével egyidejûleg biztosítják a hajléktalanság veszélyének kitett állampolgárok alapvetõ jogainak védelmét is. A hajléktalanság veszélyének kitett családok jogaival és elhelyezési lehetõségeivel kapcsolatosan az országgyûlési biztosok átfogó, részletes vizsgálatba kezdtek.

E közlemény kiadását az aktuális ügyek kapcsán a különbözõ sajtószervektõl érkezõ megkeresésekre tekintettel tartottuk szükségesnek.

Budapest, 2001. december

Dr. Kaltenbach Jenõ s. k.,
a nemzeti és etnikai kisebbségi
jogok országgyûlési biztosa

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
állampolgári jogok országgyûlési biztosa

6. A jogalkotásra irányuló kezdeményezések és jogszabály-véleményezések

Az Obtv. 25. §-ában foglaltak szerint ha a biztosok úgy ítélik meg, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölösleges, nem egyértelmû rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethetõ vissza, a visszásság jövõbeni elkerülése érdekében javasolhatják a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását.

6. számú táblázat

Jogszabályra vonatkozó kezdeményezések megoszlása a válaszok szerint 1995. 06. 30.—2001. 12. 31. között

Jogszabályra vonatkozó kezdeményezések	Elfogadott	Elutasított	A válaszra nyitvaálló határidõ még nem telt le	Haladékot kapott	Összesen	%
Jogszabályalkotás kezdeményezése:						
törvény	52	19	1	1	**73**	8.6
kormányrendelet	46	13	0	0	**59**	6.9
miniszteri rendelet	67	22	0	5	**94**	11.0
települési önkormányzat rendelete	14	16	0	0	**30**	3.5
fõvárosi közgyûlés rendelete	1	0	0	0	**1**	0.1
az állami irányítás egyéb jogi eszköze	46	23	0	1	**70**	8.2
Jogszabálymódosítás kezdeményezése:						
törvény	128	63	6	4	**201**	23.6
kormányrendelet	51	27	6	1	**85**	10.0
miniszteri rendelet	82	21	2	0	**105**	12.3
települési önkormányzat rendelete	55	25	0	0	**80**	9.4
fõvárosi közgyûlés rendelete	2	6	1	0	**9**	1.1
az állami irányítás egyéb jogi eszköze	22	7	1	0	**30**	3.5
Jogszabály hatályon kívül helyezésének kezdeményezése:						
törvény	2	0	0	0	**2**	0.2
kormányrendelet	3	1	0	0	**4**	0.5
települési önkormányzat rendelete	3	0	0	0	**3**	0.4
az állami irányítás egyéb jogi eszköze	5	2	0	0	**7**	0.8
Összesen:	***579***	***245***	***17***	***12***	***853***	*100.0*
%	*67.9*	*28.7*	*2.0*	*1.4*	*100.0*	

6.1. A 2001-ben teljesült korábbi ajánlások

6.1.1. Törvényalkotásra és módosításra vonatkozó ajánlások

1. Az OBH 6704/1997.: A közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter felkérése a vasútról szóló 1993. évi XCV. törvény módosítására. Az ajánlás teljesült a közlekedéssel összefüggõ egyes törvények módosításáról szóló 2001. évi CIX. törvényben.

6.1.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. Az OBH 3646/1998.: Javaslat az egészségügyi miniszternek arra, hogy kezdeményezze a közfürdõk létesítésérõl és mûködésérõl szóló 121/1996. (VII. 24.) Korm. rendelet módosítását. Az ajánlás teljesült a természetes fürdõvizek minõségi követelményeirõl, valamint a természetes fürdõhelyek kijelöléséről és üzemeltetésérõl szóló 273/2001. (XII. 21.) Korm. rendeletben.
2. Az OBH 2742/1999.: Javaslat az oktatási miniszternek a bölcsész képesítési követelményre vonatkozó rendelet megalkotására. Az ajánlás teljesült a felsõoktatásban a bölcsészettudományi és egyes társadalomtudományi alapképzési szakok képesítési követelményeirõl szóló 129/2001. (VII. 13.) Korm. rendeletben.

6.1.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok

1. Az OBH 6704/1997.: Javaslat a közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszternek a vasúti építmények engedélyezésérõl és üzemeltetésük ellenõrzésérõl szóló 15/1987 (XII. 27.) KM—ÉVM együttes rendelet módosítására. Az ajánlást 2001-ben fogadta el a miniszter. A szóban forgó rendelet módosításának elõkészítése megkezdõdött.
2. Az OBH 2759/2000.: A belügyminiszter felkérése a szabad vizekben való fürdésrõl, a fürdõhelyrõl, a viharjelzésrõl és a jégen tartózkodás szabályairól szóló 6/1995. (III. 22.) BM rendelet módosítására. Az ajánlás teljesült a szabad vízen való tartózkodás alapvetõ szabályairól szóló 46/2001. (XII. 27.) BM rendelettel, mely jogszabály hatályon kívül helyezte a 6/1995. (III. 22.) BM rendeletet.

6.1.4. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. Az OBH 6621/1998.: Indítvány az Alkotmánybíróságnak Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzata Képviselõ-testületének a hulladék szállításról szóló 45/1995. (XI. 1.) számú rendelete hatályon kívül helyezésére. Az Alkotmánybíróság a javaslatot teljesítette, a kifogásolt rendeletet 2001. november 14-én, a 776/B/1999. számú AB határozat megsemmisítette.
2. Az OBH 1185/1999.: Javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Érd Város Önkormányzata Képviselõ-testületének a települési szilárd hulladék szervezett gyûjtésérõl és elszállításáról szóló 42/1997. (XII. 23.) számú rendelet módosítására. A képviselõ-testület a 20/2001. (IV. 23.) számú rendeletével a módosítást elvégezte.
3. Az OBH 1546/1999. és az OBH 3591/2000.: Javaslat a Balatonfüred Város Önkormányzata Képviselõ-testületének a környezetvédelemrõl szóló 10/1993. (III. 17.) számú rendelete módosítására. A rendeletet a 28/2001. (XII. 20.) számú rendeletével módosította a képviselõ-testület.
4. Az OBH 2084/1999. és az OBH 1689/2000.: Javaslat a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Gárdony Város Önkormányzata Képviselõ-testületének a közterületek tisztántartásáról, a települési szilárd hulladék gyûjtésérõl és elszállításáról szóló 18/1995. (VII. 1.) számú rendelete módosítására. A rendeletet a 21/2000. (XII. 20.) számú rendeletével módosította a képviselõ-testület.
5. Az OBH 2556/1999.: Javaslat a Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Balatonvilágos Község Önkormányzata Képviselõ-testületének a kötelezõ intézményes szemétszállításról szóló 10/1996. (II. 21.) számú rendelet módosítására. A képviselõ-testület a kifogásolt rendeletet a 7/2001. (V. 1.) számú rendeletével hatályon kívül helyezte, az új rendeletet pedig a 9/2001. (VI. 1.) számú rendelettel módosította.
6. Az OBH 4971/1999.: Javaslat a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Kecskemét Város Önkormányzata Képviselõ-testületének az ingatlanok és a közterületek tisztántartásáról, az egyes közszolgáltatások kötelezõ igénybevételérõl szóló 54/1996. (XII. 23.) számú rendelete módosítására. A rendeletet a képviselõ-testület a 38/2001. (VIII. 27.) számú rendeletével módosította.

7. Az OBH 5950/1999.: Javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Pócsmegyer Község Önkormányzata Képviselõ-testületének a környezetvédelemrõl szóló 9/1997. (VIII. 22.) számú rendelet módosítására. A rendeletet a képviselõ testület a 2/2001. (I. 23.) számú rendeletével módosította.

8. Az OBH 405/2000.: Javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Szentendre Önkormányzata Képviselõ-testületének a települési szilárd hulladék szállításról szóló 50/1999. (XII. 24.) számú rendelete módosítására. A testület a 15/2001. (X. 15.) számú rendeletével a módosítást teljesítette.

9. Az OBH 538/2000.: Javaslat a BAZ Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Bõcs Község Önkormányzata Képviselõ-testületének a köztisztaságról, a települési környezet fenntartásáról, a szervezett közszolgáltatás kötelezõ igénybevételérõl szóló 6/1999. (V. 27.) számú rendelet módosítására. A képviselõ-testület a 3/2001. (III. 1.) számú rendeletével a módosítást végrehajtotta.

10. Az OBH 1019/2000.: Javaslat a Csongrád Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Szeged Város Önkormányzata Képviselõ-testületének az egyes helyi közszolgáltatások ellátásáról szóló 53/1997. (XII. 23.) számú rendelet módosítására. A képviselõ-testület a rendeletet a 32/2001. (X. 12.) számú rendeletével módosította.

11. Az OBH 1908/2000.: Javaslat a BAZ Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Ózd Város Önkormányzata Képviselõ-testületének a köztisztaságról és a települési szilárd hulladék elhelyezésérõl szóló 16/1992. (VII. 9.) számú rendelet módosítására. A testület a 41/2000. (XII. 15.) számú rendeletével a módosítást elvégezte, de arról csak 2001. november 21-én tájékoztatták az országgyûlési biztost.

12. Az OBH 1985/2000.: Javaslat a BAZ Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Putnok Város Önkormányzata Képviselõ-testületének a települési szilárd hulladék gyûjtésérõl és elhelyezésérõl szóló 30/1995. (VII. 1.) számú rendelet módosítására. A módosítást a testület a 4/2001. (II. 22.) számú rendeletében elvégezte.

13. Az OBH 2160/2000.: Javaslat a Gyõr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Csorna Város Önkormányzata Képviselõ-testületének a települési szilárd hulladékkal összefüggõ tevékenységrõl szóló 25/1995. (XII. 22.) számú rendelet módosítására. A módosítást az 1/2001. (I. 30.) számú rendeletben elvégezte a testület.

14. Az OBH 2251/2000.: Javaslat Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata képviselõ-testületének a települési szilárd hulladék részét képezõ háztartási hulladék összegyûjtésére és ártalmatlanítására szervezett kötelezõ helyi közszolgáltatásról szóló 24/1996. (V. 8.) számú rendelet módosítására. Az ajánlás teljesült. A képviselõ-testület megalkotta a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 56/2001. (XII. 12.) számú rendeletét, amely hatályon kívül helyezte a 24/1996. (V. 8.) számú rendeletet.

15. Az OBH 2333/2000.: Javaslat a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Törökszentmiklós Város Önkormányzata Képviselõ-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 9/2000. (III. 23.) számú rendelete módosítására. A testület a 8/2001. (III. 30.) számú rendeletével a módosítást teljesítette.

16. Az OBH 3719/2000.: Javaslat a Budapest XV. kerületi Önkormányzat Képviselõ-testületének a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeirõl szóló 33/1999. (XI. 24.) számú rendelete módosítására. A rendeletet a 45/2000. (XII. 28.) számú rendeletével módosította a képviselõ-testület, melyrõl 2001 márciusában tájékoztatta az országgyûlési biztost.

17. Az OBH 4023/2000.: Javaslat a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Nagyrév Község Önkormányzata Képviselõ-testületének a köztisztasággal, a települési szilárd és folyékony hulladékkal összefüggõ tevékenységrõl és a szervezett köztisztasági közszolgáltatás igénybevételérõl szóló 18/1999. (XII. 23.) számú rendelete módosítására. A testület a javaslatot csak részben fogadta el, amit a 21/200. (XII. 20.) számú rendelete támaszt alá.

18. Az OBH 4229/2000.: Javaslat a Heves Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Gyöngyöshalász Önkormányzata Képviselõ-testületének a települési hulladék szállításról szóló 1/1992. (I 29.) és 2/1996. (III. 5.) számú rendeletek módosítására. A képviselõ-testület a módosítást az 5/2001. (III. 23.) számú rendeletében végrehajtotta.

6.2. A tárgyévben tett ajánlások

6.2.1. Törvényalkotásra és módosításra vonatkozó ajánlások

1. Az OBH 6704/1997.: A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. módosításának kezdeményezése a közlekedési és vízügyi miniszternél. A válaszadási határidõ még nem telt el.

2. Az OBH 6809/1998.: Ajánlás a belügyminiszternek a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény módosítására. A javaslatot a belügyminiszter és mint felettes szerve, a Kormány sem fogadta el.

3. Az OBH 4184/1999.: Ajánlás a szociális és családügyi miniszternek, hogy a gyermekek védelmérõl és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek átmeneti otthona gondozási forma mellett a hetes ott-

honi ellátást is nevesítse. Az ajánlással a miniszter részben egyetértett, amit a T/4570/129. számú törvény módosítási javaslat vonatkozó szakaszai tanúsítanak.

4. Az OBH 5701/1999.: Javaslat a pénzügyminiszternek a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról és a könyvvizsgálói tevékenységrõl szóló 1997. évi LV. törvény módosítására. A miniszter az ajánlást elfogadta, és ígéretet tett arra, hogy a törvény következõ módosításakor az ajánlást beépítik a módosító-tervezetbe.

5. Az OBH 3480/2000.: A felsõoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 95. § (4) bekezdés *b)* pontjának, valamint a törvény 27. és 28. §-ainak módosítására vonatkozó ajánlás az oktatási miniszternek. Az ajánlás teljesült a 2001. évi XCI. törvénnyel. A módosítások 2002. január 1-jén hatályba léptek.

6. Az OBH 4360/2000. (kiegészítõ jelentés): Javaslat a szociális és családügyi miniszternek, hogy kezdeményezze a gyermekek védelmérõl és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény adatkezelésre vonatkozó szabályainak kiegészítését. A miniszter a javaslatot elfogadta, a T/4570/129. számú törvény módosítási javaslat tartalmazza a kért kiegészítést.

7. Az OBH 5314/2000. és az OBH 4892/2001.: Ajánlás a szociális és családügyi miniszternek a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlõségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény módosítására. A miniszter a javaslatot elfogadta, a módosító tervezet kidolgozása folyamatban van.

8. Az OBH 2121/2001. és az OBH 5115/2000.: Javaslatok a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ miniszternek és a belügyminiszternek arra, hogy az egységes közigazgatási eljárásról szóló törvény tervezetének készítésekor milyen tényezõkre legyenek figyelemmel. Az ajánlással a miniszterek egyetértett. A jogszabály-koncepciójának elkészítése elkezdõdött.

9. Az OBH 4130/2001.: Javaslat az Országgyûlés elnökének a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 78. §-ának módosítására. A javaslatot az Országgyûlés elnöke elfogadta, felkérte a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ minisztert a törvény-módosítás elõkészítésére.

10. Az OBH 5279/2001.: Ajánlás a gazdasági miniszternek a villamos energiáról szóló törvény tervezetének átdolgozására. Az ajánlást a miniszter elfogadta. A villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény egyes rendelkezései 2002. január 1-jén hatályba léptek, más szakaszai 2003. január 1-jén lépnek hatályba.

11. Az OBH 5432/2001.: Javaslat az Országgyûlés elnökének a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény módosítására. Az Országgyûlés elnöke a javaslatot továbbította az illetékes parlamenti bizottságokhoz. A jogszabályt a 2001. évi CXIV. törvény módosította. A módosítások 2002. január 1-jén hatályba léptek.

6.2.2. Kormányrendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. Az OBH 6809/1998.: Javaslat a belügyminiszternek a hazánkban az 1989. évi 15. törvényerejû rendelettel kihirdetett Genfi Egyezmény 31. Cikkének a hazai jogszabályokba való beiktatására. A javaslat a — 2002. január 1-jén hatályba lépett — menekültügyi eljárás részletes szabályairól és a menedékesek okmányairól szóló 172/2001. (IX. 26.) Korm. rendelet 4. §-ában teljesült.

2. Az OBH 4097/1999.: Javaslat az igazságügyi miniszternek a kisajátításról szóló 1976. évi 24. tvr. végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet módosítására. A miniszter az ajánlást elfogadta, a jogszabályt módosító szövegtervezetének elkészítése folyamatban van.

3. Az OBH 3081/2000.: Javaslat a földmûvelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek az országos településrendezési és építési követelményekrõl szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet kiegészítésére. A válaszadásra nyitvaálló határidõ még nem telt el.

4. Az OBH 3256/2001.: Javaslat a belügyminiszternek a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökrõl szóló 124/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet módosítására. A javaslattal a miniszter egyetértett, válasza szerint a jogszabály-módosítás végrehajtása elkezdõdött.

5. Az OBH 3330/2001.: Javaslat a belügyminiszternek a bûnügyek rendõrségi nyomozásáról szóló 40/1987. számú BM Utasítás „Külföldi állampolgárságú személyeket érintõ eljárási szabályok” címû, XI. fejezetének a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény végrehajtására kiadott 64/1994. (IV. 30.) Korm. rendelet azonos témakört érintõ szabályával való összehangolására. A miniszter a javaslatot elfogadta, válasza szerint a jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatos kormányrendelet-tervezetének kidolgozása megkezdõdött.

6. Az OBH 3336/2001.: Javaslat a pénzügyminiszternek a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtására kiadott 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet módosítására. A válaszadásra nyitva álló határidõ még nem telt el.

7. Az OBH 3857/2001.: A Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ miniszternek szóló kezdeményezés a vis maior károk helyreállítására vonatkozó eljárási szabályok kormányrendeletben való kiadására. A kezdeményezéssel a miniszter egyetértett, a kormányrendelet elõkészítését megkezdték.

8. Az OBH 4876/2001.: Javaslat a szociális és családügyi miniszternek a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeirõl szóló 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet módosítására. A válaszadásra nyitva álló határidõ még nem telt el.

6.2.3. Miniszteri rendelet alkotására és módosítására vonatkozó javaslatok

1. OBH 4097/1999.: Javaslat a földmûvelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek az épített környezet alakításáról és védelmérõl szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30. §-a (Kártalanítási szabályok) végrehajtási rendelkezéseinek megalkotására. A miniszter az ajánlást elfogadta, a jogszabály elõkészítés alatt áll.

2. Az OBH 5247/1999. és az OBH 3081/2000.: A földmûvelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek szóló kezdeményezés az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet módosítására. Az OBH 5247/1999. számú ügyben a javaslatot elfogadta a miniszter, de a módosítás még nem valósult meg, az OBH 3081/2000. számú ügyben pedig a válaszadás határideje még nem telt el.

3. Az OBH 458/2000.: Javaslat a belügyminiszternek a kézi lõfegyverekrõl, lõszerekrõl, gáz- és riasztófegyverekrõl, légfegyverekrõl és a lõterekrõl szóló 115/1991. (IX. 10.) Korm. rendelet végrehajtásáról szóló 14/1991. (X. 31.) BM rendelet módosítására. A miniszter az ajánlást 2001. május 11-én kelt válaszában elfogadta, de még nem teljesítette.

4. Az OBH 2096/2000. és az OBH 1179/2001.: Javaslat a belügyminiszternek a rendõrségi fogdák rendjérõl szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet módosítására. A miniszter a kezdeményezéssel egyetértett, a módosító rendelkezéseket tartalmazó 23/2001. (X. 11.) BM rendelet 2001. október 26-án hatályba lépett.

5. Az OBH 1431/2001.: Javaslat az igazságügy-miniszternek a szabadságvesztés és az elõzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet módosítására. A miniszter a javaslatot részben fogadta el. Az elfogadott résznek megfelelõ módosító jogszabályszöveg kidolgozása elkezdõdött.

6. Az OBH 2171/2001.: A Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ miniszter felkérése az iskolai-egészségügyi ellátásról szóló 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet módosítására. A válaszadási határidõ még nem telt le.

7. Az OBH 3996/2001.: Javaslat a belügyminiszternek a helyszíni bírságolás részletes szabályairól szóló 10/2000. (II. 23.) BM rendelet mellékletének módosítására. A javaslattal a miniszter egyetértett. A szóban forgó rendeletet a 28/2001. (XII. 5.) BM rendelet módosította, ami 2002. január 1-jén hatályba lépett.

6.2.4. Önkormányzati rendelet alkotására és módosítására irányuló javaslatok

1. Az OBH 2683/2000.: Javaslat a Békés Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Gyula Város Önkormányzata Képviselõ-testületének, a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 33/1998. (XII. 18.) számú rendelet módosítására. A válaszadás határideje még nem telt el.

2. Az OBH 2869/2000.: Javaslat a BAZ Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Kazincbarcika Város Önkormányzata Képviselõ-testületének, a köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggõ tevékenységrõl szóló 18/1996. (V. 9.) számú rendelet módosítására. A válaszadás határideje még nem telt el.

3. Az OBH 3209/2000.: A Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének szóló kezdeményezés Csopak Község Önkormányzata Képviselõ-testületének a környezetvédelemrõl és az üdülõhely rendjérõl szóló 19/1996. (XII. 11.) számú rendelete módosítására. A rendeletet a 16/2001. (XI. 29.) számú képviselõ-testületi rendelet módosította.

4. Az OBH 3590/2000.: Javaslat a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Szigetvár Város Önkormányzata Képviselõ-testületének a lakossági szemétszállítási díj megállapításáról szóló 27/1999. (XI. 15.) számú rendelete módosítására. A rendeletet a képviselõ-testület a 15/2001. (VII. 16.) számú rendeletével módosította.

5. Az OBH 4315/2000.: Javaslat a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Öcsöd Nagyközség Önkormányzata Képviselõ-testületének a köztisztasággal, a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos helyi közszolgáltatás kötelezõ igénybevételérõl szóló 19/1999. (VII. 23.) számú rendelet módosítására. A képviselõ-testület a 14/2001. (X. 19.) számú rendeletével a módosítást elvégezte.

6. Az OBH 5032/2000.: Javaslat a Győr-Moson-Sopron Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Sopronkövesd Község Önkormányzata Képviselõ-testületének, a köztisztaságról és a szervezett köztisztasági közszolgáltatás kötelezõ igénybevételérõl szóló 14/1996. (XII. 5.) számú rendelet módosítására. A válaszadás határideje még nem telt el.

7. Az OBH 5111/2000.: Javaslat a Budapest XII. kerület Önkormányzata Képviselõ-testületének az önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadásának feltételeirõl szóló 24/1993. (XII. 23.) számú rendelete módosítására. A testület a javaslatot nem fogadta el, a módosítást nem végezte el.

8. Az OBH 5385/2000.: Javaslat a Fejér Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Lajoskomárom Nagyközség Önkormányzata Képviselõ-testületének a helyi környezetvédelemrõl, a közterületek és ingatlanok rendjérõl és a települési tisztaságról szóló 6/2000. (VI. 1.) számú rendelete módosítására. A rendeletet a 14/2001. (XII. 6.) számú rendeletével módosította a képviselõ-testület.

9. Az OBH 3285/2001.: Javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Pécel Város Önkormányzata Képviselõ-testületének a helyi környezetvédelemrõl, a közterületek és ingatlanok rendjérõl, a település köztisztaságáról és az állattartásról egységes szerkezetbe foglalt 21/1996. (XI. 28.), valamint a település köztisztaságáról szóló 19/1998. (VI. 30.) számú rendeletek egyes elõírásainak összehangolására (módosítására). Az ajánlás teljesült. Pécel Város Önkormányzata Képviselõ-testülete a 28/2001. (XI. 22.) számú rendeletével hatályon kívül helyezte a 21/1996. (XI. 28.) számú rendeletét és ezzel a 19/1998. (VI. 30.) számú rendelet módosítása okafogyottá vált.

10. Az OBH 3285/2001.: Javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Pilisvörösvár Város Önkormányzata Képviselõ-testületének a köztisztasággal, a települési szilárd és folyékony hulladékkal összefüggõ tevékenységrõl, a szervezett köztisztasági közszolgáltatás kötelezõ igénybevételérõl szóló 8/1996. (VII. 4.) számú rendelete módosítására. A képviselõ-testület megkezdte a módosító rendelettervezet megtárgyalását.

11. Az OBH 3285/2001.: Javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Diósd Község Önkormányzata Képviselõ-testületének a közterületek tisztántartásáról, a települési szilárd hulladék gyûjtésérõl és elszállításáról szóló 16/1995. (XII. 28.) számú rendelete módosítására. A szóban forgó rendeletet a 21/2001. (X. 25.) számú rendelettel módosították.

12. Az OBH 3285/2001.: Javaslat a Pest Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének Szigetszentmárton Község Önkormányzata Képviselõ-testületének a települési szilárd és folyékony hulladék összegyûjtésérõl, elszállításáról és ártalommentes elhelyezésérõl szóló 7/1998. (VI. 15.) számú rendelete módosítására. A kifogásolt rendeletet a képviselõ-testület a 13/2001. (IX. 28.) számú rendelettel hatályon kívül helyezte.

6.2.5. Az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására és módosítására vonatkozó javaslatok

1. Az OBH 458/2000.: Az országos rendõrfõkapitány felkérése a fegyvertartással kapcsolatos ügyintézésre vonatkozó 174-29/1997. számú Módszertani Útmutató VI. Fejezetének módosítására. A fõkapitány 2001. február 20-i keltezésû válasza szerint a javaslatot elfogadta, az azonban még nem teljesült.

2. Az OBH 1043/2000.: Javaslat a legfõbb ügyésznek a büntetõeljárás során lefoglalt dolgok kezeléséről és nyilvántartásáról szóló 117/1984. (IK 12.) IM—BM—PM—LÜ együttes utasítás korszerûsítésére és nyílt jogszabályban való kiadására. A javaslattal a legfõbb ügyész egyetértett, megvalósítására azonban csak az új büntetõeljárási törvény hatálybalépését követõen lát lehetõséget.

3. Az OBH 1192/2000.: A HM Vezérkari Fõnökének felkérése a NATO pályázatok feltételrendszerével kapcsolatos 56/1998. számú HMVK intézkedés módosítására. Az ajánlást a címzett a 2001. június 8-án kelt válaszában elfogadta, de az még nem teljesült.

4. Az OBH 2674/2000.: Javaslat a legfõbb ügyésznek, hogy belsõ rendelkezésben szabályozza a nem a terhelt által adott védõi meghatalmazással kapcsolatos egyes kérdéseket. Az ajánlás teljesült a tárgykörben 2001. június 28-án kiadott legfõbb ügyészségi iránymutatásban.

5. Az OBH 3745/2000.: A Nemzeti Sírkerthez tartozó temetõk, temetési helyek és a Nemzeti Sírkertbe temethetõk köre meghatározásának kezdeményezése a Nemzeti Kegyeleti Bizottság elnökénél. A címzett az ajánlást elfogadta. 2001. december 19-én megjelent a 148/2001. számú, 2002. január 11-én pedig a 2/2002. számú Nemzeti Kegyeleti Bizottság határozata, melyek a Fiumei úti temetõ Nemzeti Sírkertté nyilvánításával kapcsolatos elõírásokat tartalmaznak.

6. Az OBH 5274/2000.: Javaslat a honvédelmi miniszternek a Magyar Honvédség MÜ/31. Tûzszerész Szakutasítás módosítására. A miniszter az ajánlást elfogadta, utasította a vezérkari fõnököt a szakutasítás felülvizsgálatára és megfelelõ módosítására. A módosító rendelkezés még nem készült el.

7. Az OBH 5714/2000.: Javaslat a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának a fogva tartottakkal kapcsolatos kártérítési eljárás szabályairól szóló 13/1996. (XII. 23.) IM rendelet végrehajtására kiadott 0164/1998. OP intézkedést kiegészítõ belsõ rendelkezés módosítására. Az ajánlást a címzett elfogadta és 2001. április 1-jén kiadta az 1-1/20/2001. OP intézkedést.

8. Az OBH 1848/2001.: Javaslat a Budapesti Rendõr-fõkapitányság vezetõjének a személyi szabadságot korlátozó rendõri intézkedésekrõl készített jelentések kötelezõ tartalmi követelményeirõl szóló belsõ rendelkezés kiadására.

A javaslatot a fõkapitány elfogadta, a tárgykörben 2001. június 28-án a fõkapitány közbiztonsági helyettese kiadta a 2/2001. számú körlevelet.

9. Az OBH 3330/2001.: Javaslat az Országos Rendõr-fõkapitányság vezetõjének arra, hogy belsõ rendelkezésben határozza meg azokat az eljárási szabályokat, melyeket a nem magyar állampolgár ellen indult nyomozás során a rendõrhatóságoknak követniük kell. A javaslat teljesült, a témakörben az országos fõkapitány közbiztonsági helyettese 2001. július 13-án intézkedést adott ki.

6.3. A jogszabálytervezetek véleményezése

Az állampolgári jogok országgyûlési biztosai — az adatvédelmi biztostól eltérõen — nem rendelkeznek törvényben biztosított feladatkörrel a jogszabály tervezetek véleményezésére, illetve észrevételezésére. Elõfordul azonban, hogy a jogszabály tervezetek elõkészítését végzõk — a közigazgatási egyeztetés során — megküldik a biztosok részére a norma tervezett szövegét. Ez a leggyakrabban akkor történik, amikor vizsgálatának eredményeként a biztos az Obtv. 25. §-ában foglaltakra figyelemmel javaslatot tesz jogszabály-alkotásra, -módosításra vagy -kiegészítésre. Ezekrõl a tervezetekrõl a biztosok állást foglalnak abból a szempontból, hogy a tervezett normaszöveg alkalmas lehet-e az ombudsmani vizsgálat során feltárt alkotmányos joggal összefüggõ visszásság orvoslására és jövõbeni megelõzésére. Van példa arra is, hogy a közigazgatási egyeztetés során a jogszabálytervezetet azért véleményezik, mert azok az egyes alkotmányos jogok gyakorlati megvalósulását szabályozzák, a jogalanyok széles körét érintik.

Az országgyûlési biztosok olyan gyakorlatot alakítottak ki, hogy csak olyan normák tervezeteivel kapcsolatban tesznek észrevételeket, amelyrõl vizsgálati tapasztalatokkal rendelkeznek.

6.3.1. Törvényalkotással és módosítással kapcsolatos jogszabálytervezetek

1. Gy 338/2001.: Az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény módosításáról szóló normatervezet. A módosítást az Alkotmánybíróság határozata tette idõszerûvé. Az Igazságügyi Minisztérium — mint elõterjesztõ — a biztosok észrevételeit figyelembe vette, annak megfelelõen átdolgozta a véleményezésre megküldött jogszabály szövegét. A törvényt módosító 2001. évi XC. törvény 2001. december 20-án hatályba lépett.

2. Gy 318/2001.: A gyermekek védelmérõl és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény módosításáról szóló jogszabálytervezet. A törvény módosítására a biztosok több javaslatot tettek, melyek részben beépültek a jogszabálytervezetbe. A Szociális és Családügyi Minisztérium elfogadta a nevelõszülõi jogviszony törvényi szintû szabályozására, a gyermekotthonok és a speciális gyermekotthonok átalakításának felgyorsítására vonatkozó újabb részhatáridõk megállapítására, a gyermekvédelmi rendszerben nevelkedõ külföldi kiskorúakról való egységes nyilvántartás vezetetésére irányuló ombudsmani kezdeményezéseket. Nem vette figyelembe azonban a minisztérium azt a javaslatot, hogy az ismeretlen helyen tartózkodó kötelezett esetében is lehetõség legyen a tartásdíj gyámhivatal általi megelõlegezésére. A jogszabály módosításának tervezetét az Országgyûlés a 2002. február 26-i ülésén tárgyalta és a törvényt módosította.

3. Gy 300/2001.: A hírközlésrõl szóló törvény tervezetére az országgyûlési biztos nem tett javaslatot, a tervezetet mégis észrevételezte. A jogalkotó az országgyûlési biztos észrevételeit csak részben vette figyelembe. A hírközlésrõl szóló 2001. évi XL. törvény — a 18. § (1) bekezdése, a 27. §, a 41. §, a 108. § (2)–(4) bekezdése, valamint a 106. §-ban foglalt rendelkezések és megjelölt §-ok kivételével — 2001. december 23-án hatályba lépett.

4. Gy 316/2001.: Az Országos Területrendezési Tervrõl szóló törvény tervezetére országgyûlési biztosi ajánlás nem volt, a korábban hivatalban volt országgyûlési biztos mégis több változatát véleményezte a tervezetnek. A Földmûvelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium az országgyûlési biztos észrevételeit általánosságban és részleteiben is elfogadta, azok közül azonban néhányat más jogszabályba kíván beépíteni. A jogszabály még nem lépett hatályba.

5. Gy 346/2001.: A közvetítõi tevékenységrõl szóló törvény megalkotására az országgyûlési biztos nem tett az Obtv. 25. §-a szerinti javaslatot. Az Igazságügyi Minisztérium által megküldött jogszabálytervezetrõl mégis állást foglalt. A tervezet közigazgatási egyeztetést követõ szövegváltozata szerint a minisztérium a biztos észrevételeit figyelembevette. A jogszabály még nem lépett hatályba.

6. Gy 321/2001.: A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításának tervezetérõl ugyancsak országgyûlési biztosi javaslat nélkül foglalt állást az ombudsman. Véleményét az Igazságügyi Minisztérium nem osztotta. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló 2001. évi CV. törvény 2002. január 1-jén hatályba lépett, de a módosító jogszabály nem tartalmazza az országgyûlési biztos javaslatát.

6.3.2. Kormányrendelet módosítására irányuló normatervezetek

1. Gy 333/2001.: Az országos településrendezési és építési követelményekrõl szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet módosításának tervezetét a Földmûvelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium azért küldte meg véleményezésre az országgyûlési biztosoknak, mert egyes rendelkezései a kisajátításról szóló 1976. évi 24. tvr. végrehajtására kiadott 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet módosítását is célozták, ez utóbbi jogszabály módosítására pedig az ombudsmanoknak volt ajánlása. Figyelemmel arra, hogy a tervezet vonatkozó rendelkezései az ajánlásoknak megfeleltek, az országgyûlési biztosok azzal egyértettek. A jogszabály még nem lépett hatályba.

2. Gy 314/2001.: A természetes fürdõvizek minõségi követelményeirõl, valamint a fürdõhelyek kijelöléséről és üzemeltetésének szabályairól szóló kormányrendelet módosítását az OBH 3646/1998. számú jelentésében javasolta az országgyûlési biztos. Rámutatott ugyanis, hogy a vízforgatók kötelezõen elõírt beépítésével kapcsolatos jogi szabályozás hiányos. A normát módosító tervezet végül tartalmazta az ajánlásnak megfelelõ rendelkezést, ezért azt az országgyûlési biztos elfogadta. A természetes fürdõvizek minõségi követelményeirõl, valamint a természetes fürdõhelyek kijelöléséről és üzemeltetéséről szóló 273/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet 2002. január 1-jén hatályba lépett.

6.4. Ajánlások az Országgyûlésnek

Az Obtv. 26. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az országgyûlési biztos és általános helyettese éves parlamenti beszámolójukban az Országgyûlés elé terjesztik azokat a kirívóan súlyos, illetve az állampolgárok nagyobb csoportját érintõ alkotmányos jogokkal összefüggõ visszásságokat, amelyeket vizsgálataik során feltártak. A 2001. évi tevékenységükrõl szóló beszámoló keretében az országgyûlési biztos és általános helyettese — a szóban forgó törvényi felhatalmazás alapján — a következõket terjesztik elõ:

6.4.1. Fenntartott ajánlások

1. A tisztességes eljáráshoz fûzõdõ garanciák hatékony biztosítása, az összeférhetetlenség megszüntetése és a jogbiztonság követelménye érvényesítése érdekében fenntartjuk, hogy a rendõrségtõl vonják el a rendõrségi fogdában fogva tartott személy rendkívüli halála, valamint a rendõr lõfegyverhasználata kivizsgálásának hatáskörét.

2. A kártérítéshez való joggal, valamint a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben támogatjuk a módosított büntetõeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvénynek a kártalanítás lehetõségét szûkítõ rendelkezései módosítását úgy, hogy a törvény biztosítsa annak az ártatlanul fogva tartott vagy elítélt személy kártalanításának a lehetõségét, aki az alapügyben nem fellebbezett elõzetes letartóztatásának elrendelése, illetve az ügyet jogerõsen befejezõ ítélet ellen.

3. A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belsõ jog összhangja, a jogbiztonság követelménye, továbbá a tulajdonhoz és az örökléshez való jogok biztosítása érdekében fenntartjuk, hogy az Országgyûlés mielõbb — figyelemmel az 1947. évi XVIII. törvényben kihirdetett párizsi békeszerzõdés 29. cikkely 3. pontja, valamint 32. cikkely 2. pontja, továbbá az 1946. évi XV. törvénnyel becikkelyezett magyar—csehszlovák lakosságcsere egyezmény, és az 1964. február 3-án aláírt magyar—csehszlovák vagyonjogi egyezmény rendelkezéseire — teljesítse a nemzetközi szerzõdésekkel okozott károk kárpótlásáról szóló törvény megalkotására irányuló kötelezettségét.

4. A diszkrimináció tilalma, továbbá a jogállamiság és annak lényeges elemét képezõ jogbiztonság követelményének fokozott biztosítása érdekében egyetértünk a rendõrségi fogdában, a katonai fogdában és a bv. intézetben elhelyezett elõzetes letartóztatottra vonatkozó — jelenleg IM, BM és HM rendeletekben megfogalmazott — fogvatartási szabályoknak az új büntetés-végrehajtásról szóló törvénybe való beiktatásával.

5. Fenntartjuk a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény módosítására irányuló azon kezdeményezést, miszerint — figyelemmel az ártatlanság vélelmére — a törvény egyenlõ feltételekkel — akár megelõlegezéssel, akár visszafizetéssel — biztosítsa a hivatásos állomány tagjai részére a fegyelmi, a kártérítési és a szolgálat ellátásával összefüggõ büntetõ eljárásokban a jogi védelem költségeit, illetve a jogi védelem hivatalból történõ ellátásának lehetõségét, továbbá a hivatásos állomány külszolgálatának díjazása a törvényben fogalmazódjék meg általános szabályként.

6. Támogatjuk a gyermekek védelmérõl és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény olyan tartalmú módosítását, amely — a gyermeki jogok, a diszkrimináció tilalma és a jogegyenlõség, továbbá a jogállamiság és annak lényeges elemét képezõ jogbiztonság követelményének megfelelõen — lehetõvé teszi a gyermektartásdíj megelõlegezését olyan esetben, amikor a díj fizetésére kötelezett ismeretlen helyen tartózkodik.

7. A gyermekeket megilletõ fokozott gondoskodás maradéktalan biztosítása érdekében fenntartjuk a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és mûködésük feltételeirõl szóló rendelet mellékletének olyan módosítására irányuló ajánlást, hogy az intézményi átalakulásra nyitva álló meghosszabbított átmeneti idõszakban is legyen kötelezõ a gyermekotthonokban a pszichológusi és a gyógypedagógusi szolgálat.

8. A személyi szabadságában korlátozott, rendõrségi fogdában elhelyezett személyt is megilletõ élethez, valamint a lehetõ legmagasabb színtû testi és lelki egészséghez való jog, továbbá a jogbiztonság követelményének érvényesítése érdekében támogatjuk a Rendõrség Fogdaszolgálati Szabályzatának miniszteri rendeletben történõ kiadását.

9. Az egészséges környezethez, a lehetõ legmagasabb színtû testi és lelki egészséghez való jog, továbbá a jogbiztonság követelménye biztosítása érdekében — hasonlóan a vezeték nélküli távközlési építmények által kibocsátott elektromágneses sugárzás egészségügyi határértékeinek egészségügyi miniszteri rendeletben való meghatározásához — támogatjuk az egyéb létesítmények, illetve készülékek által kibocsátott elektromágneses sugárzás egészségügyi határértékeinek miniszteri rendeletben való szabályozását.

6.4.2. A tárgyévben tett ajánlások

Javasoljuk, hogy — a tulajdonhoz való jog, valamint a jogállamiság és annak lényeges elemét képezõ jogbiztonság követelménye biztosítása érdekében — az Alkotmánybíróság 46/2000. (XII. 14.) AB határozatával megsemmisített, a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XC. törvény 58. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés helyett az Országgyûlés hozzon az életüktõl és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény 2. §-ának (1) bekezdése alapján járó egyösszegû kárpótlás mértékét meghatározó törvényt.

6.4.3. Az Országgyûlés vizsgálatát igénylõ esetek

6.4.3.1. Megismételt ajánlások

1. Támogatjuk azt a kezdeményezést, ami szerint az Országgyûlés még az új büntetés-végrehajtásról szóló törvény megalkotását és hatálybalépését megelõzõen vizsgálja meg az egészségügyrõl szóló törvény hatálya alá tartozó (beteg) fogva tartott személyek alkotmányos jogaival összefüggõ sérelmek felszámolásának lehetõségét.

2. A diszkrimináció tilalma, továbbá a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog érvényesülése érdekében egyetértünk azzal, hogy az Országgyûlés vizsgálja felül és annak eredményétõl függõen törölje a létszámcsökkentéssel kapcsolatos végkielégítés kifizetése költségvetési támogatására a közmédiumok részére (a Magyar Rádió Rt. és a Magyar Televízió Rt.) tett megállapodási ajánlatnak azt a részét, amely az öt évre szóló újrafoglalkoztatási tilalmat írja elõ.

6.4.3.2. A 2001. év tapasztalatai alapján kialakított ajánlás

A közérdekû adatok megismeréséhez és a diszkriminációmentes elbánáshoz való jog, valamint az esélyegyenlõség állami célkitûzései megvalósítása érdekében kérjük, hogy az Országgyûlés vizsgálja meg a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény mielõbbi olyan tartalmú módosításának lehetõségét, ami szerint a siketeknek szóló jelnyelvi tolmácsolás és feliratozás egyes fontosabb mûsorok tekintetében kötelezõ.

Budapest, 2001. március 29.

Dr. Takács Albert s. k.,
állampolgári jogok országgyûlési
biztosának általános helyettese

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
állampolgári jogok országgyûlési
biztosa

7. Az országgyûlési biztosok közös hivatalának beszámolója

A 2001. év jelentõs változásokat hozott az intézmény életében: június 30. napjával lejárt az 1995-ben megválasztott elsõ országgyûlési biztosok mandátuma; 2001. július 1. napján hatályba lépett a köztisztviselõk jogállásáról szóló törvénymódosítás; ugyanezen napon kezdte meg hivatali mûködését a júniusban megválasztott állampolgári jogok országgyûlési biztosa és általános helyettese, illetve folytatta az újraválasztott nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosa, majd december 12-tõl az új adatvédelmi biztos; december 20-án hatályba lépett az országgyûlési biztos hatáskörét módosító 2001. évi XC. törvény; elérhetõ közelségbe került (a beszámoló készítésének idején már meg is történt) a hivatal új székházba költözése.

Az elõzõ évi beszámolójukban az országgyûlési biztosok érintõlegesen számot adtak öt és fél éves tevékenységükrõl, ezért most csak a legfõbb számadatokat adjuk meg a 6 év összegzésérõl. Az állampolgári jogok országgyûlési biztosához és általános helyetteséhez az intézmény megalakulásától 2001. június 30. napjával befejezõdõen 45 727 panaszt nyújtottak be, a három biztoshoz összesen 52 922-t. 2001. december 31. napjával bezáróan a benyújtott panaszok száma 56 228 volt, ebbõl az állampolgári jogok országgyûlési biztosához és általános helyetteséhez 48 500 érkezett, az adatvédelmi biztoshoz 5218, a kisebbségi biztoshoz pedig 2510. (Az adatvédelmi biztoshoz 1996-tól érkezett beadványok sorsáról a hivatalnak nincs tudomása, mert azokat az Adatvédelmi Iroda iktatja és kezeli.) Itt jegyezzük meg, hogy elõzetesen tartottunk attól, hogy sok panaszos a korábban — az országgyûlési biztos hatáskörének hiánya miatt — elutasított panaszát az új biztoshoz címzetten megismétli, s ezzel jelentõsen emelkedik majd a második félévben a panaszok száma. Ez azonban nem következett be. Volt ugyan néhány ilyen tartalmú beadvány, azonban ezek száma statisztikailag szinte értékelhetetlen.

Ez évben 2000-hez képest egy híján ezerrel csökkent az állampolgári jogok országgyûlési biztosához és általános helyetteséhez benyújtott panaszok száma, azonban ennek oka ma még nem állapítható meg: a korábbi években is elõfordult ilyen jellegû változás (például 1999-ben 1075-tel kevesebb panaszt nyújtottak be, mint 2000-ben).

A csökkenés egyik oka lehet az is, hogy a Polt Péter legfõbb ügyésszé választása miatt több mint egy évig betöltetlen általános helyettesi posztja, és a ciklusváltás következtében — a korábbi évek gyakorlatától eltérõen — visszafogottság jellemezte az országgyûlési biztosok megyelátogatásait, s általánosságban is a nyilvánosság elõtt való szereplését. Általános tapasztalat volt az elmúlt években, hogy a megyelátogatások idején ugrásszerûen megnõtt az adott megyébõl érkezett panaszok száma, illetve ha az országgyûlési biztosok jelentõsebb vagy átfogó vizsgálatok eredményével a nagyobb nyilvánosság elé léptek, az adott témakörben több panasz érkezett.

Az állampolgári jogok országgyûlési biztosa 2001-ben megyelátogatást nem tartott. Ennek ellensúlyozására a jelentõsebb vagy nagyobb érdeklõdésre számot tartó vizsgálatok lezárása után — a korábbi évekhez képest — több sajtóközleményt bocsátott ki; ezek száma meghaladta a 20-at. Ezzel az eszközzel Gönczöl Katalin és Lenkovics Barnabás, valamint Takács Albert is élt.

A Hivatal közremûködésével Majtényi László adatvédelmi biztos szervezett június 13—15 között munkalátogatást Bács-Kiskun megyébe, amelynek keretében a Megyei Fogyasztóvédelmi Felügyelõség, a Megyei Földhivatal és Rendõr-fõkapitányság, a Megyei Kórház, Kecskemét és Kiskunfélegyháza Polgármesteri Hivatala, a Kecskeméti Rendõrkapitányság, a Kiskunhalasi Szilárdy Áron Gimnázium adatkezelését vizsgálta. Az adatvédelmi biztos egyéb hazai szakmai programjainak, tudományos elõadásainak és dolgozatainak részletes jegyzékét saját beszámolójában adja meg.

Gönczöl Katalin — a korábbi évekhez hasonlóan — 2001-ben is megküldte az országgyûlés bizottságainak azokat a jelentéseit, amelyek annak feladatkörébe tartoztak. Az Egészségügyi és Szociális Bizottság például a 2001. február 27. napján tartott ülésén megtárgyalta a hajléktalanok egészségügyi ellátásának átfogó vizsgálatáról készült jelentést, amely ülésen az elõadó az országgyûlési biztos volt. Megválasztása után az állampolgári jogok új országgyûlési biztosa és általános helyettese is részt vett olyan törvénytervezetek bizottsági vitáján, amelyek módosítására az általuk lefolytatott vizsgálat alapján ajánlást tettek. Ilyen volt például a személyi jövedelem adóról szóló törvény módosítása az 1+1%-os felajánlások ügyében.

A Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjének meghívására az állampolgári jogok országgyûlési biztosa és általános helyettese december 17-én bemutatkozó látogatást tettek Kecskeméten. A megyében dolgozó jegyzõk értekezletén Lenkovics Barnabás az országgyûlési biztosnak az alkotmányos jogok érvényesülése érdekében alkalmazható sajátos eszközeirõl tartott elõadást, Takács Albert pedig az egészséges környezethez való jog alkotmányos szintû problémáit vázolta.

Lenkovics Barnabás, az állampolgári jogok országgyûlési biztosa elfogadta számos hazai szakmai-tudományos fórum meghívását. Egyebek között elõadást tartott „Az emberi jogok és a jogalkotás aktuális kérdései” címmel az Országos Gyermek és Ifjúsági Parlament és a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája szervezésében megrendezésre kerülõ „Fesztivál a határon” címû közéleti fórum keretében Kõszegen (augusztus 23.), „Az emberi jogok etikai tartalmáról” címmel a Kárpát-medencei Jogász Találkozón Agárdon (augusztus 28. és szeptember 2. között), a

„Magánjog és közjog határkérdései” címmel a Miskolci Egyetem által szervezett, a „A magyar magánjog az európai jogfejlõdés áramában” elnevezésû nemzetközi konferencián Miskolcon (szeptember 28—29.) és „A környezetvédelem polgári jogi lehetõségei” címmel a Pázmány Péter Katolikus Egyetem által Visegrádon szervezett, a környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás alapvetõ kérdéseivel foglalkozó konferencián (december 13.).

Kaltenbach Jenõnek, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosának hazai szakmai programjait, tudományos elõadásainak és dolgozatainak részletes jegyzékét saját beszámolója tartalmazza.

2001. április 19-én a fõpolgármester kezdeményezésére mindhárom biztos (Gönczöl Katalin, Kaltenbach Jenõ és Majtényi László) beszámolót tartott a Fõvárosi Közgyûlés elõtt elsõsorban a fõvárosi közigazgatást, de összességében a fõvárost érintõ ügyekben szerzett tapasztalatairól. A svéd parlament alkotmányügyi bizottságának delegációját fogadta vezetõ munkatársaival együtt az Országgyûlési Biztosok Hivatalában szeptember 6-án Kaltenbach Jenõ, Lenkovics Barnabás és Takács Albert.

Az ombudsmanváltás évében a belföldi szakmai programok mellett a hivatalos külföldi utazások száma is értelemszerûen jelentõsen csökkent

Az Ombudsmanok Európai Hálózata és a francia gyermekjogi biztos, Claire Bisset (French Defenseure des Enfants) szervezésében Párizsban került sor az Ombudsmanok Európai Hálózata a Gyermekekért (European Network of Ombudspesrons for Children) éves közgyûlésére október 10—12-én, amelyen Takács Albert vett részt munkatársával, ahol elõadásban számolt be az elõzõ hat év folyamán indított vizsgálatokról, különös tekintettel a hivatalból kezdeményezett vizsgálatokra, amelyek részletesen feltárták az otthont nyújtó gyermekintézményekben élõ gondozottak, a középfokú oktatási intézményekben tanuló diákok, az állami gondoskodásban részesülõ külföldi kiskorúak alkotmányos jogainak érvényesülését. A saját szüleik által súlyosan bántalmazott kiskorúak helyzetére tekintettel az általános helyettes átfogó vizsgálatot kezdeményezett a családon belül nevelkedõ veszélyeztetett kiskorúak alkotmányos jogai érvényre jutásának felderítése érdekében.

Az Európai Ombudsmanok VII. Kerekasztal Találkozója november 21—23-án, Zürichben Lenkovics Barnabás részvételével zajlott le. A program három témakört ölelt fel: A „jó kormányzati tevékenység” alapvetõ követelményei az esetjog tükrében, az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikkelye szempontjából; az emberi jogok érvényesülése a rendõrség és más „kényszerítõ eszköz” alkalmazására jogosult szerveknél, valamint az együttmûködés és az információáramlás a tagállamok ombudsmanjai, valamint az ombudsmanok és az Európa Tanács között. Az elsõ téma felvezetõ elõadását Jean Paul Costa, az Európa Tanács elnökhelyettese, a második téma bevezetõ elõadását Polt Péter tartotta, a harmadikét pedig Alvaro Gil-Robles, az Európa Tanács emberi jogi biztosa, majd a résztvevõk kisebb csoportokban vitatták meg a részletkérdéseket, s lehetõségük volt tapasztalatcserére is. Lenkovics Barnabás utazásának célja — több más kelet-európai új ombudsmanhoz hasonlóan — elsõsorban a bemutatkozás, tájékozódás, az európai ombudsman közösséggel való ismerkedés és kapcsolatfelvétel volt.

Az adatvédelmi és kisebbségi ombudsmanok külföldi programjairól és kapcsolatairól szóló beszámolót a saját éves beszámolójuk tartalmazza részletesen.

A biztosokon kívül több munkatársuk is részt vett hazai és nemzetközi rendezvényen, tanulmányúton, s azokon elõadásokat is tartottak. Ezek részleteirõl a biztosok saját beszámolóikban adnak tájékoztatást.

Az országgyûlési biztosok 2001-ben is eleget tettek az Obtv. 27. §-ában elõírt éves beszámolási kötelezettségüknek. A parlament plenáris ülése elõtt 8-8 bizottság hallgatta meg Gönczöl Katalin, az állampolgári jogok országgyûlési biztosát és Majtényi László adatvédelmi biztost, és 4 Kaltenbach Jenõt, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosát. Az elõzõ évek gyakorlatához hasonlóan mindhárom biztos beszámolóját megvitatta az Alkotmány- és Igazságügyi Bizottság, az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság és az Önkormányzati és Rendészet Bizottság, valamint az elmúlt évben elõször a Foglalkoztatási Bizottság. Az általános biztost és adatvédelmi biztost ezeken kívül még az Egészségügyi és Szociális bizottság, a Gazdasági Bizottság és a Környezetvédelmi Bizottság, továbbá Gönczöl Katalint az Ifjúsági és Sportbizottság, Majtényi Lászlót pedig az Informatikai és Távközlési Bizottság. Valamennyi bizottsági ülésen élénk szakmai vitát váltott ki a biztosoknak az adott bizottság profiljába illeszkedõ rövid beszámolója, amely taglalta a vizsgálatok során észlelt alkotmányos visszásságokat, az általuk tett kezdeményezéseket és ajánlásokat, s azok fogadtatását az érintett szervek részérõl.

Az országgyûlési képviselõk mind a bizottsági üléseken, mind a parlament plenáris ülésén a 2000. évrõl szóló beszámolót nagy arányban fogadták el. A bizottsági üléseken szinte nem volt nemleges szavazat, a plenáris ülés pontos számadatait az 1. táblázat mutatja.

Az „igen” szavazatok számát a plenáris ülésen szavazó, vagy a szavazástól tartózkodó országgyûlési képviselõk számához viszonyítottuk.

Az országgyûlési képviselõk és a biztosok kapcsolata továbbra sem korlátozódott a kötelezõ beszámolókra. Mint azt már korábban érintettük, egyes bizottságok érdeklõdést mutattak a biztosok átfogó vizsgálatai iránt, illetve szívesen vették a biztosok jelenlétét a törvénymódosítási javaslatok megvitatása során. Ez az adatvédelmi biztos részérõl jogszabályi köztelezettség is, de a biztosoknak a munkájuk során szerzett gyakorlati tapasztalata elõsegítheti az egyes

jogi normák adekvát megfogalmazását. A parlamenti bizottságok elõtt tovább folyt az antidiszkriminációs törvény elõkészítési munkálata, amelynek szükségességét a kisebbségi biztos vetette fel elõször, s õ készítette el munkatársaival az elsõ szövegtervezetet is.

1. táblázat

*Az országgyûlési biztosok beszámolóját elfogadó szavazatok aránya %-ban**

	1995—96	1997	1998	1999	2000
	évekrõl történt beszámoló				
Állampolgári jogok országgyûlési biztosa és általános helyettese	99,6	99,3	95,6	96,7	96,0
Nemzeti és etnikai jogok országgyûlési biztosa	99,6	98,6	95,2	89,7	95,3
Adatvédelmi biztos	95,3	88,8	82,7	87,3	90,0

* Az „igen” szavazatok számát a plenáris ülésen szavazó, vagy a szavazástól tartózkodó országgyûlési képviselõk számához viszonyítottuk.

Talán az elõzõ évi beszámoló során elhangzott „felhívásnak” is köszönhetõ, hogy míg az elsõ öt és fél évben összesen 58 beadvány érkezett országgyûlési képviselõk részérõl az országgyûlési biztosokhoz, az elmúlt évben 26; ebbõl 18 az állampolgári jogok országgyûlési biztosához és általános helyetteséhez, 2 a kisebbségi biztoshoz, 6 pedig az adatvédelmi biztoshoz. A beadványok „alanya” 6 esetben a képviselõ volt, a többiben választópolgárok panaszait továbbították. Ezen ügyek közül 2 még folyamatban van, 3 ügy vizsgálati jelentéssel fejezõdött be. Ajánlással zárult Farkas Imre képviselõ beadványa (OBH-4779/2001.) a Nagyrév községben az árvízkárok elhárításával összefüggõ másodlagos károk következményeinek végleges megoldása érdekében. A többi beadványt sajnos el kellett utasítani, mert valamilyen — az elõzõ fejezetekben részletezett — eljárási akadály merült fel. Ennek ellenére fontosak a biztosok számára a képviselõi jelzések, mert átfogó vagy célvizsgálat lefolytatásának lehetséges területeire hívják fel a biztosok figyelmét.

Az elõzõ évek beszámolóiban szinte kivétel nélkül szerepelt a hivatal megoldatlan elhelyezése: a Budapest V. ker., Tüköry u. 3. szám alatti épület kis alapterületû, kedvezõtlen belsõ elrendezésû épület volt, több munkatársunk egymást váltva dolgozott az íróasztaloknál, és a dolgozószobák nagyobb része hátsó- vagy szellõzõ udvarra nézett. 2001-ben megkezdõdött a Kormány 3071/1998. számú határozatának végrehajtása, amelynek során Kincstári Vagyoni Igazgatóság megrendelésére megindultak a Budapest V. ker., Nádor utca 22. szám alatti épületben a felújítási munkálatok. A kormányhatározat végrehajtására módosítással került sor. Annak értelmében ugyanis megmaradt volna a korábbi, Tüköry utcai székház, amelyet egybenyitottak volna a Nádor utcai épület I. és II. emeletével. Ehelyett kértük a Nádor utcai épület földszintjét és pincéjét, viszont el kellett hagynunk a régi irodaépületet. Elõrelépést jelent, hogy ügyfeleinket kulturált, a dolgozók biztonságának is megfelelõ panaszirodán tudjuk fogadni, és megteremtõdtek az intézmény feladatainak maradéktalan ellátásához szükséges könyvtár létesítésének feltételei, s az intézményhez méltó tanácsterem is van az épületben. A földszinten azonban — az épület mûemlék jellegére tekintettel — irodának alig, vagy nem megfelelõ helyiségek kerülhettek kialakítására, így nem szûnt meg az a helyzet, hogy munkatársaink egy része továbbra is dolgozószobának alkalmatlan, sötét helyiségben kénytelen dolgozni. A pince — vizesedése miatt — még alkalmatlan bármilyen hasznos funkcióra. Jelenleg még felmérhetetlen problémát jelent az is, hogy a hivatal egy egészen más funkciójú gazdálkodó szervezettel, a szintén nagy külsõ ügyfélforgalmat lebonyolító Országos Takarékpénztár és Kereskedelmi Bank Rt. Ellátási és Beruházási Igazgatóságával került „társbérletbe”. Az elfogadható megoldás az lenne, ha az OTP másfél éven belül várható kiköltözése után a hivatal megkapná az egész épületet. A teljes épület látszik ugyanis alkalmasnak arra, hogy hosszú távon megoldja a hivatal munkatársainak megfelelõ elhelyezését és a hivatal mûködtetésével együtt járó egyéb funkciókat is. Megjegyezzük, hogy még a beszámoló készítésének idõpontjában sem megnyugtató az intézmény új székházának jogi helyzete; a KVI sürgetésére a hivatal januárban kiköltözött a régi székházból, elfoglalta a számára kijelölt helyiségeket, az épületben való tartózkodásának jogcíme azonban máig tisztázatlan (az általunk használatba vett terület kisebbik része állami, több mint 80%-a azonban önkormányzati tulajdonban van; tudomásunk szerint a felújított épületre használatba vételi engedély nincs stb.), ami nehézséget okoz — többek között — a különbözõ szolgáltatókkal való szerzõdések meg-kötése vagy a felújítás hibáinak kijavíttatását szolgáló garanciális igények érvényesítése során.

2001-ben sem változtak a munkavégzés technikai feltételei. Amint azt évrõl évre jeleztük, a hivatal számítástechnikai rendszerét öt-hat éve alakítottuk ki, abban jelentõs fejlesztés nem történt az országgyûlési biztosok elsõ ciklusában. A fizikai és erkölcsi elavultság számos problémát okozott az elmúlt években. A legtöbb gondot a nyilvántartási —

iktatási és statisztikai — rendszer jelenti: az adatbázis méretébõl, komplexitisából és az ehhez használt adatbázis-kezelõ rendszer korlátaiból adódóan mindennapossá váltak a meghibásodások, adatbázis-sérülések. A hozzánk forduló állampolgárok igényének, de a Kormány által meghatározott célkitûzéseknek megfelelõ informatikai rendszert a hivatal az évenként ilyen célra felhasználható néhány millió forintos keretébõl önállóan nem tudott volna kialakítani. Hivatalunk azonban jelentkezett a Miniszterelnöki Hivatal Informatikai Kormánybiztossága által meghirdetett „Elektronikus kormányzat” címen meghirdetett pályázatára, s annak eredményeként 32 millió forintos támogatáshoz jutott a beszámolási idõszak végén. Bízunk abban, hogy további 8 millió forintos önerõvel 2002-ben meg tudjuk valósítani a szolgáltatásközpontú szemléletre épülõ iktatórendszert, s következõ jelentésünkben jelentõs fejlõdésrõl adhatunk számot, mert a fejlesztés eléri célját: az országgyûlési biztosokhoz forduló állampolgárok gyorsabb és rugalmasabb kiszolgálását, az Adatvédelmi Nyilvántartás és a biztosok jelentéseinek, közleményeinek internetes elérését, a kormányszervekkel és a közigazgatási szervekkel való közvetlen kapcsolattartást, a belsõ hivatali információáramlás javulását, s mindezekkel együtt költségmegtakarítást is.

Több mint másfél évvel dr. Polt Péternek, az állampolgári jogok országgyûlési biztosa általános helyettesének 2000. május 16-án történt legfõbb ügyésszé választása után 2001. december 12-én állt helyre az alkotmányos rend abban az értelemben, hogy a három biztos és az általános helyettes posztja is be lett töltve. Az intézmény 1989-ben történt alkotmányossá tételét követõen 1995-ben megválasztott elsõ országgyûlési biztosok mandátuma 2001. június 30. napján lejárt. A parlament 2001. június 19. napján megválasztotta az állampolgári jogok országgyûlési biztosának dr. Lenkovics Barnabást, általános helyettesének dr. Takács Albertet, s élve az Obtv. 4. § (5) bekezdése által adott lehetõséggel, újraválasztotta dr. Kaltenbach Jenõt, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosát. Az adatvédelmi biztos posztja december 11. napjáig, dr. Péterfalvi Attila megválasztásáig betöltetlen volt; ezen idõpontig — a három hivatalban lévõ biztos megállapodása alapján — jogkörét az állampolgári jogok országgyûlési biztosa gyakorolta az adatvédelemmel és az információ-szabadsággal összefüggõ jogok tekintetében az adatvédelmi törvény rendelkezéseit — a hatósági jellegû jogkörök kivételével — alkalmazva.

Az országgyûlési biztosok megválasztásának körülményei ellenére kimondhatjuk, hogy az 1999. év végére kialakult létszám lényegében stabilizálódott a hivatalban (lásd a 2. táblázatot), s reményeink szerint a 2001. július 1. napján hatályba lépett köztisztviselõi törvény módosítás, amely belátható idõn belül kedvezõ bérezést eredményez a köztisztviselõk esetében, tovább csökkenti a nem kívánatos fluktuációt.

2. táblázat

*Az országgyûlési biztosok és a hivatal munkatársai létszámának alakulása 1995. december 31. és 2001. december 31. között**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Érdemi	26	66	76	83	86	84	82
Ügyviteli	17	29	35	41	41	39	***41
Összesen	***43***	***95***	***111***	****124***	****127***	****123***	****123***

* Országgyûlési biztosok és hivatalvezetõ nélkül
** 10–17 munkatársat alkalmaztunk megbízási szerzõdéssel
*** ebbõl munkaviszonyban 11 fõ

Elfogadhatatlan és érthetetlen azonban munkatársaink számára, hogy a hivatalunkkal — alkotmányos helyzetüket illetõen — azonos jogállású szervek azonos képzettségû és hasonló jellegû munkát végzõ munkatársai jelentõsen magasabb bérezésben részesülnek. Ennek rövid idõn belül történõ megváltoztatását várjuk a parlamenttõl. Kis létszámú intézményünkben megoldhatatlan gondot jelent a nem köztisztviselõi besorolású munkatársaink bérhelyzete. A hivatalnak bevétele nincs, az a tevékenységét szabályozó törvény szerint nem is lehet, így lehetetlen, hogy „piaci” bért tudjunk részükre biztosítani. Szinte reménytelennek tûnik ilyen körülmények között egy-egy megüresedõ álláshely betöltése.

Változatlanul alacsonynak tartjuk az intézmény engedélyezett létszámát: annyira szerteágazó, sokféle felkészültséget, szakmai ismeretet, komplexitást igényelnek a hivatal elé állított feladatok, hogy azok elvégzésére kénytelenek vagyunk eseti vagy tartós megbízási szerzõdéssel munkatársakat alkalmazni. (A 2001. évi létszámadatokat a 3. táblázat mutatja.) Csak így tudtuk elérni, hogy 2001-ben tovább csökkent a hátralékos ügyek száma: míg 2000. december 31. napján az állampolgári jogok országgyûlési biztosához benyújtott panaszok közül — az országgyûlési biztos irodájában és a Hivatal Jogi-elemzõ Fõosztályán 2395 panasz volt befejezetlen, 2001. december 31-én már csak 1127. A korábbi évek hátralékának feldolgozása már 2000-ben megkezdõdött, amikor is 412-vel több panaszt intéztek el,

mint amennyi a tárgyévben érkezett. Ez a szám — igaz, hogy közel ezerrel kevesebb panasz érkezése mellett — 1318 volt 2001-ben. Ezeket az eredményeket munkatársaink nagyon fegyelmezett munkával, a panaszosok helyzetének átérzésével érték el. Amint azt az 1/14. táblázat mutatja, az intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyûlési biztosához benyújtott 48500 panasznak 2001. végén csak 2,32%-a volt elintézetlen, feleannyi, mint 2000. végén, s egyharmada az 1999. évinek. Ez a mennyiség sem abszolút értékében, sem arányában nem kedvezõtlenebb más intézményekénél, hiszen az egyes ügyek jellege is olyan lehet, amelynek elintézése huzamosabb idõt vesz igénybe, illetve az év végén érkezõ ügyek a tárgyévben el sem intézhetõek. (A Hivatal Jogi-elemzõ Fõosztályán 2001. december 31. napján 245 befejezetlen ügy volt, s ezek szinte kivétel nélkül az év második felében érkeztek.) Ezért a munkáért köszönet illeti munkatársainkat.

3. táblázat

*Az országgyûlési biztosok és a hivatal munkatársi létszámának alakulása 2001. december 31-én**

	Állampolgári jogok országgyûlési biztosa és általános helyettese	Adatvédelmi biztos	Kisebbségi biztos	Hivatal	Összesen
Érdemi	26	22	12	22	82
Ügyviteli (ktv.)	5	3	2	20	30
Munkaviszony	2	2	1	6	11
Összesen	*33*	*27*	*15*	*48*	*123***

* Országgyûlési biztosok és hivatalvezetõ nélkül.
** Megbízási szerzõdéssel alkalmaztunk 13 érdemi és 4 ügyviteli dolgozót.

Az Alkotmánybíróság 2001. március 13. napján kelt 226/B/1999. számú határozatával 2001. december 15. napjával megsemmisítette az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló 1993. LIX. törvény 29. § (1) bekezdésének *a), f)* és *h)* pontját, s ezzel egyes, korábban hatáskörünkbe tartozó szervet kivett a vizsgálható hatóságok közül. A jogszabály-módosítási vitába a hivatalban lévõ biztosokat bevonták, de nem minden javaslatukat fogadta el az elõkészítõ bizottság, illetve az országgyûlés. Az igazságügy-miniszter által elõterjesztett módosítást az országgyûlés 2001. december 11. napján elfogadta, s a 2001. évi XC. törvény 2001. december 20. napján hatályba lépett. Az idõ rövidsége miatt a módosításnak a hivatalhoz forduló panaszosok jogvédelmében bekövetkezett változását jelenleg még nem tudjuk felmérni, arról a következõ évi beszámolónkban adhatunk számot.

8. Mellékletek

1. számú melléklet

Szakmai kapcsolatok, elõadások, publikációk

Az Országgyûlés 48/2001. (VI. 21.) OGY határozata értelmében 2001. július 1-jén megkezdte munkáját az újonnan megválasztott országgyûlési biztos és általános helyettese.

Az új biztosok tevékenységük fontos részének tekintik, hogy a hazai és nemzetközi intézményekkel sikeresen kiépített együttmûködést fenntartsák és tovább bõvítsék. Az érintett hivatalok és szervezetek, összhangban az ombudsmanok célkitûzéseivel, szóban és írásban biztosították töretlen támogatásukról új kollégáikat.

A hagyományok folytatásaként az Európa Parlament által 1995-ben kinevezett Európa Tanács (Emberi Jogok Tanácsa) 2001 novemberében, Zürichben tartotta — immár hetedik — kerekasztal-megbeszélését, valamennyi európai ombudsman, köztük az állampolgári jogok országgyûlési biztosa részvételével. A konferencia keretében elõadások, hozzászólások, megbeszélések segítették a szakmai és személyi kapcsolatok elmélyülését.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága és a Gyermeki Jogok Európai ombudsmanjainak szervezetek (ENOC) által 1989-ben elfogadott egyezményt követõen rendszeressé váltak a gyermekek jogaival foglalkozó tanácskozások. Az ENOC által szervezett párizsi kongresszuson 2001 októberében részt vett a helyettes ombudsman és elõadást tartott a gyermekek jogainak védelmével kapcsolatos magyarországi tapasztalatokról. Ezt megelõzõen, 2001 szeptemberében az állampolgári jogok országgyûlési biztosának általános helyettese felkért elõadó volt a Nemzetközi Közigazgatási Fórum Konferenciáján Milánóban. A Londonban októberben rendezett „Ha a polgár panaszt emel” elnevezésû konferencián az ombudsman megbízásából munkatársa ismertette elõadásában a hivatal tevékenységét.

A biztosok és munkatársaik a nemzetközi kongresszusokkal azonos fontosságúnak tekintik a hazai rendezvényeket. Ezt a meggyõzõdésüket tükrözi, hogy 2001-ben 17 magyarországi rendezvényen tartottak elõadást. Szakmai és tudományos tevékenységük eredményeit az elõadásokon kívül folyóiratokban megjelent dolgozatokban ismertették.

Lenkovics Barnabás—Székely László: Magyar Polgári Jog. A személyi jog vázlata. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 2001.

Privatum Ius Commune Europe. Lenkovics Barnabás: A jog (de)moralizálása. Gondolatok a magzati élet védelmérõl. ELTE Jogi Kar, 2001. 169–182.

Lõrincz Lajos—Takács Albert: A közigazgatástudomány alapjai. 2. kiadás. Rejtjel Kiadó, Budapest 2001.

Kovács Zsolt: A lakhatás igénye és az állampolgári jogok. Belügyi Szemle 2001. VII—VIII. 162—174.

Fogarassy Edit: Az elsõ kísérlet a háborús bûnösök felelõsségre vonására 1919-ben — a nullum crimen sine lege elv áttörése. Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica, Tom. XVII., 2001. 93—109.

Fogarassy Edit: Visszamenõleges igazságtétel Közép-Kelet Európában, a rendszerváltás után. Jogtudományi Közlöny 2001. 9. 381–387.

Gál Attila: A büntetõ ítélkezés és a Btk. gondolkodás a büntetés középmértékérõl. Magyar Jog 2/2001. 65—80.

A nemzeti ombudsman hivatalok között hagyományosan jó a kapcsolat. A tapasztalatok átadása segítséget nyújt — különösen az újonnan alakult intézményeknek — a helyi feladatok megoldásában. Ezen gyakorlatnak megfelelõen tartott márciusban továbbképzõ elõadást munkatársunk az Albán Köztársaság Ombudsmani Hivatalának dolgozói számára.

Az országgyûlési biztosok és munkatársaik hivatali munkájuk mellett, de ahhoz szervesen kapcsolódóan, rendszeres oktatói tevékenységet végeznek: egyetemi illetve fõiskolai tanárként tanítanak az ELTE budapesti és gyõri Állam- és Jogtudományi Karán, Jogi Továbbképzõ Intézetében, a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Államigazgatási Karán, az Államigazgatási Fõiskola Továbbképzõ Intézetében, és részt vesznek a PhD-képzésben is.

A hivatal mind feladatának minél jobb ellátása, mind munkatársai szakmai fejlõdése érdekében támogat minden továbbképzési lehetõséget. Ennek megfelelõen 2001-ben munkatársaink nemzetközi szemináriumokon vettek részt Salzburgban, San Remóban, Helsinkiben. Fiatal jogászaink közül egy — egyéves külföldi tanulmányút után — európai tudományos fokozatot (European Masters degree) szerzett, ketten tettek sikeres jogi szakvizsgát (további két fõé folyamatban van), egy pedig konzuli szakvizsgát. PhD-képzésben egy, másoddiplomás-képzésben kettõ, a Külügyminisztérium nyelvtanfolyamán három munkatársunk vett részt.

2. számú melléklet

Tárgymutató az 5. fejezetben található példatárban

Az ügyek tárgyszavai	Iktatószám(ok)
adó	2204/1999., 5987/2000., 5432/2001.
állampolgárság	3330/2001.
anyakönyvezés	1951/2000.
áramszolgáltatás	5279/2001.
árvaellátás	3336/2001.
árvíz	4281/2000., 3857/2001., 4779/2001.
belvíz	4281/2000., 1634/2001.
bentlakásos intézmény	2400/1999.
birtokvédelem	5833/1999., 5471/2000.
büntetõügy	1235/1999., 4225/1999., 5919/1999.
csatornázás	282/2000.
diákhitel	6389/2001.
egészségügyi ellátás	2152/1999., 2171/2001., 4368/2001., 4418/2001., 4497/2001.
építés	1634/2001., 3421/2001., 3857/2001., 4779/2001.
felsõoktatás	2902/1999., 3480/2000., 4875/2000., 5171/2001., 6389/2001.

Az ügyek tárgyszavai	Iktatószám(ok)
fogva tartott	1872/1999., 2152/1999., 4573/1999., 4578/1999., 4605/1999., 3114/2000., 4479/2000.
fogyatékos	493/2000., 3907/2000., 5314/2000., 3266/2001., 4876/2001.
földkiadás	1246/2001.
gyámügy	2461/1999., 3329/1999., 4163/2000., 4184/1999., 4225/1999., 1546/2001., 1590/2001., 4257/2001.
gyermek, fiatalkorú	2461/1999., 3329/1999., 4163/2000., 4184/1999., 4225/1999., 5919/1999., 493/2000., 1546/2001., 1590/2001., 2171/2001., 3336/2001., 4257/2001., 4497/2001.
gyógyszertár	4418/2001.
hajléktalan	Ombudsmanok a kilakoltatásról — Közlemény az 5.3. fejezet végén
hivatásos állomány	2152/1999., 1302/2000., 3144/2000., 4479/2000., 5274/2000.
honvédség	5274/2000., 4368/2001.
hulladékgazdálkodás	927/1999., 2683/2000., 3590/2000., 5032/2000., 5385/2000.
idõsek otthona	2400/1999., 5018/2000.
ivóvízszolgáltatás	481/2000.
jelnyelv	3907/2000.
kamara	458/2000., 3857/2001., 4418/2001.
kegyeleti jog	5350/2000.
kilakoltatás	Ombudsmanok a kilakoltatásról — Közlemény az 5.3. fejezet végén
konzuli	3330/2001.
környezetvédelem	2845/1999., 3057/2000., 3835/2000., 4076/2000., 4195/2000., 4433/2000., 5032/2000., 5471/2000., 1652/2001., 1924/2001., 5591/2001.
közalapítvány	5432/2001.
közigazgatási hivatal	3329/1999., 3750/1999., 2683/2000., 5032/2000., 3421/2001., 4876/20001.
közlekedés	2845/1999., 4433/2000., 4729/2000., 1924/2001., 3266/2001., 4876/2001., 4076/2000. — jelentés az 5.2. fejezet végén
közoktatás	927/2000., 4875/2000., 1546/2001., 1668/2001., 2171/2001., 2547/2001.
közszolgáltató	481/2000., 4076/2000., 5032/2000., 5385/2000., 5279/2001.
lakás	2131/1999., 1814/2000., 1942/2000., 5111/2000.
mozgássérült	4729/2000., 5314/2000., 3266/2001., 4876/2001.
munka	4573/1999., 1302/2000., 5274/2000.
nyugdíjbiztosítás	3336/2001.
okmányiroda	1951/2000., 3875/2000.
önkormányzati képviselõ-testület	481/2000., 2171/2001., 3590/2000., 4729/2000., 5032/2000., 5111/2000., 5987/2000., 2547/2001.
önkormányzati szabálysértés	5833/1999.
polgári szolgálat	3750/1999.

Az ügyek tárgyszavai	Iktatószám(ok)
polgármesteri hivatal	2204/1999., 4076/2000., 4195/2000., 5350/2000.
óvoda	2547/2001.
rendõri intézkedés	347/1999., 1235/1999., 2131/1999., 3329/1999., 5919/1999., 1814/2000., 2225/2000., 3330/2001.
rendõrség hivatásos állománya	3144/2000.
szociális ellátás	493/2000., 1942/2000., 5018/2000., 5314/2000., 4876/2001., 5432/2001.
telepengedélyezés	1095/2001.
települési hulladék	927/1999., 2683/2000., 3590/2000., 5032/2000., 5385/2000.
utak	4076/2000., 4433/2000., 1924/2001., 4779/2001.
ügyészségi nyomozás	3649/2000.
vám	2990/1999.
villamos energia	5279/2001.
víz elvezetés	282/2000.
zajkibocsátás	2845/1999., 3057/2000., 4076/2000., 1095/2001., 1924/2001., 5591/2001.

***3.** számú melléklet*

A munkatársak névsora

Az állampolgári jogok országgyûlési biztosa és általános helyettese irodájának munkatársai 2001. évben

Bencsik Károly
Bihari Istvánné dr.
Dr. Borza Beáta
Dr. Bódis Cecília
Dr. Déry Kinga
Faragóné dr. Endrõdi Zsuzsanna
Dr. Fogarassy Edit
Dr. Garamvári Miklós
Dr. Gál Attila
Dr. Gáspárné dr. Pere Katalin
Dr. Gyõrffy Zsuzsanna
Dr. Haraszti Katalin
Dr. Izafé Éva
Kasztovszkyné dr. Szûcs Éva
Dr. Kántor Ferenc
Dr. Kiss Anikó
Dr. Kiss László
Dr. Kovács Zsolt
Dr. Kökény Lászlóné
Dr. Kristó Annamária
Dr. Kunné dr. Simonyi Anna
Magyar Gizella
Dr. Nagy Réka
Nagy Tiborné
Dr. Pajcsicsné dr. Csóré Erika
Pap Józsefné
Dr. Pásztor Imre
Radványiné Kecskés Katalin
Rendes Imréné
Dr. Sátori János
Dr. Somosi György
Sózer Róbert
Dr. Szántó Eszter
Dr. Szécsi Mária
Dr. Szilágyi Julianna
Dr. Szõnyi Zsuzsanna
Tóth Andrásné
Zolcsákné dr. Romasz Anikó
Dr. Zséger Barbara

Az országgyûlési biztosok közös hivatalának munkatársai 2001. évben

Andrásné dr. Bognár Ildikó
Balogh Mihályné
Dr. Balsai Józsefné
Biki Angelika
Bogáti Irén
Csákiné Varga Klára
Csécsi Benjámin
Dr. Dunavölgyi Szilveszter
Duris Imréné
Fehér Istvánné
Festõ Hegedûs Illésné
Franta Mária Terézia
Dr. Gáspár István
Hajnal Kálmánné
Hanser Ágota
Dr. Harsányi Ágnes
Hegedûs Botond
Kajdócsi Anikó
Kaluser Sándorné
Kanyó Sándor
Kámány Éva
Kelemen Gyuláné
Kincses Irén
Komlósy Szilvia
Korda Katalin
Kovács Attila
Kovács Erika
Kõvári Árpádné
Listárné Nagy Éva
Lukácsné Külits Kornélia
Dr. Maléth Anett
Marikné dr. Budai Andrea
Medvegyné dr. Kertész Éva
Müller Zsolt
Dr. Nagy Erzsébet
Némethné Mészáros Erzsébet
Novákné Száraz Margit
Pákolicz Csaba
Pálmai István
Petri Istvánné
Ricsliné dr. Gróf Aranka
Rózsa László
Rózsás István
Dr. Scheilinger László
Dr. Sipos Beáta
Szabó Ilona
Szabó Károlyné
Dr. Szabó Zoltán
Dr. Szathmári Réka
Széles Lászlóné
Szilvási Csaba
Szövérffyné Mészáros Olga
Szûcsné Tóth Rozália
Tábori Andrásné dr.
Táncos Mihályné
Tomolák Katalin
Tordai Miklósné
Dr. Varga Tamásné
Varga Zsolt
Vargáné Kapa Veronika
Vargáné Szigeti-Tar Anita
Váczy Ernõné dr.
Dr. Wolf Erzsébet
Zámbó Jenõné dr.

Az Országgyûlés
116/2002. (XII. 25.) OGY
határozata

az adatvédelmi biztos beszámolójának elfogadásáról*

Az Országgyûlés az adatvédelmi biztos tevékenységérõl szóló beszámolót elfogadja.

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

Nagy Nóra s. k.,
az Országgyûlés jegyzõje

Vincze László s. k.,
az Országgyûlés jegyzõje

* A határozatot az Országgyûlés a 2002. december 23-i ülésnapján fogadta el.

Az adatvédelmi biztos beszámolója
2001. január 1.—2001. december 31.

TARTALOM

BEVEZETÕ

I. TEVÉKENYSÉGÜNK FÕBB ADATAI

A vizsgálatok általános jellemzõi
Panaszügyek
Ügyintézési idõtartam

II. A VIZSGÁLATOK

A) Személyes adatok

Nagy állami (önkormányzati) adatkezelõk
A központosított illetményszámfejtés rendszere
A 2001. évi népszámlálás
A „Millenniumi Országjáró” ügy
A Belügyminisztérium és központi adatkezelõ szervezete
Rendõrség
A Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség
Vám- és Pénzügyõrség
A büntetés-végrehajtási szervezetek
Adó- és Pénzügyi Ellenõrzési Hivatal (APEH)
APEH Bûnügyi Igazgatósága
Önkormányzatok
Szociális igazgatás
Gyámügyi igazgatás
Adóigazgatás
Szabálysértési igazgatás
Lakcímnyilvántartás, anyakönyvvezetés
Képviselõ-testület

Szektorális adatkezelések
Egészségügy
Munkáltatók
Távközlési szolgáltatók és a posta
Internet
Bankok, hitelintézetek
Biztosítók
Áruküldõk, direkt marketing cégek
Sajtó
Levéltárak, tudományos kutatás

További jellemzõ ügycsoportok
Parkolási társaságok

Megyei vizsgálatok

B) Közérdekû adatok
Közérdekû adatok az önkormányzatok kezelésében
A közfeladatot ellátó személyek adatainak nyilvánossága
Közérdekû adatok a hatósági eljárásban
Információszabadság és parlament
Titokfelügyelet

C) Jogszabály-véleményezés
Javaslatok jogszabály alkotásra vagy módosításra

III. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS; AZ ELUTASÍTOTT KÉRELMEK NYILVÁNTARTÁSA

A) Az adatvédelmi nyilvántartás
A nyilvántartásba történt bejelentkezések tapasztalatai
Az adatvédelmi nyilvántartás tartalmi elemzése
Az adatvédelmi nyilvántartás informatikai rendszerének fejlesztése

B) Az elutasított kérelmek nyilvántartása
Általános rész
Részletes adatok

MELLÉKLETEK

1. VÁLOGATÁS AZ ADATVÉDELMI BIZTOS AJÁNLÁSAIBÓL

A) Személyes adatok védelmével kapcsolatos esetek
Az internettel összefüggõ adatkezelések egyes kérdéseirõl szóló adatvédelmi biztosi ajánlás
A büntetõ törvénykönyv személyes adatok kezelésével kapcsolatos rendelkezéseinek módosítását kezdeményezõ adatvédelmi biztosi ajánlás
A Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázásával összefüggõ adatkezelésekkel kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlás
Tájékoztató a Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázásával összefüggõ adatkezelésekkel kapcsolatos adatvédelmi biztosi eljárásról
Tájékoztató a kép- és hangfelvételt rögzítõ berendezések mûködtetésével összefüggõ eddigi adatvédelmi gyakorlatról
Állásfoglalás: a gépjármûvek videokamerával történõ ellenõrzése úgy jogszerû, hogy azon más személyek – személyazonosításra alkalmas módon – nem szerepelnek
Állásfoglalás: a személyes adatokat törölni kell, ha az adatkezelés célja megszûnt
Állásfoglalás: a munkáltatónak az oktatási intézmény nem továbbíthatja a hallgatóra vonatkozó adatokat
Állásfoglalás: internet-felhasználók adatainak biztonságáért a szolgáltató a felelõs
Állásfoglalás: büntetõ eljárások során az érintettek személyes adatainak feltüntetése nem jogszerû a határozatokon „a határozatot kapják” rovatban
Állásfoglalás: a diktatórikus államhatalom végrehajtói és áldozatai személyes adatainak közzétételérõl és a jogi szabályozás által nyújtott lehetõségekrõl

Állásfoglalás: az APEH Bûnügyi Igazgatósága csak akkor foglalhat le személyes adatokat tartalmazó iratokat a KSH-nál, ha ehhez az érintettek elõzetesen hozzájárultak

Állásfoglalás: egy szülõnek – az elvált szülõnek is – jogában áll gyermeke tanulmányi eredményét megismerni

Állásfoglalás: közlekedési támogatás iránti kérelemhez az önkormányzat jogszerûen kéri a család jövedelmének igazolását

Állásfoglalás: a posta nem járt el jogszerûen, amikor csekkfeladáskor olyan összesítõt kért, melyen név és lakcímadatok is szerepeltek

Állásfoglalás: a népszámlálás adatvédelmi kérdéseirõl

Állásfoglalás: a munkáltató csak az érintett hozzájárulásával tekinthet be a munkavállaló munkahelyi e-mail címén történõ levelezésébe

Állásfoglalás: az alkalmassági vizsgálatok önmagában nem ellentétesek a személyes adatok védelméhez való joggal

Állásfoglalás: az egészségügyi intézmény csak akkor köteles a rendõrséget a drogbetegek egészségügyi adatairól értesíteni, ha meghatározott bûncselekmény gyanúsítottjának adatairól van szó

Állásfoglalás: a rendõri szervek *„felszólítás adatközlésre”* tárgyú levelükben hiányosan idézték a BM rendeletet

Állásfoglalás: a minisztérium nyilatkoztathatja a köztisztviselõt arról, hogy van-e érdekeltsége a minisztérium cégeiben

Állásfoglalás: magnetofon felvételt munkahelyeken csak az érintett hozzájárulásával lehet készíteni

Állásfoglalás: személyes adatok tárolása, külföldre továbbítása csak akkor lehetséges, ha ahhoz az érintett hozzájárult

Állásfoglalás: tévesen szereplõ egészségügyi adatokról

Állásfoglalás: a kórház pszichiátriai betegek adatait rendõrség részére nem továbbíthatja, ha az adatkérés nem felel meg a rendõrségi törvényben elõírt feltételeknek

Állásfoglalás: az iskola a gyermekek törvényes képviselõinek elõzetesen írásban adott hozzájárulása nélkül nem továbbíthat adatot a gyermekrõl

Állásfoglalás: a kutatás céljára (akár a kutató költségére) az adatkezelõnek anonimizálni kell a kiadandó iratokat

Állásfoglalás: drogbetegek pszichiátriai gyógykezeléséről adatot a hatóságok csak akkor kezelhetnek, ha arra külön törvényi felhatalmazásuk van

Állásfoglalás: megszüntetendõ önkormányzati iskola tanárait nem lehet kérdõív kitöltésére kötelezni

Állásfoglalás: a TELEFONTANÚ program mûködése során a rendõrség az adatvédelmi követelményeket betartja

Állásfoglalás: a szabálysértés elkövetése miatti joghátrány, szankció kiszabása az eljáró hatóság feladata, nem az elkövetõ munkáltatójáé

Állásfoglalás: a veszélyes fenyegetés szabálysértések elbírálásának menetében a távközlési szolgáltatók – a jelenlegi jogi elõírások alapján – jogszerûen tagadták meg, hogy továbbítsák a bíróságnak az adott ügyben felmerült elõfizetõk személyes adatait

Állásfoglalás: a rendõrség a büntetõeljárás keretében csak a valóban elengedhetetlenül szükséges személyes adatokat kérheti

Állásfoglalás: fényképfelvételek közszemlére tétele sérti a személyes adatok védelméhez való jogot

Állásfoglalás: a munkáltató csak akkor ismerheti meg a munkavállaló internet - használatával kapcsolatos adatait, ha elõzetesen felhívta a figyelmét az ezzel kapcsolatos korlátozásra és az ellenõrzés lehetõségére

Állásfoglalás: a jogszabályi rendelkezések alapján az anya-gyermek otthonban lévõ gyermek adatait a gyermekjóléti szolgálat nem titkolhatja el az apa elõl

Állásfoglalás: kutatóközpont személyes adatokat nem továbbíthat harmadik személy részére

Állásfoglalás: a polgárok személyes adatait kapcsolatfelvétel céljából direkt marketing cégek megvásárolhatják

Állásfoglalás: a Ktv. 12. § (2) bekezdésében meghatározott esküszövegnem sérti a személyes adatok védelméhez fûzõdõ jogot

Állásfoglalás: munkavállalótól csak olyan nyilatkozat megtétele vagy adatlap kitöltése kérhetõ, illetve vele szemben csak olyan alkalmassági vizsgálat alkalmazható, amely személyiségi jogait nem sérti

Állásfoglalás: a SuliInfo szülõi tájékoztatási rendszernek meg kell felelnie a célhozkötöttség elvének és az adatbiztonság követelményének is

Állásfoglalás: parkolási társulás ügyfelek személyazonosító igazolványáról csak az érintett hozzájárulásával készíthet fénymásolatot
Állásfoglalás: 2001. évi népszámlálás adatvédelmi vonatkozású tapasztalatairól

B) Közérdekû adatok nyilvánosságával, valamint az információs jogok ütközésével kapcsolatos esetek

Állásfoglalás: a Magyar Televízió Rt. által kötött szerzõdések nyilvánosak
Állásfoglalás: az országgyûlési képviselõk vagyoni helyzetét vizsgáló bizottság létrehozásáról
Állásfoglalás: külterületi hulladékégetéssel kapcsolatos ügy adatai a személyes adatoktól eltekintve közérdekû adatnak minõsülnek
Állásfoglalás: a közbeszerzési eljárások bírálóbizottsági tagjainak azon személyes adatai, amelyek a szakmai végzettséggel, illetve a beszerzéssel kapcsolatos ismeretek meglétével függenek össze a közérdekû adatokkal együtt megismerhetõk
Állásfoglalás: önkormányzati képviselõ büntetõügyében keletkezett adatokat nem lehet nyilvánosságra hozni
Állásfoglalás: bírósági eljárások iratainak hozzáférhetõségérõl és a bírósági adatkezelésrõl
Állásfoglalás: szolgálati lakáson felhalmozódott lakbérhátralékkal kapcsolatos adatok nyilvánosságáról
Állásfoglalás: Kincstári Vagyoni Igazgatóság kezelésében lévõingatlanokra és pályázatokra vonatkozó adatok nyilvánosságáról
Állásfoglalás: a Bõs—Nagymarosi vízlépcsõrendszerrel kapcsolatos szakvélemények közérdekû adatnak minõsülnek
Állásfoglalás: önkormányzati képviselõk személyes adatainak nyilvánosságáról
Állásfoglalás: az APEH, valamint az ECOSTAT KSH adatkezeléséről
Állásfoglalás: a pályázati eljárás dokumentumai — a bennük szereplõ esetleges személyes adatoktól eltekintve — közérdekû adatok

2. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS KÖZLEMÉNYEI

Sajtóközlemények

FÜGGELÉK

Az Iroda szervezete és gazdálkodása, a 2000. évi beszámoló parlamenti fogadtatása
Az adatvédelmi biztos által véleményezett jogszabálytervezetek a 2001. évben
Elõadások, konzultációk 2001-ben
Az adatvédelmi biztos felhívása az adatvédelmi nyilvántartásba történõ bejelentkezésekröl
A beszámolóban használt jogszabályok rövidítéseinek jegyzéke

BEVEZETÕ

A 2001. év valószínûleg nem átlagos évként fog bevonulni az adatvédelem és az információszabadság magyarországi történetébe. Különösségét többek között az adta, hogy legalább annyira szólt az adatvédelmi biztos intézményérõl, a poszt betöltõirõl, illetve rövid idõtartamú betöltetlenségérõl, mint az adatvédelmi biztos elé került ügyek súlyáról, a közvéleményre gyakorolt hatásairól. 2001-ben zajlott le a lakosság teljes körét érintõ népszámlálás, ami az adatvédelmi biztos tevékenysége szempontjából is kiemelkedõ jelentõségû esemény volt.

Ha csak az éves szintû statisztikát nézzük, a valamivel több mint tíz százalékos ügyszámcsökkenés nem tûnik jelentõsnek. A részletesebb adatok azonban azt mutatják, hogy az adatvédelmi biztos tisztségének betöltetlensége drasztikus változást eredményezett az Adatvédelmi Biztos Irodája ügyforgalmában: az év elsõ felében háromszor annyi új ügy érkezett, mint az év második felében, elmaradtak továbbá a hivatalból indított, valamint az átfogó megyei vizsgálatok is. Figyelemre méltó, hogy nem elsõsorban a polgárok, hanem az állami szervek, illetve az adatkezelõ szervezetek *„felejtették el”* az adatvédelmi biztost, hiszen az átlagot jelentõsen meghaladóan csökkent a véleményezésre megküldött jogszabály-tervezetek, illetve a konzultációs ügyek aránya. Az a tény, hogy a második félévben érkezett ügyek közel 80%-a panasz volt, illetve hogy ismét nõtt az állami, önkormányzati szervek aránya a panaszolt adatkezelõkön belül, mutatja, hogy a polgárok továbbra is igénylik jogaik hatékony védelmét.

Az ügyek változatossága mellett már régtõl fogva kitapinthatók a típusosnak tekinthetõ, vissza-visszatérõen felmerülõ adatvédelmi problémák is. Örömmel tölthet el mindannyiunkat, hogy némelyek megnyugtató módon megoldódnak és e megoldások be is ivódnak a köztudatba, részévé válnak a mindennapok jogi kultúrájának. Ugyanakkor továbbra is vannak olyan neuralgikus pontok — csak példának említve a személyazonosító igazolványok lemásolását a különbözõ szolgáltatók részérõl, avagy a parkolási társulások adatkezelésének anomáliáit —, amelyek megoldásában az adatvédelmi biztos jogosítványai már nem elegendõek, és ezért abban a jogalkotónak is részt kell vállalnia. Megválasztásomat megelõzõen is hangsúlyoztam, hogy a jövõben e területre nagyobb hangsúlyt kívánok helyezni. Ezen szándékomon túl az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK — az egyénnek a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelmérõl és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról szóló — Irányelvének a magyar jogrendszerbe való átültetése is elõttünk áll, alkalmat adva az adatkezeléssel kapcsolatos jogszabályok megfelelõ módosítására annak érdekében, hogy az információs önrendelkezési jognak minél magasabb szintû és hatékony védelmet biztosíthassunk.

Az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény értelmében *„az országgyûlési biztos tevékenységének tapasztalatairól — ennek keretében az alkotmányos jogok hatósági eljárásokkal kapcsolatos jogvédelme helyzetérõl, valamint az általa tett kezdeményezések, ajánlások fogadtatásáról és eredményérõl — évente beszámol az Országgyûlésnek”*.

Hivatalban lévõ adatvédelmi biztosként különös helyzetben vagyok, amikor e törvényhelynek kell megfelelnem. *„Felemás”* évet zárt ugyanis az adatvédelem intézménye 2001-ben. E megállapítás majdnem szó szerint is igaz, hiszen az elsõ félév utolsó napjával megszûnt Majtényi László, korábbi adatvédelmi biztos megbízatása, majd a tisztség több mint öt hónapi betöltetlensége után megválasztott adatvédelmi biztosként 2001-ben mindössze három hétig gyakorolhattam jogaimat. A 2001. évrõl szóló beszámoló tehát az eddigi beszámolóktól abban mindenképpen eltér, hogy nem egy biztos tevékenységét öleli fel, hanem mindazokét, akik az elmúlt évben az adatvédelmi biztos jogait gyakorolták.

Természetesen nincs szó arról, hogy három gyökeresen eltérõ adatvédelmi filozófiát és gyakorlatot mutató szakaszra lehetne bontani a 2001. évet, hiszen az adatvédelmi törvény és a szektorális adatvédelmi törvények kijelölik a jogi kereteket. Másfelõl azonban természetes az is, hogy a hangsúlyok az egyes biztosok esetén esetlegesen máshova helyezõdtek, illetve helyezõdnek. Tekintettel arra, hogy az adatvédelmi biztos jogkörét 2001-ben három biztos gyakorolta, a beszámoló is jelzi, hogy az adott üggyel kapcsolatban melyik biztos álláspontját tartalmazza. Teszi ezt pusztán a tényszerûség kedvéért, anélkül azonban, hogy a jogfelfogásban megmutatkozó esetleges különbségeket hangsúlyozná. Az én munkámról árnyaltabb képet csak a 2002. évrõl szóló beszámolóból kaphat a nagyközönség.

Dr. Péterfalvi Attila s. k.,
adatvédelmi biztos

I. TEVÉKENYSÉGÜNK FÕBB ADATAI

Az adatvédelmi biztos 2001. évi tevékenységének bemutatásakor — követve eddigi hagyományainkat — csupán a fõszámra iktatott indítványokat vesszük alapul. Ezen túl azonban szervesen a biztos hivatalának feladatához tartozik — és mindenképpen említést érdemel — a személyes és közérdekû adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmekrõl szóló jelentések, valamint a személyes adatok kezelõinek az adatvédelmi nyilvántartásba történõ bejelentkezéseinek nyilvántartása és feldolgozása is, amely összességében további kétezer iratot jelent. Ez évben az iktatott iratok száma 828 volt, az elõzõ évek adataihoz viszonyítva a csökkenés nem jelentõs (2000-ben 931, 1999-ben 872). Tekintve, hogy ez a naptári év formálisan csak fél éves adatvédelmi biztosi tevékenységet takar, így az általános ismertetés során az elsõ és második félévet önállóan is értékeltük. Az év elsõ hat hónapjában a beadványok 64 százalékát (533), a második félévben 36 százalékát (295) vette nyilvántartásba az Adatvédelmi Biztos Irodája. Az elõzõ években ez az arány kiegyenlítettebb volt, az év elsõ és második felében érkezett beadványok arányában 5-6 százalékos különbség volt csupán. A fõbb ügytípusok vizsgálatánál az elsõ és második félév adatai az általános tapasztalatoktól eltérõ és kiugró különbségeket mutatnak. A panaszügyek 63 százaléka, a konzultációs beadványok 89 százaléka, a jogszabálytervezetek 85 százaléka, a hivatalból kezdeményezett vizsgálatok 87 százaléka az elsõ félévben indult. A második félévben elmaradtak a biztos által kezdeményezett átfogó megyei, valamint a hivatalból indított vizsgálatok, jelentõsen csökkent a konzultációs beadványok (196—24) és a véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek (104—19) száma. A számszerû adatok, statisztikai elemzések szempontjából kétségtelenül jelentõs eltérésnek kell tekinteni akár öt vagy tíz százalékos különbséget is. Ez azonban csak az érem egyik oldala. Amikor összehasonlítunk, elemzünk és a számok mögé nézve elvonatkoztatunk azok egzakt voltától, bizonyos jelenségek, tendenciák más megvilágításba kerülnek, jelentõségük vagy felerõsödik, vagy elhalványul. Összességében elemezve tehát a 2001. évet olyan megállapítást tehetünk, hogy az információs jogok magyarországi helyzete látszólag kiegyensúlyozott. A két alkotmányos alapjog, a személyes adatok védelme és a közérdekû adatok nyilvánossága tekintetében változatlanul magas az adatvédelemmel kapcsolatos beadványok száma. Ez évben 10 százalékos növekedés mellett az ügyek 78 százaléka sorolható ide. Ugyanakkor az információszabadsággal kapcsolatos ügyek száma évek óta 6-8 százalék körül mozog, ez évben 2 százalékos csökkenés mellett az ügyek 6,7 százalékát jelenti. A társadalom életében végbemenõ változások, egyes intézkedések *„utórezgései”* valóságossá válnak oly módon is számunkra, hogy bizonyos adatkezelõk tevékenységét sérelmezve, emelkedik a beadványok száma. 2001-ben ez, az általunk *„nemzeti adatbázisok, nagy adatkezelõk”* kategóriájába sorolt szervek esetében volt érzékelhetõ. Két nagy adatkezelõ, a népszámlálással kapcsolatban a KSH, különbözõ áruküldõ cégek reklámanyagai és a Millenniumi Országjáró újság kézbesítésével kapcsolatban pedig a KÖANYV Hivatal esetében állapíthatjuk meg a beadványok számának emelkedését. A 2000. évi beszámolóban az adatvédelmi biztos még egy nem kevésbé fontos, de alig-alig látszó fejleményként említette, hogy értékelhetõ esetszámot jelentettek az e-mailen érkezett beadványok. A 2001. évben már a panaszbeadványok 10 százaléka érkezett ily módon, ennek megfelelõen az indítványozók arányát bemutató kördiagramon már önálló kategóriaként szerepel. Az elõzõ évek adataihoz képest jelentékeny változásként értékelhetjük, hogy csökkent a magáncégek adatkezelését sérelmezõ panaszbeadványok száma. Némi elégedettségre adhat okot, hogy csökkent az ügyintézés idõtartama, az ügyek 59,2 százalékában 30 napon belül érdemi választ kaptak az indítványozók (2000-ben ez 52 százalék volt). A jelentõsebb változások, tendenciák ismertetését követõen a statisztikai feldolgozás és értékelés következik a 2001. évrõl.

A vizsgálatok általános jellemzõi

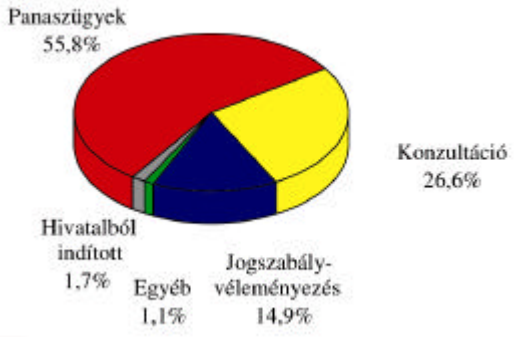
A fõbb ügytípusok

A beadványok ügytípusok szerinti megoszlását tekintve a 2001. évben öt százalékkal emelkedett a panaszügyek aránya. Ebben a fejezetben a tortadiagramok esetében mindig az adott évben iktatott iratok számát tekintjük 100 százaléknak és az ügytípusok egymáshoz viszonyított aránya e számnak megfelelõen alakul. Ennek megfelelõen a panaszügyek elnevezés *„gyûjtõfogalom”:* mind az adatvédelemmel, mind az információszabadsággal kapcsolatos indítványokat magába foglalja.

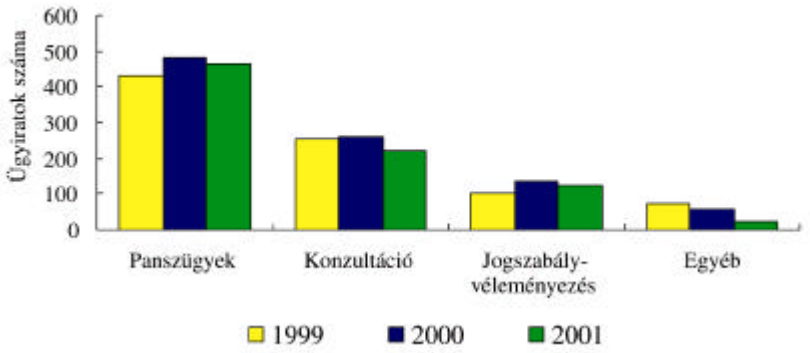
Ebben az évben 462 panaszügy, 220 konzultációs beadvány, 123 jogszabály-véleményezés és 23 egyéb kategóriába sorolt beadvány érkezett a biztoshoz. A három év adatait bemutató ábrán jól látható, hogy minden ügytípus esetében minimálisan csökkent a beadványok száma, jelentõsebb változás/csökkenés az egyéb kategóriában

következett be. Ennek oka az a bevezetõben már említett tény, hogy a második félévben nem volt átfogó megyei, valamint hivatalból indított vizsgálat.

A fõbb ügytípusok
2001 (%)



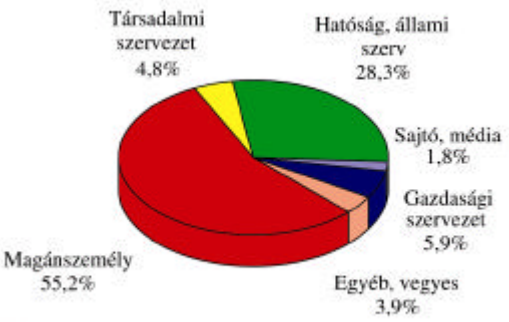
A fõbb ügytípusok
1999—2001



Az indítványozók aránya

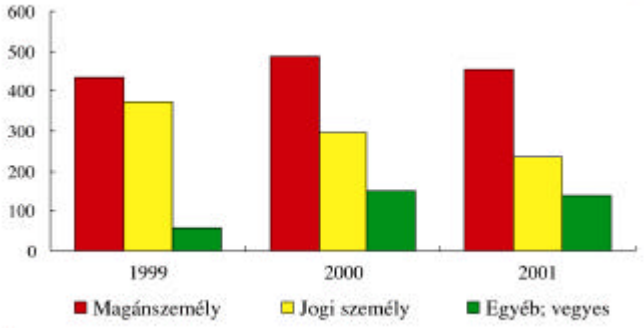
2001-ben 456 állampolgár; hatóság, állami szerv képviseletében 234 indítványozó fordult a biztoshoz. Amennyiben eddigi gyakorlatunknak megfelelõen a jogszabály-tervezeteket megküldõ minisztériumok vezetõ beosztású tisztviselõit e körbõl kivesszük, megállapítható, hogy az ügyek 13 százalékában volt hatóság, állami szerv vezetõje/dolgozója, 64 százalékában pedig magánszemély az indítványozó. Az elõzõ év adatához hasonlítva a magánszemély panaszosok aránya három százalékkal emelkedett. Bár kis mértékben, de emelkedett a társadalmi szervezet képviseletében eljárók aránya is.

Az indítványozók aránya
2001 (%)



A három év adatait összehasonlító ábra alapján megállapítható, hogy évrõl-évre növekszik a magánszemély, ezzel egyenes arányban pedig csökken a jogi személy indítványozók aránya. Az egyéb, vegyes kategória összevontan tartalmazza a társadalmi szervezet, sajtó, gazdasági szervezet és egyéb, nem meghatározható körbe tartozó indítványozókat. Társadalmi szervezet részérõl 40, sajtó képviseletében 15, gazdasági társaság részérõl 49, egyéb nem tipizálható esetben pedig 32 beadványt kapott az adatvédelmi biztos.

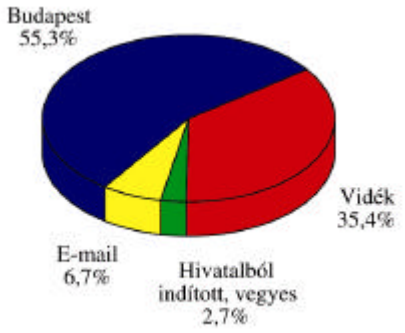
A jogi és magánszemély indítványozók aránya
1999—2001



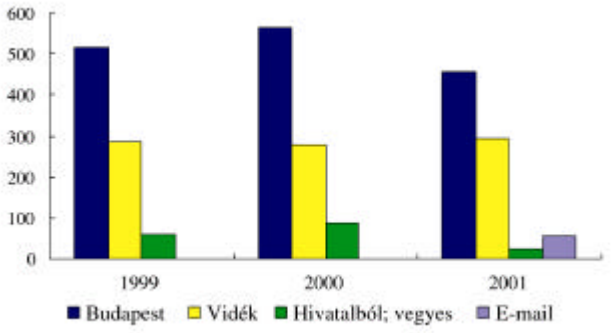
A budapesti és a vidéki indítványozók aránya

A budapesti és vidéki indítványozók arányának vizsgálata során a korábbi évben tapasztalt kétharmad-egyharmad arány megfordulni látszik, és noha még mindig több budapesti állampolgár (334) fordul a biztoshoz mint vidéki (293), a fõváros és vidék közötti különbség — örvendetes módon — egyre inkább elmosódni látszik. A budapesti indítványozók száma a 123 jogszabály-tervezetet küldõ minisztert vagy vezetõ beosztású tisztviselõt is figyelembe véve összesen 457, azonban minden éves beszámolóban szükségesnek tartjuk hangsúlyozni, hogy az e körbe tartozó vezetõk nem indítványozók. Amint arról a bevezetõben már szóltunk, az e-mailen érkezett beadványok egyre növekvõ térhódítása indokolttá tette számszerû megjelenítésüket, annál is inkább, mert ezen beadványokat, a postai cím ismeretének hiányában nem lehet a fenti kategóriák egyikébe sem sorolni.

A budapesti és a vidéki indítványozók aránya
2001 (%)



A budapesti és a vidéki indítványozók aránya
1999—2001

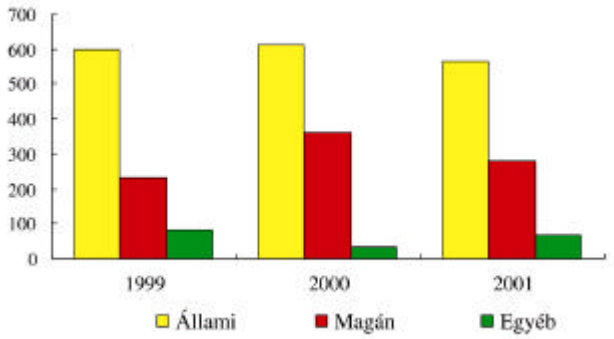


A vizsgált adatkezelõk típusai

A 2001. évben 912 adatkezelõ tevékenységét vizsgálta az adatvédelmi biztos. A tavalyi évben ugrásszerûen megnõtt a magánszektor adatkezelését sérelmezõ beadványok száma, ez évben közel 5 százalékos csökkenés volt tapasztalható. Az állami, önkormányzati adatkezelõk száma csak mérsékelten emelkedett.

A vizsgált adatkezelõk típusai
2001 (%)

A vizsgált adatkezelõk típusai
1999—2001

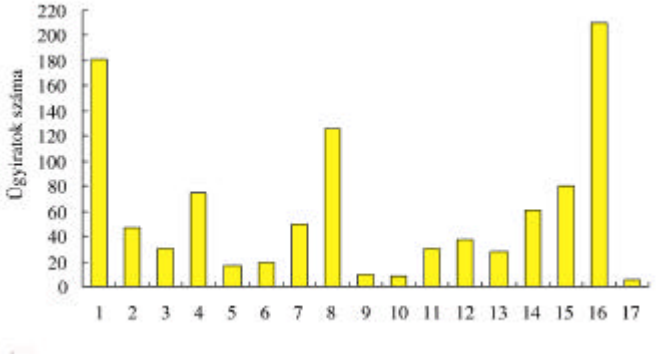


A tavalyi beszámolóban tett megállapítás, mely szerint töretlenül növekszik a beadványokban érintett, magánszférába tartozó adatkezelõk száma, az idei évre vonatkozóan nem helytálló. A három évet összehasonlítva az arányokban lényeges változások nincsenek. Ugyanakkor azt is meg kell állapítanunk, hogy egyes esetekben megmutatkozik a statisztikának (vagy a statisztikát készítõ embernek) az a *„gyengesége”*, hogy amit tendenciának vél, arra a következõ évi adatok rácáfolnak. Ehhez a megállapításhoz azonban szükséges hozzáfûzni azt a tavalyi beszámolóban már említett tényt, hogy az indítványozókat nem tudjuk és nem is akarjuk befolyásolni, tekintve hogy a biztos eljárása szinte minden esetben beadvány alapján indul.

A vizsgált adatkezelõk kategóriái

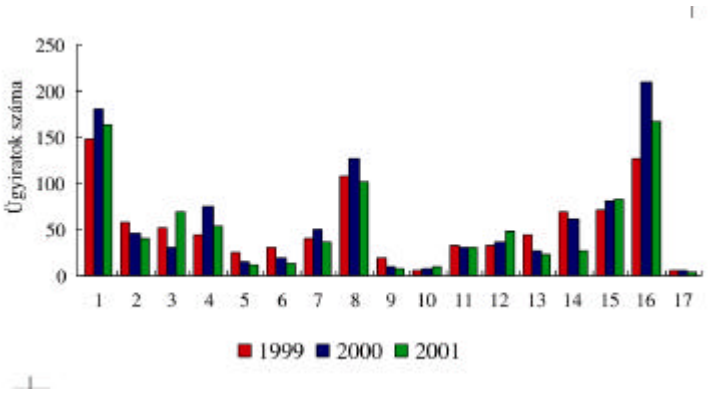
Egy-egy beadványban több hatóság, szervezet is megjelenhet adatkezelõként, így a számuk mindig több, mint a teljes ügyszám. 2001-ben 891 adatkezelõ tevékenységét vizsgálta az adatvédelmi biztos. 70 esetben a nemzeti adatbázisok, nagy adatkezelõk, 83 esetben a közüzemi szolgáltatók, 101 esetben a helyi önkormányzatok, 164 esetben pedig a központi közigazgatási szervek jelennek meg adatkezelõként. Ez utóbbi adatkezelõi kategória esetében már említettük, hogy a szám önmagában nem reális, hiszen a 123 jogszabálytervezetet küldõ minisztérium nem tekinthetõ vizsgált adatkezelõnek. 168 esetben az egyéb adatkezelõi besorolásban szereplõ áruküldõk, direkt marketing cégek, társasházak, munkáltatók, egyéb gazdasági társaságok, ügyvédi irodák és magánszemélyek jelennek meg adatkezelõként. E kategórián belül legmagasabb számban — 79 esetben — a társasági formában mûködõ gazdasági vállalkozások szerepelnek.

A vizsgált adatkezelõk kategóriái
2001



Három év adatait összehasonlítva megállapítható, hogy az arányok szinte változatlanok. Kisebb-nagyobb eltérésektõl eltekintve — amelyek még tolerálhatóak — az értékek mindig ugyanazon adatkezelõk esetében magasak vagy alacsonyak. Az idei évben az adatkezelõi kategóriákon belül majd minden esetben csökkenés tapasztalható, legjelentõsebb mértékben az egyéb adatkezelõk és a helyi önkormányzatok tekintetében. A nemzeti adatbázisok, nagy adatkezelõk, valamint a társadalmi szervezeteket érintõ vizsgálatok száma emelkedett. A nagy adatbázisok esetében — amint arról már a bevezetõben szóltunk — ennek okai ismertek. Meg kell azonban említeni, hogy az ebbe a kategóriába sorolt Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (KÖANYV Hivatal), Területi Államháztartási Hivatalok, Központi Statisztikai Hivatal (KSH), cégbíróságok, földhivatalok, Történeti Hivatal, HM Központi Irattára közül együttesen 78 százalékos arányban szerepel két adatkezelõ: a KSH és a KÖANYV Hivatal.

A vizsgált adatkezelõk kategóriái
1999—2001

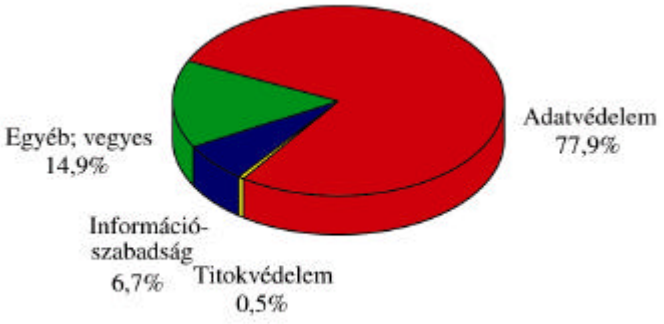


1 Központi közigazgatási szerv
2 Egyéb közhatalmi szerv
3 Nemzeti adatbázis, nagy adatkezelõ
4 Fegyveres és rendvédelmi szerv
5 Társadalombiztosítás/munkaügy
6 Adóhivatal, pénzügyõrség
7 Egészségügyi intézmény
8 Helyi önkormányzat és szervei
9 Államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv
10 Szakosított felügyeleti szerv
11 Oktatási intézmény/kutatóintézet
12 Társadalmi szervezet
13 Sajtó/média
14 Pénzintézet
15 Közüzemi szolgáltató
16 Egyéb adatkezelõ
17 Külföldi adatkezelõ

Információs ágak aránya az ügyiratokban

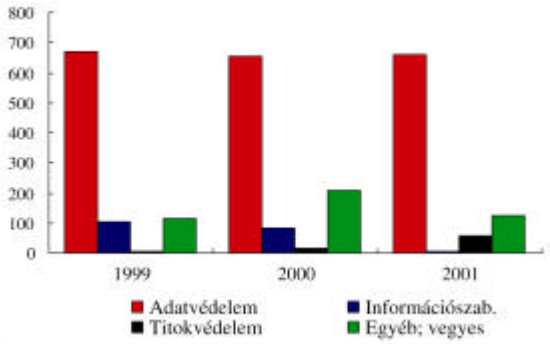
Az információs ágak megoszlását tekintve szembeötlõ az adatvédelem igen magas aránya, az elõzõ évhez viszonyítva majd' 10 százalékos növekedés történt. Az információszabadság, a titokvédelem, valamint az egyéb kategória aránya kisebb-nagyobb mértékben csökkent.

Információs ágak aránya az ügyiratokban
2001 (%)



A 2001. évben 662 esetben az adatvédelem, 57 esetben az információszabadság, 4 esetben a titokfelügyelet körébe tartozó, 127 esetben pedig a fenti kategóriák egyikébe sem sorolható ügyben fordultak a biztoshoz. Az egyéb információs ág magyarázata: ide soroltuk azokat az ügyeket, amelyek sem a személyes adatok védelmével, sem a közérdekû adatok megismerhetõségével nem hozhatók kapcsolatba, így a biztosnak nem volt hatásköre eljárni, valamint a jogszabály-véleményezéseket. A három évet összehasonlító idõsoron jól látható az adatvédelem töretlenül magas aránya. Ugyanakkor a közérdekû adatok nyilvánosságára vonatkozó indítványok aránya évrõl-évre folyamatosan — bár kis mértékben — csökken.

Információs ágak aránya az ügyiratokban
1999—2001



Panaszügyek

A tevékenységünk egészére vonatkozó általános megállapítások a panaszügyek esetében is helytállóak, a számszerû adatok és tendenciák változásai azonban sokkal jobban érzékelhetõek. A 2001. év panaszügyeinek vizsgálatát követõen az alábbi általános megállapításokat tehetjük:

Elhanyagolható eltéréssel egyenlõnek tekinthetjük a Budapestrõl és a vidékrõl érkezett panaszbeadványok számát. A nemzeti adatbázisok, nagy adatkezelõk elleni beadványok száma emelkedett, itt azonban szükséges kitérni azoknak az összefüggéseknek az ismertetésére, amelyek az objektivitás megõrzéséhez szükségesek. Amint arról a bevezetõben már szó esett, elsõsorban a népszámlálás, az áruküldõk adatkezelése, valamint a Millenniumi Országjáró postázása eredményezte, hogy a KSH és a KÖANYV Hivatal adatkezelését kifogásoló beadványok száma emelkedett. Ez további feldolgozási kategóriák esetében is jelentkezett, hiszen értelemszerûen növekedett a személyes adatok jogellenes

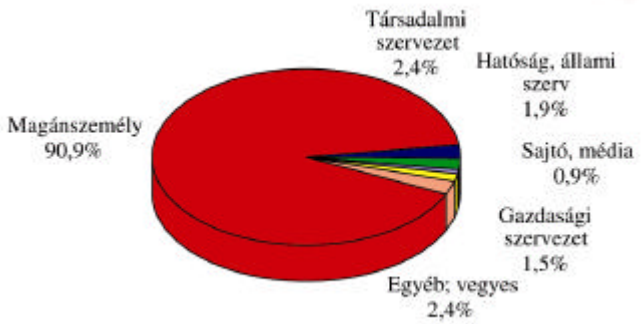
gyûjtését kifogásolók, valamint azok száma, akik a konkrét sérelemtõl elvonatkoztatva általános érvénnyel az ilyen célokra történõ adatkezelés jogalapját vonták kétségbe. Tekintve, hogy az adatvédelmi biztos vizsgálatai során — mind a népszámlálás, mind a direkt marketing cégek részére történõ adatszolgáltatás esetében — azt állapította meg, hogy az adatkezelés törvényi felhatalmazás alapján történt, jelentõsen megnövekedett azoknak az ügyeknek a száma, amelyekben nem tartottuk jogosnak a panaszosok által sérelmezett eljárást.

A panaszügyekben — csakúgy, mint a teljes ügyszámon belül — látható az adatvédelem túlsúlya és az információszabadsággal kapcsolatos beadványok számának csökkenése. Az átlagos ügyintézési határidõ összességében és az egyes beadványtípusok tekintetében is jelentõsen csökkent.

A panaszosok aránya

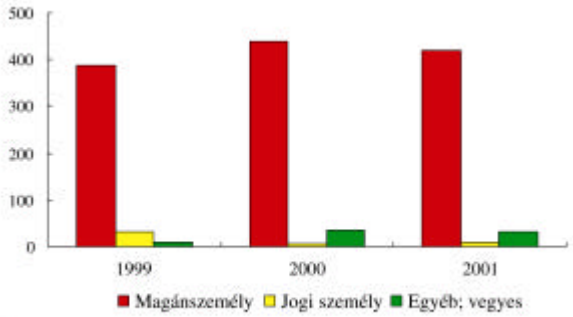
A panaszosok arányát tekintve lényeges változások nem történtek, a tavalyi év adataival összehasonlítva csupán pár tizedes emelkedés vagy csökkenés következett be. A 2001. évben 462 panaszbeadvány érkezett a biztoshoz, és 420 esetben magánszemély volt az indítványozó. Különösebb magyarázatra nem is szorul, hogy a vizsgált kategóriában arányuk ilyen magas. 9 esetben jogi személy, társadalmi szervezettõl, médiától és gazdasági társaságoktól pedig együttesen 33 indítványozó fordult a biztoshoz.

A panaszosok aránya a 2001. év panaszügyeiben (%)



Az idõsor alapján sem az adatok, sem az arányok nem változnak jelentõs mértékben, ennek megfelelõen a jogi és magánszemély panaszosok aránya kiegyensúlyozott képet mutat, tendenciákra következtetni nem lehet. 1999-ben 389, 2000-ben 440, 2001-ben 420 állampolgár fordult a hivatalhoz.

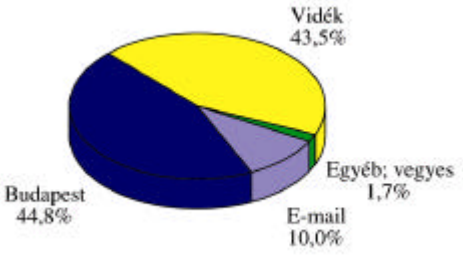
A jogi és a magánszemély panaszosok aránya
Panaszügyek 1999—2001



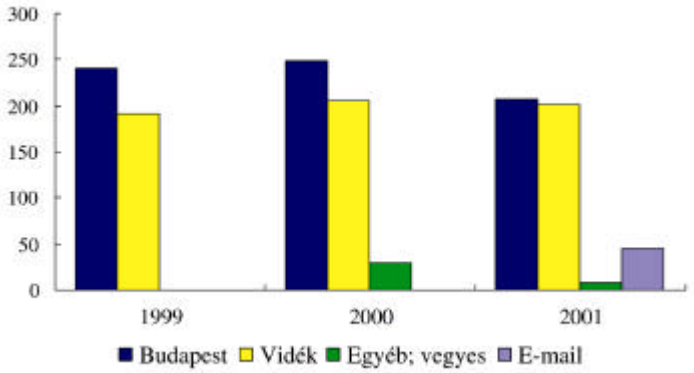
A budapesti és a vidéki panaszosok aránya

A teljes ügyszámot tekintve a vidéki panaszosok aránya 35,4 százalék, a panaszügyek esetében ez az arány lényegesen magasabb, 43,5 százalék. Az idõsor alapján megállapítható, hogy évrõl-évre csökken a budapesti és vidéki indítványozók száma közötti különbség. 2001-ben 207 budapesti, 201 vidéki panaszos intézett beadványt az adatvédelmi biztoshoz, 46 indítvány e-mailen érkezett, 8 pedig névtelen volt.

A budapesti és a vidéki panaszosok aránya a 2001. év panaszügyeiben (%)



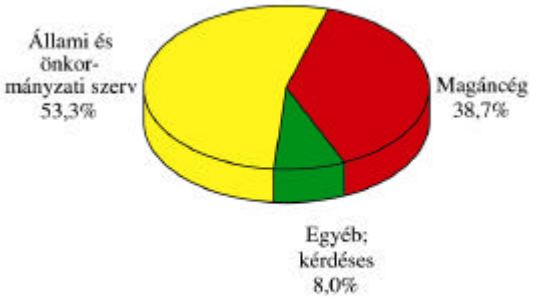
A budapesti és a vidéki panaszosok aránya
Panaszügyek 1999—2001



A bepanaszolt adatkezelõk típusai

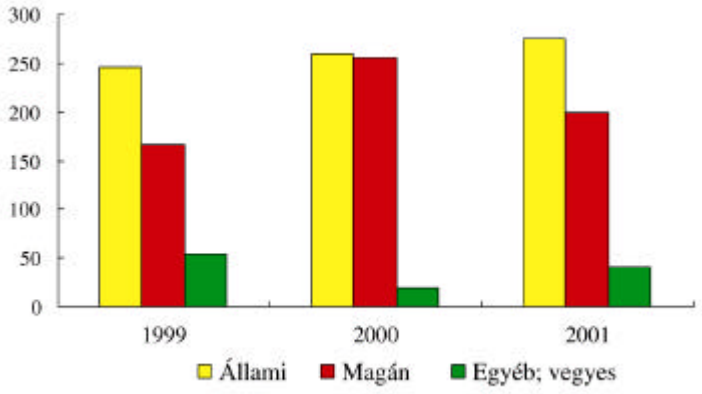
A 2000. év folyamán az állami, önkormányzati szervek és a magáncégek adatkezelését kifogásoló beadványok száma megegyezett, és közel azonos arányban szerepelt az adatkezelõk típusai szerinti kördiagramon. 2001-ben ezek az arányok megváltoztak, jelentõsen csökkent ez utóbbi adatkezelõk esetében a beadványok száma (255—199), így az arányok is „*átrendezõdtek*”, a tavalyi év 47,8 százalékával szemben a panaszügyek csupán 38,7 százalékában sérelmezték a magáncégek adatkezelését.

A bepanaszolt adatkezelõk típusai a 2001. év panaszügyeiben (%)



Az idõsor az állami, önkormányzati szervek adatkezelését kifogásoló beadványok számának viszonylagos kiegyensúlyozottságát mutatja. 2001-ben ez 274 esetet jelent, magáncég adatkezelését 199 esetben sérelmezték az indítványozók.

A bepanaszolt adatkezelõk típusai
Panaszügyek 1999—2001

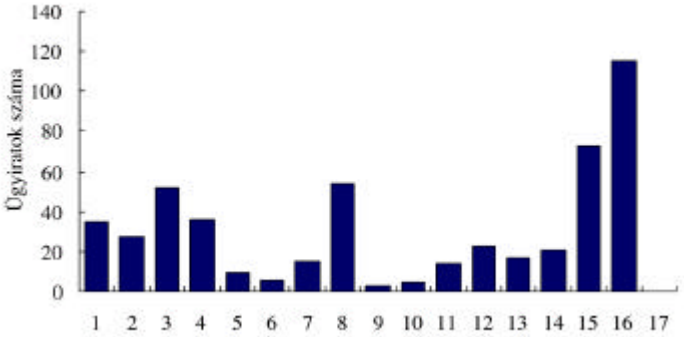


A bepanaszolt adatkezelõk kategóriái

Kimagaslóan sok beadvány (115) az egyéb adatkezelõk személyes adatok kezelésével kapcsolatos eljárását sérelmezi (ebbe a kategóriába tartoznak a munkáltatók, társasházak, lakásszövetkezetek, áruküldõk és a gazdasági társaságok). Elsõsorban a gazdasági társaságokkal szembeni panaszok száma magas (79), általában az adósságbehajtással, parkolási díj megfizetésével, vásárlás esetén az igazolványok fénymásolásával kapcsolatban fordulnak a panaszosok az adatvédelmi biztoshoz.

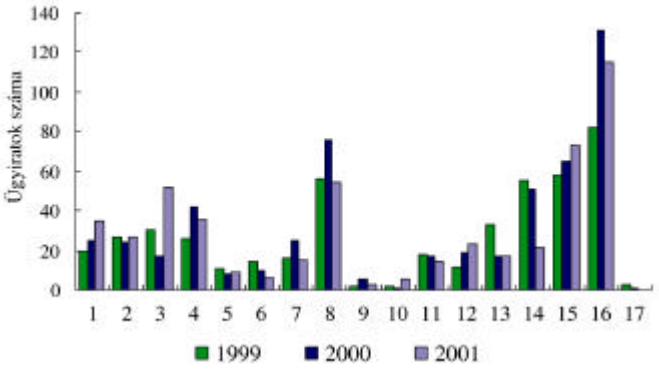
A vizsgált évben 73 esetben a közüzemi szolgáltatók (áram-, víz-, gázszolgáltatók, díjbeszedõk, közlekedési vállalatok), 54 esetben a helyi önkormányzatok, 52 esetben pedig a nagy adatkezelõk személyes adatok kezelésével kapcsolatos eljárását sérelmezték az indítványozók.

A bepanaszolt adatkezelõk kategóriái a 2001. év panaszügyeiben



A három év adatait tartalmazó idõsor alapján látható, hogy az idei évben öt adatkezelõ esetében növekedett a beadványok száma. Legnagyobb mértékben a nemzeti adatbázisok, nagy adatkezelõk esetében, ennek okaira azonban már a panaszügyek bevezetõ részében kitértünk.

A bepanaszolt adatkezelõk kategóriái
Panaszügyek 1999—2001

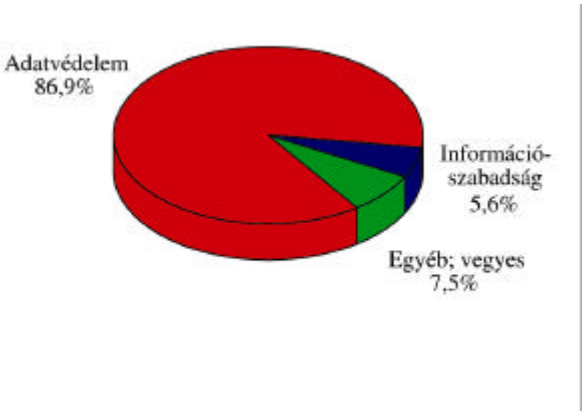


1 Központi közigazgatási szerv
2 Egyéb közhatalmi szerv
3 Nemzeti adatbázis, nagy adatkezelõ
4 Fegyveres és rendvédelmi szerv
5 Társadalombiztosítás/munkaügy
6 Adóhivatal, pénzügyõrség
7 Egészségügyi intézmény
8 Helyi önkormányzat és szervei
9 Államigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv
10 Szakosított felügyeleti szerv
11 Oktatási intézmény/kutatóintézet
12 Társadalmi szervezet
13 Sajtó/média
14 Pénzintézet
15 Közüzemi szolgáltató
16 Egyéb adatkezelõ
17 Külföldi adatkezelõ

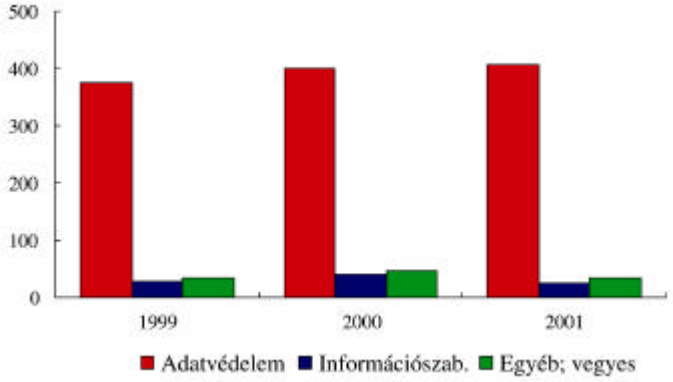
Információs ágak aránya a panaszügyekben

A 2001. évben 405 esetben sérelmezték a panaszosok személyes adataik általuk jogellenesnek vélt kezelését, 26 esetben pedig a közérdekû adatok kezelésének gyakorlatát kifogásolták. Az elõzõ két év adataival összehasonlítva az adatvédelem folyamatos térhódítása tapasztalható (ez a teljes ügyszámot tekintve is igaz), ugyanakkor 3 százalékkal csökkent az információszabadság aránya a panaszügyekben. E megállapítások ellenére a három év adatai az arányokat tekintve — lényeges ingadozásokat, eltéréseket nem mutatnak.

Információs ágak aránya a panaszügyekben a 2001. év panaszügyeiben (%)



Információs ágak aránya a panaszügyekben
Panaszügyek 1999—2001

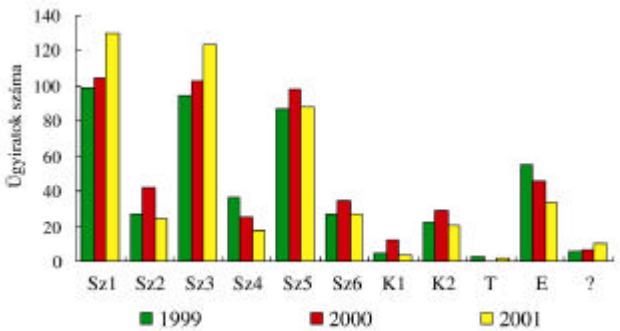


A panaszok tárgya

A panaszok tárgyának vizsgálatát követõen, a tavalyi értékeléssel szinte szó szerint egyezõ megállapítások tehetõek. Évrõl-évre folyamatosan növekszik azoknak a panaszoknak a száma, amelyekben általánosságban sérelmezik az indítványozók a személyes adatok kezelésének gyakorlatát, annak eldöntése érdekében kérik az adatvédelmi biztos állásfoglalását, hogy valóban jogsérelem történt-e adataik kezelése során (Sz1).

Az indítványok hasonlóan nagy számában arra a kérdésre várnak választ, hogy az adatkezelõk milyen forrásból szerezték meg nevüket, címüket, vagy a feltüntetett jogalapra való hivatkozást vitatják (Sz3).

A panaszok tárgya
Panaszügyek 1999—2001

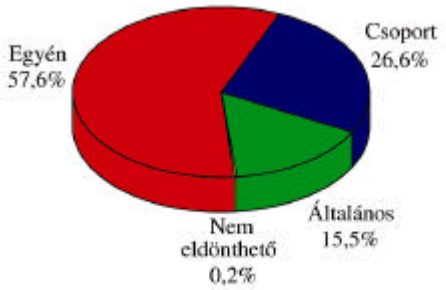


Sz1 személyes adatok kezelésének gyakorlata
Sz2 személyes adat jogellenes kezelése általában
Sz3 személyes adat jogellenes gyûjtése
Sz4 személyes adat jogellenes felhasználása
Sz5 személyes adat jogellenes továbbítása, nyilvánosságra hozatala
Sz6 betekintési/törlési jog megtagadása
K1 közérdekû adatok kezelésének gyakorlata
K2 közérdekû adatok visszatartása
T indokolatlan titokköri minõsítés
E egyéb
? kérdéses, nem eldönthetõ

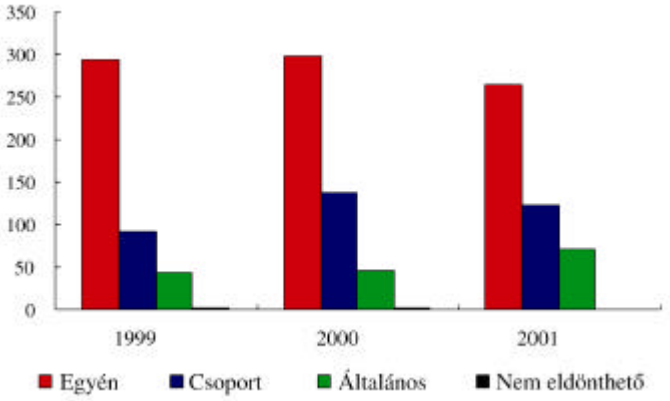
Az érintett személyek köre

2001-ben a panaszbeadványok több mint fele tartalmaz egyéni jogsérelmek orvoslására irányuló kérelmet, ez 264 indítványt jelent. 122 esetben az állampolgárok nagyobb csoportját érintõ jogellenes adatkezelés megszüntetését kérték. Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy ezekben az esetekben a panaszos véleménye és nem a biztos állásfoglalása alapján minõsül jogellenesnek az adatkezelés.

Az érintett személyek köre a 2001. év panaszügyeiben (%)



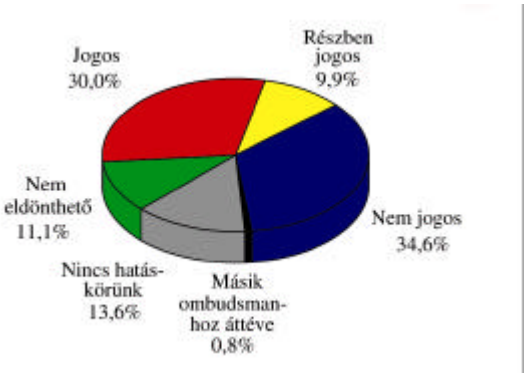
Az érintett személyek köre
Panaszügyek 1999—2001



A panaszok jogossága

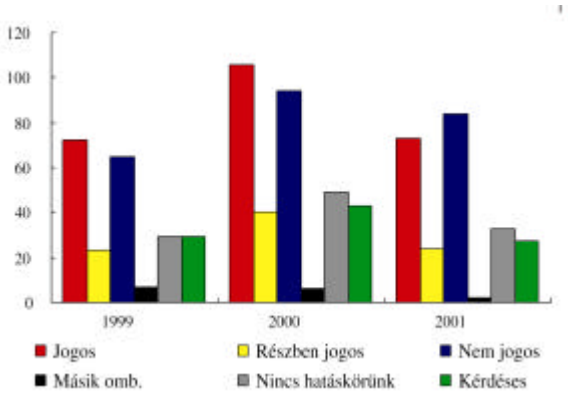
A 2001. évben 73 esetben jogos, 24 esetben részben jogos, 84 esetben pedig nem volt jogos a beadványban ismertetett adatkezeléssel szembeni kifogás. A nem jogos panaszok számának növekedését illetve ennek okait a panaszügyekrõl szóló bevezetõben már ismertettük.

A panaszok jogossága a 2001. év panaszügyeiben (%)



Három év adatait összehasonlítva — annak ellenére, hogy az idei évben a nem jogos panaszok száma emelkedett — azt lehet megállapítani, hogy sem az egyes éveken belül, sem azokat összehasonlítva jelentõs eltérések nincsenek.

A panaszok jogossága
Panaszügyek 1999-2001



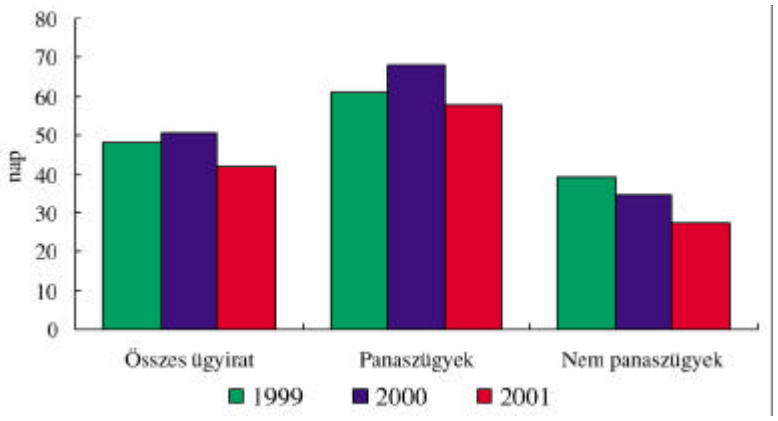
Ügyintézési idõtartam

Átlagos ügyintézési idõ

Amint arra a tevékenységünk adatait ismertetõ fejezet bevezetõjében már utaltunk, ebben az évben jelentõsen csökkent az átlagos ügyintézési idõ. A teljes ügyszám alapján 42 nap, a panaszügyeket tekintve 58 nap, a jogszabály-véleményezések, hivatalból indított vizsgálatok, konzultációs ügyek esetében pedig 27 nap volt az átlag. Az elõzõ év adataival összehasonlítva az összes ügyirat esetében 8, a panaszügyek esetében 10 nappal rövidült meg a beadványok lezárásának ideje.

A három év adatait összehasonlítva látható, hogy az idei év tekinthetõ ebbõl a szempontból a legeredményesebbnek.

Átlagos ügyintézési idõ
Ügytípusok szerint 1999—2001



A tavalyi évben az ügyek egynegyedében az elsõ héten, 52 százalékában harminc napon belül született érdemi válasz. Ez évben a beérkezéstõl számított elsõ héten az ügyek majd 30 százalékában, öszszességében pedig az ügyek 60 százalékában harminc napon belül érdemi választ kaptak az indítványozók. Így, némi elégedettséggel megismételve az elõzõekben már ismertetett tényt, megállapítható, hogy 2001-ben jelentõsen csökkent az ügyintézés idõtartama.

Az ügyintézés idõtartama a 2001-es évben
(Hány ügyre válaszoltunk érdemben) %

II. A VIZSGÁLATOK

A) SZEMÉLYES ADATOK

A 2001. év egyik fõ jellemzõje, hogy az adatvédelmi biztosnak több olyan eseményt kellett figyelemmel kísérnie, illetve több olyan panaszüggyel kellett foglalkoznia, amelyek egyrészt hazánk teljes lakossága, illetve a lakosság több mint egyharmada személyes adatainak kezelését, másrészt a közszférában dolgozó százezrek adatainak felhasználását érintette. A több száz írásos és telefonos panaszt kiváltó ügyekben folytatott egyes vizsgálatok mind a vizsgált adatkezelésért felelõs irányító szervezetek (minisztériumok, központi államigazgatási szervek) tevékenységére, mind az adatkezelést vagy adatfeldolgozást ténylegesen végzõ szervekre kiterjedt.

Ebben az évben — a Központi Statisztikai Hivatal szervezésében — végezték a 14. hivatalos magyarországi népszámlálást, amelynek néhány sajátossága, hogy:

— ez volt az elsõ olyan népszámlálás Magyarországon, amely név és pontos cím felvétele nélkül zajlott;

— évtizedek óta elõször tettek fel különleges adatokra — például a vallásra — vonatkozó kérdéseket;

— az adatvédelmi törvény megszületése utáni elsõ népszámlálás világviszonylatban is egyedülálló adatvédelmi szabályok betartásával — az adatvédelmi biztos folyamatos ellenõrzése alatt — folyt.

Polgárok millióinak személyes adatait érintõ egyes adatkezelések jogszerûségének vizsgálatát kellett lefolytatnia a korábbi, illetve kellett megkezdenie a jelenlegi adatvédelmi biztosnak a Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázása, illetve egy párt miniszterelnök-jelöltjének a polgárok nevére és lakcímére — az év végén — küldött levelei kapcsán.

A Pénzügyminisztériummal folytatott hosszas vita után az elmúlt évben adatvédelmi szempontból megnyugtatóan zárult a központosított illetményszámfejtéssel kapcsolatban a 2000. év végén indított adatvédelmi biztosi vizsgálat.

Az információs társadalom hazai kialakításának menetében az elmúlt évben jelentõs figyelem fordult az informatika széles körû alkalmazása jogi, szabályozási hátterének megteremtésére.

Például:

— az elektronikus aláírásról szóló, év közepén hatályba lépett törvény — az adatvédelmi biztos véleményére is figyelemmel — megteremtette a hiteles elektronikus nyilatkozattétel, illetõleg adattovábbítás jogszabályi feltételeit az üzleti életben, és megfelelõ garanciákat épített be az adatvédelmi követelmények érvényesítésére;

— megszületett az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggõ szolgáltatások egyes kérdéseirõl szóló törvény;

— *„Az internettel összefüggõ adatkezelések egyes kérdéseirõl”* címmel ajánlást adott ki az adatvédelmi biztos.

Az év közepén — az Igazságügyi Minisztérium adatvédelmi törvény-tervezetében megjelent elképzelés nyomán — a sajtóban élénk vita bontakozott ki a nyilvános helyen, az oktatási intézményben és a munkahelyen *„az ott jelen lévõ személyek megfigyelése céljából kép- és hangfelvételt rögzítõ berendezés”* mûködtetésének lehetõsége körül. A sajtóvitában többen is hivatkoztak az európai gyakorlatra, sõt európai adatvédelmi szakértõk véleményére, miközben szinte szót sem ejtettek arról, hogy a magyar adatvédelmi biztos 2000. december 20-án — a hazai tapasztalatok összegzésével, és a hatályos jog alapján — ajánlást adott ki a megfigyelés, adatgyûjtés céljából üzemeltetett képfelvevõ, -rögzítõ berendezésekkel kapcsolatban. Ezért az állampolgári jogok országgyûlési biztosa — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — szeptemberben részletes tájékoztatót bocsátott ki a kép- és hangfelvételt rögzítõ berendezések mûködtetésével összefüggõ eddigi adatvédelmi gyakorlatról. (A tájékoztató a Mellékletben olvasható.)

Nagy állami (önkormányzati) adatkezelõk

A fentiekben említett *„nagy”* adatkezelõket érintõ ügyek mellett az egyéb adatkezelési kérdéseket érintõ beadványok jelentõs száma, ezek vizsgálati tapasztalatai, valamint a — személyes és különleges adatok tíz- vagy százezreit, sõt millióit gyûjtõ, tároló, feldolgozó és hasznosító — különféle szervezetek tevékenységét szabályozó számos jogszabálytervezet véleményezése is azt bizonyítja, hogy az adatvédelmi biztosnak az elmúlt évben is jelentõs figyelmet kellett fordítania a nagy állami és önkormányzati adatkezelõ szervezetek mûködésére. A kiemelt figyelmet az is indokolta, hogy 2001-ben többször is elõfordult, hogy egyes állami szervezetek törvényi felhatalmazás nélkül, a polgárok akarata ellenére rendelte el, illetve végezte több százezer, illetve millió polgár adatainak felhasználását.

Az egyes nagy állami (önkormányzati) adatkezelõk tevékenységével kapcsolatos tapasztalatok összegzése elõtt indokolt bemutatni a polgárok sokaságát érintõ, több szervezet tevékenységével összefüggõ három *„nagy”* ügyet: a központosított illetményszámfejtéssel, a 2001. évi népszámlálással, illetve a Millenniumi Országjáróval kapcsolatos vizsgálatokat.

A központosított illetményszámfejtés rendszere

Az adatvédelmi biztos a 2000. évi munkájáról szóló beszámolójában már utalt arra, hogy a központosított illetményszámfejtés belügyminisztériumi kísérleti végrehajtásával kapcsolatban vizsgálatot indított. Arról is beszámolt, hogy a munkatársi szintû szakmai konzultációk és a Pénzügyminisztériummal történt levélváltások után — mivel az általa jogellenesnek talált adattovábbításokat csak néhány napra állították le, és jogi érveit nem vették figyelembe — felszólította az adattovábbításban érintett 42 belügyminisztériumi szervezet vezetõjét és az illetményszámfejtést végzõ munkatársakat mint adatkezelõket, hogy a levelében részletesen kifejtett jogi álláspontra figyelemmel, az Avtv. 25. § (2) bekezdése alapján a jogellenes adatkezelést szüntessék meg. *(906/K/2000)*

Március közepéig 22 szervezet vezetõje tett eleget törvényben elõírt kötelezettségének azzal, hogy tájékoztatta az adatvédelmi biztost az adatok továbbításának megszüntetésérõl. Azt is jelezték, felkérték a belügyminisztert, illetve az országos rendõrfõkapitányt, hogy a központosított illetményszámfejtéshez szükséges jogszabályi feltételeket teremtsék meg. Egy szervezet vezetõje arról számolt be, hogy — mivel a bérszámfejtõ programjukat nem használhatják tovább, de jogszerûen szeretnének eljárni — beszerezte a személyi állomány összes tagjának hozzájárulását személyes adataik kezeléséhez, egy rendõrfõkapitány pedig a hozzájárulási nyilatkozat véleményezésére kérte fel az adatvédelmi biztost. Több szervezetet arra ösztönöztek, hogy a Pénzügyminisztériummal kötendõ adatfeldolgozói szerzõdéssel próbálják jogszerûvé tenni a rendszer bevezetését.

Mindezekre figyelemmel az adatvédelmi biztos közleményt adott ki *„a központosított illetményszámfejtés bevezetésével okozott jogellenes adatkezelésekrõl”*, amelyben jelezte, hogy a jogellenes adatkezeléssel kapcsolatos — Avtv.-ben meghatározott — tájékoztatási kötelezettségét csak korlátozottan tudja teljesíteni, mert:

„A több hónapos vizsgálódás után sem tudta ugyanis megállapítani, hogy az érintett szervezeteknek munkavállalóik milyen személyes (esetleg különleges) adatait kellett átadniuk a rendszert fejlesztõ és üzemeltetõ szervezetnek, továbbá azt sem, hogy az átadott adatokkal ki, hol és milyen adatkezelési mûveleteket végzett, vagy végez jelenleg. A minisztérium közigazgatási államtitkára — három írásos felkérés ellenére — sem tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy személy szerint ki, illetve a PM melyik szervezeti egysége tekinthetõ a központosított illetmény-számfejtési rendszer üzemeltetõjének. Még a központi rendszer mûködésének a helyét sem sikerült megállapítani, és azt az adatvédelmi nyilvántartásba sem jelentették be.” (A közlemény a Mellékletben olvasható.)

Idõközben a Pénzügyminisztériummal folytatott szakmai vita nyomán — az adatvédelmi biztos érveire tekintettel — a tárca hozzákezdett az államháztartásról szóló törvény módosításához. A tervezet véleményezése kapcsán a biztos ismét jelezte, hogy megítélése szerint a kérdéskör rendezéséhez más törvények módosítása is szükséges, ezért felkérte az igazságügy-minisztert, kezdeményezze a közszférában dolgozókra vonatkozó törvények módosítását.

A biztos kezdeményezése nyomán a Pénzügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium közösen elkészítette azt a szövegtervezetet, amelyet az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény folyamatban lévõ módosításába javasoltak beépíteni, és amelyet az Országgyûlés az év közepén el is fogadott. E módosítással a központosított illetményszámfejtés jogszerûvé vált, mert törvény mondja ki, hogy a költségvetési szerveknél az illetményszámfejtés milyen célból mûködik, és e feladatot az említett szerv *„jogszabályban e feladatra kijelölt szerv útján”* látja el, továbbá felsorolja azokat az adatfajtákat, amelyeket az illetményszámfejtéshez kezelni lehet.

Megkezdõdött a közszférában dolgozókra vonatkozó törvények módosításának elõkészítése is. Az igazságügy-miniszter levelében arról is tájékoztatta a biztost, hogy *„az illetményszámfejtés részére történõ adattovábbítás törvényes feltételeinek biztosításához szükséges rendelkezések beépítésre kerültek a köztisztviselõk jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény folyamatban lévõ módosításába. Egyéb, a közszférára vonatkozó törvény tekintetében pedig a kérdés akkor kerül rendezésre, ha e törvények valamely okból módosításra kerülnek”*.

Az ügy lezárásaként a Független Rendõr Szakszervezet fõtitkárának küldött levelében az adatvédelmi biztos április elején a következõket írta:

„Mint azt már a március közepén kiadott közleményemben jeleztem, abban bízom, hogy a jogellenes állapot megszûnik. A fentiekben említett törvénymódosításokkal ugyanis teljes körûen szabályozottá, és ezzel jogszerûvé válhatnának az illetményszámfejtéshez kapcsolódó adatkezelések, adatfeldolgozások, továbbá ezen új szabályozások biztosítanák a közszférában dolgozó sok tízezer állampolgár információs jogainak érvényesülését.”

A helyzet rendezõdésére utal a PM közigazgatási államtitkárának az év közepén küldött levele, amelyben felajánlotta, hogy a központosított illetményszámfejtési rendszer bevezetése kapcsán létrehozandó — a részletes szabályokat tartalmazó rendelettervezet kidolgozását és a programrendszer készítését segítõ, a rendszer mûködésének tapasztalatait elemzõ — szakmai munkabizottságban az adatvédelmi biztos vezetõ munkatársa vegyen részt. Az állampolgári jogok országgyûlési biztosa — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — a felkínált lehetõséget elfogadó levelében ezt írta:

„Magam is fontosnak tartom, hogy — az adatvédelmi biztos javaslatai figyelembevételével módosított államháztartási törvénnyel jogszerûvé vált — központosított illetményszámfejtési rendszer széles körû bevezetését segítõ jogszabályok, döntések elõkészítése során az adatvédelmi elõírások érvényesüljenek.” (558/K/2001)

A 2001. évi népszámlálás

A beszámolási idõszakban az adatvédelmi biztos és munkatársai tevékenységének középpontjában a 2001. évi népszámlálás teljes folyamatának figyelemmel kísérése, és az írásos beadványokban vagy telefonon az összeírással kapcsolatban megfogalmazott kérdések megválaszolása, kivizsgálása állt. Az adatvédelmi biztos és irodájának munkatársai népszámlálással összefüggésben rendszeres megbeszéléseket folytattak a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) illetékes vezetõivel, munkatársaival, kivizsgálták, megválaszolták a beadványokat, több helyszínen figyelemmel kísérték az összeírással kapcsolatos különbözõ munkafolyamatokat, az így szerzett tapasztalatokról folyamatosan tájékoztatták a KSH illetékeseit, illetve a sajtón keresztül a közvéleményt. *(61/H/2001)*

A népszámlálással kapcsolatos tevékenység kiemelendõ állomásai, illetve a legfontosabb megállapításai az alábbiak:

— Az adatvédelmi biztos 2001. január 19-én közleményben adott tájékoztatást arról, hogy *„állampolgári indítványok alapján … a Központi Statisztikai Hivatal vezetõivel egyeztetéseket folytatott a 2001. évi népszámlálás magánéletvédelmi követelményeirõl”*. A közlemény kiemelte, hogy *„a népszámlálás során a KSH fizikai és jogi biztosítékokat köteles nyújtani arra, hogy a nemzetiséggel, anyanyelvvel, vallással kapcsolatos kérdésekre adott válaszok alapján a válaszadók ne legyenek azonosíthatóak. [...] A KSH elnöke az adatvédelmi biztossal folytatott egyeztetést követõen a számlálóbiztosoknak szóló utasítását úgy módosította, hogy a kérdõívek utca, házszám, emelet, ajtó rovatait (részletes címmegjelölést) üresen kell hagyni.”*

A közlemény végezetül leszögezte, hogy *„tekintettel arra, hogy mindannyiunkat megszámolnak, és ez a személyes adatok védelmét mélyen érinti, és hogy az adatvédelmi törvény hatálybalépése óta elõször kerül sor országos népszámlálásra, az adatvédelmi biztos a rendelkezésére álló korlátozott eszközökkel az egész folyamatot figyelemmel kíséri, és a tapasztaltakról a társadalmat szükség szerint tájékoztatni fogja.”*

— Február elején beszereztük a KSH-tól azokat a népszámlálással kapcsolatban készült — adatvédelmi kérdéseket érintõ — dokumentumokat, amelyek a kérdõívek feldolgozásának útját, a manuális és számítógépes feldolgozás menetét és ütemezését mutatják be, illetve a feldolgozás adatvédelmi követelményeit határozzák meg.

E dokumentumok elemzése alapján az adatvédelmi biztos meghatározta a népszámlálás figyelemmel kísérését biztosító feladatokat. A következõ hetekben néhány önkormányzatnál vizsgáltuk a címjegyzékek, illetve a kérdõívek továbbításának módját, az adatbiztonsági követelmények érvényesítését, valamint a KSH-nál tájékozódtunk egyrészt a kódolási munkafázisról [kik, milyen adatokat, és hogyan kódolnak (ellenõriznek), e munkafolyamatot hol fogják végezni, milyen szabályozás készült erre (útmutató, szerzõdés stb.), mit jelent a gyûjtõívek összesítõ sorának rögzítése stb.], másrészt arról, hogy miképpen fog történni a kérdõívek végsõ feldolgozása és megsemmisítése.

— Február és március hónapokban az adatvédelmi biztos folyamatosan megválaszolta az összeírással kapcsolatban érkezett 21 írásos beadványt. Január közepétõl az Adatvédelmi Biztos Irodája (ABI) munkatársai igyekeztek érdemi tájékoztatást nyújtani annak a több száz telefonon érdeklõdõnek, akiknek jelentõs része olyan kérdéseket is megfogalmazott, amelyek nem kapcsolódtak szorosan a népszámlálás adatvédelmi vonatkozásaihoz. Például: mit kell tenni, ha nincs bizalmuk a számlálóbiztos iránt.

Az írásos beadványok többsége az összeírt személyek azonosíthatóságával, a különleges adatok gyûjtésével, az adatszolgáltatás kötelezõ jellegével, illetve a felvett adatok további felhasználhatóságával foglalkozott, de voltak olyanok is, amelyek az adatvédelmi biztos tevékenységét kritizálták. Néhány részlet az adatvédelmi biztos válaszleveleibõl:

„Amint az a fentiekbõl kitûnik, a különleges adatokra vonatkozó kérdésekre nem kötelezõ válaszolni, de az adatgyûjtés anonimitásának biztosítása érdekében hivatali lehetõségeim korlátain belül a lehetséges lépéseket megtettem.

A népszámlálási célú adatgyûjtés adatvédelmi vonatkozásaival kapcsolatban többször konzultáltam a Központi Statisztikai Hivatal elnökével, akivel — a polgárok kétségeit és aggodalmait eloszlatandó — abban állapodtam meg, hogy a KSH elnöke a számlálóbiztosoknak szóló utasítását úgy módosította, hogy a kérdõívek utca, házszám, emelet, ajtó rovatait (részletes címmegjelölést) üresen kell hagyni. Ezt természetesen mindenkinek — így Önnek is — jogában áll ellenõrizni. Mindemellett a rendelkezésemre álló eszközökkel az egész folyamatot figyelemmel kísérem, és a tapasztaltakról a társadalmat szükség szerint tájékoztatni fogom.

Kérem, hogy a tragikus történelmi elõzmények ellenére tekintsen bizalommal az adatgyûjtésre és az adatgyûjtõkre, azonban amennyiben további kérdése vagy panasza van, forduljon hivatalomhoz ismét bizalommal." (24/A/2001)

„Sem a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény (Stt.), sem a 2001. évi népszámlálásról szóló 1999. évi CVIII. törvény nem teszi kötelezõvé az adatszolgáltatásra kötelezett számára azt, hogy lakásába a számlálóbiztost bebocsássa.

A lakásra vonatkozó kérdéseket a lakáskérdõív tartalmazza, ebben nem szerepel az, hogy az adatszolgáltató iratokkal volna köteles az adatok valódiságát igazolni.

Törvény nem rendelkezik arról, hogy mindenki köteles lenne személyesen adatot szolgáltatni, ennélfogva lehetséges az, hogy a családtagok egymásról szolgáltassanak adatot. Ez alól kivételt jelentenek a vallásra, nemzetiségre és fogyatékosságra vonatkozó kérdések, melyekre — különleges adatok lévén — nem kötelezõ a válaszadás, így mindenki belátása szerint eldöntheti, hogy erre vonatkozóan szolgáltat-e adatot saját magáról.

Az adatszolgáltatásra kötelezettnek joga van arra, hogy maga töltse ki a kérdõívet, és azt a polgármesteri hivatalban leadja, vagy a kérdezõbiztossal egyeztetett idõpontban neki átadja. A vallásra vonatkozó adatszolgáltatással kapcsolatos kérdésére az adatot feldolgozó és összesítõ Központi Statisztikai Hivataltól kaphat feleletet. Ami az ügy adatvédelmi vonatkozását illeti, információs önrendelkezési joga birtokában mindenki szabadon nyilatkozhat vagy tartózkodhat a hitére vonatkozó adatszolgáltatástól. Nem látom akadályát annak, hogy kiskorú ebben a kérdésben teljes cselekvõképessége hiányában is nyilatkozzék, ha a jogairól tájékoztatták. A cselekvõképtelen, akaratnyilvánításra képtelen gyermek helyett a szülõ teheti meg a nyilatkozatot. Amennyiben a szülõk között a nyilatkozat tartalmát illetõen nézeteltérés van, azt a megoldást javaslom, hogy ne töltsék ki a gyermek vallására vonatkozó rovatot. A vallásos meggyõzõdésre irányuló kérdést a KSH személyazonosításra alkalmatlan módon köteles feldolgozni.

A népszámlálásról szóló törvény 3. §-ának (3) bekezdése kimondja, hogy a népszámlálás során gyûjtött adatok kizárólag statisztikai célra használhatók fel. Az Stt. elõírja, hogy egyedi adat csak statisztikai célra használható, mással csak akkor közölhetõ, és abban az esetben adható át, valamint hozható nyilvánosságra, ha ehhez az adatszolgáltató elõzetesen írásban hozzájárult. Ez a korlátozás nem vonatkozik az azonos szerven belül statisztikai tevékenységet végzõ személyek egymás közötti adatközlésére [18. § (1) bekezdés].

A hivatalos statisztikai szolgálathoz tartozó szerv a program végrehajtásából rendelkezésre álló adatokat a hivatalos statisztikai szolgálathoz tartozó másik szervnek — annak feladatai ellátásához — kívánságára köteles továbbítani (adatátadás). Az adatigénylés és adatátadás — a (4) bekezdésben foglalt kivétellel — egyedi adatra nem vonatkozhat [21. § (1) bekezdés].

A számlálóbiztos számlálói igazolványával és személyazonosító igazolványával együttesen igazolja magát, amint arról egyébként a média is tájékoztatta a közvéleményt." (90/A/2001)

„Tekintve, hogy a kérdõíveken nem szerepel a megkérdezett neve, csak a lakcím kódja — melyet a feldolgozás során a lakcímlistával együtt az ívektõl elkülönítenek, majd megsemmisítenek —, a kapcsolat az érintettel nem állítható helyre, így az nem tekinthetõ személyes adatnak.

A törvény felhatalmazása alapján a Központi Statisztikai Hivatal állította össze az íveket, melyek tartalma — tekintettel az anonimitásra — nem sért törvényt.

A 2001. évi népszámlálásról szóló törvény 3. § (3) bekezdése a fentiek mellett kimondja azt is, hogy a népszámlálás során gyûjtött adatok kizárólag statisztikai célra használhatók. (95/A/2001)

Az adatgyûjtéshez a Központi Statisztikai Hivatal címlistát készített, melyen név nem található, de a lakás azonosítása és az adatgyûjtés biztonsága érdekében a cím mellett úgynevezett címkód szerepel, melyet rávezetnek az összeíró ívekre. Ezt a listát és a címkódot az adatok feldolgozásához nem használják fel, azokat az egyedi adatokkal nem kapcsolják össze, és az adatalany azonosíthatóságát nem teszik lehetõvé. […]

Amint az a fentiekbõl és a hivatkozott törvények további rendelkezéseibõl megállapítható, a Központi Statisztikai Hivatal feladatai ellátása körében jogosult természetes személyek egyedi azonosítására is alkalmas személyes adatát gyûjteni, de azokból a személy azonosítását nem végezheti el, és adatbázisából egyedi adatot, mely által az érintett természetes személy azonosíthatóvá válhat, semmilyen szerv vagy személy megkeresésére nem adhat ki. A fenti törvények mellett a büntetõ törvénykönyv — azzal, hogy büntetni rendeli a jogosulatlan adatkezelést (Btk. 177/A. §) — védi a polgárok személyes adatai védelméhez fûzõdõ jogait." (102/A/2001)

„Az egészségi állapotra, anyanyelvre, nemzetiségre és vallásra vonatkozó kérdésekre — amint azt Ön is tudja — a 2001. évi népszámlálásról szóló 1999. évi CVIII. törvény 3. § (2) bekezdése alapján nem volt kötelezõ válaszolni. A kérdõíven mind az egyéni kitöltõk, mind a számlálóbiztosok figyelmének felhívása érdekében e kérdéscsoport elõtt — a kérdések betûméretét jelentõsen meghaladó — nagy betûkkel a következõ tájékoztatás áll: »A következõ kérdésekre az adatszolgáltatás nem kötelezõ!« Ez a figyelmeztetés formájában és tartalmában is megfelel az adatgyûjtés törvényességének biztosítására. Ezért — noha az összeírással kapcsolatos tájékoztatás hiányosságait magam is tapasztaltam — indítványa alapján nem látom szükségét vizsgálat lefolytatásának." (119/A/2001)

„Biztosítom Képviselõ Urat arról, hogy a rendelkezésemre álló eszközökkel az egész folyamatot — az adatgyûjtést és a feldolgozást is — figyelemmel kísérem, és a tapasztaltakról a társadalmat szükség szerint tájékoztatni fogom. […]

Kérem Képviselõ Urat, hogy az Önhöz forduló polgárokat nyugtassa meg, hogy nem kerülnek hátrányos helyzetbe, mivel a fenti törvények, valamint a büntetõ törvénykönyv is védi jogaikat." (126/A/2001)

„Tekintettel arra, hogy az egészségi állapotra, vallásra, nemzetiségre vonatkozó adat különleges adatnak minõsül, melyet a jog fokozott védelemben részesít, az Stt. ezen adatok gyûjtését csak személyazonosításra alkalmatlan módon teszi lehetõvé. Ez a szabály volt a népszámlálás „anonimitásának" legfõbb oka, hiszen — noha nem kötelezõ jelleggel — szerepeltek az adatlapon a fenti különleges adatokra vonatkozó kérdések. A munkahelyre és munkáltatóra vonatkozó adatszolgáltatást is a fent hivatkozott törvény írja elõ." (135/A/2001)

„Sajnálattal vettem levelét, melyben az alkotmány és más jogszabályok alapján végzett tevékenységemmel kapcsolatos nemtetszését fejezi ki. A levelében foglaltakra válaszul az alábbiakról tájékoztatom:

Adatvédelmi biztosként törvényes kötelességem, hogy a személyes adatok védelmével kapcsolatos — hivatalomhoz érkezõ — indítványokat kivizsgáljam, valamint az is, hogy az adatkezelést érintõ jogszabályokat — amennyiben a jogalkotó megküldi — az adatvédelem alkotmányos elvének szempontjából ellenõrizzem. Az országgyûlési biztos az alkotmányos intézményrendszerben elfoglalt helyébõl fakadóan nem jogalkotó; akár eseti ügyben, akár jogszabály véleményezése során kialakított állásfoglalása ajánlás, mely nem kötelezõ a címzettre nézve.

A statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. és a 2001. évi népszámlálásról szóló 1999. évi CVIII. törvényt az Országgyûlés alkotta. E törvények rendelkeznek arról, hogy a statisztikai célú adatgyûjtés során milyen adatokat és milyen feltételek mellett lehet gyûjteni. A statisztikáról szóló törvény 8. § (3) bekezdése elõírja, hogy természetes személytõl személyes adatára vonatkozó kötelezõ adatszolgáltatást csak törvény rendelhet el. E törvény egyben feljogosítja a Központi Statisztikai Hivatalt arra, hogy természetes személyekrõl személyazonosításra alkalmas módon gyûjtsön adatot.

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény a magánélet meghatározott körére vonatkozó adatok — például vallás, nemzeti, nemzetiségi hovatartozás, egészségi állapot — kezelését szigorúbb feltételhez köti: ezeket az adatokat törvény elrendelésén kívül csak az érintett írásbeli hozzájárulása alapján lehet kezelni.

E szabályozás elvei alapján rendelkezik úgy a már hivatkozott statisztikáról szóló törvény 8. § (4) bekezdése, hogy az érintett faji eredetére, nemzeti, nemzetiségi, etnikai hovatartozására, politikai véleményére vagy pártállására, vallásos vagy más meggyõzõdésére vonatkozó adat csak személyazonosításra alkalmatlan módon és az érintett természetes személy önkéntes adatszolgáltatása alapján gyûjthetõ.

A 2001. évi népszámlálásról szóló 1999. évi CVIII. törvény természetes személyekre vonatkozóan az alábbi adatkörökre rendeli el az adatgyûjtést:

2. § a) nem, születési idõpont, lakóhely, családi állapot, családi állás, termékenység, iskolába járás, iskolai végzettség, személyek és háztartások megélhetési forrása, foglalkozás, munkáltató és munkahely, közlekedés, utazás, egészségi állapot, állampolgárság, vallás, nemzetiség, anyanyelv, nyelvismeret, a lakáshasználat jogcíme, üdülõtulajdon; [...].

3. § (1) Az adatszolgáltatás — a (2) bekezdésben felsorolt kérdések kivételével — kötelezõ. Az adatszolgáltatók kötelesek a népszámlálás körébe tartozó adatokat a valóságnak megfelelõen, az 1. §-ban meghatározott idõszakban megadni.

(2) Az adatszolgáltatás az egészségi állapotra, a vallásra, az anyanyelvre és a nemzetiségre vonatkozóan önkéntes.

A Központi Statisztikai Hivatal állította össze a kérdõívet, melynek során a fenti szabályokra tekintettel kellett lennie. Az Ön által nehezményezett helyzet — mely szerint neve nem szerepel a kérdõíven — a fent hivatkozott törvények alapján állt elõ, abban nekem közvetlen szerepem nem volt." (177/A/2001)

— Február 20-án az adatvédelmi biztos levélben arról tájékoztatta a KSH elnökét, hogy:

„A KSH, illetve az önkormányzatok illetékeseinek sajtónyilatkozatai, valamint munkatársaim tapasztalatai arra utalnak, hogy — függetlenül a hivatalomhoz az elmúlt hónapban fõként telefonon és kisebb hányadában írásban érkezett több száz észrevételtõl, kifogástól, kritikai megjegyzéstõl — összességében kedvezõ tapasztalatokkal zajlik hazánkban a 2001. évi népszámlálás.

Az Önnel és munkatársaival folytatott megbeszélésen megfogalmazott adatvédelmi aggályok kezelésére kialakított, az érintettek azonosítását nehezítõ megoldás, valamint az adatvédelmi követelmények maradéktalan betartását, illetve azok ellenõrzését kilátásba helyezõ nyilatkozataink is hozzájárulhattak ahhoz, hogy a több új elemmel is rendelkezõ népszámlálás adatfelvételi szakasza sikeresen lezárul. Néhány — a sajtóban is nyilvánosságot kapott — félreértés ellenére minden jel szerint túljutottunk az elsõ nehézségeken: a kérdõívek tartalmi kritikáján, a személyes

adatok számláló biztosok általi megismerését kifogásoló észrevételeken és a népszámlálással szembeni bizalmatlanságon.”

E levélben a biztos arra kérte az elnököt, hogy az alábbi intézkedések megtételével segítse az adatvédelmi követelmények érvényesülését:

= miután az adatvédelmi törvény szerint olyan technikai és szervezési intézkedéseket kell tenni, amelyek biztosítják az adatok védelmét a jogosulatlan hozzáférés, a megváltoztatás, a nyilvánosságra hozás vagy a sérülés ellen, továbbá az adatfeldolgozókat be kell jelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba, azt javasolta, hogy a kódolást csak a KSH megyei igazgatóságain végezzék, ahol a törvényi követelmények érvényesíthetõk;

= a kérdõívek szkennelt képeit az azonosító jelektõl megfosztottan, és az érzékeny adatokat tartalmazó oldalak nélkül indokolt tárolni;

= mivel a kérdõívek szkennelését, majd az adatok felismerését, a hibák javítását — a KSH munkatársainak felügyeletével, közremûködésével — a Bull Magyarország Kft. képviselõi az Állami Nyomda telephelyén végzik, a tevékenysége megkezdése elõtt a Bull Magyarország Kft.-t mint adatfeldolgozót — az adatvédelmi törvény elõírásai szerint — be kell jelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba.

— Március második felében a népszámlással kapcsolatos — adatvédelmi szempontból is figyelemre méltó — újabb tevékenységek indultak: az önkormányzatoktól beérkezett dokumentumok alapján a KSH megyei igazgatóságain megkezdték a kérdõívek feldolgozását: a címjegyzékek javítását, a kérdõívek kódolását és azok ellenõrzését.

A februárban megfogalmazott terveinknek megfelelõen a KSH Budapest és Pest Megyei, valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Területi Igazgatóságain elõzetes bejelentés nélkül ellenõrzést hajtottunk végre, amely kiterjedt:

= a fent említett munkafolyamatokat végzõ személyek kiválasztásának és megbízásának körülményeire;

= a tevékenységek végzésének körülményeire (hol, milyen biztonsági garanciák mellett végzik a feldolgozást);

= az érdemi munkafolyamatok vizsgálatára (a kódolás, a kérdõívek fogadásának, kiadásának, visszavételének és a központi feldolgozásra továbbításának áttekintésére);

= a dokumentumok védelmét szolgáló intézkedések ellenõrzésére.

Az ellenõrzések azt igazolták, hogy az adatvédelmi biztos kérésére is figyelemmel, az adatvédelmi és adatbiztonsági követelményeknek megfelelõen folyik a feldolgozó munka.

— Április elején — két héttel a feldolgozás kezdete elõtt — az adatvédelmi biztos munkatársai megtekintették a kérdõívek feldolgozásának helyszínét, az Állami Nyomda Rt. szigorúan õrzött, védett telephelyét, és elõzetesen tájékozódtak az adatvédelmet, adatbiztonságot szolgáló intézkedésekrõl.

— Május hónapban egyes érintettek, köztisztviselõk, állami vezetõk és politikusok megnyilatkozásai, továbbá két országgyûlési képviselõ — adatvédelmi biztosi vizsgálatot igénylõ — beadványa is arra utaltak, hogy az Országos Rendõr-fõkapitányság (ORFK) Köztársasági Õrezrede munkatársainak szerepvállalása a 2001. évi népszámlálásban érintheti a személyes adatok védelméhez fûzõdõ alkotmányos jogok érvényesülését.

A személyes adatok védelme érvényesülésének figyelemmel kísérésével kapcsolatos törvényi kötelezettsége alapján ezért az adatvédelmi biztos úgy döntött, hogy a népszámlálással összefüggésben év eleje óta folyó, a számlálóbiztosok képzésétõl a kérdõívek feldolgozásának befejezéséig tartó adatvédelmi biztosi vizsgálat a Köztársasági Õrezred munkatársainak tevékenységére is kiterjed. (A vizsgálatról *A Belügyminisztérium és központi adatkezelõ szervezete* címû fejezetrészben számolunk be.)

„Az ORFK Köztársasági Õrezred közremûködéséről a népszámlálásban” címû állásfoglalásában az adatvédelmi biztos e vizsgálat tapasztalatait és megállapításait június 1-jén így összegezte:

„1. Mindezek és az adatvédelmi biztos munkatársainak helyszíni vizsgálatai alapján nem merült fel adat arra, hogy az ORFK Köztársasági Õrezredének a belügyminiszter utasítására számlálóbiztosként tevékenykedõ tisztjei a számlálóbiztosként szükségképpen megszerzett adatokat jogosulatlanul felhasználták volna. Különös gondot kell fordítani arra — ez a rendõrség vezetõinek felelõssége —, hogy ez a jövõben se történjen meg.

2. A népszámlálásra irányadó jogszabályok jelenleg nem zárják ki sem a rendõröket, sem más rendvédelmi szerv tagjait a népszámlálásban számlálóbiztosként való közremûködésbõl. Arra azonban törvényi felhatalmazás nélkül nincs joguk, hogy a népszámlálásban szervezetten és irányítottan vegyenek részt, ez ugyanis a KSH, illetõleg a jegyzõ hatás- és feladatkörét sérti.

3. A 2/2001. (BK 1.) BM utasítás az érintett önkormányzatok jegyzõinek hatáskörét jogszabálysértõ módon vonta el azzal, hogy az általuk kijelölendõ számlálóbiztos helyébe „saját számlálóbiztost” állított, ezzel önmagában veszélyeztette több ezer állampolgár személyes adatainak védelméhez fûzõdõ jogát.

4. A védett személyek összeírására alkalmazott eljárás nem tekinthetõ egyébként sem az érintettek információs jogai alkotmányosan indokolt korlátozásának, mert a védelem szempontját másként is érvényre lehetett volna juttatni

(pl. önkitöltés, a védett személyek lakóhelyeinek — hasonlóan az intézményi körzetekhez — önálló körzetbe szervezése).

5. A következõ népszámlálás jogalkotási megalapozása során a mostani tapasztalatokat hasznosítani szükséges. A törvénynek garantálnia kell az érintettek információs jogait, ennek keretében indokolt a rendészeti szerveket távol tartani a számlálóbiztosi tevékenységtõl. A speciális népszámlálási feladatokat (pl. a laktanyákban, fogdákban, közösségi szállásokon történõ összeírást) indokolt törvényben szabályozni.”

— November 8-án — az adatvédelmi biztos jogkörében is eljárva — az állampolgári jogok országgyûlési biztosa felkereste a feldolgozás helyszínét. A jelen lévõ szakemberek tájékoztatást adtak a népszámlálás általános tapasztalatairól, az összeírás újdonságaiból származó gondokról és azok megoldásáról, a kérdõívek feldolgozásának menetérõl, a KSH munkatársai és a feldolgozást végzõ, illetve abban közremûködõ szakemberek közötti munkamegosztásról. Az országgyûlési biztos megtekintette a feldolgozás helyszínén a kérdõívek megsemmisítésének munkafolyamatát is.

A „Millenniumi Országjáró” ügy

Az adatvédelmi biztos hivatalához május 24-étõl érkeztek olyan írásos beadványok és telefonos kérdések, amelyekben az állampolgárok — a nevükre és címükre postán érkezett Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin (a továbbiakban: Országjáró) kapcsán — arról érdeklõdtek, hogy az Országjáró kiadója, a Miniszterelnöki Hivatal Országimázs Központja hogyan jutott név- és lakcímadatukhoz, illetve adataikat jogszerûen használta-e fel. Többen arra is választ vártak, hogy miképpen kerülhetik el a kiadvány jövõbeli névre szóló postázását. Egyesek azt kifogásolták, hogy a magazin postázásáról úgy mondhatnak le, ha — nevük és címük feltüntetésével — nyílt levelezõlapon, egy ismeretlen postafiókra *„lemondó nyilatkozat”-ot* küldenek.

A beadványok alapján az adatvédelmi biztos vizsgálatot folytatott annak megállapítására, hogy az Országjáró postázásában közremûködõ szervezetek — a személyes adatok kezelése során — a hatályos jogszabályok elõírásainak megfelelõen végezték-e tevékenységüket. A vizsgálat megállapításait ajánlásban rögzítette. (Az ajánlás teljes szövege a Mellékletekben olvasható.)

A vizsgált ügyben egyrészt három és fél millió polgár név- és lakcímadatának, másrészt néhány száz polgár — a magazin jövõbeli postázását lemondó szándékát jelzõ — adatának gyûjtésére, tárolására, továbbítására, feldolgozására és törlésére került sor. A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) értelmezõ rendelkezése szerint a Belügyminisztérium (BM) Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (a továbbiakban: Központi Hivatal) és az Országimázs Központ adatkezelõként, míg a Posta adatfeldolgozóként vett részt az Országjáró — polgárok meghatározott köréhez történõ — eljuttatásában.

Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) elõírásai feljogosítják a Központi Hivatalt arra, hogy jogi személy kérelmére — jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében — a törvényben meghatározott feltételekkel és korlátok között, a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén név- és lakcímadatokat szolgáltasson. A Miniszterelnöki Hivatal, illetve az annak szervezeti egységeként mûködõ Országimázs Központ számára viszont sem a — nyilvántartási szervezethez benyújtott — kérelemben hivatkozott, sem más jogszabály nem ír elõ olyan feladatot, például tájékoztatási tevékenységet, amelyhez magyar állampolgárok adatait tartalmazó adatbázisra van szükség.

A biztos úgy ítélte meg, hogy a vonatkozó törvényi elõírások alapján a Központi Hivatalnak a kérelem teljesítését meg kellett volna tagadnia. Elsõsorban azért, mert a kérelemben megjelölt cél a kérelmezõ jogát, illetve jogos érdekét nem érinti, illetve az adattal érintett polgár személyiségi jogát sérti. A kérelemben nem jelöltek meg olyan jogalapot, amely bizonyítja azt a — felhasználási célnak alapot adó — kapcsolatot, amely az Országimázs Központ és az érintett polgárok között fennáll, vagy fennállt. A kérelem teljesítését azért is meg kellett volna tagadni, mert az Országimázs Központnak nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy polgárok név- és lakcímadatait kezelje. A kérelemben hivatkozott, a magyar állampolgárok millióit érintõ *„tájékoztatási tevékenység”*-gel összefüggésben személyes adatok kezelésére törvény egyetlen állami szervezetnek sem ad konkrét felhatalmazást.

Az Avtv. szabályai szerint személyes adat csak akkor kezelhetõ, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elõírja. Az Nytv.-ben pedig meghatározott adatfajtára és adatkezelõre együttesen kell megállapítani a személyes adatok kezelésének lehetõségét. További fontos követelmény, hogy csak olyan személyes adatot lehet törvényben meghatározott célból — a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig — kezelni, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas.

A biztos a vizsgálat összegzéseként megállapította, hogy *„egyrészt az Országimázs Központ — a Miniszterelnöki Hivatal jogszabályokban meghatározott feladatain túlterjeszkedve — megfelelõ jogi felhatalmazás nélkül igényelte több millió polgár név- és lakcímadatát a Központi Hivataltól, másrészt a Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázása kapcsán több jogellenes adatkezelésre és egyéb jogsértésre került sor, és ezzel sérült a polgárok személyes adatok védelméhez fûzõdõ alkotmányos joga.*

— A BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal — az adatszolgáltatási kérelem téves elbírálása miatt — jogellenesen továbbította több mint három és fél millió polgár név- és lakcímadatát a Miniszterelnöki Hivatal Országimázs Központjának.

— A Miniszterelnöki Hivatal Országimázs Központja jogellenesen tárolta és továbbította több mint három és fél millió polgár név- és lakcímadatát, és jogellenesen gyûjtötte, tárolta és továbbította a lemondási szándékukról nyilatkozó polgárok adatait.

— Az Országimázs Központ a törvényi elõírás ellenére nem jelentette be az adatvédelmi nyilvántartásba az Országjáró postázásával összefüggõ adatkezelést és adatfeldolgozást.”

Az adatvédelmi biztos 2001. június 26-án küldte meg ajánlását a belügyminiszternek, a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ miniszternek, valamint a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal vezetõjének:

„Figyelemmel arra, hogy a Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázásával összefüggõ adatkezelések során sérült a polgárok személyes adatának védelméhez fûzõdõ joga, a további és jövõbeli jogsértések elkerülése érdekében az alábbi ajánlást teszem:

— Felszólítom a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal vezetõjét, hogy a szervezet rendeltetésszerû mûködésével biztosítsa az alkotmányos alapjogok védelmét. Az adatszolgáltatási kérelmek elbírálásakor körültekintõen járjanak el, vegyék figyelembe, hogy — a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén is — állami szerveknek csak olyan feladat ellátásához adható ki személyes adat, amely jogszabályban pontosan meg van határozva, de akkor is csak abban az esetben, ha az igényelt adatok kezelésére a kérelmezõ szervezetet — adatfajtákat és az adatkezelõt is nevesítõ — törvény jogosítja fel.

— Felkérem a belügyminisztert és a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ minisztert, hogy:

- *a Millenniumi Országjáró postázásával összefüggõ jogellenes adatkezelésekkel kapcsolatban folytassanak vizsgálatot a fegyelmi vagy egyéb felelõsség megállapítására;*
- *gondoskodjanak a lemondó nyilatkozatok, illetve az azokról készült adatállományok megsemmisítésérõl.*

— Felkérem a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ minisztert, hogy a jövõben a közérdekû információk terjesztésére olyan megoldást válasszon, amely garantálja a személyes adatok védelméhez fûzõdõ alkotmányos alapjog maradéktalan érvényesülését. A jelenlegi jogi szabályozás szerint állami szervek tájékoztató anyagokat névre szólóan azoknak küldhetnek, akik azt — nevük és lakcímük megadásával — kérik. Ugyanakkor a név- és lakcím nélküli terjesztés az információs önrendelkezési jogot nem sérti.

— Felhívom az állampolgárok figyelmét arra, hogy — személyesen vagy meghatalmazott képviselõjük útján, továbbá ajánlott levélben a lakó- vagy tartózkodási hely szerint illetékes helyi nyilvántartási szervnél (a jegyzõnél) vagy a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalánál elõterjesztett — korlátozó nyilatkozattal jogosult megtiltani a róla nyilvántartott adatok kiadását. Ezzel a nyilatkozattal megakadályozható, hogy személyes adataikat kutatás vagy közvetlen üzletszerzés céljából továbbítsák, illetve törvényben fel nem jogosított szervek és személyek felhasználhassák.”

Az adatvédelmi biztos ajánlására, illetve az ajánlás azon pontjaira, amelyekben az adatkezelõket, vagy felügyeleti szerveiket intézkedés megtételére szólította fel, illetve kérte fel, az érintettek az alábbiak szerint reagáltak:

— A BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal vezetõje — július 16-án kelt és kézbesített — levelében leszögezte, hogy *„a Központi Hivatal az adatigénylés elbírálása, illetõleg az adatszolgáltatás biztosítása során a hatályos jogszabályokat megtartotta, az adatok átadásával a polgárok alkotmányos alapjogát nem sértette.”*

E véleményét azzal támasztotta alá, hogy:

- *az Nytv. 19. § (1) bekezdés a) pontja értelmében „a polgár név- és lakcímadatát bármely [...] jogi személy [...] jogosult igényelni — a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása mellett — jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében”;*
- *bár a hatályos jogszabályok azt nem határozzák meg teljes körûen, hogy „mely eset(ek)ben alapozza meg a kérelmezõ joga vagy jogos érdeke az adatszolgáltatási kérelmet”, és a „különbözõ szervezetek feladatait, illetõleg jogállását megállapító [...] törvények általában kellõ részletességgel szabályozzák az érintett szervezet adatkezelési jogosultságát”, továbbá „az Nytv. nem definiálja, hogy mely jogok érvényesítése céljából biztosítható adatszolgáltatás”, „azonban, ha valamely [...] jogi személy, [...] jogi*

helyzetét, jogszabályban megállapított feladatait érinti az adatszolgáltatási igény, a jogos érdek nem vitatható”;

= *az Országimázs Központ „jogos érdeken alapuló adatszolgáltatási igényét a Miniszterelnöki Hivatalról szóló 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet 5. és 11. §-ában (lásd késõbb) konkrétan megfogalmazott feladatok — álláspontunk szerint — megalapozzák”;*

= *az idézett kormányrendelet „1. §-ában (lásd késõbb) foglaltakra figyelemmel, illetõleg arra, hogy a polgár és az államigazgatás szervezeti rendszerében a miniszterelnök munkaszervezeteként mûködõ Hivatal közötti kapcsolat nem vitatható, a jogos érdek megalapozott”, így igazoltnak tekinthetõ az a tény, illetõleg esemény, amelynek igazolását az Nytv. végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 25. § (1) bekezdése (lásd késõbb) megköveteli;*

= *„az adatszolgáltatásról szóló engedély kizárólag ezt a jogos érdeket és célhoz kötöttséget rögzítette.”*

— A belügyminiszter — július 31-én kelt és augusztus 1-jén kézbesített — levelében úgy ítélte meg, hogy a *„Miniszterelnöki Hivatal nevében és képviseletében eljáró Országimázs Központ […] az adatkezelés célját és jogalapját megjelölve jogosan igényelt név- és lakcímadatokat a Központi Hivataltól, aki ez alapján jogosan nyújtotta a kért adatszolgáltatást. Mindezek alapján további vizsgálat elrendelése nem indokolt.”*

Álláspontját — az Nytv. céljának és a nyilvántartásból történõ adatszolgáltatás fõbb elveinek rövid ismertetése után — azzal támasztotta alá, hogy:

= az Nytv. *„20. §-a értelmében a polgár név- és lakcímadatáról — függetlenül attól, hogy élt-e adatai letiltásának jogával — jogi személynek adatszolgáltatás akkor is teljesíthetõ, ha azt a polgárral szemben igazolt kötelezettsége teljesítése érdekében kéri”.*

A Miniszterelnöki Hivatal polgárokkal szembeni kötelezettségét igazolják az alábbi jogszabályi elõírások:

= a Miniszterelnöki Hivatalról szóló 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet 5. § *o)* pontja értelmében a Hivatal *„[…] kialakítja és összehangolja a Kormány kommunikációs stratégiáját, ellátja a miniszterelnök munkájával és a Kormány testületi mûködésével kapcsolatos egyéb tájékoztatási tevékenységet, felelõs Magyarország külföldi országképének formálásáért”;*

= e kormányrendelet 11. §-a értelmében a Hivatal a *„Miniszterelnökség”* költségvetési fejezettel kapcsolatban *„ellátja azokat a feladatokat, amelyeket jogszabályok a fejezetek irányító szervei hatáskörébe utalnak”;*

= a költségvetésrõl szóló *„2000. évi CXXXIII. törvény 1. sz. melléklete a Miniszterelnökség fejezetcím alatt célelõirányzatként jelöli meg az Országépítést és tájékoztatási feladatot.”*

Hivatkozva az adatvédelmi biztos ajánlásának azon kitételére, miszerint az Avtv.-ben foglalt rendelkezésektõl csak törvényben megengedett kivételes esetben lehet eltérni, *„de csak ha azt az adatfajtára és adatkezelõre együttesen lehet megállapítani”* azt írja a belügyminiszter: *„Véleményem szerint jelen esetet épp a törvény adja meg, amikor a 20. § (lásd késõbb) arról rendelkezik, hogy név- és lakcímadatokat jogi személy a polgárral szemben igazolt kötelezettsége teljesítése érdekében igényelhet, ebbe beleértve, hogy természetszerûleg adatkezelõvé is válik.”*

— Az állampolgári jogok országgyûlési biztosa — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — augusztus elején küldött levelében arra kérte a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ minisztert, hogy *„szíveskedjen tájékoztatni az ajánlás tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésekrõl”.* A Miniszterelnöki Hivatal helyettes államtitkára augusztus 29-én kelt levelében arról tájékoztatta a biztost, hogy a miniszter az adatvédelmi biztos ajánlását *„megvizsgáltatta és álláspontját — a törvényes határidõn belül — rögzítette. Sajnálatos módon az Önnek szóló levél postázása adminisztrációs hiba miatt elmaradt.”*

E fent említett kísérõlevéllel megküldött — július 24-i dátumú — válaszában a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ miniszter kifejtette, hogy *„az ajánlással kapcsolatban foglaltakkal nem értek egyet, álláspontom szerint az adatszolgáltatás és adatkezelés jogszerû volt, az állampolgárok információs önrendelkezési joga nem sérült.”*

Álláspontját a következõk szerint rögzítette:

= *„az adatszolgáltatásra az Nytv. 19. § (1) bekezdés a) pontja, illetõleg 20. §-a alapján, a törvény 17. § (1) bekezdése alapján benyújtott kérelem engedélyezését követõen került sor”;*

= *„a programajánló és kulturális magazinnak az állampolgárokhoz történõ eljuttatása a Miniszterelnöki Hivatal közszolgálati feladata”, amelyet a Hivatal munkájáról szóló 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet 5. § o) pontjában meghatározott feladatok alapozzák meg. „E feladatkörébe illeszkedik az általános tájékoztatási kötelezettség, amelynek egyik formája a közérdekû és közérdeklõdésre számot tartó adatokat tartalmazó lap eljuttatása az állampolgárokhoz”;*

= *az Országjáró postázásával összefüggõ adatkezelést és adatfeldolgozást azért nem jelentették be az adatvédelmi nyilvántartásba, mert „az adatkezelés a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 30. § g) pontja (lásd késõbb) szerint nem esik bejelentési kötelezettség alá.”*

Az ajánlásban megfogalmazott egyéb kérésekkel kapcsolatban azt jelezte, hogy:

„Vétkes kötelezettségszegés hiányában nem látok indokot személyes felelõsség megállapításának elrendelésére.”

„A Miniszterelnöki Hivatalhoz beérkezett lemondó nyilatkozatokat továbbítottuk a BM Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalához.”

A fentiekben ismertetett elvi álláspontjának rögzítése mellett a miniszter arról adott tájékoztatást, hogy *„a felesleges feszültség elkerülése érdekében a jövõben más formában kívánjuk megoldani az Országjáró Magazin állampolgárokhoz történõ eljuttatását. Nevezetesen: nem fogunk személyes adatokat igényelni, hanem az Nytv. 18. § (3) bekezdésében foglaltak alapján az adatokat törvény alapján kezelõ szerveket kérjük fel az Országjáró Magazin továbbítására.”*

Az adatvédelmi biztos ajánlását elutasító véleményekben közös elem, hogy egyrészt az Nytv. törvényi felhatalmazást biztosított az adatkezelésre, másrészt az Nytv. alapján az adatkérés és adatszolgáltatás jogszerû, mivel az adatkezelésre a kérelmezõ szervezet *„jogának vagy jogos érdekének érvényesítése”*, illetõleg *„a polgárral szemben igazolt kötelezettsége teljesítése”* érdekében került sor. (Nytv. 20. § *„(1) A polgárnak a 17. § (2) bekezdésének a) és b) pontjában meghatározott adatairól — függetlenül attól, hogy élt-e adatai letiltásának jogával — […] jogi személynek […] adatszolgáltatás akkor teljesíthetõ, […] ha a kérelmezõ […]*

b) jogi személy a polgárral szemben igazolt joga érvényesítése vagy kötelezettsége teljesítése érdekében kéri. Ez esetben is csak legfeljebb annyi adat szolgáltatható, amennyi a felhasználás célját még kielégíti.”)

Fontos érvként fogalmazódott meg az is, hogy a Millenniumi Országjáró postázásával kapcsolatos adatkezelések jogszerûségét a Miniszterelnöki Hivatalról szóló kormányrendelet is alátámasztja, mivel az olyan tájékoztatási feladatokat határoz meg a hivatal számára, amelyek egyrészt az adatigényléshez szükséges jogos érdeket megalapozzák, másrészt igazolják azt a kötelezettséget, amelyet a polgárokkal szemben teljesítenie kell a Miniszterelnöki Hivatalnak.

Az ajánlás megállapításai és az ügyben érintett szervezetek véleménye közötti eltérések jogértelmezési kérdéseket vetnek fel. A törvényi elõírásokat érintõ legfontosabb kérdések a következõk:

— elégséges törvényi felhatalmazást nyújt-e az Nytv. ahhoz, hogy polgárok név- és lakcímadatát az ügyben érintett három szervezet kezelje, figyelemmel arra, hogy az Avtv. 1. §-a szerint az információs önrendelkezési jog csak akkor korlátozható, ha *„azt törvény kifejezetten megengedi”*, és az *„e törvény szerint megengedett kivételt csak meghatározott adatfajtára és adatkezelõre együttesen lehet megállapítani”;*

— miközben az Nytv. 21—24. §-ai tételesen meghatározzák azokat az államigazgatási és igazságszolgáltatási szerveket, amelyek alkotmányon alapuló — e törvényben is említett, és a tevékenységükre vonatkozó törvényekben tételesen megfogalmazott — feladataik ellátása céljából jogosultak adatokat igényelni a nyilvántartásból, megfelel-e a törvényi követelményeknek, hogy a Miniszterelnöki Hivatal — kormányrendeletbõl levezetett — jogos érdeke érvényesítéséhez az Nytv. általános felhatalmazása alapján igényelje polgárok millióinak adatait;

— létezik-e a polgár és a Miniszterelnöki Hivatal között olyan tény, illetõleg esemény, amelyet a kérelmezõnek a joga vagy jogos érdeke érvényesítéséhez szükséges adat igénylésekor — az Nytv. végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet alapján — *„köteles igazolni, amely bizonyítja azt az adatfelhasználási célnak alapot adó kapcsolatot, amely az érintett polgár és közötte fennáll, vagy fennállt”;*

— megalapozzák-e a Miniszterelnöki Hivatal jogos érdeken alapuló adatszolgáltatási igényét, illetve az Országjáró postázásával kapcsolatos adatkezeléseket a 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet — válaszlevelekben — hivatkozott alábbi elõírásai:

„1. § A Miniszterelnöki Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) a miniszterelnök munkaszervezete, amely a miniszterelnök és a Kormány döntéseinek, valamint a kormányprogram célkitûzéseinek megfelelõen gondoskodik a kormányzati tevékenység stratégiai irányításáról és összhangjának biztosításáról, a döntés-elõkészítésben az összkormányzati érdekek érvényesítésérõl. A Hivatal egyúttal ellátja a Kormány testületi mûködésével kapcsolatos feladatokat.”

„5. § A Hivatal a Kormány mûködésével kapcsolatban […]

o) önálló feladatkörû politikai államtitkár útján kialakítja és összehangolja a Kormány kommunikációs stratégiáját, ellátja a kormányszóvivõi feladatokkal, valamint a miniszterelnök munkájával és a Kormány testületi mûködésével kapcsolatos egyéb tájékoztatási tevékenységet, felelõs Magyarország külföldi országképének formálásáért, az egységes kormányzati kommunikáció érdekében összehangolja a minisztériumok sajtószerveinek tevékenységét, és szakmai-módszertani segítséget nyújt részükre.”

„11. § (1) A Hivatal a „Miniszterelnökség” költségvetési fejezettel kapcsolatban — kivéve a költségvetésrõl szóló törvényben meghatározott címeket — ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket jogszabályok a fejezetek irányító szervei hatáskörébe utalnak.”;

— a Miniszterelnöki Hivatal általános tájékoztatási kötelezettsége (például: *„közérdekû és közérdeklõdésre számot tartó adatokat tartalmazó lap eljuttatása az állampolgárokhoz”)* teljesíthetõ-e több millió polgár név- és lakcímadatának felhasználásával, figyelemmel az Avtv. 4. §-ára, miszerint *„a személyes adatok védelméhez fûzõdõ jogot és az érintett személyiségi jogait — ha törvény kivételt nem tesz — az adatkezeléshez fûzõdõ más érdekek, ideértve a közérdekû adatok nyilvánosságát (19. §) is, nem sérthetik”;*

— értelmezhetõ-e az Avtv. 30. § *g)* pontja *(„Nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba azt az adatkezelést, amely […] g) a sajtótörvény hatálya alá tartozó társaságok és szervek olyan adatait tartalmazza, amelyek kizárólag saját tájékoztatási tevékenységüket szolgálják”)* úgy, hogy e rendelkezés alapján a szóban forgó adatkezeléseket, illetve adatfeldolgozást nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba?

A fenti jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolásától függõen adható válasz az Országjáró postázásával összefüggõ két alapvetõ kérdésre:

— történt-e jogellenes adatkezelés, sérült-e a polgárok személyes adatának védelméhez fûzõdõ joga, illetõleg

— a közérdekû adatok nyilvánosságához fûzõdõ jog érvényesülését szolgálta-e a magazin postázása?

Az Alkotmánybíróság — a magyar adatvédelmi jogot megalapozó, és eljárásai során rendszeresen hivatkozott — 15/1991. (IV. 13.) AB határozat indoklásában a Központi Hivatal jogelõdjének tevékenységével összefüggésben a következõket fejtette ki:

„Azonban az objektív feltételek: a szóban elõterjesztett „jogos érdek”, illetve bármiféle szervezet „feladatának ellátása” már maguk sem elégítik ki a személyiségi jogok védelmét, hogyan adhatnának tehát kiindulópontot az állami népességnyilvántartás számára ahhoz, hogy mérlegelje, az adat kiadása vagy felhasználása nem sérti-e az érintett személyiségi jogát. A „feladat” és a „jogos érdek” egyaránt megragadhatatlan, s nem is különböznek egymástól. Például a vállalkozások feladata (és a vállalkozó jogos érdeke) a nyereséges mûködés. Vajon az Állami Népességnyilvántartó Hivatal szabadon dönti el, hogy tízezer meghatározott nemû, életkorú, adott településtípuson élõ, adott végzettségû személy nevének és lakcímének kiadása […] sérti-e személyiségi jogukat?”

Az állampolgári jogok országgyûlési biztosa — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — szeptember 10-én részletes tájékoztatót bocsátott ki a Millenniumi Országjáró postázásával összefüggõ adatkezelésekkel kapcsolatos adatvédelmi biztosi eljárásról. A tájékoztató összegzi az ügy elõzményeit, ismerteti az adatvédelmi biztos jogi álláspontját, ajánlását, az érintett szervek válaszait és bemutatja a vélemények közötti — a fentiekben részletesen ismertetett — eltéréseket. (A tájékoztató teljes szövege a Mellékletben olvasható.)

Az állampolgári jogok országgyûlési biztosa — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — az adott ügyben megfogalmazódott ellentétes álláspontokból és az ügyben szereplõk által idézett jogszabályokból két fontos következtetést vont le:

A Millenniumi Országjáró postázásával összefüggõ adatkezelések több vonatkozásban nem feleltek meg a személyes adatok kezelésével kapcsolatos — és az adatvédelmi biztos korábbi joggyakorlatát megalapozó — törvényi elõírásoknak.

A közérdekû és közérdeklõdésre számot tartó adatokat tartalmazó lap állampolgárokhoz való eljuttatásához joga van a Miniszterelnöki Hivatalnak, miután az Avtv. is elõírja, hogy az állami feladatot ellátó szerv *„a feladatkörébe tartozó ügyekben […] köteles elõsegíteni a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását”*. Ezen jog gyakorlásához, illetve kötelezettség teljesítéséhez azonban — amennyiben ezt a polgárok név- és lakcímadatának felhasználásával indokolt megoldani — minden szempontból megfelelõ, pontos törvényi felhatalmazás szükséges.

Mindezek alapján, és figyelemmel a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ miniszter tájékoztatására, miszerint *„a jövõben más formában kívánjuk megoldani az Országjáró Magazin állampolgárokhoz történõ eljuttatását. Nevezetesen: nem fogunk személyes adatokat igényelni, […]”*, a Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázásával összefüggõ adatkezelésekkel kapcsolatos ügyet — a nyilvánosság részletes tájékoztatásával — az állampolgári jogok országgyûlési biztosa lezárta. *(441/A/2001)*

A Belügyminisztérium és központi adatkezelõ szervezete

A Belügyminisztérium, illetve az irányítása alá tartozó szervezetek adatkezeléssel összefüggõ tevékenységére az elmúlt évben is jelentõs figyelmet kellett fordítania az adatvédelmi biztosnak. A központosított illetményrendszer minisztériumi kísérleti bevezetését, illetve a Millenniumi Országjáró magazin postázását érintõ adatvédelmi kérdésekrõl, az adatvédelmi biztos kezdeményezéseirõl és azok fogadtatásáról a fentiekben már részletesen szóltunk.

A 2001. évi népszámlálással összefüggésben — beadvány alapján — vizsgálta az adatvédelmi biztos az ORFK Köztársasági Õrezred munkatársainak számlálóbiztosként való közremûködését. *(61/H/2001)*

A vonatkozó jogszabályok, egyéb jogi normák és más dokumentumok tanulmányozása, valamint a Köztársasági Õrezrednél, a Központi Statisztikai Hivatalban és az ügyben érintett egyik fõvárosi kerületi önkormányzatnál folytatott helyszíni vizsgálatok alapján a biztos megállapította, hogy bár a Köztársasági Õrezred munkatársainak tevékenysége kapcsán a személyes és a különleges adatok jogellenes felhasználására, hasznosítására utaló tény nem merült fel, a kormányõrök bevonásával — elsõsorban adatvédelmi szempontból — kifogásolható eljárások történtek, melyek jogsérelem veszélyét idézték fel több ezer polgár személyes adatainak védelme tekintetében. A vizsgálat — egyebek mellett — megállapította, hogy:

„Az ORFK Köztársasági Õrezred vezetõi 2000. október közepén kapták meg a BM Személyügyi Fõosztály vezetõjének azt a levelét, amely felhívta az ORFK vezetõjének figyelmét a népszámlálással kapcsolatban az egyes rendõri szerveknél jelentkezõ speciális feladatokra, így egyebek mellett arra, hogy a védett személyek összeírását — a biztonsági okokra és sajátosságokra tekintettel — célszerû az ORFK Köztársasági Õrezred parancsnoka által, a munkatársai közül kijelölt, „saját” számlálóbiztosokkal végrehajtani.

A januárban megjelent BM utasítás — az egyéb teendõk megfogalmazása mellett — jogi formába öntötte az Õrezred munkatársainak népszámlálásban történõ közremûködését: „A védett személyek összeírását, a ’Személyi kérdõívek’ és a ’Lakáskérdõívek’ kitöltését — a biztonsági okokra és sajátosságokra tekintettel a települési (fõvárosi kerületi) önkormányzat jegyzõje által kijelölt számlálóbiztos helyett — az ORFK Köztársasági Õrezred parancsnoka által, a munkatársai közül kijelölt, ’saját számlálóbiztosokkal’ kell végrehajtani.”

A „saját számlálóbiztosok” februárban végezték el a feladatukat: néhányan az összeírás elején a felülvizsgálóval együtt végezték az adat-felvételezést; a kitöltött kérdõíveket közvetlenül a felülvizsgálóknak adták át, általában egy-két naponta; az adatlapokba az összeírón és a felülvizsgálón kívül más nem tekinthetett be; az összeírás befejezését a számlálóbiztosok szóban jelentették közvetlen vezetõjüknek. A vizsgálat során meghallgatott számlálóbiztosok azt is elmondták, hogy az összeírás helyszínén csak a kérdõíveken szerepelõ kérdéseket tették fel; maguk nem közölték, de ha szóba került, akkor nem titkolták el, hogy rendõrök, írásos jelentést nem készítettek, a tapasztalataikról az Õrezrednél csak annyiban érdeklõdtek, hogy számlálóbiztosi tevékenységüket ellátták-e.

A kormányõrök népszámlálásban való közremûködésérõl májusban több összefoglaló jelentést készített a Köztársasági Õrezred vezetése: például interpellációkra való reagáláshoz, illetve néhány képviselõ írásos kérdésére készítendõ válaszhoz — az ORFK vezetésén keresztül — a belügyminiszter számára.

A kormányõrök közremûködését érintõ adatvédelmi jellegû kifogásokat a biztos így indokolta állásfoglalásában:

„A népszámlálás során a számlálóbiztosok személyes adatokat kezeltek, hiszen olyan adatokat gyûjtöttek, vettek fel, amelyek az érintettekkel kapcsolatba hozhatók. A jegyzõk által kiválasztott számlálóbiztosok esetében ez a kapcsolat általában esetleges és felszínes volt, az adatfelvétel kezdetétõl annak befejezéséig, illetve a kérdõívek leadásáig tartott.

A belügyminiszteri utasítás alapján kijelölt „saját számlálóbiztosok”, például a kormányõrök esetében azonban egyrészt ez a kapcsolat elvileg hosszabb ideig is fennállhat(ott), másrészt szorosabb lehetett, hiszen az összeírandó személyrõl és mindenekelõtt a védett személyekrõl és családtagjaikról, valamint a szomszédjaikról egyéb adatok is birtokukba kerültek, így az összeírt személyes és különleges adatok mélyebb tartalmat, más értelmet is kaphattak a Köztársasági Õrezrednél. Ugyanis azok az adatok is személyes adatnak tekintendõk, amelyek önmagukban ugyan nem, de az adatkezelõ (a Köztársasági Õrezred) birtokában lévõ egyéb személyes adatokkal összevetve az érintettel kapcsolatba hozhatóak.

Hasonló helyzet alakulhatott ki a Belügyminisztériumhoz tartozó intézmények lakóinak összeírásakor, hiszen „az intézményt üzemeltetõ, illetve bérlõ szervezet vezetõje (pl. budapesti rendõrfõkapitány, rendõrtiszti fõiskola fõigazgatója, rendészeti szakközépiskola igazgatója stb.) által, a munkatársai közül kijelölt „saját számlálóbiztosok” esetleg a kollégáik, illetve a hallgatók olyan személyes és különleges adatait is összeírták, amelyeket nem ismerhetnének.

[…]

A rendõri szervezetnek a KSH adatfelvételi tevékenységébe — megfelelõ jogszabályi felhatalmazás nélküli — bekapcsolódása, és e tevékenység koordinálásában vállalt szerepe, illetve a „saját számlálóbiztosok” alkalmazása lehetõséget teremtett arra, hogy az Õrezred tagjai a szolgálati feladatként végzett összeírás során megismert személyes és különleges adatokat esetleg hozzárendeljék a szervezet által védett személyekhez, azok családtagjaihoz, illetve a környezetükben élõkhöz.

A válaszadók azonosíthatatlanságának követelménye azáltal sérülhetett, hogy a Köztársasági Õrezred munkatársai a védett személyek környezetében lakókról ez idáig is rendelkezésükre álló adatokat — elméletileg — ki is egészíthették néhány olyan információval (például az iskolai végzettségre, a munkahelyre, a beosztásra, a nemzetiségre, az anyanyelvre, a vallásra vonatkozó adattal), amellyel a népszámlálásig e szervezet nem rendelkezhetett.”

A vizsgálat során az adatvédelmi biztos nem találkozott arra utaló jelekkel, hogy a népszámlálást végzõ kormányõrök jogellenes adatgyûjtést, esetleg valamiféle *„környezettanulmány”-t*, a védett vezetõk biztonsági helyzetének megítélését segítõ információgyûjtést folytattak volna. (Az ORFK Köztársasági Õrezred közremûködéséről a népszámlálásban című állásfoglalás a Mellékletekben olvasható.)

A BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (Központi Hivatal) adatkezelését érintõ beadványok egy része a név- és lakcímadatokkal való kereskedéssel, a panaszos adatainak direkt marketing célra történõ továbbítását vagy felhasználását, míg másik részük a jelentõs számú polgárt érintõ — és nagy sajtóvisszhangot kapott — adatszolgáltatások jogszerûségét kifogásolta.

Több olyan beadványt vizsgált az adatvédelmi biztos, amelyekben a Központi Hivatal adatkezelési gyakorlatát kifogásolták: azt, hogy a polgárok személyes adatait pénzért csomagküldõ és más cégeknek továbbítják, illetve hogy a Hivatal közremûködésével kaptak különféle reklámanyagokat. Mind az általánosságban megfogalmazott panaszok, mind a panaszos által kifogásolt konkrét adattovábbítások esetében az adatvédelmi biztos azt állapította meg, hogy a Hivatal jogszerûen járt el: a törvényi elõírásoknak megfelelõen adta ki a név- és lakcímadatokat, illetve továbbított értesítéseket adatszolgáltatás helyett. *(309/A/2001, 380/A/2001, 589/A/2001, 641/A/2001)*

Néhányan közvetlenül, mások csak közvetve kifogásolták beadványukban, hogy a Központi Hivatal név- és lakcímadataikat átadta az Országimázs Központnak a Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázásához. Az ügyben indított vizsgálat befejezésekor — amely ajánlással zárult — az adatvédelmi biztos felszólította a Központi Hivatal vezetõjét, hogy *„a szervezet rendeltetésszerû mûködésével biztosítsa az alkotmányos alapjogok védelmét. Az adatszolgáltatási kérelmek elbírálásakor körültekintõen járjanak el, vegyék figyelembe, hogy — a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén is — állami szerveknek csak olyan feladat ellátásához adható ki személyes adat, amely jogszabályban pontosan meg van határozva, de akkor is csak abban az esetben, ha az igényelt adatok kezelésére a kérelmezõ szervezetet — adatfajtákat és az adatkezelõt is nevesítõ — törvény jogosítja fel.”*

A hivatal vezetõje, és a tevékenységét irányító belügyminiszter — a beszámoló korábbi részében részletesen ismertetett érvek alapján — az adatvédelmi biztos ajánlását nem fogadta el, úgy ítélték meg, hogy a Központi Hivatal az adatigénylés elbírálása, illetõleg az adatszolgáltatás biztosítása során a hatályos jogszabályokat megtartotta, az adatok átadásával a polgárok alkotmányos alapjogát nem sértette. *(441/A/2001, 569/A/2001)*

A Millenniumi Országjáró című kiadvánnyal kapcsolatos vizsgálatot követõen a Központi Hivatal vezetõje azzal a kérdéssel fordult hivatalunkhoz, hogy egy országgyûlési képviselõnek — a választóival való kapcsolattartás céljából — kiadható-e a választókerületben lakók név- és lakcímadatai. Az állampolgári jogok országgyûlési biztosa — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — jelezte, hogy az országgyûlési biztosok feladatkörét meghatározó törvények nem biztosítanak jogkört számára, hogy egy közigazgatási szerv kompetenciájába tartozó egyedi ügyben elõzetesen állást foglaljon. A biztos — az adott ügytõl elvonatkoztatva — ismertette az adatszolgáltatásra vonatkozó jogi elõírásokat, majd levelét így zárta:

„Végezetül engedje meg, hogy felidézzem: a Központi Hivatal tevékenységét érintõ — az adatvédelmi biztoshoz érkezett — panaszok vizsgálatának tapasztalatai azt mutatták, hogy az adatvédelmi törvény, a Központi Hivatal tevékenységét szabályozó jogszabályok, illetve az egyes állami szervek feladatait szabályozó törvények elõírásai az elmúlt években — a Millenniumi Országjáró postázásával kapcsolatos jogértelmezésükig — megfelelõ eligazítást nyújtottak az adatszolgáltatási kérelmek jogszerû elbírálásához.” (671/K/2001)

Az év során több beadványban és telefonon érdeklõdtek az után, hogy a Központ Hivatal jogszerûen továbbítja-e egyrészt a parkolási társaságok számára azon járműtulajdonosok adatait, akik parkoló gépjármûvük után nem fizettek parkolási díjat, másrészt a parkolási társaságok megbízásából tevékenykedõ úgynevezett *„adatkezelõ szerveknek”* a jármû hatósági jelzése (rendszáma) alapján az alváz- és motorszámot. E kérdéskört a beszámoló *További jellemzõ ügycsoportok* című fejezetében ismertetjük részletesen.

Rendõrség

Az elõzõ évekhez képest jelentõsen — mintegy harmadával — emelkedett a rendõrség adatkezelését érintetõ ügyek száma. A növekedésre azért is érdemes felfigyelni, mert a több mint három tucat ügybõl csak kettõt indított hivatalból az adatvédelmi biztos (a már hagyományosnak tekinthetõ megyei vizsgálatok keretében), és kettõ olyan, amelyben a rendõrség kérte az adatvédelmi biztos véleményét.

A beadványok nagyobbik része olyan rendõri eljárásokat (a tanúkihallgatás, *„rabosítás”*, adatok zárt kezelése), illetve olyan intézkedéseket (igazoltatás, lefoglalás) kifogásolt, amelyek során a panaszosok szerint sérült a személyes adatok védelméhez fûzõdõ joguk, de a konzultációs ügyek (mit, mikor és hogyan tehet a rendõrség) egy része is már megtörtént esetekre utalt, illetve azok jogszerûségének megítélését igényelte az adatvédelmi biztostól.

A beadványok egy részében az adatvédelmi biztos azt állapította meg, hogy a személyes adatok kezelését érintõ rendõrségi eljárás, intézkedés jogszerû volt. A szerzõi jogok megsértése miatt folytatott eljárásokban a számítógépek lefoglalását, egy ügyvédi irodában tartott házkutatást, vagy az igazoltatást és az adatok közlekedési vállalatnak történõ továbbítást kifogásoló panaszosokat az adatvédelmi biztos arról tájékoztatta, hogy a rendõrség jogszerûen járt el. *(166/A/2001, 314/A/2001, 650/A/2001, 651/A/2001, 676/A/2001)*

Több beadványozó gondolta úgy, hogy az ellenük folytatott büntetõeljárásban a rendõrség jogellenesen szerezte meg a telefonjaik híváslistáját. Két ügyben — a beadványokban leírtak szerint is — a rendõrségrõl szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) elõírásai szerint, adatkérés útján jutott a híváslistához a rendõrség.

Az egyik panaszos azonban azt állította, hogy nem került sor ügyészi jóváhagyás beszerzésére, mert az országos rendõrfõkapitány bûnügyi helyettesének 63/1996. számú intézkedése alapján nem a távközlési szolgáltató megkeresése, hanem az adatok lefoglalása történt. Az adatvédelmi biztos úgy ítélte meg, hogy a lefoglalás szabályainak alkalmazásával nem mellõzhetõk a rendõrségi törvényben megfogalmazott korlátok, tekintettel arra, hogy a rendõrségi törvény speciális szabályokat határoz meg a büntetõeljárási törvény általános szabályaihoz képest a távközlési szervezetektõl való bármilyen adatkérés esetére, ezért indítványozta az ezzel kapcsolatos országos rendõrfõkapitány-helyettesi intézkedés módosítását. *(138/A/2001)*

A rendõrséggel kapcsolatos panaszok közül több érintette a tanúk eljárásjogi helyzetét, illetve ehhez kapcsolódva személyes adataik védelméhez fûzõdõ jogaik érvényesülését.

Egy magánszemély azt sérelmezte, hogy annak ellenére kapott bírósági idézést, hogy a kerületi rendõrkapitányságon, ahol bejelentést tett, a jegyzõkönyv felvételekor kérte: személyét kezeljék titkosan. Az adatvédelmi biztos válaszában — részletesen kifejtve a tanú vallomástételi kötelezettségét, a vallomástétel megtagadásának eseteit, a tanú személyes adatai elkülönített, zárt kezelésének lehetõségeit, a tanúk biztonságát szolgáló garanciákat — azt javasolta a panaszosnak, hogy vallomástételi kötelezettségének tegyen eleget, és kérje adatainak zárt kezelését, esetleg a személyének feltárását mellõzõ vallomástételi mód engedélyezését. *(403/A/2001)*

Egy szülõ panasszal fordult az állampolgári jogok országgyûlési biztosához, amelyben többek között azt sérelmezte, hogy két fiatalkorú fiát a tanúként történõ kihallgatásukat követõen a rendõrségen szembõl és profilból lefényképezték. Mivel az ügyben felmerült a személyes adatok védelméhez való jog sérelmének valószínûsége, az ügyet ebben a részében áttette az adatvédelmi biztoshoz. Budapest rendõrfõkapitánya az országgyûlési biztos megkeresésére válaszul írt, 2001. március 22-én kelt levelében a fényképezés jogalapjául a rendõrségrõl szóló 1994. évi XXXIV. törvény 42. §-ában foglaltakat jelölte meg.

Az adatvédelmi biztos a választ nem tartotta elfogadhatónak, egyrészt mert az Rtv. hivatkozott szakasza szerint *„a rendõri intézkedéssel összefüggésben az intézkedéssel érintett személyrõl”* készíthet képfelvételt a rendõrség, másrészt a tanúkihallgatásról rendelkezõ, a büntetõeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (Be.) nem biztosít lehetõséget a nyomozó hatóságnak fényképfelvétel készítésére. A tanúkihallgatás során csak e törvény megfelelõ rendelkezései alkalmazhatók, ellenkezõ esetben nem érvényesülnének a tanúk jogainak garanciái.

A fentiek alapján a biztos nem tartotta jogszerûnek, hogy a tanúként kihallgatott személyrõl a gyanúsítottak lefényképezésének mintájára fényképfelvételeket készítsenek, még akkor sem, ha azokat csak a kérdéses eljárásban használják fel, és utóbb megsemmisítik. Mindezek alapján arra kérte a rendõrfõkapitányt, hogy álláspontját vizsgálja felül. *(350/A/2001)*

Egy panaszos az állampolgári jogok országgyûlési biztosához küldött beadványában — egyebek mellett — azt kifogásolta, hogy a vízvári gyilkossági ügyben eljáró megyei *„életvédelmi nyomozók”* 2000. november elején egyrészt *„tanúkihallgatást színlelve gyanúsítottként”* kezelték, másrészt személye *„tisztázása érdekében”* arra kérték, hogy járuljon hozzá ujj- és tenyérnyomat felvételéhez és lefényképezéséhez.

Leveléből, illetve a csatolt iratokból az tûnt ki, hogy egyrészt az illetékes szerveknél általa panaszolt eljárások többségét (például azt, hogy az utcáról *„idézték”* tanúként és rendõrautóval szállították be a városi rendõrkapitányságra kihallgatásra; a tanúkihallgatásáról készített jegyzõkönyv másolatát nem kaphatta meg; kihallgatása után — hozzájárulásával — ujjnyomatot vettek tõle és lefényképezték) az illetékes rendõri és ügyészi szervek jogszerûnek ítélték, másrészt a hivatali visszaélés miatt tett feljelentésére az illetékes megyei ügyészségi nyomozó hivatal a nyomozást megtagadta. Miután a beadványból arra lehetett következtetni, hogy az eljárás során a panaszos személyes adatok védelméhez fûzõdõ alkotmányos joga sérülhetett, ezért az ügyben — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — az állampolgári jogok országgyûlési biztosa vizsgálatot indított.

A biztosi megkeresésre a megyei rendõrfõkapitány az ujjnyomat vételhez, illetve a fényképezéshez való hozzájárulás önkéntességére hivatkozott, és arról adott tájékoztatást, hogy az ujjnyomatokat küldték a szakértõi intézetbe a helyszíni nyomokkal való összehasonlításra, majd további intézkedésig saját irattárukban helyezték el. A fényképfelvételeket pedig — az eredménytelen felismertetés után — megsemmisítették.

Az ügyben a vizsgálat jelenleg is folyik, mivel az már kiderült, hogy a nyomozók kérésére a panaszos valóban hozzájárult ahhoz, hogy ujj- és tenyérnyomatot vegyenek tõle. (Sõt — és ez a nyomozást megtagadó ügyészi határozat indoklásából tudható — a hozzájárulás alapján történõ ujjnyomatvételt *„Vízvár teljes felnõtt lakosságánál elvégezték”.)*

További vizsgálatot igényel, hogy egyrészt — a tanúkihallgatásként beállított — gyanúsítottként történõ kihallgatás (amelyet elsõsorban a *„meghallgatás”* során feltett kérdések, valamint az ujjnyomatvétel és a fényképfelvétel készítés is bizonyít) során mennyiben sérülnek a személyiségi jogok, köztük a személyes adatok védelméhez fûzõdõ jogok, másrészt jogszerûnek tekinthetõ-e, ha tanúként kihallgatott személyek adatait a rendõrség úgy használja fel, mintha azok gyanúsítottként kihallgatott személyektõl származnának. *(539/A/2001)*

Több beadványban — panasz vagy konzultációs kérdés formájában — érdeklõdtek arról, hogy egyrészt a rendõrség milyen feltételek mellett igényelhet különleges adatokat azoktól a szervezetektõl, amelyek ilyen adatokat kezelnek, másrészt jogszerûnek tekinthetõ-e, ha az — egyes törvényi követelményeknek meg nem felelõ — adatkérések teljesítését az adatkezelõ megtagadja.

Egy kórház fõorvosa az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte arról, hogy jogszerû-e a XV. kerületi Rendõrkapitányság Közrendvédelmi Osztály vezetõjének megkeresése, melyben öt személy pszichiátriai gyógykezeléséről kért adatokat. A megkeresésbõl az kitûnt, hogy az egyik személy a bejelentõ, a többiek ellen pedig eljárás van folyamatban, de arra vonatkozó utalás nem szerepelt, hogy milyen eljárás keretében van szükség a kért adatokra.

A biztos az Avtv. különleges adatokra vonatkozó elõírásaira, az Rtv.-nek a különleges adatok kezelésével kapcsolatos követelményeire (például, hogy csak meghatározott bûncselekmények elkövetésével gyanúsítottak különleges adatai kezelhetõk), valamint az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelmérõl szóló 1997. évi XLVII. törvény (Eüak.) elõírásaira (például az egészségügyi ellátóhálózaton kívüli szerv megkeresésében az adatkezelés pontos célját és a kért adatok körét meg kell jelölni) figyelemmel úgy ítélte meg, hogy a megkeresés nem felel meg ezeknek a követelményeknek, ezért nem jogszerû. *(336/K/2001)*

Egy drogmegelõzési központ vezetõje az után érdeklõdött, hogy jogszerû-e a Pest Megyei Rendõr-fõkapitányság Vizsgálati Osztály vezetõjének a megkeresése, melyben egy drogbeteg pszichiátriai gyógykezeléséröl kért adatokat. A megkeresés arra irányul, hogy *„elmeorvos szakértõ rendelkezésére bocsátás céljából”* küldjék meg a *„teljes orvosi dokumentációt”*. Az adatvédelmi biztos az Avtv., az Rtv., az Eüak., továbbá a Be. szakértõre vonatkozó elõírásai alapján úgy foglalt állást, hogy a megkeresés csak részben felel meg ezeknek a követelményeknek. Válaszában ezt is kijelentette: *„Ha elmeorvos szakértõi munka elvégzése a megkeresés célja, az e munka elvégzéséhez szükséges adatokat a szakértõnek kell kérnie, nem az õt kirendelõ hatóságnak. A szakértõi munkának éppen ez a lényege: olyan szakkérdésben foglal állást, amit a hatóság nem ismer, õ jelöli meg a szükséges adatokat, ezeknek kezelõjévé válik.” (498/K/2001)*

A X. kerületi Rendõrkapitányság nyomozója egy adott napon regisztrált összes ügyfél adatait kérte a Menhely Alapítvány Hajléktalan Gondozási Központtól, melyet megtagadtak. A központ vezetõje beadványában azzal a kérdéssel fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy jogszerû volt-e a rendõrségnek egy büntetõeljárás keretében a törvény 118. §-ára hivatkozó adatkérése, illetve az, hogy a központ munkatársai az adattovábbítást megtagadták. Az állampolgári jogok országgyûlési biztosa — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — úgy ítélte meg, hogy a rendõrségi megkeresés sem az Avtv., sem a Be. követelményeinek nem felel meg, hiszen a kérdéses napon regisztrált személyek adatait minden megszorítás nélkül kéri, nem jelöli meg, hogy e személyek mely személyes adatai szükségesek az elérni kívánt cél megvalósításához. *„Valamennyi személyes adat átadása bizonyosan ellentétes lenne e rendelkezésekkel, ezért javasolom, hogy kérjék a megkeresés pontosítását a Be. 118. § (3) bekezdésére való hivatkozással úgy, hogy az adatkérés csak a valóban elengedhetetlenül szükséges személyes adatokra vonatkozzon.”* — áll a biztos válaszlevében. *(568/K/2001)*

Egy állampolgár arról kért tájékoztatást, hogy gyûjtheti-e a *„feljelentett”* magánszemélyek adatait a Telefontanú Alapítvány. Az adatvédelmi biztos a vizsgálat befejezésekor arról tájékoztatta a beadványozót, hogy *„adatvédelmi szempontból jól ítélte meg az adott kérdést, mivel a szóban forgó alapítvány nem gyûjtheti magánszemélyek adatait, és azokat nem továbbíthatja a rendõrségnek.”* (Az ügy részletei a Mellékletekben ismerhetõk meg.) *(52/A/2001)*

A rendõrség az elmúlt évben is több konzultációs kérdéssel fordult az adatvédelmi biztoshoz. Egy megyei rendõr-fõkapitányság az után érdeklõdött, hogy a közúti forgalomban közlekedõ gépjármûveket, illetve azt, hogy a jármûvezetõ és az utas használja-e a biztonsági övet, rejtett videokamerával jogszerûen lehet-e ellenõrizni. A biztos egyebek mellett úgy ítélte meg, hogy — az érintettek számára nyilvánvalóvá tett — rendõri intézkedéssel összefüggésben az intézkedéssel érintett személyrõl, a környezetrõl, illetõleg a rendõri intézkedés szempontjából lényeges körülményrõl képfelvételek készíthetõk úgy, hogy azon más személyek — személyazonosításra alkalmas módon — nem szerepelhetnek, és a szabálysértési eljárás befejezését követõen, a lehetõ legrövidebb idõn belül a felvételeket meg kell semmisíteni. (A teljes levél a Mellékletekben olvasható.) *(56/K/2001)*

A rendõrség által közterületen mûködtetett térfigyelõ rendszerek üzemeltetésének szabályairól szóló ORFK intézkedés tervezetével az adatvédelmi biztos egyetértett, mivel úgy ítélte meg, hogy rendelkezései összhangban vannak az adatvédelmi, illetve a rendõrségi törvények elõírásaival, továbbá figyelembe veszi az adatvédelmi biztosnak a rendõrségi kamerák mûködtetésével összefüggésben megfogalmazott korábbi álláspontját és a Belügyminisztérium, illetve az ORFK vezetésével közösen kialakított kompromisszumos megoldást. Ugyanakkor azt javasolta, hogy — a *„rendõri intézkedéssel összefüggésbe nem hozható, illetve szabálysértési vagy büntetõeljárás bizonyítása szempontjából jelentõséggel nem bíró felvételek”* haladéktalan megsemmisítését elõíró rendelkezés egységes értelmezése érdekében — kezdeményezzék a rendõrségi törvény olyan módosítását, amely például 48 órára korlátozná az érdektelen felvételek maximális tárolási idejét. *(608/K/2001)*

Hivatalból — a megyei vizsgálatok hagyományos rendjében — két rendõri szervezet adatkezelésének vizsgálatára került sor. A Bács-Kiskun Megyei Rendõr-fõkapitányságon — az adatvédelmi biztos személyes közremûködésével — a titkos információgyûjtéssel összefüggõ adatkezeléseket, és a közérdekû adatok nyilvánosságának érvényesülését szolgáló munkaformákat és — módszereket tanulmányoztuk. A Kecskeméti Rendõrkapitányságon elsõsorban az ügyeleti szolgálat adatkezelését, az igazoltatási adatok kezelésének körülményeit és a *„Robotzsaru 2000”* ügyviteli és ügyfeldolgozó rendszer mûködésének adatvédelmi vonatkozásait vizsgáltuk. A tapasztalatokat a *Megyei vizsgálatok* címû fejezet tartalmazza. *(466/H/2001, 467/H/2001)*

A Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség

Egy panaszos azért fordult az adatvédelmi biztoshoz, mert a Honvédelmi Minisztérium Pénzügyi Számító és Nyugdíjmegállapító Igazgatósága megtagadta személyes iratai, illetve azok másolatai kiadását arra való hivatkozással, hogy azok titkosak. Az adatvédelmi biztos a szóban forgó szervezet vezetõjétõl kapott tájékoztatás alapján értesítette a panaszost, hogy a kért iratok (például a szolgálati viszony megszüntetéséröl és a szolgálati nyugállományba helyezésrõl szóló parancs másolata, az egészségügyi szabadság nyilvántartása, az a jegyzõkönyv, amelynek alapján katonai kötelmekkel nem összefüggõnek minõsítették a betegségét, az egészségi állapotát véglegesnek minõsítõ határozat, stb.) mely szervezeteknél találhatók, illetve azokhoz miképpen lehet hozzájutni. *(320/A/2001)*

A Magyar Honvédség Gyõr-Moson-Sopron Megyei Hadkiegészítõ Parancsnoksága a honvédelemrõl szóló törvény általános felhatalmazása alapján a megyei kórháztól azt kérte, hogy *„a nyilvántartásukban szereplõ 1984. évben született, e megyében lakó férfiak testi és szellemi fogyatékosságáról, személyiségzavaráról, kábítószerrel és kábító hatású anyaggal kapcsolatos szenvedélybetegségérõl, öngyilkossági hajlamra utaló tényérõl”* szolgáltasson adatot. A kórház fõigazgató fõorvosa — miután a kérést annak jogi megalapozatlansága, a betegek adatainak fokozott védelmét elõíró törvényi kötelezettség, valamint az érintettek széles köre miatt megtagadta, és kérte a megkeresés pontosítását — az esetrõl tájékoztatta hivatalunkat. Az adatvédelmi biztos a fõigazgatónak küldött levelében — miután megerõsítette, hogy az adatszolgáltatási kérelmet jogilag megalapozottan tagadta meg a kórház vezetése — azt is kiemelte, hogy *„szerencsére az egészségügyi intézmények vezetõi mind több esetben hárítják el ezeket a jogellenes adatigényléseket, vagy határozottan megkövetelik a törvényi elõírásoknak megfelelõ adatkérés elõterjesztését.” (826/K/2001)*

Vám- és Pénzügyõrség

Egy magánszemély azt sérelmezte, hogy a Vám- és Pénzügyõrség egy tagja — aki a panaszos kérésére magát csak egy kartonlapon szereplõ számmal az intézkedés végén igazolta — országúti ellenõrzés során személyes adatait okmányai alapján rögzítette. Kérdésre pedig, hogy adatai tárolására miért van szükség, válaszként a *„maffia-törvényt”* említették. Az adatvédelmi biztos válaszában — egyebek mellett — az alábbiakról tájékoztatta a panaszost:

A vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény alapján a szervezet szolgálati viszonyban álló tagja jogosult szolgálati feladatok végrehajtása érdekében személyeket a vámhatáron belül igazoltatni, így az igazoltatásra a pénzügyõrnek megfelelõ felhatalmazása volt. Az adatfelvétel körülményei jogszerûségét (igazolta-e magát a pénzügyõr, megfelelõen közölte-e az igazoltatás okát) hatáskör hiányában a biztos nem vizsgálhatta.

A fentebb idézett törvény a vámhatóság kötelezettségévé teszi az igazoltatott személyek személyazonosító adatainak, lakcímének, illetõleg az igazoltatásra okot adó körülmények megjelölésének az igazoltatás alá vont személyek nyilvántartási rendszerében való kezelését két évig. Ezt a rendelkezést valóban a maffiaellenes törvényként ismertté vált 1999. évi LXXV. törvénnyel hozta létre a jogalkotó, tehát az adatok felvétele jogalapjaként az erre való hivatkozás, ha nem is szabatos, de jogszerû volt.

Az igazoltatott személyek nyilvántartását a vámhatóságnak más nyilvántartásoktól elkülönítetten kell vezetnie, így nem fordulhat elõ, hogy a bûnügyi nyilvántartásba kerülnek az igazoltatás során felvett személyes adatok. *(294/A/2001)*

A büntetés-végrehajtási szervezetek

Egy panaszos jelezte: a Váci Fegyház és Börtönben a neki címzett, illetve a neki szóló leveleit felbontják, továbbá iratbetekintési jogában korlátozzák. Az adatvédelmi biztos válaszában a vonatkozó jogszabályok [a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejû rendelet, illetve a szabadságvesztés és az elõzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet] alapján részletesen ismertette a fogvatartottak levelezésének szabályait. A biztos javasolta a panaszosnak, hogy amennyiben a fentiekben vázolt szabályok megsértésével, tehát a névre szóló hivatalos levelet felbontva kapja kézhez, rögzítse a történteket írásban, és az iratot adja át az intézet dolgozóinak; az intézmény vezetõsége köteles az esetet kivizsgálni és a szükséges intézkedéseket megtenni. A levelet a biztos így zárta:

„Panaszának másik, általam is vizsgálható részében arról számolt be, hogy nem biztosítják az Ön számára a személyét érintõ iratokba való betekintést, és arról másolatot nem adnak ki. Tudomásom szerint Ön az intézet parancsnokától kérte, hogy személyes adatait megismerhesse, a parancsnok pedig a betekintést engedélyezte. Ennek megfelelõen az Ön nevelõje a Fogvatartotti Alrendszer nevû, a fogvatartottak nevelési anyagát nyilvántartó számítógépes rendszerbõl kinyomtatta és Önnek átadta a személyével kapcsolatos adatokat. A bûnügyi anyagába való betekintésre is lehetõséget biztosítottak, és bár arról másolat készítését nem engedélyezték, jegyzet készítésére módot adtak. Ezzel eleget tettek a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (3) bekezdésében foglalt tájékoztatási kötelezettségüknek, az adatvédelmi jogszabályok megsértését ezért nem tudtam megállapítani.” (317/A/2001)

Adó- és Pénzügyi Ellenõrzési Hivatal (APEH)

Az állami adóhatóság adatkezelési gyakorlatát csak egy panaszos kifogásolta ebben az évben. Az adatvédelmi jogi kultúra térnyerését bizonyítja a konzultációs ügyek számának emelkedése. A jogalkalmazók napi munkájában egyre inkább tudatosul az adattovábbítást teljesítõk felelõssége. A jogosulatlan adattovábbítást megelõzve, még az adatkérések teljesítése elõtt kérnek szakmai véleményt az adatvédelmi biztostól.

Egy önkormányzati építésügyi hatóság azért fordult a biztoshoz, mert az APEH Észak-budapesti Igazgatóságának igazgatóhelyettese a 2000. január 1. és 2001. május 31. közötti idõszakban kiadott építési (bontási) engedélyekben (út, járda is) szereplõ építtetõknek (beruházóknak), bejelentett kivitelezõknek a nevét és címét kérte megküldeni. Kérte továbbá az építés (bontás) helyének meghatározását is. Az adatkérés indokaként az ellenõrzési feladatok elvégzését jelölte meg az adatkérõ.

Az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 2. §-a alapján, az adatvédelmi biztost helyettesítõ jogkörében eljárva az állampolgári jogok országgyûlési biztosa az alábbiakról tájékoztatta az építésügyi hatóságot:

„A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 23. § (1) bekezdése alapján az adatvédelmi biztos a személyes adatok védelméhez és a közérdekû adatok nyilvánosságához fûzõdõ alkotmányos jog védelme érdekében tevékenykedik. Az Avtv. 2. § 1. pontjában foglalt definíció szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel összefüggésbe hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Törvényes

felhatalmazásom alapján állásfoglalásom tehát csak a természetes személyek — köztük az egyéni vállalkozók — adatainak kezelésére vonatkozik. Az Avtv. 3. § (1) bekezdése szerint személyes adat akkor kezelhetõ, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy arra törvény — illetve törvény alapján önkormányzati rendelet — felhatalmazást ad. A 8. § rendelkezései szerint törvényi felhatalmazás hiányában csak az érintettek beleegyezésével továbbíthatók adatok.

Az állami adóhatóság, mint építésügyi hatóságot kereste meg Önt, az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény 10. §-ának rendelkezéseire, valamint az adózás rendjérõl szóló 1990. évi XCI. törvény VI. fejezetének rendelkezéseire való hivatkozással.

A megkeresésben megjelölt törvényhelyek nem teszik lehetõvé az adatkérés teljesítését.

Amennyiben gyanú merül fel, hogy bizonyos vállalkozók adózási kötelezettségüknek nem vagy nem megfelelõ mértékben tettek eleget, úgy az állami adóhatóság a helyi adóhatóságtól kérhet adatokat meghatározott személyek tekintetében, de minden potenciális adóalanyra kiterjedõ adatgyûjtés nem folytatható. Az adóhatóság nyilvántartási rendszere az egyik hivatalos forrás, amelybõl az adóalanyok kiválaszthatók a vizsgálatra, illetve az adóhatóságnak kell kidolgoznia olyan hatékony vizsgálati módszereket — az operatív, illetve az utólagos ellenõrzések során —, amelyek alkalmasak az adóhiány eredményes feltárásához." (493/K/2001)

Az egyik önkormányzat jegyzõje szintén az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte, mert az állami adóhatóság rendszeresen kér adatokat az adóigazolványok adattartalmának pontosítása érdekében, a polgárok adateltéréseket kifogásoló ügyeiben.

Az adatkérés-adattovábbítás jogszabályi hátterérõl a következõk szerint tájékoztatta a biztos a jegyzõt:

„Az állami adóhatóság adatkérésének jogalapjáról az adózás rendjérõl szóló 1990. évi XCI. törvény (Art.) 12. § (3) bekezdése rendelkezik. Ennek értelmében az állami adóhatóság jogosult a személyi adat- és lakcímnyilvántartás szervétõl adatokat igényelni, ha a nyilvántartásában szereplõ (bejelentett) természetes azonosító adatoknál eltérést tapasztal. Az adóhatóság megkeresésében pontosan meghatározta az adatkérés célját, de a jogalap tekintetében az Áe. szabályaira utalt az Art. hivatkozott §-a helyett. Az Art. 4. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint: „Ha e törvény vagy adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik, az adóügyekben az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni." Az adott esetre az Art. tartalmaz rendelkezést, ezért az Áe. szabályai szubszidiáris jellegükbõl adódóan nem alkalmazhatók. Az 1996. évi XX. törvény már idézett §-ának a) pontja alapján az állami adóhatóságnak rendszeresen teljesít adatátadást a személyiadat- és lakcímnyilvántartás szerve „az adóalanyok nyilvántartásában szereplõ polgár családi és utónevének (nõk esetében beleértve a leánykori családi és utónevet is), anyja nevének, születési helyének és idõpontjának, lakóhelyének, tartózkodási helyének változásáról, ideiglenesen külföldön tartózkodásának tényérõl vagy az onnan való visszatérésérõl, továbbá az érintett elhalálozásáról, az ország végleges elhagyásáról." Az adategyeztetést ebben az esetben is azért kezdeményezték Önöknél, mert a legfrissebb adatokkal az illetékességgel rendelkezõ helyi szerv rendelkezik." (271/K/2001)

Az Eszterházy Károly Fõiskola fõigazgatójához megkereséssel fordult az Adó- és Pénzügyi Ellenõrzési Hivatal Heves Megyei Igazgatóságának Operatív Osztálya, és azon nappali tagozatos hallgatók személyes adatainak (név, állandó, ideiglenes lakcím) továbbítását kérte, akik nem kollégisták és nem egri lakosok. Az adattovábbítás jogalapjaként az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi törvény (a továbbiakban Áe.) 10. §-át jelölték meg mely szerint *„a közigazgatási szervtõl kapott megkeresésnek minden szerv köteles a saját feladatkörében tizenöt napon belül eleget tenni."*

A biztos álláspontja szerint az Áe. elõzõekben idézett szabálya nem teremt törvényes jogalapot személyes adatok kérésére, továbbítására, és nem teszi lehetõvé, hogy államigazgatási hatáskörben eljáró szervek személyes adatok szolgáltatására kötelezzenek más szervet vagy személyt. (Megjegyzendõ, hogy az Áe. alkalmazásában egy fõiskola nem minõsül *„szervnek".)* A megkeresés nem felel meg a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szabályainak sem. Az Avtv. alapján az adattovábbítás adatkezelésnek minõsül. Személyes adatot kezelni pedig csak akkor lehet, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy azt törvény (önkormányzati rendelet) elrendeli. [Avtv. 2. § 4. pont, 3. § (1) bekezdés] Az Avtv. másik fontos szabálya az adatkezelés célhoz kötöttségének elve. Személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csak olyan személyes adat kezelhetõ, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig. Kötelezõ adatszolgáltatáson alapuló adatkezelést közérdekbõl lehet elrendelni. [Avtv. 5. § (1), (2), (3) bekezdés] A megkeresésben az adatkérõ nem jelölte meg megfelelõen sem az adatkezelés célját, sem az adatkezelést elrendelõ (megengedõ) törvényt.

A felsõoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 117. §-a alapján a felsõoktatási intézmények a törvény 2. számú mellékletében meghatározott adatokat tartják nyilván, illetve kezelik azokat. Jogszabályban meghatározott kivételtõl eltekintve az adatok harmadik személy számára csak az érintett hozzájárulásával adhatók ki. E melléklet sem teszi lehetõvé, hogy a fõiskola eleget tegyen a megkeresésnek.

Az adózás rendjérõl szóló 1990. évi XCI. törvény (Art.) 45. § (2) és (3) bekezdése alapján: *„más hatóság, közfeladatot ellátó adatkezelõ szerv nyilvántartásában szereplõ adatot az adóhatóság csak az adózó és az adó megfizetésére kötelezett személy azonosításához, az adókötelezettség, a költségvetési támogatáshoz való jogosultság megállapításához, ellenõrzéséhez, az adózó kérelmére indult adóigazgatási eljárásban a tényállás tisztázásához használhatja fel. Amennyiben törvény megengedi, az adóhatóságok között az adat átadását, illetve a hatósági nyilvántartásokból az adat átvételét az érintett szervezetek megállapodása alapján, az abban foglalt módon, elektronikus úton is lehet teljesíteni.*

(3) A (2) bekezdés alkalmazásában felhasználható nyilvántartások:

a) a személyek azonosítására a személyi adat- és lakcímnyilvántartás és a cégnyilvántartás;

b) az adóalap megállapítására és ellenõrzésére, valamint a tényállás tisztázására az ingatlan-nyilvántartás és a gépjármû-nyilvántartás."

Mint arra a *624/K/1998* számú állásfoglalásában a biztos korábban rámutatott az Art. taxatíve felsorolja, hogy az adóhatóságok mely esetben, melyik nyilvántartásból kérhetnek adatokat. A felsõoktatási intézmények által a hallgatókról vezetett nyilvántartás nem tartozik az Art. által fent meghatározott nyilvántartások körébe. *(82/K/2001)*

Az állami adóhatóság egyik elnökhelyettese is kérdésekkel fordult a biztoshoz, mert bizonytalan volt annak megítélésében, hogy az adóügyekben született nyilvánosan kihirdetett bírósági ítélet a sajtóban, televízióban vagy az interneten közzétehetõ-e. A kérdés felvetését egy törvénymódosítás indokolta, nevezetesen az, hogy az 1999. évi CX. törvénnyel módosított 1952. évi III. törvény (Pp.) 5. § (3) bekezdése értelmében, a 2001. január 1. után indult ügyekben kötelezõ a tárgyaláson hozott határozatok nyilvános kihirdetése, még abban az esetben is, ha azok zárt tárgyaláson születtek. Az elnökhelyettes véleménye szerint az ilyen típusú bírósági döntések nyilvánosságra hozatala jelentõs mértékben hozzájárulhat a gazdasági élet biztonságához. Levelének második részében arra vár választ, vajon az adóhatóság az úgynevezett civil szférára vonatkozóan közzé teheti-e például az interneten a kedvezményezett szervezet nevét, adószámát — tekintettel a hasonló nevû szervezetekre —, a felajánlott összeg nagyságát, a felajánlók számát. Az ügy még folyamatban van. *(417/K/2001)*

Egy polgár beadványában azt sérelmezte, hogy az Adó- és Pénzügyi Ellenõrzési Hivatal nyíregyházi épületébe való belépésekor a bejáratnál egy indigós tömbbe biztonsági õrök feljegyezték a nevét, személyazonosító igazolványának számát és azt a szobaszámot, ahová igyekezett. A vizsgálatot követõen kialakított álláspontjáról a biztos a következõkrõl tájékoztatta a panaszost:
„Beadványában két adatvédelmi szempontból vizsgálatot érdemlõ körülményre hívta fel figyelmemet. Az elsõ az, hogy a bejáratnál szolgálatot teljesítõ biztonsági õrök egy magánvállalkozáshoz, tudomása szerint a Defend Kft.-hez tartoztak, és fényképes igazolványát elkérték, valamint arról kérdezõsködtek, hogy a hivatal melyik helyiségébe megy. Álláspontom szerint a biztonsági szolgálat ezen tevékenységét jogosult végezni. Az APEH épületeinek õrzésére magánvállalkozókat is szerzõdtethet. A vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról szóló 1998. évi IV. törvény 14. § (1) bekezdése alapján a vagyonõr (biztonsági õr) jogosult az APEH épületébe belépõ vagy az ott tartózkodó személyt kiléte igazolására, a belépés, illetõleg a tartózkodás céljának közlésére, jogosultságának igazolására felhívni, ennek megtagadása vagy a közölt adatok nyilvánvaló valótlansága esetén az érintett belépését, ott tartózkodását megtiltani, és távozásra felszólítani. Az APEH, illetve a vagyonõr eljárása ebben a tekintetben adatvédelmi szempontból sem kifogásolható. A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szerint ugyanis az adatkezelõ (tehát az APEH) az adatkezelés technikai mûveleteinek elvégzésével úgynevezett adatfeldolgozót bízhat meg, aki jelen esetben a vagyonvédelmi gazdasági társaság. A kettejük közötti adatáramlás nem számít adattovábbításnak.
A másik, Ön által sérelmezett mozzanat az, hogy a belépéskor személyes adatait rögzítették. Ezzel kapcsolatban az APEH részére címzett megkeresésemre az APEH elnöke tájékoztatott a hivatal épületeibe való be- és kiléptetés rendjének szabályairól. A szigorú szabályok megállapítását indokolja az adóhivatalnak az adótitok védelmére vonatkozó, törvényben elõírt kötelezettsége. A szabályozás szerint az ügyfelek adatainak feljegyzésére csak akkor van lehetõség, ha nem az ügyfelek fogadására kialakított helyiségekbe kívánnak belépni. A nem ügyféltérbe belépõ személyektõl nevet és a személyazonosság igazolására közhitelesen alkalmas igazolvány számát kérik. Az adatszolgáltatás nem kötelezõ, amennyiben az ügyfél nem kívánja ezeket az adatokat közölni, a biztonsági szolgálat tájékoztatja azt az ügyintézõt, akihez az ügyfél érkezett, és az ügyet más módon, tehát az adatok felvétele nélkül intézik el. A felvett adatokat a biztonsági szolgálattól az APEH ezzel megbízott dolgozója naponta begyûjti, és rendszeres idõközönként megsemmisíti.
Álláspontom szerint a fent leírt eljárás megfelel az adatvédelmi követelményeknek, tekintettel arra, hogy az ügyfelek számára elsõsorban nyitva álló helyiségekbe való belépéskor nem kérnek személyes adatokat, és arra is, hogy az ilyen helyiségekben el nem intézhetõ ügyekben is megoldott az ügyintézés személyes adatok felvétele nélkül. A biztonsági szolgálat eljárása megítélésem szerint akkor kifogásolható, ha nem hívja fel az ügyfél figyelmét ez utóbbi lehetõségre.” (167/A/2001)

APEH Bûnügyi Igazgatósága

A beszámolási idõszakban az APEH Bûnügyi Igazgatósága többször fordult konzultációs kérdéssel az adatvédelmi biztoshoz.

A Bûnügyi Igazgatóság az adatvédelmi biztos véleményét kérte abban a kérdésben, hogy utólagosan miképpen hozhatja létre a törvényben elõírt adatkezeléseit.
A biztos a kérdéskört érintõ jogszabályok áttekintése alapján megállapította, hogy
— az Adó- és Pénzügyi Ellenõrzési Hivatal egyes feladatairól szóló 1998. évi XCIII. törvény alapján az APEH Bûnügyi Igazgatóság — a törvényben meghatározott bûnüldözési feladatok ellátása céljából — jogszerûen kezelheti egyebek mellett a *„szándékos bûncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt kihallgatott személy adatait, ujjnyomatát, személyleírását, fényképét, továbbá hangmintáját, valamint az elvégzett kriminalisztikai szakértõi vizsgálatok adatait a bûncselekmény büntethetõségének elévülésétõl, vagy elítélés esetén a büntetett elõélethez fûzõdõ hátrányok alóli mentesítéstõl számított 10 évig”*, illetve a *„szándékos bûncselekmény alapos gyanúja miatt kihallgatott, illetõleg elítélt személy cselekményének kriminalisztikai szempontból fontos jellemzõit a büntethetõség elévüléséig, vagy elítélés esetén a büntetett elõélethez fûzõdõ hátrányok alóli mentesítésig”;*
— jogszerû, ha — e törvényben meghatározott adattartalommal (például a fentiekben említett adatokból) — a Bûnügyi Igazgatóság központi bûnüldözési adatállományt hoz létre és mûködtet;
— a gyanúsítottal szemben eljáró adónyomozó hatóság — a bûnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény alapján — a törvényben elõírt adatokat közli a büntetõeljárás alatt állók nyilvántartásával, amelyben ezeket az adatokat a büntetõeljárás jogerõs befejezéséig, a nyomozás, illetve a büntetõeljárás megszüntetése esetén a határozat jogerõre emelkedéséig tartják nyilván;
— a büntetõeljárás alatt állók nyilvántartásából — jogszabályban meghatározott feladataik ellátásához — a törvény 29. §-a alapján adatigénylésre jogosultak a nyomozó hatóságok, így az adónyomozó hatóság is.

Levelét a biztos következõképen zárta:

Megértem, hogy a bûnügyi nyilvántartást kezelõ szervezet, a BM Központi Hivatal adatvédelmi aggályokat fogalmazott meg, hiszen egyrészt az adott esetben nem a megszokott, hagyományosnak tekinthetõ adatigénylésrõl van szó, másrészt mind az adatközlõ Bûnügyi Igazgatóság és a területi nyomozó hivatalok, mind a bûnügyi nyilvántartó olyan adatkezelõ szervezetként mûködnek, amelyek adatkezeléséről a vonatkozó törvények egyértelmûen rendelkeznek.

Ugyanakkor úgy vélem, hogy miután a 1998. évi XCIII. törvény az APEH nyomozó hatóságaként a Bûnügyi Igazgatóságot, illetve a területi nyomozó hivatalait jelöli meg, a jogszabályban megjelölt feladatai végrehajtására (azaz a központi bûnüldözési nyilvántartás létrehozása és mûködtetése céljából) a Bûnügyi Igazgatóság — a bûnügyi nyilvántartásról szóló törvény 49. §-a alapján — jogszerûen igényelhet adatokat.

Elképzelhetõ, hogy a BM Központi Hivatal — a bûnügyi nyilvántartást kezelõ szervrõl, az adatközlés és az adatszolgáltatás rendjérõl 7/2000. (II. 16.) BM—IM együttes rendelet alapján — megköveteli, hogy a „nyilvántartott természetes személy személyazonosító adatai közül legalább a családi és utónevet — nõk esetében a leánykori családi és utónevet —, a születési helyet és idõt, valamint az anyja leánykori családi és utónevét" a kérelem tartalmazza.

Figyelemmel azonban arra, hogy ezt a követelményt a vonatkozó törvény nem tartalmazza, és a központi adatbázis létrehozása az érintettek jogait nem sérti vagy veszélyezteti, adatvédelmi szempontból nem tartom kifogásolhatónak, ha a BM Központi Hivatal számítógépes rendszerébõl leválogatják azoknak a büntetõeljárás alatt álló személyeknek azon adatait, amelyeket korábban az adónyomozók közöltek. Természetesen egy ilyen „adatvisszakérés" során figyelemmel kell lenni arra, hogy csak olyan személyek adatait lehet szolgáltatni, akik az adatigénylés idején jogszerûen szerepelnek a nyilvántartásban. (93/K/2001)

Egy másik esetben a Bûnügyi Igazgatóság abban a kérdésben kérte a biztos állásfoglalását, hogy informatikai rendszerüket összekapcsolhatják-e az APEH rendszerével. Az adatvédelmi biztos a következõ választ adta:

„Az Adó- és Pénzügyi Ellenõrzési Hivatal egyes feladatairól szóló 1998. évi XCIII. törvény döntõen a Bûnügyi Igazgatóság és területi nyomozó hivatalai — bûnüldözési tevékenysége és a titkos információgyûjtés során végzett — adatkezelésére vonatkozó elõírásokat határozza meg. E törvény értelemszerûen nem foglalkozik azzal, hogy az APEH, informatikai rendszerén keresztül milyen — a Hivatal hatékony mûködését segítõ — szolgáltatások, adatállományok, információk elérhetõségét teszi lehetõvé szervezeti egységei, így például a Bûnügyi Igazgatóság számára. Adatvédelmi szempontból nincs akadálya a Bûnügyi Igazgatóság és az APEH informatikai rendszerei mûszaki összekapcsolásának, ha az nem érinti a bûnüldözési, illetve az adóigazgatási adatállományokat, és biztosítja, hogy meghatározott adatállományokhoz (például a személyügyi nyilvántartáshoz) csak arra jogosultak, a vonatkozó törvényekben megfogalmazott feltételek mellett férhessenek hozzá.

A fent említett törvény 12. § (2) bekezdése lehetõvé teszi, hogy a „Hivatal Bûnügyi Igazgatósága, illetõleg területi nyomozó hivatala bûnfelderítési célból — a vonatkozó törvények rendelkezései szerint — a felhasználás céljának megjelölésével adatokat vehet át az adótitoknak […] minõsülõ adatot törvény alapján kezelõ szervtõl", ezért nincs jogi akadálya a jogszerûen igényelhetõ adatok elektronikus úton történõ átvételének. Ezt a lehetõséget az sem korlátozza, hogy a törvény tiltja a bûnüldözési adatállomány más adatkezelésekkel (beleértve az adóigazgatási adatkezelést) történõ összekapcsolását, hiszen a törvényi felhatalmazással (így meghatározott célból, ügyészi jóváhagyással, „szigorúan szabályozott és ellenõrzött módon") történõ on-line adatigénylés, adatátvétel — adatvédelmi szempontból — nem tekinthetõ adatállományok összekapcsolásának. (386/K/2001)

Önkormányzatok

Az adatvédelmi biztosi intézmény megalakulása óta a legnagyobb adatkezelõk között tartjuk számon a helyi önkormányzatokat. A területnek több, az egyéb adatkezelõktõl eltérõ jellemzõje van. Az egyik lényeges ismérv az adatalanyok széles köre: elég arra utalni, hogy a legnagyobb személyi alapnyilvántartás, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartása is az önkormányzatok által kezelt helyi nyilvántartásokból épül fel. A másik lényeges ismérv a különbözõ szaknyilvántartások egyidejû kezelése. A helyi önkormányzat mint adatkezelõ, különbözõ törvényi felhatalmazások alapján vezet adóügyi, szociális, szabálysértési, anyakönyvi, építésügyi, gyámügyi nyilvántartásokat, így egyazon adatkezelõ több adatkezelésében az állampolgárok több adatcsoportja szerepel.

A vizsgálatok viszonylag nagy számát nemcsak a nyilvántartás nagysága, a kezelt adatok sokasága indokolja. Lényeges elem az is, hogy az önkormányzati hatóságokkal az állampolgárok rendszeres kapcsolatban vannak, tényleges és rendszeres adatforgalom zajlik az érintett és az adatkezelõ között az olyan nyilvántartások vonatkozásában is, ahol ez a közvetlen kapcsolat országos szinten nem mutatható ki (példa a már említett személyi adat- és lakcímnyilvántartás: az állampolgárok ritkán kerülnek kapcsolatba a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatallal, viszont szinte valamennyi nyilvántartási esemény kapcsán felkeresik a helyi lakcímnyilvántartást, illetve az okmányirodákat).

A viszonylag stabil ügyszám mellett jellemzõ az ügyek hasonlósága is. Az elmúlt évek beszámolóiban jelzett és tipikusként leírt esetek (például a szociális ellátásokhoz kapcsolódó túlzott „*adatéhség*", a képviselõ-testület törekvése az egyes nyilvántartások tartalmának megismerésére) továbbra is elõfordulnak. Megfigyelhetõ a helyi jogalkalmazók bizonytalansága és a központi koordináció hiánya is.

Szociális igazgatás

A szociális ellátásokhoz kapcsolódó adatkezeléseket a kétszintû szabályozás jellemzi: alapja a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) mely széles körben teszi lehetõvé az önkormányzatok számára a rendeletalkotást. Az Szt. meghatározza a fõbb ellátási formákat, az általános eljárási szabályokat, egyúttal rögzíti a szociális ellátásra való jogosultság megállapítása, az ellátások nyújtása céljából vezetett nyilvántartás tartalmát és az adatkezelõi jogosultságokat. Emellett az önkormányzatnak lehetõsége van rendeleti úton a törvényben rögzítetteken túl egyéb ellátások bevezetésére, továbbá az egyes ellátásoknál több kérdés helyi sajátosságoknak megfelelõ megoldására is rendeletet lehet (vagy kell) alkotni.

Az Avtv. alapján személyes adatokat akkor lehet önkormányzati rendelet alapján kezelni, ha törvény erre felhatalmazást ad, és kijelöli az adatkezelés kereteit is. Tekintettel az Szt. részletes szabályaira, az adatkezelés tekintetében szûk az önkormányzat mozgástere. Ha a törvény az ellátás feltételeit meghatározza, csak ezek igazolása kérhetõ, egyéb ellátásoknál pedig csak a jogosultság megállapításához elengedhetetlenül szükséges adatkör kezelhetõ. A nyilvántartást a jegyzõ kezeli, abból adatokat a testület (illetve hatáskör átruházása esetén a döntésre jogosult) csak egyedi esetre vonatkozóan vehet át.

Egy állampolgár azt sérelmezte, hogy lakóhelyén a nyugdíjasok az önkormányzat által rendezett karácsonyi ünnepségen akkor vehették át a szociális segélyként járó ajándékutalványt, ha az önkormányzat jelenlévõ munkatársának bemutatták a nyugdíjszelvényt. Az önkormányzat az Szt. elõbb említett felhatalmazása alapján — rendelet alkotásával — így kívánt eseti szociális segélyt nyújtani azoknak a nyugdíjasoknak, akiknek az egy fõre jutó jövedelme nem haladta meg a mindenkori öregségi nyugdíjminimum háromszorosát. A szociális segély megállapításának feltétele az egy fõre jutó jövedelem hiteles igazolása, mely nyugdíjasok esetében a nyugdíjszelvény bemutatásával történhet. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az önkormányzat a vizsgált esetben a jogszabályoknak megfelelõen járt el. *(195/A/2001)*

Gyámügyi igazgatás

A gyámügyi igazgatással összefüggõ adatkezelések két csoportot alkotnak. Az egyik csoportba a gyermekek védelmérõl és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény alapján folyósított ellátásokhoz kapcsolódó adatkezelések tartoznak, melyek szabályozási elvei, adatkezelõi jogosítványai hasonlítanak a szociális célú adatkezelésekhez. A másik csoportot a gyámsággal, gondnoksággal, örökbefogadással összefüggõ adatkezelések alkotják.

Az ebbe a körbe tartozó ügyek esetében sokszor nehézséget jelent az, hogy az érintettek az egyéb adatkezelések alanyaihoz képest kiszolgáltatottabbak, sok esetben egyéni tragédiák is meghúzódnak a háttérben. Nehezíti a helyzetet az is, hogy a jogszabályok egy része elavult, és jellemzõ rájuk a túlzottan gyakorlatias szemlélet, akár az egyén jogainak, emberi méltóságának figyelmen kívül hagyásával is.

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy az önkormányzatnál több eljárás során kérték az örökbefogadást engedélyezõ határozat bemutatását, például közgyógyellátási igazolvány kiadásához, egyéb szociális ellátásokhoz, útlevél kiadásához. Az egyes államigazgatási eljárásokra vonatkozó jogszabályok (például az Szt., a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény és végrehajtási rendelete) pontosan megjelölik az eljáró hatóság által kezelhetõ adatokat. Az egyes eljárásokban szükség lehet a kiskorú családi jogállásának igazolására; ehhez azonban nem szükséges az örökbefogadást engedélyezõ határozat bemutatása, hiszen a családi jogállás és a törvényes képviseletre való jogosultság — az örökbefogadást követõen módosított — születési anyakönyvi kivonattal is igazolható. A vizsgálat során a biztos megkereste az érintett önkormányzat jegyzõjét, aki az állásfoglalással egyetértett, és ígéretet tett a kifogásolt gyakorlat módosítására. *(278/A/2001)*

A gondnokoltakkal összefüggõ nyilvántartások hiányosságára mutatott rá az egyik megyei gyámhivatal vezetõjének kérdése. A hivatalvezetõ azt kifogásolta, hogy a rendõrség a lõfegyverrel, gáz- és riasztófegyverrel kapcsolatos engedélyezési eljáráshoz rendszeresen megkérdezi a kérelmezõ lakóhelye szerint illetékes gyámhivatalt arról, hogy az érintett szerepel-e a cselekvõképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt állók nyilvántartásában. A rendõrség adatkérése jogszerû ugyan, a városi gyámhivatalok által vezetett nyilvántartások azonban nem bizonyítják minden kétséget kizáróan, hogy a hivatal illetékességi területén lakó személy cselekvõképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt áll-e. Így az adatkezelés nem jogellenes, de nem felel meg az elérni kívánt célnak. A felvetéssel egyetértett az országos rendõrfõkapitány is. A gondot az jelenti, hogy jelenleg a választójoggal nem rendelkezõk nyilvántartása az egyetlen, ahol a kérdéses adatot az ország egész területére vonatkozóan nyilvántartják, ezt azonban a rendõrség — a vonatkozó törvények szigorú rendelkezései miatt — nem veheti igénybe. A megoldást a polgári perrendtartásról szóló 1952. III. törvény 2003. január 1-jén hatályba lépõ módosítása jelenti, mely létrehozza a gondnokság alá helyezettek országos nyilvántartását. *(361/K/2001)*

Adóigazgatás

Az adóigazgatás hasonlít az elõbb ismertetett két területhez annyiban, hogy ezen a téren is viszonylag széles rendeletalkotási jogköre van a helyi önkormányzatnak a vonatkozó törvények — elsõsorban a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Htv.) — alapján. Hasonlít, egyben különbözik a szabályozási-igazgatási struktúra is. A normatív szabályozási jogkört a képviselõ-testület (közgyûlés) gyakorolja törvényi felhatalmazás alapján, tényleges hatósági jogköre azonban nincs. A helyi adóhatóság a jegyzõ, õ vezeti a helyi adókkal kapcsolatos nyilvántartásokat is. A helyi adóigazgatás ugyanakkor nem teljesen független az országos adó-, járulék-, illetékigazgatástól, és ez a kapcsolat többször okoz jogértelmezési nehézséget.

A korábbi évekhez képest kevés panasz érintette a helyi adóhatóság adatgyûjtését, továbbra is elõfordultak azonban olyan esetek, amikor a képviselõ-testület adatkezelõi jogosítványokat akart gyakorolni az adóügyi nyilvántartások tekintetében.

Egy nagyközség jegyzõje azért fordult az adatvédelmi biztoshoz, mert véleménye szerint az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) téves jogértelmezés miatt nem tett eleget a helyi adóhatóság adatkérésének. A jegyzõ mint helyi adóhatóság és végrehajtó szerv munkahelyre vonatkozó adatokat kért az OEP illetékes osztályától, adók módjára behajtandó köztartozás behajtása céljából. A helyi adóhatóság ezen hatáskörét az adózás rendjérõl szóló 1990. évi XCI. törvény (Art.) állapítja meg; a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény pedig tartalmazza azt az elõírást, amely alapján az OEP köteles a vitatott adatszolgáltatást teljesíteni. Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy az OEP jogértelmezése téves, és a kért adatszolgáltatást köteles teljesíteni. *(97/K/2001)*

Két községbõl álló körjegyzõség körjegyzõje azt sérelmezte, hogy az egyik község polgármestere — közös képviselõ-testületi felhatalmazás alapján — arra utasította, hogy a helyi adóügyekkel összefüggõ nyilvántartásokat adja át neki az adatok rendezése, a nyilvántartás *„rendbetétele”* céljából. A körjegyzõ álláspontja szerint az utasításnak nem tehetett eleget, és a biztos álláspontját kérte.

A helyi adókra vonatkozóan a képviselõ-testületnek csak normatív szabályozási jogköre van, a tényleges eljárásokban nem vehet részt. Az adatok kezelésére a helyi adóhatóság — a jegyzõ — jogosult; a testület adatokat a nyilvántartásból csak akkor vehet át, ha az Art. vagy a Htv. alapján egyedi ügyben dönt, és ekkor is csak a döntés meghozatalához szükséges adatokat ismerheti meg. Vagyis az adattovábbítás, melyre a polgármester a körjegyzõt utasította, törvényi felhatalmazás hiányában jogellenes.

A biztos felhívta a körjegyzõ figyelmét arra, hogy a jogosulatlan adatkezelés a büntetõ törvénykönyv 177/A. §-a alapján vétségnek minõsül, melyet nemcsak az követ el, aki az adatokat jogellenesen továbbítja, hanem az is, aki azokat jogellenesen átveszi, kezeli. Mivel az utasítás végrehajtása bûncselekményt valósítana meg, azt a körjegyzõ a köztisztviselõk jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény alapján köteles megtagadni. *(777/K/2001)*

Szabálysértési igazgatás

1995 óta rendszeresen érkeznek olyan beadványok, melyek a szabálysértési hatóságok adatkezelését sérelmezik, ezek száma azonban folyamatosan csökken. A beadványok egy részében az érintett — aki ellen az eljárás indult — az eljáró hatóság adatgyûjtését kifogásolta, de elõfordult, hogy a szabálysértési hatóság kért állásfoglalást az egyéb állami szervekhez történõ adattovábbítások jogszerûségét illetõen.

Egy állampolgár azt kifogásolta, hogy a megyei önkormányzat átadta adatait egy kéményseprõ közszolgáltatást végzõ kft.-nek, mely a panaszos ellen szabálysértési eljárást kezdeményezett. Az egyes helyi közszolgáltatások kötelezõ igénybevételérõl szóló 1995. évi XLII. törvény felhatalmazást ad arra, hogy közszolgáltatás részletes szabályait — ezen belül az ellátás rendjét és módját, a szolgáltató és a tulajdonos jogait és kötelezettségeit, a közszolgáltatással összefüggõ szabálysértést, a fizetendõ díj mértékét és a díj fizetésének szabályait — a helyi önkormányzat rendeletben állapítsa meg. A megyei önkormányzat a törvényeknek megfelelõen alkotta meg rendeletét, melynek alapján jogszerûen adta át a panaszos adatait a kft.-nek. *(529/A/2001)*

Egy másik ügyben az érintett — aki ellen lopás miatt indult szabálysértési eljárás — önkormányzati képviselõi minõsége vetett fel kérdéseket. A polgármester azt kérdezte, hogy milyen módon kell kezelnie az eljárásra vonatkozó adatokat; illetve hogyan tájékoztathatja a testületet az ügyrõl. A biztos megállapította, hogy az esetre a szabálysértésekrõl szóló 1999. évi LXIX. törvény szabályai vonatkoznak, az eljárás, és a hozzá kapcsolódó adatkezelés tekintetében lényegtelen az a tény, hogy az érintett önkormányzati képviselõ. A biztos felszólította a polgármestert az érintett jogainak tiszteletben tartására, az adatkezelés megszüntetésére. *(508/A/2001)*

Lakcímnyilvántartás, anyakönyvvezetés

A helyi lakcímnyilvántartás — miként arról a bevezetõben már volt szó — a legáltalánosabb hatályú személyi alapnyilvántartás, a személyi adat- és lakcímnyilvántartás helyi szerve. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvényt (Nytv.) közvetlenül az Avtv. után fogadta el az Országgyûlés, a két törvény összhangban van egymással. Ezen felül az Nytv. rendelkezései egyértelmûek, részletesek, így a jogalkalmazás feladata is könnyebb. Ennek köszönhetõen a helyi lakcímnyilvántartás adatkezelésére irányuló vizsgálatok során az

adatvédelmi biztos komoly visszásságokat nem állapított meg; esetenként azonban nem egyértelmû, hogy a lakcímnyilvántartás szerve mely állami szerveknek szolgáltathat adatokat.

Egy jegyzõ a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságnak, továbbá az állami adóhatóságnak történõ adattovábbítással kapcsolatban kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását. A biztos megállapította, hogy az adatokat kérõ szervek számára teljesíthetõ adattovábbítás, erre a vonatkozó törvények felhatalmazást adnak. Az adattovábbításra — melynek célja a két országos hatóság adatállományának pontosítása — feltehetõleg azért a helyi lakcímnyilvántartást kérték, mert a legfrissebb adatokkal az illetékes helyi szerv rendelkezik. Jogellenes volt ugyanakkor az, hogy a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság megkeresésén szerepelt az érintettek társadalombiztosítási azonosító jele (taj-száma). Bár a lakcímnyilvántartás szerve végezhet rendszeres adatszolgáltatást a nyugdíjbiztosítás szervei számára, e célból kapcsolati kódokat is képezhet, a taj-szám kezelésére azonban nem jogosult, így az a kapcsolati kód szerepét sem töltheti be. *(271/A/2001)*

Az anyakönyvi adatkezelést érintõ beadványok elsõsorban az anyakönyvi bejegyzések pontosítására, módosítására vonatkoztak. A vizsgált esetekben a hivatal jogszerûen járt el. *(22/K/2001, 151/A/2001)*

2000-ben konkrét ügy vezetett ahhoz a tárcaközi egyeztetéshez, mely — többek között — a kórházak bejáratánál elhelyezett inkubátorokban hagyott csecsemõk anyakönyvezésével függött össze. A jelenleg hatályos jogszabály szerint ugyanis az anyakönyvvezetõnek meg kell kísérelnie az anya kilétének kiderítését, és ebbe be kell vonnia a rendõrséget is. A rendõrség azonban ezen eljárásában megfelelõ törvényi felhatalmazás nélkül kezel személyes adatokat, ezért a jelenlegi jogi helyzet mindenképpen javításra szorul. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint az anyakönyvvezetõ kötelezettségét a rendõrség bevonására meg kell szüntetni, melyre az anonim szülés lehetõségének bevezetése — mely lehetõvé tenné a jogszerû lemondást a névtelenség megtartásával — megfelelõ alkalom lenne.

Jelen esetben a gyermek azon joga, hogy tudomást szerezhessen vér szerinti szüleinek kilétérõl, szembekerülhet élethez való jogával. E két jogának szembekerülése esetén a jognak a gyermek életének védelmét kell szolgálnia. Nem minden esetben feltételezhetjük, hogy azok az anyák, akik meg kívánnak szabadulni a gyermeküktõl, az inkubátorba helyezés helyett a jogszerû lemondást fogják választani, ezért sok esetben például az erdõ szélén hagyják el õket, így annak az esélye, hogy a gyermekek életben maradnak, elenyészõ. (Ez indokolja az anonimitás biztosítása mellett a büntetõjogi fenyegetettség megszüntetését is.) A gyermek vér szerinti szüleinek megismeréséhez fûzõdõ joga mindezek mellett — a biztos véleménye szerint — az állam számára csak megtiltja, hogy megakadályozza a származás kiderítését, valamint a gyermek érdeklõdésére a rendelkezésére álló adatokról tájékoztatási kötelezettséget ír elõ. Nem teszi azonban kötelezõvé az állam számára, hogy mindent megtegyen annak érdekében, hogy a szülõk adatai a gyermek rendelkezésére álljanak arra az esetre, ha egyszer majd kíváncsi lesz rájuk. *(404/K/2001)*

Képviselõ-testület

Az eddig részletezett helyi önkormányzati adatkezelések közös jellemzõje, hogy az adatkezelésre törvény hatalmazza fel az önkormányzatot; és bár az adatkezelõ ugyanaz a szerv, az egyes adatkezelések könynyen elhatárolhatók egymástól. Az adatkezelésekben megjelenik a közhatalmi jelleg: a nyilvántartások vezetésére, kezelésére a jegyzõt hatalmazzák fel a törvények, illetve a jegyzõn keresztül a polgármesteri hivatal köztisztviselõit, akik a jegyzõ felügyelete és irányítása alatt végzik tevékenységüket. A képviselõ-testület szerepe az ilyen adatkezelések tekintetében általában közvetett. Befolyásolhatják az adatkezelés tartalmát és terjedelmét a törvényi felhatalmazás alapján megalkotott önkormányzati rendeletek, a szabályozási jogosultság azonban nem társul adatkezelõi jogosítványokkal. Adatkezelõ viszont a testület akkor, ha egyedi ügyekben hatósági jogkört gyakorol, és az ehhez szükséges adatokat átveszi a döntés meghozatala céljából. Adatkezelõvé válhat a testület egyéb jogosítványainak gyakorlása során is (pl. egy közbeszerzési pályázat elbírálásakor), ezek azonban eseti jellegûek. A testület kiterjedt szabályozási, irányítási jogosítványai miatt — melyek az alkotmányban foglalt önkormányzati autonómia elvébõl erednek, és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényen (Ötv.), illetve más jogszabályokon alapulnak — az ilyen adatkezeléseket nem lehet egységes szempont alapján vizsgálni.

Egy részvénytársaság vezérigazgatója azt kérdezte az adatvédelmi biztostól, hogy jogszerû-e a közbeszerzési pályázatok kiíróinak azon gyakorlata, amely szerint a pályázóktól kérik munkavállalóik és alvállalkozóik személyes adatait is. A közbeszerzésekrõl szóló 1995. évi XL. törvény szerint az ajánlatkérõ az ajánlattevõ szükséges mûszaki alkalmasságának igazolása céljából kérheti többek között azoknak a szakembereknek, szervezeti egységeknek, illetve vezetõknek a megnevezését, képzettségük ismertetését, akiket az ajánlattevõ a teljesítésbe be kíván vonni, különösen azok bemutatásával, akik a minõségellenõrzésért felelõsek. E törvény tehát megfelelõ jogalapot biztosít bizonyos személyes adatok kérésére, kezelésére.

A célhoz kötöttség elvébõl adódóan a pályázat kiírója csak a munkavállalók és alvállalkozók azon személyes adatait kérheti, amelyek a szerzõdés teljesítéséhez szükséges mûszaki alkalmasság igazolásához elengedhetetlenek. A konkrét ügyben az önkormányzat kérte a bevonni kívánt személyek születési évét, illetve a közremûködésükkel nyújtott korábbi szolgáltatások értékét. Ezen adatok ismerete nem szükséges az adatkezelés céljának eléréséhez, és azok kezelésére a közbeszerzési törvény fent említett rendelkezése nem is ad felhatalmazást, mivel nem tartoznak sem a *„megnevezés”* sem a *„képzettség ismertetésének”* körébe. *(174/K/2001)*

Egy település jegyzõje az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte arról, hogy a Bursa Hungarica Felsõoktatási Önkormányzati Ösztöndíjpályázat nyerteseinek rangsor szerinti listáját kifüggeszthetik-e az önkormányzat hirdetõtábláján, vagy a helyben szokásos módon nyilvánosságra hozhatják-e. A Bursa Hungarica ösztöndíjpályázat általános szerzõdési feltételeiben az Oktatási Minisztérium arra kötelezi az önkormányzatokat, hogy a támogatásban részesített ösztöndíjasok

listáját — amely tartalmazza a pályázók nevét, a megítélt havi támogatás összegét és a pályázók rangsorát — az elbírálást követõ három munkanapon belül hozzák nyilvánosságra.

A pályázatokról a képviselõ-testület zárt ülésen dönt, az elbírálás kizárólag a szociális rászorultság alapján, a tanulmányi eredménytõl függetlenül történik. A zárt ülésérõl készült jegyzõkönyvbe és az ilyen ülésre készült elõterjesztésbe az Ötv. alapján a választópolgárok nem tekinthetnek be. A nyilvánosságra hozatalról sem az Ötv, sem más törvény nem tartalmaz kifejezett felhatalmazást, ezért a biztos törvénysértõnek tartotta a pályázat eredményének nyilvánosságra hozatalát, és — az érintettek alkotmányos jogaira és emberi méltóságára is tekintettel — javasolta a jegyzõnek, hogy az általános szerzõdési feltételekkel ellentétben ne hozzák nyilvánosságra a támogatásban részesülõk személyes adatait.

A biztos emellett a pályázati rendszer több más pontját is jogellenesnek tartotta. Így például kifogásolta azt, hogy az érintettek személyazonosító igazolvány számát nyilvántartják, valamint a pályázat benyújtásakor kérik a bankszámla számát is. A biztos állásfoglalásáról értesítette az oktatási minisztert, és felhívta az általános szerzõdési feltételek kifogásolt rendelkezéseinek módosítására. *(80/K/2001)*

A képviselõ-testület adatkezelésére irányuló vizsgálatok egy része mögött jogellenes adatkezelés, vagy ennek szándéka húzódik meg. Minden évben elõfordulnak olyan esetek, amikor a testület nem létezõ jogosítványokat tulajdonít magának, és olyan nyilvántartások tartalmát kívánja megismerni, melyek tekintetében nem jogosult adatok kezelésére. Erre példa az adóigazgatás részben ismertetett eset. *(777/K/2001)*

Gyakori, hogy a testület a polgármesteri hivatalban dolgozó köztisztviselõk, vagy az önkormányzat által fenntartott intézményekben dolgozó közalkalmazottak adatait kívánja megismerni, indokul általában a költségek tervezését, vagy ellenõrzést jelölnek meg. Az ilyen esetekben az, akitõl az adatszolgáltatást kérték (általában a jegyzõ), köteles azt megtagadni. A köztisztviselõk jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.), illetve a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. XXXIII. törvény (Kjt.) ugyanis pontosan meghatározza, hogy a nyilvántartásokból mely szervek, személyek vehetnek át adatokat. A testület ebbe a körbe nem tartozik bele. *(86/K/2001, 229/K/2001, 353/A/2000)*

Egy városi szakorvosi rendelõintézet igazgatója azért fordult az adatvédelmi biztoshoz, mert az önkormányzat ellenõrzési céllal kérte az intézmény közalkalmazottainak szerzõdéseit, továbbá a betegadatokat tartalmazó mûtéti naplót. A biztos felhívta az igazgató figyelmét arra, hogy a vonatkozó törvények — a Kjt., valamint az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelmérõl szóló törvény — nem teszik lehetõvé az adattovábbítást, ezért azt meg kell tagadnia. *(290/K/2001)*

A helyi önkormányzatok adatkezelését némi bizonytalanság jellemzi. Ez részben a jogi szabályozás kettõsségébõl fakad. A képviselõk — akik többnyire nem jogászok, és elõfordul, hogy a tevékenységükre vonatkozó jogszabályokat sem ismerik — sokszor nehezen fogadják el azt, hogy miközben egy kérdés szabályozására jogosultak rendeletet alkotni, a tényleges végrehajtásban, ezen belül az adatkezelésben nem vehetnek részt, személyes adatokat még ellenõrzési célból sem ismerhetnek meg. A jegyzõk helyzete is nehéz. Feladat- és hatáskörük egy része államigazgatási jellegû, vagyis az államigazgatás helyi szintjét jelentik, köztisztviselõként ugyanakkor függõségi viszonyban vannak a képviselõ-testülettel. Ezért fordul elõ, hogy egy-egy ügy kapcsán a jegyzõ ismeri a jogi környezetet, és tisztában van kötelességeivel, és ezért nem iránymutatást, hanem segítséget vár az adatvédelmi biztostól abban, hogy egy biztosi állásfoglalással, arra hivatkozva tagadhassa meg a képviselõk adatkérését.

A fentiek mellett olyan esetek is elõfordultak, hogy egy képviselõ, polgármester saját személyes adatainak védelme érdekében fordult az adatvédelmi biztoshoz. Az ilyen beadványok nem egyszer politikai indokokat, célokat sejtetnek az ügyek hátterében.

Egy polgármester azt kifogásolta, hogy egy képviselõ elkérte az õ nyugdíjazásával összefüggõ iratokat a polgármesteri hivataltól, saját használatra. Az Ötv. alapján a polgármester tekintetében a képviselõ-testület gyakorolja a munkáltatói jogokat (pl. tiszteletdíj meghatározása, fegyelmi és kártérítési felelõsség megállapítása), a részletes szabályokat a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseirõl és az önkormányzati képviselõk tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (Ptv.) tartalmazza. A jegyzõ kezeli a polgármester személyi anyagát, továbbá ellátja a foglalkoztatási jogviszonyával kapcsolatos ügyviteli feladatokat.

A Ptv., Ktv., valamint a munka törvénykönyvének rendelkezéseibõl következik, hogy a képviselõ-testület munkáltatói jogosítványai közé nem tartozik olyan eszköz amely lehetõvé tenné, hogy a polgármester foglalkoztatási jogviszonyára vonatkozó adatokat az egyes képviselõk saját célból felhasználhassák. A nyilvántartott adatokat csak a munkáltatói jogkör gyakorlásához szükséges terjedelemben a testület, mint a munkáltató jogosult megismerni. *(114/A/2001)*

Látható tehát a helyi önkormányzatok adatkezelésének sokszínûsége mellett az is, hogy ezt a területet gyakran bizonytalanság jellemzi. A jegyzõk, valamint a polgármesteri hivatalok köztisztviselõi nehezen igazodnak el az adatkezelésre vonatkozó szabályok között. Ezt kétségtelenül az is okozza, hogy az adatkezelés nem elsõdleges, nem önmagáért van, az mindig valamilyen más tevékenységhez, feladat- és hatáskörhöz kapcsolódik. Ettõl függetlenül — sõt éppen ezért — elengedhetetlen az állampolgárok személyes adataik védelméhez való jogának biztosítása, mely a vonatkozó jogszabályok következetes betartásával érhetõ el.

Szektorális adatkezelések

Egészségügy

Az egészségügyi adatok mint különleges személyes adatok kezelésének alapelveit az Avtv. szabályozza és attól függõen, hogy az egészségügyi ellátóhálózaton belül kezelik azokat, vagy kívülálló más szerv vagy személy használja fel az érintett ilyen adatait, különbözõ szektorális szabályokat kell figyelembe venni ugyanazoknak az adatoknak a kezelése során. Az érintett az egészségügyi adataihoz fûzõdõ információs önrendelkezési jogát a betegjogokkal szoros összefüggésben, azok érvényesülésének feltételeként gyakorolhatja az egyes egészségügyi szolgáltatóknál. Az ebbe a csoportba sorolható panaszok jellege azt mutatja, hogy az adatalanyok és az õket ellátó szolgáltatók is kezdik felismerni ennek a jognak a gyakorlati jelentõségét.

Helyesen járt el például az a kórház, amelyik a nyilvántartásából az adatfelvételtõl számított törvényi határidõ lejártán belül nem törölte a panaszos korábbi pszichiátriai kezelésével összefüggõ adatait. Ugyanis az egészségügyi dokumentáció archiválása az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelmérõl szóló 1997. évi XLVII. törvény (Eüak.) 30. § (1) bekezdésében szabályozott határidõk betartásával az érintett érdekeit is szolgálja azzal, hogy ezen adatai az orvosi titoktartás mellett biztonsággal visszakereshetõek, és az õ számára is hozzáférhetõek maradnak. *(13/A/2001)*

Éppen ennek az ellenkezõjét, vagyis az adatbiztonság és az irattározás rendjének megsértését sérelmezte az a panaszos, akinek az ügyében még a múlt évben indult vizsgálat. A beteg orvosi dokumentációjából azok az eseti felülvizsgálati laboreredmények hiányoztak, amelyekkel a munkáltatójával szemben érvényesített kárigénye jogalapját bizonyíthatta volna. Az adatkezelõ mulasztása miatt a panaszos külön jogorvoslattal élhet az Avtv. 17—18. §-ai alapján, ez azonban nem helyettesíti a munkáltatóval szemben a foglalkozási megbetegedésével összefüggõ kárigénye érvényesítését, hiszen az egyes kártérítési jogcímek különbözõek. *(564/A/2000)*

Az egészségügyi ellátást végzõk titoktartási kötelezettségét több beadvány is érintette abból a szempontból, hogy vajon ezen az alapon a közeli hozzátartozóktól megtagadhatják-e az érintett adatainak továbbítását. Az Eüak. 7. § (2) bekezdése alapján az adatkezelõ a titoktartási kötelezettség alól csak akkor mentesül, ha az érintett az adatai továbbításához írásban hozzájárult, illetve ha ezt törvény kötelezõvé teszi. Amennyiben az érintett errõl nem rendelkezik, az egészségügyrõl szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 25. § (3) bekezdése alapján az õ adatait akkor ismerheti meg egy kívülálló másik személy, ha ezt törvény rendeli el, vagy az mások életének, testi épségének és egészségének a védelme miatt, vagy az érintett állapotromlásának megakadályozása érdekében az õt gondozó személy tájékoztatásához szükséges. *(379/A/2001)*

E feltételek nélkül is jogosult azonban az érintett halálával összefüggésbe hozható adatok megismerésére — így az ilyen adatokat rögzítõ orvosi dokumentációról másolatok kérésére is — az a személy, aki az érintettnek törvényes képviselõje, közeli hozzátartozója vagy örököse, ha ezt írásban kéri a szolgáltatótól. Az Eüak. 7. § (7) bekezdése ezt a jogot az adatkérõ saját jogaként, de az elhunyt adatalanyhoz fûzõdõ közeli kapcsolatára tekintettel biztosítja. *(71/A/2001)*

A betegjogokon belül az információs önrendelkezési jog jelentõségével függ össze az a körülmény, hogy a 77/1999. (XII. 29.) EüM rendelettel szabályozott új intézménynek, a betegjogi képviseleti rendszernek a mûködését több, még a múlt évben érkezett beadvány is érintette. A beadványokban arról kérték az adatvédelmi biztos állásfoglalását, hogy a betegekre vonatkozó adatok közül mit és hogyan kezelhetnek a betegek érdekében õket segítõ, de munkajogilag az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) megyei (fõvárosi) intézeteihez kötõdõ betegjogi képviselõk.

Az egyik esetben egy adatbejegyzési hiba — téves egészségügyi adat rögzítése és továbbítása — kivizsgálásához kérte az érintett a betegjogi képviselõ segítségét, aki az intézetvezetõtõl nem kapott megfelelõ tájékoztatást. A betegjogi képviselõ azzal a kérdéssel fordult az ombudsmanhoz, hogy jogosult-e az adott ügyben a hibás bejegyzés okára kérdezve arról is felvilágosítást kérni, hogyan kívánja a kórház a jövõben megakadályozni a hasonló esetek elõfordulását, illetve kérhet-e általános tájékoztatást a kórház adatkezelési gyakorlatáról. Miután az egészségi állapottal összefüggõ adat különleges személyes adatnak minõsül, ezért az adatbiztonság követelményének fokozottabban kell érvényesülnie a betegellátásban. Ezt nemcsak az adott szolgáltatónál a nemzetközi szabványok szerint minõsített adatkezelési szabályzat bevezetésével, hanem az elõírásoknak megfelelõ rendszer mûködtetésével, az ehhez szükséges tárgyi és személyi feltételek megteremtésével kell biztosítani. A betegjogi képviselõ ennek érdekében nemcsak jogosult, de köteles is felhívni minden olyan körülményre az adatkezelésért felelõs személyek figyelmét, amelyek a hozzá érkezõ panasszal összefüggésben érintik a szolgáltató adatkezelési gyakorlatát. Ehhez pedig az általános tájékoztatáson túl — amit bárki megkaphat — az adott ügyre vonatkozó iratokat is jogosult megismerni. *(765/A/2000)*

Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a betegjogi képviselõk mûködését korlátozza az ÁNTSZ-szel kötött, úgynevezett megbízási szerzõdés 4. pontja, amelyik általános érvénnyel mondja ki azt, hogy a betegjogi képviselõ *„[...] bármilyen információt harmadik személyek tudomására a Megbízó engedélye nélkül nem hozhat.”* Ezzel kétségessé válik az, hogy a beteg és az egészségügyi szolgáltató érdekeinek ütközése esetén a betegjogi képviselõ az Avtv. és a különbözõ szektorális adatkezelési szabályok alapján objektív alapon jár-e el az adott ügyben. Miután a betegjogi képviselõt a munkája során megismert személyes adatok tekintetében titoktartási kötelezettség terheli, ez elegendõ garancia arra, hogy az egyes sérelmezett ügyekben mások ne jussanak illetéktelenül olyan információkhoz, amelyekkel vissza lehet élni. *(338/K/2000)*

A célhoz kötöttség elvébõl és az adattovábbítás feltételeibõl kiindulva az adatvédelmi biztos nem látta megalapozottnak az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) megyei intézeteinek adatkérését, mely egy meghatározott betegcsoportra vonatkozott. Az ÁNTSZ-rõl szóló 1991. évi XI. törvény a 3. § *a)—d)* pontjaiban felsorolt feladatok ellátásához csak az egészségi

állapottal összefüggõ adatok továbbítását írja elõ a bejelentésre kötelezett szolgáltatók számára. Ebbõl az következik, hogy az itt meghatározott vizsgálatokhoz — mint például az ÁNTSZ megyei intézeteiben rendszeresen végzett epidemiológiai elemzések — nincs szükség az egyes megbetegedések egyedi azonosítására. A betegeket ellátó szolgáltatóknak ezért az érintettek személyazonosító adatai nélkül kell továbbítaniuk az egészségi állapotukra vonatkozó adatokat. Ilyenkor ugyanis nem járványügyi hatósági jogkörben hozott egyedi intézkedésrõl van szó, amikor az illetékes intézet közvetlenül a beteggel kerül kapcsolatba. Az eljáró hatóságnak ez utóbbi esetben kezelnie kell a beteg mint ügyfél személyazonosító adatait is. *(316/K/2001)*

Az egészségügyi ellátóhálózaton kívül, más szervek által törvényi felhatalmazás alapján kezelt egészségügyi adatok védelme különösen nagy hangsúlyt kap amiatt, hogy azokat egyes hatósági ügyekben felhasználják, így az adott eljárás résztvevõi azokat az eljárás rendje szerint és a felhasználás módjától függõen korlátozott mértékben, de megismerhetik.

A korábbi évekhez hasonlóan idén is több beadvány kifogásolta az igazságügyi orvosi szakvélemények megismerhetõségét. Mindaddig, amíg ez a hatóság elõtt zajló eljárás céljait szolgálja, az Avtv. 5. §-ában meghatározott célhoz kötöttség elvével összeegyeztethetõ. Ezért a nyilvános bírósági tárgyaláson elhangzott, jegyzõkönyvben is rögzített személyes adatok — így például a szóban megerõsített, illetve az ezzel összefüggésben feltett kérdések alapján kiegészített szakvélemény — zárt kezelése nem indokolt. *(433/K/2001)*

Amennyiben az érintett egészségügyi állapotáról az adott ügy megítélése szempontjából állítanak valamit — például az egészségkárosodás mértékét, a sérülés nagyságát megállapító vagy egy elmeorvosi szakvéleményben —, annak a bizonyításnál éppen az érintett érdekében van különösen nagy jelentõsége, ezért a nyilvános értékelés fontos eljárásjogi garancia. Ugyanakkor az ilyen adatok az Avtv. szerint különleges személyes adatoknak minõsülnek, és ennek megfelelõen az iratkezelés során biztosítani kell azt, hogy illetéktelenül, más célból ne lehessen azokat felhasználni. Ennek törvényi szintû szabályozása évek óta a jogalkotási programban szerepel, jelenleg azonban az eljárási kódexek helyett a még ma is hatályos 123/1973. (IK. 1974. 1.) IM utasítás (BÜSZ) vonatkozik a bírósági (és a közjegyzõi) ügyvitelre. *(319/A/2001)*

Az elmúlt évekhez hasonlóan idén is érkezett a hivatalhoz olyan megkeresés, amelyben a leginkább kiszolgáltatott társadalmi csoportok tagjaira vonatkozó különleges személyes adatok kezeléséről kérnek tájékoztatást. Az egészségügyi ellátás során ugyanis a beteg olyan körülményeirõl is kap információt az õt ellátó szolgáltató, amelyekrõl adatszolgáltatási kötelezettséget írnak elõ más szakterületet szabályozó törvények úgynevezett szektorális adatkezelési szabályai. Az adatszolgáltatás mértékét, módját azonban rendszerint ezek a normák nem vagy nem megfelelõen tartalmazzák, ezért az adatvédelem általános elvein megszûrve kell azokat alkalmazni.

Így foglalt állást a biztos abban az ügyben, amikor a kábítószer-fogyasztók adatainak átadását a rendõrség írásbeli megkeresése alapján is csak úgy tekintette jogszerûnek, ha egy meghatározott bûncselekmény gyanúsítottjáról kérnek a megkeresésben megnevezett és a nyomozáshoz szükséges adatokat. A betegrõl teljes egészségügyi dokumentáció nem adható át. *(25/K/2001)*

Munkáltatók

A munkáltatók adatkezelését sérelmezõ beadványok száma 2001-ben sem maradt el az elõzõ évek ilyen tárgyú panaszainak számától. A tavalyi beszámolóban említett egzisztenciálisan kiszolgáltatott helyzet mellett a munkavállalóktól érkezõ beadványok nagy számát az is indokolja, hogy az emberek többsége alanya valamilyen munkavégzésre irányuló jogviszonynak.

Több beadványozó azt sérelmezte, hogy munkáltatóik nem a törvénynek megfelelõen kezelik a személyazonosításra szolgáló számokat. A beadványozók egy része azt kifogásolta, hogy a munkáltató a személyi azonosítójukat kérte. Az állampolgári jogok országgyûlési biztosa — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — rámutatott arra, hogy a munkáltató a személyi azonosító kezelésére nem jogosult, mivel erre felhatalmazva nincsen, és olyan törvényben meghatározott feladata sincs, amelyhez erre szüksége volna. Nem kérheti az azonosító utolsó négy számjegyét sem, mivel a jogszerûen nyilvántartott személyes adatokkal (nem és születési idõ) együtt ezek már elégségesek a személyi azonosító megismeréséhez. *(722/A/2001)*

A Semmelweis Egyetem Egészségtudományi Karának gazdasági igazgatója körlevélben kérte a kar szervezeti egységeinek vezetõit, hogy a dolgozók személyi azonosítóját továbbítsák a részükre. Az adatkérést az egyetem Gazdasági Igazgatósága írta elõ a számukra. Az adatkérés céljaként azt jelölték meg, hogy az adatok a bérszámfejtéshez szükségesek. A személyazonosító jel helyébe lépõ azonosítási módokról és az azonosító kódokról szóló 1996. évi XX. törvény (a továbbiakban: Szaz. törvény) 32. §-a azonban tételesen felsorolja, hogy kik és milyen esetben jogosultak a személyi azonosító nyilvántartására. E felsorolás nem tartalmazza a személyi azonosító munkáltató általi kezelésének lehetõségét. Az egyetem gazdasági igazgatója arról tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy tisztában vannak azzal, hogy ezeket az adatokat nem kezelhetik, csupán félreértés miatt került a körlevélbe a személyi azonosító továbbítását elõíró rendelkezés. Az adatvédelmi biztos válaszában felhívta az egyetem vezetését a megszerzett személyi azonosítók törlésére és az adatvédelmi rendelkezések fokozottabb figyelembevételére és betartására. *(110/A/2001)*

Egy részvénytársaság vezetõje arról kért állásfoglalást, hogy használható-e a cégnél foglalkoztatottak egyértelmû azonosítására a dolgozók adóazonosító jele. Az adatvédelmi biztos nevében eljáró országgyûlési biztos válaszában

kifejtette, hogy a Szaz. törvény 19. §-a alapján az állami adóhatóság részére törvény alapján adatszolgáltatásra kötelezettek (köztük a munkáltatók) az adóazonosító jelet csak e feladatuk teljesítésével összefüggésben kezelhetik, az ettõl eltérõ (például belsõ azonosítási) célú felhasználás ellentétes a célhoz kötöttségi szabályokkal. *(691/A/2001)*

Az elõzõ évhez hasonlóan idén is érkezett olyan beadvány, amelyben az indítványozók a munkába állásukkor vagy késõbb végzett munkaköri alkalmassági vizsgálat során elõírt igen széleskörû adatszolgáltatási kötelezettséget sérelmezték. Az irodai munkát végzõ polgárok azt kifogásolták, hogy a foglalkozás-egészségügyi orvos az erre a célra szolgáló adatlapon olyan adatokat is feljegyzett, amelyek a munkakörük betöltéséhez szükséges egészségügyi alkalmasság megítéléséhez nem szükségesek.

Munkáltatóik az adatkezelés jogalapjául a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezésérõl szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendeletet jelölték meg. Ennek 1. § *a)* pontja szerint a munkaköri alkalmassági vizsgálat annak megállapítása, hogy egy meghatározott munkakörben és munkahelyen végzett tevékenység által okozott megterhelés a vizsgált személy számára milyen igénybevételt jelent, és annak képes-e megfelelni. A 4. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint elõzetes munkaköri alkalmassági vizsgálatot kell végezni a munkáltató által foglalkoztatni kívánt személynél a munkavégzés megkezdését megelõzõen. A rendelet elõírásának megfelelõen a panaszosok is részt vettek kinevezésükkor, illetve egy-két héttel azt követõen a vizsgálaton, amely keretén belül a rendelet 13. számú mellékletében meghatározott „*Munkavállaló egészségügyi törzslapja*” címû nyomtatványt töltötték ki. A munkáltatói jogok gyakorlóját az orvos csupán az összegzõ véleményérõl tájékoztatta, az egészségügyi adatokat tartalmazó adatokat azonban rögzítette és megõrizte.

Az Avtv. 5. § (1)—(2) bekezdésében meghatározott célhoz kötöttségi szabályok, valamint az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelmérõl szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüak.) szerint az egészségügyi és személyazonosító adat kezelésének célja lehet a munkavégzésre való alkalmasság megállapítása [4. § (1) bekezdés *n)* pont], de a törvényben megjelölt adatkezelési célokból csak annyi és olyan egészségügyi, illetve személyazonosító adat kezelhetõ, amely az adatkezelési cél megvalósításához elengedhetetlenül szükséges [4. § (4) bekezdés]. A rendelet — a törzslapon — igen széleskörû adatszolgáltatási kötelezettséget ír elõ, amely nem felel meg az adatvédelem fenti elveinek. Az adatlap számos olyan adatfajtát tartalmaz, amely a munkakörök legtöbbjénél nem szükséges a kívánt cél eléréséhez, tehát a munkaköri alkalmasság megítéléséhez: az apa, anya és testvérek szív- és érrendszeri, légzõszervi, daganatos, emésztõszervi, anyagcserével összefüggõ, pszichiátriai megbetegedései; a dohányzásra és az alkoholfogyasztásra (fajtájára, mennyiségére, abbahagyás évére), a sportolásra és az étkezési szokásokra vonatkozó adatok; jogosítvánnyal, katonai szolgálattal összefüggõ, fogazattal kapcsolatos és még sok más adat. Számos adat felvétele indokolt bizonyos munkakörök esetében, de más munkakörök esetében nem. A beadványozók mint jogi referensek esetében a munkaköri alkalmasság megítélése tárgyában a látószervek egészségére vonatkozó adatokon kívül — mivel számítógéppel dolgoznak — szinte valamennyi adat kérése indokolatlan, ennek következtében az Avtv. idézett rendelkezésével ellentétes. Az adatlapon az érintettnek nyilatkoznia kell arról, hogy eltitkolt betegsége nincs. A rendelet ezzel azt eredményezi, hogy a munkavállaló az egészségi állapotára vonatkozó valamennyi adatot szolgáltatni köteles a munkáltató által megbízott orvos részére, enélkül munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet. Az adatlap olyan személyek különleges adatait is tartalmazza továbbá, akik a munkavégzésre irányuló jogviszonynak nem alanyai (anya, apa, testvér). Mivel õk egyértelmûen azonosíthatók, az õ személyes adataiknak is védelmet kell élvezniük. A rendelet által elõírt adatlap az ismertetett tartalmi okokon túl formai okok miatt sem felel meg az adatvédelmi követelményeknek. A rendelet (illetve az adatlap) ugyanis különleges adatok kezelését írja elõ: az érintettek egészségi állapotára, valamint kóros szenvedélyére vonatkozó adatokét. Az Avtv. szerint különleges adat akkor kezelhetõ, ha az érintett ahhoz írásban hozzájárult, vagy az adatkezelést törvény elrendeli [2. § (2) bekezdés]. A miniszteri rendelet ennek megfelelõen nem alkalmas jogforrás kötelezõ adatkezelés elrendelésére. A jogalap hiányát nem helyettesíti a foglalkozás-egészségügyi orvos titoktartási kötelezettsége. A titoktartási kötelezettség ugyanis nem ad felhatalmazást arra, hogy az orvos bármilyen adatot kérhessen, illetõleg az érintett bármilyen adat szolgáltatására kötelezhetõ legyen. Az Avtv. és az Eüak. rendelkezéseit az orvos is köteles betartani.

Az adatvédelmi biztos megállapította tehát, hogy a 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet azon rendelkezése, amely a munkába állás elõtt kötelezõvé teszi az alkalmassági vizsgálatot, önmagában nem ellentétes a személyes adatok védelméhez való joggal. A vizsgálat során a rendelet által elõírt adatfelvétel azonban jelenlegi formájában jogsértõ. Egyrészt azért, mert a célhoz kötöttség elvét figyelmen kívül hagyva rendkívül széles adatszolgáltatási kötelezettséget ír elõ a munkavállaló számára, amely az adatfelvétel céljának eléréséhez az esetek többségében nyilvánvalóan nem szükséges adatokra és más személyek adataira is kiterjed. Másrészt az adatkezelést elrendelõ jogszabály jogforrási szintje sem megfelelõ. Mindezek alapján az adatvédelmi biztos kezdeményezte az egészségügyi miniszternél a foglalkozás-egészségügyi jogszabályok olyan módosítását, amely eredményeképpen — megfelelõ szintû jogforrás — a foglalkozás-egészségügyi orvos részére csak olyan adatok szolgáltatását írja elõ, amelyek az adott munkakör betöltésére való alkalmasság megítéléséhez szükségesek. A miniszter ugyanakkor nem tartotta szükségesnek a változtatást. *(270/A/2000, 759/A/2000, 359/A/2001)*

Telefonon és írásban is többen érdeklõdtek arról, vajon joga van-e a munkáltatónak megismerni azt, hogy a munkavállaló a munkahelyi számítógépét használva az interneten milyen oldalakat tekint meg, illetve milyen tartalmú elektronikus levelezést folytat. Az egyik telefonáló kifejezetten azt kérte, hogy az adatvédelmi biztos ezzel

kapcsolatban kiadott állásfoglalását e-mail útján juttassa el részére, így hozva azt az õt jogellenesen ellenõrzõ munkáltatójának tudomására. Az elektronikus levelezés munkáltató általi ellenõrzésének lehetõségeivel az elõzõ évi beszámolóban foglalkoztunk. A megtekintett honlapokkal összefüggésben az állampolgári jogok országgyûlési biztosa az adatvédelmi biztos nevében eljárva, és utóbb az adatvédelmi biztos is tájékoztatta a beadványozókat, hogy az a tény, hogy ki milyen oldalakat és milyen gyakorisággal tekint meg, személyes adatnak minõsül. A munkáltató általi megismerés jogszerûségének megítélésében különbséget kell tenni aszerint, hogy a munkáltató az internet használatát kizárólag a munkavégzés céljából engedélyezi, vagy lehetõvé teszi a magáncélú használatot is. Amennyiben a munkáltató az internet használatát csupán a munka végzése céljából engedélyezi, lehetõsége van ennek ellenõrzésére. Ezt azonban csak akkor teheti meg, ha a dolgozók figyelmét elõzetesen felhívta az internet használatának korlátozására és az ellenõrzés lehetõségére. Abban az esetben, ha a munkavállalók elõzetesen nem kaptak ilyen tájékoztatást, esetleg a munkáltató kifejezetten hozzájárult a magáncélú használathoz, az internet használatára vonatkozó adatokat, így a látogatott oldalak címét a munkáltató nem ismerheti meg. Ha mégis vizsgálja ezt, és kimutatásokat készít a dolgozók általi internet-használatról, jogellenes adatkezelést végez éppúgy, mintha a dolgozók telefonbeszélgetéseit hallgatná le. *(570/A/2001, 790/A/2001)*

A beadványok egy része azt sérelmezte, hogy egyes közigazgatási szervek a náluk dolgozó köztisztviselõket arra kötelezik, hogy nyilatkozzanak, közszolgálati jogviszonyukon kívül milyen jövedelemforrással rendelkeznek, és milyen gazdasági társaságokban érdekeltek. A köztisztviselõk jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) szerint a köztisztviselõ munkavégzésre irányuló egyéb és további jogviszonyt — a tudományos, oktatói, mûvészeti, lektori, szerkesztõi, valamint jogi oltalom alá esõ szellemi tevékenység kivételével — csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának engedélyével létesíthet, és bizonyos kivételekkel nem lehet gazdasági társaság vezetõ tisztségviselõje, vagy felügyelõ bizottságának tagja. A Ktv. egyúttal kimondja, hogy összeférhetetlenségi ok felmerülése esetén a köztisztviselõ köteles azt haladéktalanul írásban bejelenteni. Mindezek alapján nem kifogásolható, hogy a köztisztviselõnek a közszolgálati jogviszony létesítésekor nyilatkoznia kell arról, hogy vele szemben összeférhetetlenség nem áll fenn, a késõbbiekben azonban nem a munkáltató vagy a munkahelyi vezetõ feladata az összeférhetetlenség vizsgálata, hanem a köztisztviselõ kötelessége az összeférhetetlenség jelzése. Ennek elmulasztása fegyelmi vétség. A munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt — a törvényben meghatározott kivételekkel — tehát be kell jelenteni, és azok létesítése a munkáltatói jogkör gyakorlójának engedélyével lehetséges. A kivételeket ugyanakkor — amelyekhez nem szükséges engedély — a köztisztviselõnek nem kell bejelentenie, amennyiben az közszolgálati jogviszonyában a munkakörének ellátását nem akadályozza. Nem kell bejelenteni azt sem, ha a köztisztviselõnek tagsági részesedése van gazdasági társaságban, hiszen ez önmagában nem összeférhetetlenségi ok. *(178/A/2001, 406/K/2001, 200/A/2001)*

Tartalmát tekintve hasonló, bár nem köztisztviselõket érint az az ügy, amelynek beadványozója arról számolt be, hogy egy kft. fõkönyvelõje a dolgozókat egymás közötti, illetve a céggel szerzõdéses viszonyban lévõkkel fennálló rokoni és baráti viszonyaikat feltáró írásbeli nyilatkozat tételére hívta fel. A felhívásban az szerepelt, hogy valótlan adatok közlése elbocsátást vonhat maga után. Az adatvédelmi biztos megkeresése nyomán az elbocsátással való fenyegetés miatt felelõsségre vonták a fõkönyvelõt, de a cég ügyvezetõjének levelébõl az is kiderült, hogy a társaság németországi tulajdonosa kérte a nyilatkozatok megtételét, mivel olyan visszaélésekrõl értesült, amelyeket e körben fennálló kapcsolatok alapoztak meg. A nyilatkozatokat Németországba továbbították. Az adatvédelmi biztos az üggyel kapcsolatban megállapította, hogy nem pusztán az elbocsátással való fenyegetés, hanem az adatkérés, az adatok tárolása, valamint külföldre továbbítása is jogszerûtlen volt, ilyen nyilatkozat megtételére a munkáltató nem kötelezheti a munkavállalókat. Jogellenesnek találta azt is, hogy a nyilatkozattételre kötelezetteket semmilyen formában nem tájékoztatták az adatkérés céljáról és arról sem, hogy a megadott adatokat ki fogja kezelni. Az adatvédelmi biztos a kft. ügyvezetõjét felszólította a jogellenes adatkezelések megszüntetésére. (Az állásfoglalás a Mellékletekben olvasható.) *(184/A/2001)*

A sajtóban is nagy visszhangot keltett két országgyûlési képviselõ beadványa, amelyben a köztisztviselõi eskü *„Isten engem úgy segéljen!”* záradékának a személyes adatok védelméhez fûzõdõ joggal való összeegyeztethetõségérõl érdeklõdtek. A beadványra — megválasztott adatvédelmi biztos hiányában — az állampolgári jogok országgyûlési biztosa válaszolt, állásfoglalása a Mellékletekben olvasható. *(61/A/2001)*

Távközlési szolgáltatók és a posta

A mobilszolgáltatók adatkezelésének vizsgálatánál ebben az évben is kiemelt figyelmet kellet fordítani a különbözõ igazolványok fénymásolására.

A biztos ebben az évben is kénytelen volt megkeresni a Pannon GSM Rt. adatvédelmi igazgatóját, mert egyre többen fordultak irodájához, kifogásolva a társaság eljárását a szerzõdéskötéseknél. A biztos megkeresésében utalt elõzõ évi levélváltásukra, mely szerint az *591/K/2000* számú ügyben — kérdésükre válaszolva — tájékoztatást adott a személyazonosság hitelt érdemlõ igazolásának törvényes lehetõségeirõl.

Az egyik panaszos a szolgáltató Fáy utcai irodáját kereste fel, ahol meglepetéssel tapasztalta, hogy személyazonosító igazolványának minden oldalát több példányban fénymásolták, majd felszólították, hogy a fénymásolat minden oldalát írja alá. Az ügyintézõtõl a panaszos megtudta, hogy a másolatok egyik példányát a BM Adatfeldolgozó Hivatalába küldik

ellenõrzésre, a további példányokat cégüknél tárolják. Arra viszont már nem tudott válaszolni, hol és milyen körülmények között tárolják az iratokat. Az irodavezetõ tájékoztatása szerint a másolatok készítésével belsõ utasításnak tesznek eleget. A panaszos több irodában járt, de mindenütt a leírtakat tapasztalta. *(144/A/2001, 259/A/2001, 385/A/2001)*

Egy polgár azért kért segítséget a biztostól, mert a Pannon GSM Rt. ügyintézõje a szerzõdéskötésnél személyi igazolványát tudta nélkül fénymásolta. A fénymásolatot csak a pénztártól való visszaérkezés után mutatták meg, és akarták vele aláíratni. Az ügyintézõ közölte, ha nem írja alá a fénymásolatot, akkor is továbbítani fogja a központba. Véleménye szerint az adatkezelés beleegyezése nélkül történt, a fénymásolatot pedig csalárd módon szerezték meg. A fényképrõl készült másolat további kezeléséhez sem járult hozzá. *(595/A/2001)*

Egy újabb panaszban az érintett arra várt választ, kik és milyen személyi okmányokról készíthetnek másolatot, mert a Pannon GSM Rt.-nél Pannon Praktikum csomag vásárlásakor fénymásolták a személyazonosító igazolványát. Tapasztalata szerint a szolgáltató több üzletében is egységesen alkalmazzák a kifogásolt eljárást. Az eladó tájékoztatása szerint egy ügyfél csak három alkalommal szerzõdhet akciós csomagra, ezért szükséges errõl nyilvántartást vezetni és fénymásolatokat készíteni.
A korábbi hasonló panaszok alapján az adatvédelmi biztos megkereste a szolgáltató adatvédelmi igazgatóját és felhívta figyelmét az adatkezelés törvényi követelményeire. A biztos tájékoztatást kért arról, hogy adatvédelmi gyakorlatukban miért hagyják figyelmen kívül az Avtv. rendelkezéseit és korábbi állásfoglalásait.
Az igazgató véleménye szerint a személyazonosító igazolványok fénymásolása az utólag fizetõ szerzõdõ felek esetében azért szükséges, mert a visszaélések száma folyamatosan emelkedik és a telefont a valódi értékénél jóval alacsonyabb áron értékesítik. A visszaélések idõvel a szolgáltatás minõségét is befolyásolják, az általuk okozott jelentõs anyagi hátrány az elõfizetõkre is negatív hatással lesz, mert az elõfizetési- és beszélgetési díjak növekedését eredményezi. A társaság a fénymásolást olyan kényszerû intézkedésnek tartja, mellyel az esetleges visszaélések könnyebben megakadályozhatók illetve felderíthetõk. A normál és az akciós elõfizetõi szerzõdések kötésénél az ügyfélszolgálat alkalmazottai az érintettek szóbeli hozzájárulását kérik a fénymásolat készítéséhez. A másolat aláíratásával tudják utóbb igazolni az ügyfél hozzájárulását. Tehát a szolgáltató elvárásai szerint az ügyfelek tudta nélkül nem kerülhetne sor az okirat fénymásolására. A szerzõdéskötés során az ügyfelek eldönthetik, hogy kívánnak-e élni a szolgáltató által kínált kedvezményekkel, vagy úgynevezett *„prepaid”* elõfizetést vásárolnak, melyre a szükséges iratok bemutatása után kerülhet sor. *(415/A/2001)*

Egy polgár kártyás telefonja ellopását követõen bejelentést tett és kérte a hívószámmal együtt a készülék letiltását. Az ügyintézõ tájékoztatása szerint a letiltáshoz szükségük van a rendõrségi jegyzõkönyvre és a lakcímet tartalmazó kártyára. A felsorolt okiratok nélkül a társaság biztonsági osztálya nem kezeli a készüléket lopottként, a személyi igazolvány pedig csak a lakcím kártyával együtt érvényes. A korábbi szerzõdéskötéseknél lemásolt iratok az irattárban vannak, ezért 30 napig is eltarthat mire megtalálják. Ha nem járul hozzá az iratok újabb másolásához, a biztonsági osztály a BM központi nyilvántartásától kér adatokat, és csak azután tiltják le a készüléket, addig elveszettként veszik nyilvántartásba.
A biztos véleménye szerint a rendõrségen tett feljelentésrõl készült jegyzõkönyvet nem szükséges teljes egészében csatolni. A feljelentés tényének igazolásául elegendõ a bizonyítani kívánt eseményre vonatkozó részt fénymásolni és azt az adatkezelõ rendelkezésére bocsátani. További személyes adatok ismerete nem indokolt a szükséges technikai megoldások elvégzéséhez. Mint azt a biztos az elõzõ években is részletesen kifejtette, a személyazonosító igazolvány másolására és a képmás kezelésére a szolgáltatónak nincs törvényi felhatalmazása. Ennek hiányában csak az érintett kifejezett hozzájárulásával kezelhetõk a vitatott személyes adatok. A szolgáltató eljárása akkor minõsülhet jogellenesnek, ha az említett feltételek az adatkezelés során nem teljesültek és ez — az eset összes körülményét figyelembe véve — minden kétséget kizáróan bizonyítható. *(503/A/2001)*

Érkezett olyan panasz is, melyben a polgár a Westel 900 GSM Rt. eljárását sérelmezte. A beadványhoz mellékelt DOMINÓ értékesítési szabályzat lehetõséget biztosít az ügyfél számára, hogy személyazonosító igazolványáról a *„másolat készítését megtagadja.”* Arról azonban nem rendelkezik, hogy ilyen esetben a szolgáltató elzárkózna a szerzõdés megkötésétõl. A biztos kérte az érintettet, ha erre vonatkozó információ jutna birtokába szíveskedjen jelezni az Adatvédelmi Biztos Irodájának. *(545/A/2001)*

Az elõfizetõk egyre érzékenyebbek adataik biztonságos kezelésére. Ezt bizonyítja az a beadvány is, melyben a polgár a Pannon GSM Rt. adatkezelését azért kifogásolta mert a szolgáltató 2001. február végéig új elõfizetések vásárlásakor, csak a PIN1 és PUK1 kódokat adta ki zárt borítékban, de a PIN2 kódot — melynek használatával a Pannon GSM Rt. hálózatán az ún. FDN szolgáltatás érhetõ el (beállítható fix számok hívása, fix körzet hívása, illetve ezzel párhuzamosan kimenõ-hívástiltás aktiválható) — és a PUK2 kódot — amely a PIN-kód zárolásának feloldását teszi lehetõvé — semmilyen módon nem juttatták az elõfizetõk tudomására. Ez azt jelentette, hogy még azokat a PIN2-re épülõ, telefon által nyújtott szolgáltatásokat sem tudták igénybe venni, amelyek esetében nincs szükség a telefonközpont *„segítségére”*. A PIN2 és PUK2 kódok kizárólag SMS szolgáltatás igénybe vételével, vagy a Pannon GSM Rt. on-line elérést biztosító rendszere (PannOnline) segítségével, az interneten keresztül érhetõek el. A kódok által az igénybe vehetõ lehetõségek, szolgáltatások (FDN) kártyaszintûek, tehát az adott kártyáról szükséges az SMS-t elküldeni és válaszként mindig csak az adott kártyához tartozó kódok kerülhetnek kiküldésre. Az elõfizetõ a kódokhoz korlátlan mennyiségben hozzáférhet.

A panaszos azért nem tartotta biztonságosnak a szolgáltató által alkalmazott módszert, mert a lekérdezõ üzenetet az küldheti el és a választ az olvashatja el, akinek a kezében a telefon van (például ellopták, vagy a használó csak letette az asztalra tárgyaláson [...]). A kódok kérése és a válasz között olyan rövid idõ telik el, amely alatt valószínûtlen, hogy a jogosulton kívül más is hozzáférhet az adatokhoz. A választás lehetõsége jelenleg is adott, bárki szabadon dönthet, hogy a vitatott adatkérést SMS-en vagy interneten keresztül kezdeményezi. Az adatkérés biztonságos lebonyolításához az érintett szabadon választhatja meg azt az idõpontot, amely személyes adatai lekérdezéséhez és a biztonságos közléshez a legalkalmasabb. A fent leírtak vonatkoznak az internetes adatközlésre is. Az eddigiekben

tárgyalt kódok létezését, elérésének módját, mûködését stb. nem titkolhatja el a szolgáltató. A készülékekhez csatolt útmutató segíti az eligazodást. Lehetséges megoldásként a jelenlegi rendszer mellett a borítékban való továbbítás alkalmazását javasolta a biztos. Az érintettek választhassanak döntésüktõl függõen a rendelkezésükre álló lehetõségek közül. A vitatott adatkezelés az érintettek gondos közremûködésével nem jelent nagyobb veszélyt, mint a telefonhasználat általában. A biztos tájékoztatta még arról is a panaszost, hogy sem a beadványa beérkezését megelõzõen, sem azt követõen nem kifogásolták a polgárok az általa vitatott adatkezelést. *(279/A/2001)*

Egy nehéz élethelyzetben lévõ panaszos arra kérte a biztost, vizsgálja ki hogyan tudhatta meg újra titkos telefonszámát a testvére, aki ellen jelenleg is veszélyes fenyegetés és zaklatás miatt eljárás van folyamatban. A szolgáltató a panaszos reklamációjára azonnal új kapcsolási számot biztosított, és ezzel az ügyet lezárta. Ezt követõen a panaszos a Matáv Rt. Belsõ ellenõrzési ágazatánál tett bejelentést, de az ott dolgozó alkalmazott a rendõrséghez irányította.
Az adatvédelmi biztosnak nincs nyomozati jogköre, amely lehetõvé tenné a kifogásolt adattovábbítás körülményeinek pontosítását. A szolgáltatótól soron kívül új kapcsolási számot kapott a panaszos, de a további eljárás lefolytatására a rendõrség rendelkezik hatáskörrel. Mielõtt jogosulatlan adatkezelés miatt bárki feljelentést tenne ismeretlen tettes ellen, érdemes átgondolni, nem egy jó szándékú ismerõs vagy családtag adta-e meg testvérének a telefonszámát, mivel nem tudott kettõjük megromlott kapcsolatáról. Sok esetben az érintettek szûkebb környezetében élõktõl kerülnek ki bizalmasan kezelt személyes adatok. (*400/A/2001)*

Más esetben a panaszos beadványában arról számolt be, hogy személyazonosító igazolványának elvesztése miatt több alkalommal kellemetlen helyzetbe került, mert a távközlési szolgáltatók elavult adatbázisában az igazolvány mint elveszett vagy ellopott igazolvány volt feltüntetve.
A beadványában említett távközlési szolgáltató jogszerûen igényelhet a személyazonosító igazolványra vonatkozóan adatokat. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 17. § (4) bekezdése szerint az igazolvány száma alapján a személyazonosító igazolvány nyilvántartásból kérelemre, a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén az igazolvány kiadásáról, érvényességének, elvesztésének, ellopásának, megsemmisülésének találásának, megkerülésének tényérõl adatok szolgáltathatók. Nincs azonban jogszabályi felhatalmazás arra vonatkozóan, hogy az így megszerzett személyes adatokat a szerzõdéskötési jogosultság megállapítása után a szolgáltató tárolja. Egy korábbi beadvány alapján vizsgálatot folytatott a biztos az ilyen adatbázisok létrehozatalával kapcsolatban. 1999. október 14-én levélben kereste meg az egyik hazai mobiltelefon-szolgáltató társaság vezérigazgatóját, amelyben arra kérte, tájékoztassa a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivataltól (KÖANYV) megszerzett adatok alapján a lopott vagy elveszett személyazonosító igazolványok listáját tartalmazó adatbázisról. A vizsgálat során a biztos arra a megállapításra jutott, hogy a társaság több szempontból sem az adatvédelmi szabályoknak megfelelõen kezeli a személyes adatokat, ezért felszólította a jogellenes adatkezelés megszüntetésére. Az ilyen adatbázisok ugyanis törvényes jogalap nélkül jönnek létre, nem felelnek meg a célhoz kötöttség elvének sem, és nem is idõszerûek. A szolgáltatók akkor járnának el jogszerûen, ha minden esetben, amikor valaki velük szerzõdést akar kötni, adatot kérnének a KÖANYV-tól a személyazonosító igazolványra vonatkozóan, ha kétségük van az igazolvány valódiságáról. (*432/A/2001)*

Egy polgár véleménye szerint az internet-szolgáltatás igénybevételekor a Matáv Rt. belehallgat a telefonbeszélgetésekbe. A törvénytelen lehallgatás bizonyítékaként csatolta beadványához a telefonszámlát, melyben a Matáv Rt. írásba adja, hogy a panaszos használja az internetet, és önkényesen rögzíti kivel, milyen adatközlést folytat. A polgár tiltakozott a törvénytelen lehallgatás miatt.
A biztos igyekezett megnyugtatni a panaszost, hiszen az internet mûködéséhez szükséges telefonvonalat szolgáltató Matáv Rt. technikailag valóban megkülönbözteti, hogy az elõfizetõ telefonbeszélgetést folytat vagy az internetet használja, de ez nem jelenti a telefonbeszélgetések tartalmi rögzítését. A tartalmi rögzítés feltételezett tényét a számla nem bizonyítja, a forgalmi adatok differenciált kezelése az igénybe vehetõ szolgáltatások eltérõ díjtételei miatt szükséges. A megbízható számlázás érdekében a szolgáltató köteles olyan technikai megoldásokat alkalmazni, amely biztosítja az igénybe vett szolgáltatások pontos beazonosítását, ugyanakkor az adatvédelmi követelményeknek is eleget kell tenniük. A vitatott esetben nem volt arra utaló jel, hogy a Matáv Rt. jogosulatlanul kezelte volna a polgár személyes adatait. *(92A/2001)*

Az adatok kezelésének törvényi követelményeit a szolgáltatók is igyekeznek betartani, ezért az adattovábbítások elõtt körültekintõen vizsgálják a továbbítás jogalapját. Dr. Majtényi László korábbi adatvédelmi biztos 1998-ban már folytatott vizsgálatot a Matáv Rt. hívásrészletezõ (részletes számla) kiadásával összefüggõ gyakorlatával kapcsolatban. Akkor a Matáv Rt. elnök-vezérigazgatója ígéretet tett arra, hogy a kérdést vezérigazgatói utasításban fogja szabályozni. Az elõfizetõi adatok kezelésével kapcsolatos eljárásról szóló 42/1999. sz. vezérigazgatói utasítás szerint a hívásrészletezõt négy módon lehet megrendelni:
— személyesen, a személyazonosság igazolásával, vagy PIN-kód megadásával (PIN-kódot az ügyfél az „*1212*” számon tud beállítani, ez egy hét számjegyû egyedi kód);
— telefonon, PIN-kód megadásával;
— írásban vagy faxon az állomás létesítési címére (ezáltal a részletezõt az kapja meg, aki a készüléket használja);
— telefonon bejelentett számlareklamáció esetén azonosításra szolgáló adatok megadásával (ebben az esetben sem kérhetõ az ügyfél személyi igazolványának száma).

A vezérigazgatói utasítás hívásrészletezõre vonatkozó szabályai megfelelnek az adatvédelmi követelményeknek, és nem teszik lehetõvé, hogy az ügyféltõl személyiazonosító igazolvány számot kérjenek hívásrészletezõ kiadásához. A fent említett szabályok azt hivatottak biztosítani, hogy a részletezõt csak az igényelhesse és kaphassa meg, aki arra

valóban jogosult. Ennek megfelelõen járt el a szolgáltató, amikor nem adott egy panaszos édesanyjának felvilágosítást, mert nem õ volt az elõfizetõ. (*552/A/2001)*

A mobilszolgáltatók jogi képviselõi egyre gyakrabban fordulnak az adatvédelmi biztoshoz konzultációs kérdésekkel, mert a különbözõ hatóságok, bíróságok rendszeresen megkeresik társaságukat, és az elõfizetõikkel kapcsolatos tájékoztatást kérnek. Egy alkalommal szerzõdés érvénytelenségének megállapítása iránt indított perben a bíróság a megadott kapcsolási szám üzemeltetõjének nevét tudakolta. Az érintett hozzájárulása nélkül nem teljesítették az adatkérést. Véleményük szerint akkor is jogszerûen jártak el, amikor külön errõl rendelkezõ törvény hiányában a büntetõeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: Be.) 118. § (1) bekezdésének utolsó fordulatára hivatkozva közölték a bírósággal, hogy a híváslista megküldése törvénybe ütközik.

A veszélyes fenyegetés szabálysértése miatt folyamatban lévõ ügyekben nem teljesítették a bíróság adatkérését. A szabálysértésekrõl szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 80. § (1) bekezdésének *a)* pontja alapján távközlési adatokat rögzítõ iratok lefoglalásáról szóló határozat rendelkezéseit sem teljesítették.

Az APEH szervei és az önkormányzatok az adózás rendjérõl szóló 1990. évi XCI. törvény (Art.) 37. § (1) bekezdése alapján szólították fel a szolgáltatót nyilatkozattételre az elõfizetõi adatok vonatkozásában. Tipikus kérdés: x. y. rendelkezik-e elõfizetéssel, és ha igen, meghatározott idõszakra mennyit és milyen számlákra fizetett. A szolgáltató a megkereséseket nem teljesíti, mert az Art. 37. § (3) bekezdése alapján a hivatásbeli titoknak minõsülõ tényrõl tanúként nem hallgatható meg az, aki a titoktartás alól nem kapott felmentést. Álláspontjuk szerint a nyilatkozattétel intézménye egy bizonyos tény vagy adat megerõsítésére szolgálhat, nem pedig általános jellegû információszerzésre. Az utólag elküldött megkeresés-minta adattartalma szerint az állami adóhatóság *„Lakcím kiadatási kérelem”* tárgyában kérte egy elõfizetõ személyes adatait (*„születési év, hónap, nap, lakcím, anyja neve, adóazonosító stb.”*).

A biztos válaszában a következõket emelte ki:

A 2000. március 1-je óta hatályban lévõ Sztv. 151. §-a szerinti veszélyes fenyegetés szabálysértése miatt az eljárás bírói hatáskörbe tartozik. Az eljárások általában ismeretlen tettesek miatt indulnak meg, akik a sértetteket telefonon keresztül fenyegetik meg. Az Sztv. 119. § (3) bekezdésének *d)* pontja alapján a bíróság a tényállás tisztázása érdekében külön jogszabályban meghatározott feltételek alapján más szerveket adatok közlésére hívhat fel. A törvény az adatkérés jogát biztosítja, de nem határoz meg a másik oldalon adatszolgáltatási, válaszadási kötelezettséget. Tehát az adatkezelõ nem adhat tájékoztatást a megkeresésben kért adatokról. A kifogásolt adatkérések miatt az adatvédelmi biztos megkereste a belügyminisztert, aki egyetértett a biztos javaslatával, mely szerint a megkeresettek válaszadási kötelezettségét az Sztv.-ben elõ kellene írni. Az Sztv. módosításának elõkészítése jelenleg folyamatban van, a belügyminiszter ígéretet tett, hogy az elõkészítés során megvizsgálják az Sztv. kiegészítésének módját a Be. 118. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéshez hasonló szabállyal.

A Be. 118. § (1) bekezdése a bíróságok számára nem csak az adatkérés jogát biztosítja, hanem az adatkezelõ számára a válaszadási, tájékoztatási kötelezettséget azáltal, hogy az adatkérés teljesítésére 30 napos határidõt állapíthat meg a bíróság. Figyelembe véve a (3) bekezdés rendelkezéseit is, a biztos nem értett egyet a beadványban képviselt értelmezéssel, véleménye szerint nem tagadhatják meg az adatszolgáltatás teljesítését a távközlésrõl szóló 1992. évi LXXII. törvény 24. § (1), (3) bekezdésére való hivatkozással.

Az Sztv. 80. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint elrendelt távközlési adatokat rögzítõ iratok lefoglalásáról rendelkezõ határozatok sem teljesíthetõk, hiszen olyan adatok lefoglalásáról rendelkezik a bíróság amelyek okirati formában nem léteznek, azokat elõbb *„elõ kell állítani”*. Tehát az adatok bizonyos adathordozón rögzítetten létezõ, de tárgyiasult formában meg nem jelenõ adatok, amelyeket meghatározott szempontból szelektált hívásadatokból állítanak elõ. Ez az oka annak, hogy nem felelnek meg az Sztv. 63. § (1) bekezdésében található tárgyi bizonyítási eszköz fogalmának, ennél fogva lefoglalásukról sem lehet rendelkezni.

A biztos a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 192. §-ának értelmezésében nem értett a családjával egyet, mert álláspontja szerint szabályszerû megkeresés esetén a (2) bekezdésre való hivatkozással nem tagadhatják meg az adattovábbítást. A hivatkozott törvényhely rendelkezései között nincs olyan figyelembe vehetõ kimentési ok, amely felmenthetné õket az adattovábbítás kötelezettsége alól.

Ami az adóhatóságok adatkérését illeti, az Art. hivatkozott rendelkezése alapján az érintettek hozzájárulása nélkül nem teljesíthetõ korlátlanul minden adatkérés. A beadványhoz mellékelt *„Lakcím kiadatási kérelem”* tartalmilag nem felel meg azoknak a törvényi követelményeknek, melyek az adóhatóság megkeresését alkalmassá tehetnék az adatkérés teljesítésére. Az Art. 37. § (1) bekezdésben az adatkérés célja az adózó adókötelezettségének [...] megállapítása érdekében az adóra vonatkozó adatról, tényrõl, körülményrõl nyilatkozat beszerzése. Ezzel ellentétben az adóhatóság az adózó személyazonosságának megállapításához szükséges adatok felõl tudakozódott. Bizonyítja ezt az adóazonosító szám közlésének kérése, mely olyan azonosító, amely az adózó személyét hivatott igazolni. A távközlési szolgáltató nyilvántartásában az adóazonosító törvényi felhatalmazás alapján nem szerepelhet. A kapcsolási szám az adóhatóság számára is az általános feltételekkel ismerhetõ meg. Ha az elõfizetõ adatkezelési nyilatkozatában nem kért rejtett adatkezelést, az adattovábbításnak nincs akadálya. Titkos telefonszám esetében az adatok csak a nyomozati jogkörrel rendelkezõ szerv(ek) számára továbbíthatók, a szükséges formai követelmények betartásával. Az adóhatóság csak a hatáskörébe tartozó feladatkör ellátása érdekében kérhet adatokat. [...]

„Érdemes még szót ejteni a hivatásbeli titokról mint a magántitok egyik fajtájáról. A beadványukban kimentési okként hivatkoztak a titoktartási kötelezettség alóli felmentés hiányára. A hivatásbeli titok megtartásának kötelezettsége azokat terheli, akik hivatásuknál vagy foglalkozásuknál fogva jutnak ilyen adatok birtokába. A gyakorlatban tipikusan az orvosi, ügyvédi, lelkészi, közjegyzõi tevékenység során szerezhet tudomást hivatásbeli titokról a titokgazda. A távközlési adatok kezelõi szolgáltatói tevékenységük során nem kezelnek tipikusan a magántitok fogalomkörébe tartozó adatokat. A nyilatkozattételi kötelezettségük sem ilyen jellegû adatokra vonatkozott, tehát az Önök által hivatkozott okból nem tagadható meg a nyilatkozattétel szabályszerû adatkérés esetén. Adóhatósági ellenõrzés során a lakcímadatok pontosítása céljából nem vehetõ igénybe a távközlési szolgáltató adatbázisa.” (116/K/2001, 131/K/2001)

A tavalyi beszámoló készítésének idõszakában a posta *„lakcímregiszter”* készítését kifogásoló panasz alapján indult vizsgálat még folyamatban volt, mert a posta hálózatüzemeltetési igazgatóhelyettese az ügyet felterjesztette a jogi igazgatóságához, ahol a szükséges intézkedések megtételérõl döntöttek. A jogi igazgató arról tájékoztatta a biztost, hogy munkáltatói utasításban rendelkeznek a sérelmezett lakcímregiszter megszüntetésérõl. Levelében arra is ígéretet tett, hogy *„az elkészült hatályos utasításról tájékoztatást küld”.* Az adatvédelmi biztos az utasítás tartalmát december közepéig sem ismerhette meg, ezért soron kívüli tájékoztatást kért a megtett intézkedésekrõl — utalva a jogi igazgató válaszára — és kért egy példányt a utasításból. *(551/A/2000)*

Egy újabb panaszban az egyik polgár arról kérte a biztos véleményét, van-e a postának joga csekkfeladáskor összesítõt kérni, amelyen szerepeltetni kell a befizetõ nevét és címét. A napi gyakorlatban a postákon nem rendelték el kötelezõen az *„összesítõ”* jegyzék használatát, de a pénzkezelés biztonságának fokozása érdekében célszerûnek tartják a befizetõ nevével és címével ellátott jegyzék kiállítását. A Posta Üzletszabályzatai sem tartalmaznak kötelezõ rendelkezést a jegyzék használatáról, a vitatott személyes adatokat csak a befizetõ önkéntes hozzájárulása alapján kezelik. A postai munkahelyek napi elszámolását követõen az összesítõk az adott posta napi, majd havi elszámolásába kerülnek. Ezeket az iratokat 18 hónapig õrzik. A fõigazgató véleménye szerint a jegyzék alkalmazása — függetlenül az adott posta gépesítettségének szintjétõl — a jövõben is támogatást nyújt a postai alkalmazottaknak, illetve téves befizetés esetén az adott ügyfél érdekét is szolgálja.

A postáról szóló 1992. évi XLV. törvény nem hatalmazza fel a postát a vitatott adatok kezelésére, ezért azok csak az érintettek önkéntes hozzájárulásával kezelhetõk. Nem kifogásolható az összesítõ használata a pénzkezelés megkönnyítése érdekében, de a tételek összesítéséhez a név és lakcímadatok kezelése nem szükséges. Eljárásuk adatvédelmi szempontból azért sem indokolt, mert a legtöbb helyen számológéppel ellenõrzik a számítás helyességét, a befizetést követõen pedig nincs lehetõség a befizetõvel való utólagos elszámolásra. Az összesítõn szereplõ személyes adatok aránytalanul hosszú ideig való kezelése szükségtelen és ellentétes a célhoz kötött adatkezelés törvényi követelményével. Az adatok felvétele elõtt az érintettel közölni kell, hogy az adatszolgáltatás önkéntes vagy kötelezõ. A postákon kifüggesztett felhíváson nem olvasható ilyen tájékoztatás, arról sem informálnak, hogy milyen célból és meddig kezelik a kért adatokat. A biztos felhívta a fõigazgatót a szükséges intézkedések megtételére.

A fõigazgató 2001. május 11-én érkezett válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy a postai befizetéseknél alkalmazott összefoglaló jegyzék használatáról szóló állásfoglalását tudomásul véve intézkedett a helytelen gyakorlat megszüntetése érdekében. Eljárása részeként említette társaságuk Üzletszabályzatának módosítását, melyet a Hírközlési Fõfelügyeletnél kezdeményezett. Ezzel egyidejûleg intézkedett a belsõ szabályozások, rendelkezések módosításáról is, melyet megküldött a postahivataloknak. Ennek ellenére a biztos kénytelen volt felhívni a fõigazgató figyelmét arra, hogy számos postahivatalban változatlan tartalommal olvasható a kifüggesztett *„összefoglaló jegyzék-minta.”* A postahivatalok napi gyakorlatukban nem alkalmazzák egységesen az elrendelt változtatásokat, ezért a biztos kérte a jelenleg is tapasztalható adatkezelési anomáliák felülvizsgálatát, és a szükséges intézkedések megtételét az állásfoglalásában leírtaknak megfelelõ gyakorlat kialakítása érdekében. A vizsgálat eredményérõl a biztos újabb tájékoztatást kért. *(41/A/2001)*

Internet

Az információs társadalom hazai kialakulása folyamatának fontosabb elmúlt évi tendenciái, jellemzõi az adatvédelmi biztos tevékenységében is érzékelhetõk voltak. Az informatika alkalmazása, a számítógépek, de különösen az internet-szolgáltatók és -felhasználók számának növekedése, a világháló használatával kapcsolatos új igények és lehetõségek megjelenése, illetve bõvülése, az internet mûködéséhez szükséges nemzetközi és hazai jogi szabályozás hiányosságai tetten érhetõk az Adatvédelmi Biztos Irodájához érkezett beadványok számának növekedésében, valamint az azokban megfogalmazott kérdések jellegében.

Az internettel kapcsolatos közel harminc ügy több mint felében konzultációs kérdések szerepeltek, amelyekben általában az után érdeklõdtek, hogy egy-egy szakmai területhez kapcsolódó adatok (tájékoztatók, nyilvántartások) megjeleníthetõk-e a hálózaton, illetve egyes információk jogszerûen miképpen hozhatók nyilvánosságra. Ezen ügyek egy részét hatáskör hiányában az adatvédelmi biztos elutasította. A beadványok másik felében fogalmazódtak csak meg az egyes személyeket, vagy csoportokat érintõ adatvédelmi jellegû kifogások, panaszok.

A beadványok egy részének megválaszolását, illetve — az informatika egyre gyakoribb alkalmazása szabályozási hátterének kialakítását célzó — jogszabálytervezetek véleményezését megkönnyítette az, hogy az adatvédelmi biztos ajánlást adott ki az internettel összefüggõ adatkezelések egyes kérdéseirõl. Az ajánlásról az elõzõ évi beszámolóban rövid ismertetést adtunk.

Az adatvédelmi biztos annak ellenére indokoltnak tartotta ajánlás kiadását, hogy az elmúlt években az adatvédelemmel és a közérdekû adatok nyilvánosságával összefüggõ hazai követelmények érvényesítésére az internet egyes „*szereplõi*” (a szolgáltatók, a weblapok üzemeltetõi, a felhasználók) számos technikai és szervezési intézkedést tettek, és jelentõsen bõvítették a közérdeklõdésre igényt tartó információk elérhetõségét.

Az internettel összefüggõ eseményekre, jelenségekre adott szakmai válaszok többségével egyetértve arra utalt ajánlásában, hogy a világháló nem jogmentes terület, a mûködésével összefüggõ kérdések többsége jogilag szabályozott, ugyanakkor e jogszabályok változatlan formában és tartalommal nem mindig alkalmazhatók, továbbá a mûködés, mûködtetés néhány területe jogi szabályozást igényel.

A jogalkotónak, a szolgáltatóknak és a számítógépes hálózati felhasználóknak szóló ajánlásában az adatvédelmi biztos az internet adatvédelmi jellegû jellemzõibõl indult ki, abból, hogy ez a — személyes és közérdekû adatok millióit gyûjtõ, tároló, továbbító, és nyilvánosságra hozó — számítógépes világhálózat: nyilvános, elvileg bárki számára hozzáférhetõ; nincs tekintettel az országhatárokra; adatvédelmi, adatbiztonsági szempontból igen sérülékeny; megkönnyíti a közvéleményt érdeklõ — az állami és önkormányzati szervek mûködésével összefüggõ — közérdekû információk megismerhetõségét; olyan információk, adatok érhetõk el általa, amelyek egy része nem valós vagy nem pontos; továbbá jogsértõ cselekmények elkövetésére is teret enged.

Az internet „*szereplõinek*” jogait és kötelezettségeit összefoglalva a biztos arra mutatott rá, hogy minden szolgáltató és felhasználó törvényes kötelezettsége az Avtv. rendelkezéseinek megfelelõ adatkezelés. Felhívta a szolgáltatók figyelmét — az Avtv.-ben megfogalmazott — legfontosabb kötelezettségeikre: arra, hogy biztosítsák a felhasználók birtokukban lévõ személyes adatainak biztonságát; adjanak tájékoztatást (például az adatvédelmi elveik és intézkedéseik közzétételével) az általuk végzett adatkezelés egyes körülményeirõl (az adatkezelés célja, önkéntes vagy kötelezõ jellege, az adatkezelõ, illetve adatfeldolgozó személye) az adat felvétele elõtt kötelezõen (például a felhasználóval kötött szerzõdés megkötésekor), illetve egyes további körülményekrõl az adatalany kérelmére.

A magánszféra a hálózati közegben fokozottan sérülékeny, ezért arra bátorította a felhasználókat, hogy szolgáltatójuktól kérjék az általa követett adatvédelmi szabályzat rendelkezésére bocsátását, kérjenek tájékoztatást a magánszféra védelmét szolgáló technológiákról, továbbá azt javasolta, hogy levél- és magántitkaik megõrzése, személyes adataik védelme érdekében használjanak titkosítószoftvereket. Felhívta a figyelmüket arra, hogy — miután hálózati szereplõként a felhasználókhoz is kerülhetnek személyes adatok (például nevek, e-mail címek) — nekik is mindig ügyelniük kell arra, hogy azokat csak az adatvédelmi törvény rendelkezéseinek megfelelõen, általános esetben csak törvényi felhatalmazás alapján, illetve csak az érintett hozzájárulásával továbbíthatják, hozhatják nyilvánosságra.

Az ajánlásban részletesen kifejtettek alapján végezetül az adatvédelmi biztos azt javasolta a jogalkotó számára, hogy

— az Avtv. módosításával harmonizálja a külföldre történõ adattovábbítás szabályozását az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK sz. irányelvének rendelkezéseivel;

— az elektronikus információszabadság megteremtése érdekében írja elõ, hogy a közérdekû adatok meghatározott körét kötelezõ közzé vagy elérhetõvé tenni elektronikus formában is;

— a kapcsolódó szektorális törvények módosításával gondoskodjon: a kéretlen üzleti célú üzenetekre („*spam*”) vonatkozó szabályozás kialakításáról; a forgalmi adatok kezelésének jogszerûvé tételérõl; a hackerek elleni védekezés jogi lehetõségeirõl;

— az internetre vonatkozó szabályozások kialakítása elõtt minden esetben folytasson konzultációkat az internet-felhasználók és -szolgáltatók képviselõivel. (Az ajánlás teljes szövege a Mellékletben olvasható.)

Az ajánlásban megfogalmazott néhány kérdés megoldására már 2001-ben történtek lépések. Így például az adatvédelmi törvény módosítását célzó elsõ tervezetben kísérlet történt a külföldre történõ adattovábbítás uniós követelményekhez igazítására. Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggõ szolgáltatások egyes kérdéseirõl szóló 2001. évi CVIII. törvény rendezte a „*spam*”-ek kérdését azzal, hogy kimondta: „*Kizárólag az igénybe vevõ egyértelmû, elõzetes hozzájárulásával küldhetõ elektronikus úton, levelezés során reklám.*”

Az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérték olyan nyilvános adatbázisok létrehozásával kapcsolatban, amelyek cégek, illetve kamarai tagok adatait tartalmazná, és az interneten keresztül bárki számára hozzáférhetõ lenne. A biztos jelezte, hogy „*a gazdasági társaságok cégnyilvántartásban szereplõ adatai nem személyes adatok, így kezelésük feltételeinek vizsgálata kívül esik hatáskörömön. Ugyanakkor felhívom a figyelmét arra, hogy az egyéni vállalkozók adatai az Avtv. hatálya alá tartoznak, így kezelésük törvény felhatalmazása alapján vagy az érintettek hozzájárulásával lehetséges.” (218/A/2001, 236/K/2001)*

Két hasonló ügyben a beadványozók iránymutatást kértek a hitelezõi követelések tényadatainak (így az adósok adatainak) nyilvánosságra hozatalát célzó adatbázis létrehozásával kapcsolatban. Az adatvédelmi biztos — leszögezve, hogy tevékenységének általában nem része a jogi képviselõ számára történõ jogi tanácsadás, de figyelemmel arra, hogy e kérdéskör számos személy adatvédelemhez fûzõdõ jogát érintheti — válaszában egyebek mellett kifejtette:

Az adatvédelmi törvény „*a meghatározott természetes személlyel összefüggésben határozza meg a személyes adatot, így a személyes adatok védelmének szabályai a természetes személyek információs önrendelkezési jogára vonatkoznak. A nem természetes személyek személyiségi jogának határait, védelmének eszközeit illetõen nem vagyok illetékes állásfoglalásra.*

Az egyéni vállalkozókra vonatkozó adatok — mint az az Ön által is hivatkozott, 424/A/1996 adatvédelmi biztosi ügyszámú jogesetbõl is megállapítható — álláspontom szerint meghatározott természetes személyre vonatkozó adatok, ezért kezelésük, továbbításuk,

nyilvánosságra hozataluk jogszerûségének feltétele törvényi felhatalmazás vagy az érintett hozzájárulása. Az adatok kezelésének módja — számítógépes adatbázis, internetes honlap stb. — mellékes." (408/K/2001, 501/K/2001)

Többen kértek tájékoztatást arról, hogy lehet jogszerûen internetes direkt marketing tevékenységet folytatni, reklámcélú e-maileket küldeni. A válaszokban az állampolgári jogok országgyûlési biztosa — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — kifejtette, hogy mivel személyes adat akkor kezelhetõ, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli, de a kéretlen üzleti célú üzenetekre (spam) nincs speciális törvényi szabályozás, így arra az Avtv. szabályait kell alkalmazni. A hozzájárulás akkor tekinthetõ megadottnak, ha az érintett azt az adatkezelõ kilétének, az adatkezelés céljának, módjának és időtartamának ismeretében adja meg. Vagyis a honlapon egy olyan tájékoztatást kell elhelyezni, mely ezeket az adatokat tartalmazza. Amennyiben adatfeldolgozót vesznek igénybe, az érintettet errõl is tájékoztatni kell. A felvett adatok csak a megjelölt, érintett által ismert célra használhatók fel, és az érintettek hozzájárulása nélkül nem továbbíthatók. Emellett az adatkezelés során az érintettet az Avtv. alapján megilleti a törléshez, tájékoztatáshoz és helyesbítéshez való jog; erre szintén fel kell hívni a figyelmét. *(496/K/2001, 627/K/2001)*

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy az Oktatási Minisztérium az intranet hálózaton mûködõ telefonkönyvben megismerhetõvé teszi valamennyi dolgozó arcképmását. Mivel a köztisztviselõk jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény mellékletében a kezelhetõ adatkörök között a képmás nem szerepel, a dolgozók pedig nem járultak hozzá képmásuk kezeléséhez, az adatvédelmi biztos kérte a minisztérium vezetését, hogy a jogellenes állapotot szüntessék meg. A közigazgatási államtitkár jelezte, hogy az adatkezelést kifogásoló levél kézhezvételét követõ napon a fényképeket törölték. *(6/A/2001)*

Több magánszemély indítványa alapján vizsgálta az adatvédelmi biztos azt az esetet, amelynek kapcsán a MATÁVnet Rt. által januárban végzett felmérés során egyes internet-felhasználók adatai (e-mail cím, kitöltött kérdõív) más felhasználókhoz eljutottak.

A biztos megkeresésére a cég vezérigazgatója azt a tájékoztatást adta, hogy 25 000 felhasználónak küldtek olyan e-mailt, mely felhívta figyelmüket a kérdõívre, és megadja az azt tartalmazó web-oldal címét. A web-oldalon szerepelt a válaszadás önkéntességére való felhívás, valamint a visszaküldés módja. A kérdõív kitöltése és visszaküldése során az egyik felhasználó nem megfelelõen küldte vissza a kitöltött kérdõívet, hanem beemelte azt az eredeti felkérõ levél végére, majd ezt visszaküldte. Ezt követõen — a rendszer nem megfelelõ mûködése következtében — indult el az a folyamat, melynek során a kitöltött kérdõívek, valamint az egyes érintettek személyes adatai több vétlen felhasználóhoz eljutottak. A vezérigazgató szerint *„a jelenség oka technikai probléma és emberi közremûködés eredménye"*. A hiba elhárítására annak észlelése után haladéktalanul megtették a szükséges intézkedéseket, ennek folytán mintegy 280 000 tévesen elküldött levelet sikerült megsemmisíteni, mielõtt azokat *„illetéktelen"* felhasználók elolvashatták volna.

Az adatvédelmi biztos válaszában — amelyet a panaszosoknak is megküldött — kifejtette, hogy a társaság által végzett felmérés a kutatás és közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (Kkt.) alapján piackutatásnak minõsül. A piackutatást végzõ szerv (jelen esetben a MATÁVnet Rt.) kapcsolatfelvétel céljából felhasználhatja korábbi ügyfelei adatait, be kell azonban tartania a Kkt. adatvédelmi és adatbiztonsági szabályait.

A Kkt. 5. § (1) bekezdése alapján a kapcsolatfelvétellel egyidejûleg tájékoztatni kell az érintetteket az adatkezelés körülményeiről (például adatkezelõ megnevezése, adatfelhasználás célja, módja, időtartama, stb.); ez a tájékoztatás nem szerepelt sem az érintetteknek elküldött e-mailben, sem a kérdõívet tartalmazó web-oldalon. A Kkt. 12. § (1) bekezdése alapján kutatási adatkezelési tervet kellett volna készíteni, mely tartalmazza a kutatási jogosultságot, a kutatás célját, a kezelendõ személyes adatok körét és azok forrását, az adatkezelés folyamatát, az érintett jogai gyakorlati érvényesíthetõségének biztosítékait, valamint az adatvédelmet biztosító technikai és szervezési intézkedéseket. A társaság által megküldött *„feladatterv"* ezeknek a követelményeknek nem felel meg. Ezen felül az érintettek személyes adatait (jelen esetben az e-mail cím), valamint a felmérés adatait (kitöltött kérdõív) a visszaküldés után haladéktalanul el kell különíteni úgy, hogy a kapcsolat késõbb ne legyen helyreállítható. A vezérigazgató levelébõl nem derül ki az, hogy ennek a követelménynek eleget tettek-e.

A fentieken túlmenõen mind a Kkt., mind az Avtv. alapján meg kellett volna tenni az adatbiztonság követelményének érvényesüléséhez szükséges technikai és szervezési intézkedéseket. A vezérigazgató levelébõl — *„Jelen esetben ez a funkció nem az elvárásoknak megfelelõen mûködött"* — az derül ki, hogy az adatbiztonság követelményének betartásával az eset elkerülhetõ lett volna.

Végezetül a biztos felhívta a vezérigazgató figyelmét arra, hogy a jövõben ügyeljenek az adatbiztonság követelményeinek, valamint a piackutatásra vonatkozó szabályok betartására. Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletben olvasható. *(38/A/2001, 54/A/2001, 210/A/2001)*

Valószínûleg a szolgáltató levelezõrendszerének rossz beállítása, esetleges hibája következtében kapott egy internetes gazdasági hetilaptól a panaszos olyan levelet, amelyben több száz felhasználó e-mail címét is feltüntették. Ebben az esetben az adatbiztonság törvényi követelménye sérült, és a jövõbeni hasonló esetek elkerülése végett az üzemeltetõnek kötelessége a hibát kijavítani, a beállítást módosítani — állapította meg a biztos válaszában. *(94/A/2001)*

Egy panaszos azt kérdezte, hogy személyes adat-e az e-mail cím; továbbá sérelmezte, hogy a web-oldalán szereplõ e-mail címét egy direkt marketing cég felvette adatbázisába. Válaszában az állampolgári jogok országgyûlési biztosa — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — az Avtv. alapján kifejtette, hogy *„az e-mail cím akkor személyes adat, ha a kapcsolat a cím és birtokosa között helyreállítható. Így például személyes adat az olyan e-mail cím, mely megegyezik birtokosa nevével. Személyes adat az e-mail cím akkor is, ha az egy web-oldal üzemeltetõjének a címe, hiszen az õ adatait — az interneten keresztül elérhetõ nyilvános adatbázisból, a domain-név alapján — bárki megismerheti. Így az Ön web-oldalának alján levõ e-mail cím személyes adat. [...]*

A kéretlen üzleti célú e-mail küldése (ún. spamming) esetén céltól eltérõ adatkezelés valósul meg, így az — az érintett hozzájárulásának hiányában — jogellenes. Ha egy direkt marketing cég az Ön e-mail címét ilyen célra használja, Ön az Avtv. alapján kérheti adatai törlését; ennek megtagadása esetén bírósághoz fordulhat." (481/A/2001)

Egy panaszos az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte arról, hogy a munkáltató betekinthet-e a munkavállaló munkahelyi e-mail címén történõ levelezésébe. Az Avtv. vonatkozó rendelkezéseire alapozva a biztos válaszában kifejtette, hogy a munkahelyi elektronikus levelezés tekintetében különbséget kell tenni a munkavállaló személyes használatára adott, esetleg a nevét vagy nevének töredékét is tartalmazó, valamint az olyan e-mail címek között, amelyek a cég ügyeinek intézését szolgálják, és nem egy-egy munkavállaló személyéhez kötöttek. Ez utóbbiakon folytatott levelezésbe a munkáltató betekinthet, még akkor is, ha e címen valamelyik — a postafiókhoz hozzáférõ — munkavállaló magánjellegû levelezést folytatott, hiszen azt a munkavállaló ennek tudatában tette. A személyes e-mail postafiókon folytatott levelezést adatvédelmi szempontból ugyanúgy kell megítélni, mint a hagyományos személyes levelezést és telefonálást. Mint ahogy a munkáltató megfelelõ jogszabályi felhatalmazás hiányában az érintettek hozzájárulása nélkül nem ismerheti meg a munkavállalója részére a céghez érkezõ küldemények tartalmát, azokat nem tarthatja vissza, illetve nem semmisítheti meg, valamint a telefonbeszélgetéseit sem hallgathatja le, ugyanúgy nem jogosult a személyes e-mail címre érkezõ és az onnan elküldött levelek tartalmának megismerésére, azok továbbítására vagy törlésére sem mindaddig, amíg ahhoz az érintett hozzájárulását nem adja. *(331/A/2001)*

Beadvány nyomán foglalt állást az adatvédelmi biztos azzal kapcsolatban, hogy kiadhatóak-e a rendõrségnek az e-mail forgalomra vonatkozó adatok, illetve az e-mailek tartalma a büntetõeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (Be.) 118. §-a alapján. A biztos — a Be. hivatkozott szakaszának általános jellege és a rendõrségrõl szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 69. § (1) bekezdés *d)* pontjában megfogalmazott speciális szabályok összevetése alapján — általánosságban úgy ítélte meg, hogy az e-mailek tartalmát és forgalmi adatait a rendõrség bírói engedéllyel, súlyos bûncselekmények esetén ismerheti meg és használhatja fel. A beadvány mellékleteként megküldött rendõrségi megkereséssel kapcsolatban megállapította, hogy a rendõrség által kért adatok (az e-mailek feladói, címzettjei, a küldés idõpontja, üzenetek tartalma) a Be. 118. §-a alapján nem adhatók ki. *(311/K/2001)*

Egy beadványozó azt kérdezte, hogy jogában áll-e egy internetes fórumon regisztrált és bárki számára hozzáférhetõ hozzászólásait töröltetni. Az adatvédelmi biztos válaszában kifejtette, hogy — az Avtv. elõírásaira figyelemmel — az a tény, hogy valaki egy fórumon szerepelt, személyes adat, ugyanígy hozzászólásának tartalma is. Az Avtv. 11. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján az érintett kérheti — jogszabályban elrendelt adatkezelések kivételével — személyes adatainak törlését; a 14. § (2) bekezdés *b)* pontja szerint pedig a személyes adatot törölni kell, ha azt az érintett kéri. Tekintettel arra, hogy a kérdéses adatkezelés nem jogszabályon, hanem önkéntes hozzájáruláson alapul, a biztos leszögezte, hogy a panaszosnak jogában áll a törlést kérni, és ezt az adatkezelõ nem tagadhatja meg. *(351/A/2001)*

Az indítványozó panaszában kifogásolta, hogy nyilvánosságra hozták e-mail címét az RTL Klub internetes vitafórumán, és a hozzászólását követõen több e-mailt is kapott. Az ügyben folytatott vizsgálat megállapította, hogy amennyiben valaki a televízió honlapján valamelyik fórumhoz csatlakozni akar, regisztráltatnia kell magát; a regisztrációhoz a nevet, becenevet és az e-mail címet meg kell adni. A regisztráció egy külön erre a célra fenntartott oldalon történik, melyen szerepel az alábbi felhívás: *„Az itt megadott minden információ elérhetõ a fórumok összes látogatója számára."* Ennek alapján az adatvédelmi biztos megállapította, hogy amennyiben valaki regisztráltatja magát, azzal elfogadja az említett feltételt, ezáltal — ráutaló magatartással — megadja az Avtv. alapján szükséges hozzájárulást, így a panaszos által sérelmezett adatkezelés nem volt jogellenes. *(245/A/2001)*

Bankok, hitelintézetek

A lakossági üzletágban a banki feladatok ellátása jelentõs részben az ügyfelek személyes adatainak megismerésén alapszik. Az ügyfélazonosítás, kockázatelemzés, hitelminõsítés személyes adatok felvételét, feldolgozását, az ügyfél által megadott adatokból további személyes adatok (az ügyfelekre vonatkozó következtetések) generálását foglalja magába. A szolgáltatások színvonalának emelésével párhuzamosan — mely a gyors és egyszerû ügyfélkiszolgálást jelenti — a hitelintézeteknek az óvatos, körültekintõ és megbízható mûködésre is törekedniük kell. A hitelintézetek számára sok esetben nehézséget okoz adatkezeléseik során e kettõs követelményrendszernek való megfelelés. Az ügyfelek érzékenyek a pénzügyi szektor adatkezeléseire, az esetek többségében túlzott mértékûnek tartják a hitelintézetek által igényelt személyes adatok körét. Annak megítélése azonban, hogy mi tekinthetõ szükséges és elégséges adatkörnek, mindig a hitelintézet által felkínált pénzügyi konstrukció függvénye.

Egy panaszos a Postabank és Takarékpénztár Rt. hiteligénylõ adatlapjának azon pontjait kifogásolta, melyek családi állapotára és havi nettó keresetére kérdeztek rá. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a célhoz kötött adatkezelés elvébõl következõen a hitelintézetek csak olyan adatokat kérhetnek ügyfeleiktõl, melyek az adatkezelés céljának elérése érdekében feltétlenül szükségesek. A pénzügyi intézmények hitelkihelyezési tevékenységük során hitelezési kockázatot vállalnak. A hitelezési kockázat csökkentése miatt kívánják ügyfeleik élethelyzetét, jövedelmi körülményeit megismerni. A beadványozó által megjelölt adatok az adósminõsítési eljárás olyan alapadatai, melyeket a bank a célhoz kötöttség elvének megfelelõen jogszerûen kezelhet. *(176/A/2001)*

Egy másik ügyben az indítványozó azt sérelmezte, hogy az OTP Bank Rt. a C-hitelkeret igénylésekor az ügyfeleket az adóazonosító jelük megadására szólítja fel. Az adatkéréssel összefüggésben az adatvédelmi biztos tájékoztatta a bank vezetését, hogy az adózás rendjérõl szóló 1990. évi XCI. törvény 16. §-a alapján a magánszemély az adóazonosító jelét abban az esetben köteles közölni a hitelintézettel, ha az olyan kifizetést teljesít, amelynek alapján a magánszemélynek adófizetési kötelezettsége keletkezik, és azzal összefüggésben a törvény adatszolgáltatási kötelezettséget ír elõ. Tekintettel, hogy a C-hitel fogyasztási kölcsönnek adóvonzata nincs az adóazonosító jel bank általi kezelése sérti a célhoz kötöttség elvét. A hitelintézet hivatkozott arra, hogy az adóazonosító jelre vonatkozó adatszolgáltatás

elmaradása esetén az ügyfél semmilyen joghátrányt nem szenved, vagyis a pénzügyi szolgáltatás igénybevételére más ügyfelekkel azonos feltételek mellett nyílik lehetõsége. A biztos álláspontja szerint az ügyfél célja, hogy a hitelszerzõdés közte és a bank között létrejöjjön, ennek érdekében önkéntesen hozzájárul személyes adatai kezeléséhez, de az információs önrendelkezési jogát csak a cél eléréséhez szükséges mértékig gyakorolja. A szerzõdés megkötéséhez elégséges adatkörön túlmutató adatszolgáltatás az ügyfelektõl nem várható el. A hitelintézet az adóazonosító jelet ügyfélazonosítás céljából nem kérheti, hiszen annak segítségével a polgár személyazonosságát az adóazonosító jelet törvény alapján kezelõ szervek nyilvántartásaiban nem ellenõriztetheti. Az ügy lezárásaként a biztos a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnökéhez fordult, aki szerint nem tekinthetõ aggályosnak az adóazonosító jelre vonatkozó adatkérés, ha az önkéntes válaszadásra vonatkozó tájékoztatás közvetlenül az adott kérdés mellett szerepel. *(677/A/2000, 291/A/2001)*

Az adatvédelmi biztos állampolgári panasz alapján vizsgálta azt is, hogy milyen személyes adatokat kérhetnek a hitelintézetek a bankszámlanyitáshoz. Az ügyben érintett hitelintézet vezetése szerint, az ügyfél foglalkozására, munkahelyére, családi állapotára vonatkozó adatkérést egyrészt az indokolja, hogy ezen információk birtokában a bank ügyfeleit célirányosabban tudja tájékoztatni, másrészt termékfejlesztést segítõ felmérés, statisztika készítésének céljából érdeklõdnek ezen adatok iránt. A biztosnak adott válaszukban azonban hangsúlyozták, ezen adatok megadása az ügyfelek részérõl teljes mértékben önkéntes. A biztos álláspontja az, hogy ezen adatok vonatkozásában az önkéntesség tényére feltétlenül fel kell hívni az adatlapon, illetve a kitöltési útmutatóban az ügyfelek figyelmét. A bank válaszában kifejtette, hogy a jövõben kiegészíti magánszemélyek részére megszerkesztett adatlapját arra a tényre való figyelmeztetéssel, hogy a bankszámlanyitásnak nem feltétele a foglalkozásra, munkahelyre, családi állapotra vonatkozó személyes adatok rendelkezésre bocsátása. *(450/A/2000)*

Az adatgyûjtés speciális formája valósul meg, amikor a hitelintézet fénymásolatot készít ügyfelének személyi okmányairól, leggyakrabban a személyazonosító igazolványról. Sajnálatos módon arról kell beszámolnunk, hogy bár az adatvédelmi biztos évrõl évre felhívja a hitelintézetek figyelmét az adatvédelmi szempontból kívánatos eljárástól való eltérésre, a gyakorlat ezzel kapcsolatban nem változott. Az igazolványban szereplõ képmás is személyes adat, mely törvényi felhatalmazás hiányában csak az érintett beleegyezésével kezelhetõ. A hozzájárulás azonban akkor minõsíthetõ jogszerûnek, ha az adatszolgáltatás az érintettek részérõl önkéntesen történt. Az önkéntesség megállapításának feltétele, hogy az adatkezelõ az adatkezelés célját, és a szolgáltatandó adatok körét pontosan meghatározva oly módon tájékoztassa az érintetteket, hogy azok szabadon mérlegelhessék, rendelkezésre bocsátják-e a kért adatokat vagy sem. A biztos több ízben is tájékoztatta a pénzügyi szolgáltatókat arról a lehetõségrõl, melyet a nyilvántartási törvény biztosít számukra. Eszerint a nyilvántartás szervei a személyazonosító igazolvány száma alapján, bármely polgár, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkezõ szervezet írásba foglalt kérelmére, a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén a személyazonosító igazolvány érvényességének, elvesztésének, ellopásának, megsemmisülésének, találásának, megkerülésének tényérõl adatot szolgáltathatnak. A személyi azonosító igazolványok kezelése során a fenti módszer alkalmazásával megfelelõ ellenõrzés gyakorolható.

Ezen adatkezeléssel összefüggésben is érkezett állampolgári indítvány az Adatvédelmi Biztos Irodájához, melyben a panaszos azt sérelmezte, hogy személyazonosító igazolványának elvesztése miatt több alkalommal kellemetlen helyzetbe került, mert a bankok elavult adatbázisában igazolványa mint elveszett vagy ellopott igazolvány volt feltüntetve. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint nincs jogszabályi felhatalmazás arra vonatkozóan, hogy a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivataltól megszerzett személyes adatokat a szerzõdéskötési jogosultság megállapítása után a pénzügyi szolgáltató tárolja. Az ilyen adatbázisok ugyanis törvényes jogalap nélkül jönnek létre, nem felelnek meg a célhozkötöttség elvének sem, és nem is idõszerûek. A szolgáltatók akkor járnának el jogszerûen, ha minden esetben, amikor valaki velük szerzõdést akar kötni, adatot kérnének a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivataltól a személyazonosító igazolványra vonatkozóan. *(432/A/2001)*

A bank—ügyfél jogviszony központi eleme a banktitok jogintézménye. A hitelintézetek idõbeli korlátozás nélkül kötelesek a tudomásukra jutott banktitkot megtartani. A hitelintézeti törvény pontosan meghatározza azokat a feltételeket, amelyek fennállásakor banktitok harmadik személy részére jogszerûen átadható, illetve azokat az adatszolgáltatásokat, amelyek nem minõsülnek a banktitok megsértésének. A múlt évben beszámoltunk a Raiffeisen Bank Rt. és a Magyar Gallup Intézet között létrejött adattovábbításról, mely egy ügyfél elégedettségi vizsgálat elvégzéséhez szolgált alapul. A bank ügyfeleit a bankszámlakivonaton, és külön levélben is értesítette a tervezett piackutatásról. Mindkét esetben felkérték ügyfeleiket, hogy telefonon jelezzék, ha adataik átadásától illetve a kutatásban való részvételtõl elzárkóznak. Az adatvédelmi biztos felhívta a bank vezetésének figyelmét, hogy az Avtv. alapján az adattovábbítás feltétele az érintett személy kifejezett beleegyezése. Ha az ügyfél a bank felhívására nem nyilatkozik, hallgatása nem tekinthetõ beleegyezésnek. A vizsgálat idõközben megnyugtató módon zárult le: a Gallup Intézet a kiértékelést követõen az átadott adatokat megsemmisítette, a bank vezetése pedig közölte, hogy a jövõben hasonló esetekben az ügyfelek adatait a biztos ajánlásainak megfelelõen fogják továbbítani. *(755/A/2000)*

Összegzésképpen megállapítható, hogy a magánadatkezelõket panaszoló indítványok jelentõs része — hasonlóan az elmúlt évhez — érinti a bankszektor adatkezelését. A hitelintézetek adatkezelési gyakorlatával kapcsolatos vizsgálatok aránya és jellege nem változott, az Adatvédelmi Biztos Irodája folyamatosan konzultál a bankszektor adatkezelõivel, melybe gyakran bevonja a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét is. A Felügyelet több ízben is tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy az általa felügyelt intézményeknél kétévenkénti átfogó vizsgálatai során kiemelt figyelmet fordít az adatvédelmi szabályok betartatására.

Biztosítók

Az adatvédelmi biztos az elmúlt évben a biztosítótársaságok adatkezelési gyakorlatával összefüggésben kedvezõ tendenciákat tapasztalt, melyek ebben az évben is folytatódtak. A versenyszféra területét érintõ beadványok elenyészõ

részét teszi ki azok, melyek a biztosítók adatkezelését sérelmezik. Ezek között találhatunk olyat, mely sajnálatos módon évrõl évre visszatérõ adatvédelmi problémára hívja fel a figyelmet, ilyennek tekinthetõ a biztosítóintézetek által alkalmazott orvosi felmentvény. Elõfordulnak azonban olyan panaszok is, melyek hátterében nem általános, bevett gyakorlat áll, hanem egyedi adatkezelõi hiba okozza az állampolgári jogsérelmet, mely a biztosítási ügyintézõk nagyobb odafigyelésével viszonylag egyszerûen kiküszöbölhetõ.

Az egyik indítvány szerint a biztosító harmadik személy számára is hozzáférhetõ belföldi postautalvány formájában küldte meg a kártérítési összeget a jogosultnak, azonban az utalványon a jogosult nevén túl a kártérítés összegét, jogcímét, valamint a károsult vagyontárgyat is feltüntette. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a biztosító és az ügyfél viszonyában a Magyar Posta Rt. adatfeldolgozónak tekinthetõ. Az érintettet a biztosítási szerzõdés megkötésével egyidejûleg tájékoztatni kell arról, hogy személyes adatait kik fogják kezelni, illetve feldolgozni (adatfeldolgozó neve, székhelye). Tekintettel arra, hogy a célhoz kötött adatkezelés elve az adatfeldolgozó személyére is vonatkozik, a belföldi postautalványon a biztos nem tartotta indokoltnak egyéb adatok (a postautalványon szereplõ összeg jogcíme, károsult vagyontárgy) feltüntetését. Ha ennek nincs különösebb akadálya, ezen adatokról a biztosító az adott biztosítási ügyben keletkezett elõzményi iratok iktatási számára történõ utalással is tájékoztathatja ügyfeleit. A biztos azt tartaná szerencsés megoldásnak, ha a biztosító lehetõvé tenné az ügyfelek számára hogy megválasszák, milyen formában kívánnak hozzájutni a biztosítási összeghez. Az ügyfél — többek között — az alapján is dönthetne, hogy mely módszer alkalmazása esetén látja fokozottabban érvényesülni az adatbiztonsági követelményeket. *(64/K/2001)*

Egy másik állampolgár azt kifogásolta, hogy az életbiztosítási szerzõdésével kapcsolatos levél, mely a következõ évre vonatkozó díjfizetési információkról tájékoztatta, lezáratlan borítékban érkezett címére. A társaság az adatvédelmi biztos megkeresésére közölte, postázás során minden egyes borítékot megfelelõen lezárnak, de — tekintettel arra, hogy amíg a küldemény a címzetthez eljut, több személy kezén megy keresztül — elõfordulhat, hogy a postai továbbítás során a lezárt boríték megsérül, illetve a lezárás felszakad. A biztos kérte a társaságot, hogy fokozott figyelmet fordítsanak az ügyfelek személyes adatainak védelmére. *(185/A/2001)*

Sokadszor visszatérõ probléma, hogy a biztosítók a szerzõdés megkötésekor milyen személyes adatokat kérhetnek ügyfeleiktõl, illetve a biztosított adatait kezelõ egyéb személyektõl és szervektõl. Gyakori eset, hogy a biztosított a társaság által alkalmazott blankettaszerzõdésben felhatalmazza a biztosítót, hogy egészségügyi állapotával kapcsolatos információkat a kezelõorvosától, valamint kórházaktól beszerezze. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a biztosító nem követelheti ügyfeleitõl azt, hogy az adatkezelõ és a kezelt adatkör pontos ismerete nélkül egy általános meghatalmazást adjanak a biztosító részére valamenynyi — akár már lefolytatott, akár jövõbeni — orvosi vizsgálatuk adatainak kezelésére. A biztos kiemelte, hogy a megfelelõ tájékoztatás hiányán túl az ilyen nyilatkozat kérése sérti az Avtv. 7. §-ában foglalt azon rendelkezést is, hogy az adatok felvételének mindenkor tisztességesnek és törvényesnek kell lennie.

Az ügyfelek megfelelõ tájékoztatása nem csak az adatvédelmi törvényben megfogalmazott követelmény, hanem a biztosítóintézetek tevékenységét szabályozó ágazati törvény is tartalmaz erre vonatkozó elõírásokat. A biztosító intézetekrõl és a biztosítási tevékenységrõl szóló 1995. évi XCVI. törvény szerint 2001. január 1-jétõl a biztosítási szerzõdésnek tartalmaznia kell a személyes adatok kezelésére vonatkozó elvi és gyakorlati tudnivalókat. Az adatvédelmi biztos hatáskörében eljáró országgyûlési biztos álláspontja szerint ezen tájékoztatás akkor tölti be a jogalkotó által deklarált célt, ha részletesen — az adott biztosító adatkezelésére lebontva — közöl az adatkezelést érintõ lényegi információkat. A biztos javasolta, hogy a biztosítási szerzõdések esetében hívják fel az ügyfelek figyelmét arra, melyek azok a személyes adatok, amelyek a biztosító álláspontja szerint nélkülözhetetlenek a szerzõdés megkötéséhez, és melyek azok, amelyek hiányában a biztosító ugyan nem zárkózik el a szerzõdés megkötésétõl, de ismerete számára például megkönnyíti az ügyféllel való kapcsolattartást (munkahely megnevezése, telefonszáma). A külföldre történõ adattovábbításnak — ha ilyen elõfordul a biztosító adatkezelési gyakorlatában — külön fejezetet kellene szentelni, tájékoztatva az ügyfeleket, hogy adataikat mely országba, milyen célból kívánják a biztosítási jogviszony fennállása alatt továbbítani. A meghatározott adatok meghatározott célból, meghatározott országba továbbításának az érintett írásbeli hozzájárulásán túl az is feltétele, hogy az adatkezelés feltételei a külföldi adatkezelõnél minden egyes adatra nézve teljesüljenek: a magyarországival azonos védelem feltételeit a célország törvényes rendelkezéseinek tartalmazniuk kell, ellenkezõ esetben az ügyfél számára biztosítani kell a magyar jog szerinti védelmet. Ha az adattovábbítással érintett ország nem aláírója az Európa Tanács adatvédelmi egyezményének, minden esetben vizsgálni kell, hogy jogszabályai legalább azonos szintû védelmet nyújtanak-e a személyes adatok kezelésénél. A biztos hangsúlyozta, hogy a személyes adatok kezelésre vonatkozó elvi és gyakorlati tudnivalók megfogalmazásakor a biztosító társaságoknak figyelemmel kell lenniük az adott biztosítási ágazat (pl. életbiztosítás, vagyonbiztosítás) speciális jellegére is. *(887/K/2000)*

A biztosítási jogviszony fennállása alatt az ügyfelek igen gyakran kívánnak élni az Avtv.-ben biztosított betekintési jogukkal. Tekintettel arra, hogy a biztosító orvosának szakvéleménye személyes adatnak minõsül, az ügyfélnek jogában áll megismerni ezen orvosi szakvélemény tartalmát. És végül egy érdekes ügy, melyben a biztosítottat a rendõrség betekintési jogának gyakorlásában oly módon korlátozza, hogy ez által kárigényét a biztosítóval szemben nem tudja érvényesíteni.

A panaszostól londoni tartózkodása során ellopták táskáját. A károsult az angol rendõrségtõl részletes rendõrségi jegyzõkönyvet kért, melyet azonban a rendõrség adatvédelmi okokra hivatkozással nem adott ki. Ennek hiányában azonban a biztosító a panaszos kárigényét elutasította. A polgári törvénykönyv értelmében a biztosított köteles a biztosítási esemény bekövetkezését a szabályzatban megállapított idõ alatt a biztosítónak bejelenteni, a szükséges

felvilágosításokat megadni, és lehetõvé tenni a bejelentés és a felvilágosítások tartalmának ellenõrzését. A biztosítók gyakorlata a vagyonbiztosítási szerzõdések körében az, hogy az általános szerzõdési feltételek között pontosan meghatározzák milyen módon tegyen eleget a biztosított bejelentési kötelezettségének. Az ügyben érintett biztosító általános szerzõdési feltételei szerint a rendõrségi jegyzõkönyvben fel kell sorolni tételesen a károsodást az ellopott poggyász- és ruhaféleségeket, a kárt összegszerûen is megjelölve. A jegyzõkönyv a biztosított adatain túl más személyekre vonatkozóan is tartalmazhat személyes adatokat, melyeket a biztosított jogszerûen csak az érintettek beleegyezésével ismerhet meg. Az adatvédelmi biztos hatáskörében eljáró általános biztos álláspontja szerint a jogsérelem elkerülése érdekében — figyelemmel azonban a biztosított Ptk.-ban elõírt és a biztosítási szerzõdésben konkretizált bejelentési kötelezettségére — szerencsés megoldás egy olyan kivonatos jegyzõkönyv elkészítése lenne, melyben más személyek adatai nem szerepelnek, de a biztosító számára minden, a káreseménnyel összefüggõ lényeges információ megtalálható. *(342/A/2001)*

Áruküldõk, direkt marketing cégek

Az elmúlt évekhez hasonlóan ebben az évben is számos vizsgálat indult direkt marketing — törvényi szóhasználattal: közvetlen üzletszerzõ — tevékenységet végzõ szervezetek adatkezelését sérelmezõ beadványok alapján. Miként más területeken, itt is megfigyelhetõ egyfajta állandósulás. Ez vonatkozik egyrészt a vizsgálatok számára, másrészt a panaszok tárgyára. Látható, hogy a kezdeti évek *„nehézségei”* után a direkt marketing szféra megtanulta, hogyan kell tevékenységük során a vonatkozó törvényeket alkalmazni, így adatkezelésük az esetek nagy többségében jogszerû. A panaszok alapja elsõsorban a kutatás és közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséröl szóló 1995. évi CXIX. törvény (Kkt.), illetve a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) által szabályozott adatkezelési gyakorlat.

A hivatkozott törvények lehetõséget adnak arra, hogy a közvetlen üzletszerzéssel foglalkozó szervezetek — direkt marketing cégek — név- és lakcímadatokat vehessenek át az Nytv. hatálya alá tartozó állami nyilvántartásokból, és az adatokat arra használják fel, hogy ajánlattétel céljából megkeressék az állampolgárokat, az õ jövõbeni ügyfeleiket (vagyis a hagyományos kereskedelemmel ellentétben itt az eladó keresi meg közvetlenül a vevõt). Bár a törvény több garanciát érvényesít az állampolgárok jogainak védelme érdekében, vitatható az, hogy az állami alapnyilvántartás feladatává teszi az üzleti célra történõ adatszolgáltatást. Nehéz ezt a szabályozást összeegyeztetni az Avtv. szellemiségével — és az Alkotmánnyal, illetve az Alkotmánybíróság határozataival —, mely a személyes adatok védelméhez való jogot elsõsorban információs önrendelkezési jogként kezeli, vagyis biztosítja az érintettnek azt a lehetõséget, hogy adataival — az állami nyilvántartások egy részét kivéve — maga rendelkezzen.

Közérdek nélküli adatkezelésröl lévén szó, az állampolgár kérheti adatai törlését; az Nytv. alapján lehetõsége van arra is, hogy adatai ilyen célú kiadását általános érvénnyel megtiltsa. A letiltást követõen a nyilvántartás szerve az adatokat nem adhatja ki. Számos eset — részben írásos beadványok, részben telefonon érkezett panaszok — tanúskodik azonban arról, hogy az állampolgárok nincsenek tisztában a törvényi rendelkezésekkel és a gyakorlattal, és nem tudják azt sem, hogy adataik kiadását megtilthatják.

A polgárok alkotmányos jogainak védelme szempontjából megnyugtatóbb lenne, ha adataikat csak beleegyezésükkel lehetne kereskedelmi célokra felhasználni, ha az érintett elõzetes hozzájárulása lenne szükséges ahhoz, hogy egy ajánlattal egyáltalán megkereshessék. Bár a jelenlegi szabályozás ezzel ellentétes, ez nem egyedi: ezt a könnyítést a direkt marketing szektor a legtöbb országban kivívta magának. Elvárható volna ugyanakkor az, hogy a nyilvántartás szerve tájékoztassa az állampolgárokat a letiltás jogáról, akár közvetlenül is (egy postai küldemény nem sokkal kerülne többe, mint az az összeg, melyet a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal egy-egy eladott adatért kap). A másik lehetséges megoldás a nyilvántartás egyéb feladataiból adódik: az állampolgárok minden lakcímváltozásnál, személyiazonosító igazolvány igénylésnél kapcsolatba kerülnek a nyilvántartás (helyi) szervével. Ha a vonatkozó, állampolgárok által kitöltendõ ûrlapokon szerepelne egy rövid felhívás, és a választás lehetõsége, az érintett megtehetné nyilatkozatát — vagyis gyakorolhatná alkotmányos jogát a nyilvántartás felé fennálló kötelezettségének teljesítésével egyidejûleg. Bizonyos idõ után így valamennyi állampolgárnak lehetõsége volna nyilatkozni.

Az elmúlt év legkirívóbb esetét az állami nyilvántartás hibája okozta. Egy állampolgár azt kifogásolta, hogy 1997-ben született gyermekének címezve folyamatosan érkeznek küldemények, holott a gyermek néhány órával a születése után elhunyt. A vizsgálat kiderítette, hogy a személyi adat- és lakcímnyilvántartásba csak a születés tényét jegyezték be, vagyis a gyermek élõ személyként szerepelt, így lehetett adatszolgáltatások alanya. A Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal — miután kijavította a hibát — tájékoztatta a biztost arról, hogy 1997 és 2001 között három gazdasági társaságnak szolgáltattak név- és lakcímadatot. Az érintett gazdasági társaságok a biztos (tehát nem a felelõs állami szerv) kérésére az adatokat törölték. A vizsgálatnak nem sikerült kiderítenie, hogy a hibáért a nyilvántartás helyi, területi vagy központi szerve felelõs. *(310/A/2001)*

A vizsgálatok során több esetben megállapítottuk az adatkezelõk felelõsségét abban, hogy az érintettet nem tájékoztatták az adatok forrásáról, az adatkezelés jellemzõirõl, illetve jogaikról, holott a tájékoztatás a Kkt. alapján a kapcsolatfelvétellel egyidejûleg kötelezõ. A kérdés részletes kifejtése az adatvédelmi biztos 2000. évi tevékenységérõl szóló beszámolójában olvasható.

Sajtó

Az adatvédelmi biztos elmúlt évi beszámolójában bizakodva állapította meg a sajtó adatkezelését érintõ panaszügyek számának csökkenését. Ez a tendencia jellemzõ volt 2001-ben is. Bár az elektronikus és írott média mint adatkezelõ 2000-hez képest többször, szám szerint huszonegyszer szerepelt az ügyek sorában, de a beadványok harmada maguktól adatkezelõktõl, vagyis az újságíróktól, szerkesztõségektõl érkezõ konzultációs megkeresés volt. Ezen jelenség egy új folyamat erõsödését jelzi. Az újságíró-közösség java része felismerte, hogy a személyes adatoknak a sajtó útján történõ közzétételét és az ezzel együttjáró jogi és etikai felelõsséget csak az Alkotmány és a hatályos törvények betartásával vállalhatják.

Az elmúlt hat évre visszatekintve kijelenthetõ, hogy bár a gyakorlat vargabetûket is leírt, de kialakult az adatvédelmi biztos munkájának nyomataként az újságírás írott és íratlan adatvédelmi kultúrája. Ennek ápolása elmélyítése és terjesztése mind az érintetteknek, mind az adatkezelõknek és az egész társadalomnak elemi érdeke, hiszen a szereplõk közötti bizalmi viszony fenntartása elengedhetetlen az újságírás mûvelõi számára.

Az adatvédelmi biztos 2001. március 28-án közleményt adott ki, mivel a sajtóban nagy visszhangot kapott az úgynevezett béranya-ügy, melyben több közszereplõ is vádlott. A büntetõ eljárást a sajtó felfokozott figyelemmel kíséri. Az egyik kiskorúnak — a büntetõperben szintén vádolt — örökbefogadó szülei azért fordultak az adatvédelmi biztos irodájához, mert a sajtóban ügyükkel kapcsolatban több olyan cikk is megjelent, amelyekben az örökbefogadott gyermekük személyes és különleges adatait — vér szerinti szülei nevét, származását, születésének idejét, helyét, születési testsúlyát, örökbeadásának dátumát — közölték, és ezzel a gyermek azonosíthatóvá vált nemcsak a szûk környezete, hanem a nagyobb nyilvánosság számára is. Noha a bíróság a kiskorúra tekintettel a pernek ezt a részét zártan tárgyalja, mégis indokolt a sajtó figyelmét még az adatvédelmi biztosi vizsgálat lezárása elõtt felhívni arra, hogy az ehhez hasonló esetekben különös gondot kell fordítani a személyes adatok védelmére. A tárgyalásról adott tájékoztatásban jogszerûen akkor sem jelenhetnek meg a kiskorú személyével kapcsolatba hozható adatok, ha azok a vádlottakkal összefüggésben hangzanak el az eljárás egy másik, nyilvánosság elõtt zajló szakaszában. Az adatvédelmi biztos felkérte az érintett újságírókat, szerkesztõket, hogy az örökbefogadott gyermekre vonatkozó, illetve az azonosítását lehetõvé tevõ valamennyi adat közlésétõl tartózkodjanak, mivel a sajtó ezeket az adatokat nem is birtokolhatja jogszerûen. Kérte az újságírókat, hogy a továbbiakban is különös gonddal járjanak el azokban az esetekben, amikor védtelen kiskorú személyes adatait kezelik. *(273/A/2001)*

Az egyik országos napilap fõszerkesztõje az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltõ személyek ellenõrzésérõl és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény (Etv.) alapján az ellenõrzõ bizottság által kiadott adatgyûjtõ ívvel kapcsolatban kért tájékoztatást. Az Etv. 2. § (3) bekezdés 17. pontjának alapján a törvényben meghatározott ellenõrzés kiterjed az országos, regionális, megyei és helyi terjesztésû közéleti lapok azon fõszerkesztõire, fõszerkesztõ-helyetteseire, szerkesztõire, olvasószerkesztõire, rovatvezetõire, valamint fõmunkatársaira, akik a politikai közvélemény alakítására közvetve vagy közvetlenül befolyást gyakorolnak. Ennek értelmezésérõl ezen § (4) bekezdése rendelkezik, mely szerint e törvény alkalmazásában:

„a) országos, regionális, megyei és helyi terjesztésû közéleti lapok: azok a napi, heti és havi lapok, amelyek gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális kérdésekben alkalmasak a politikai közvélemény formálására,

b) befolyás gyakorlása: az 1986. évi II. törvény 20. § e) pontja szerinti minden olyan tájékoztatás, amely közvetve vagy közvetlenül alkalmas a politikai közvélemény formálására. A 2. § (2) bekezdésének alapján az ellenõrzés nem terjed ki azokra a — törvény által egyébként ellenõrzendõ — személyekre, akik 1972. február 14. napja után születtek.”

Az ellenõrzõ bizottság által megküldött adatgyûjtõ íven fel volt tüntetve az adatkérés célja, így a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 5. §-ában elõírt — a személyes adatok célhoz kötött kezelésére vonatkozó — követelménynek az adatszolgáltató úgy tesz eleget, ha csak azokat az adatokat továbbítja, amelyek a megkeresésben foglalt cél megvalósulásához szükségesek. Ennek alapján nem szükséges például a munkaszerzõdésnek azon részeit a bizottság számára továbbítani, melyek az érintett munkabérére vonatkoznak. Ez a korlátozott adatkérés egyébiránt a megküldött megkeresés 2. pontjának második francia bekezdésébõl kitûnt. *(66/A/2001)*

Beadvány érkezett az RTL Klub „*Legyen Ön is milliomos!”* játékának adatkezelésével kapcsolatban. A panaszos álláspontja szerint a tévétársaság megsértette az adatvédelmi törvény szabályait. Az elsõ — játékra jelentkezõ — telefonhívás után a gyártó Q-art Stúdió munkatársa visszahívta a jelöltet, és különbözõ személyes adatai felõl (iskolai végzettség, életkor, foglalkozás, családi állapot, kulturális szokások) érdeklõdött. A beszélgetés során nem adtak felvilágosítást arról, hogy ki lesz az adatok kezelõje, mi az adatkezelés célja, illetve a válaszadás megtagadása következtében elveszti-e a játék lehetõségét az érintett. Az elsõ telefon után kb. két-három hét elteltével ismét felhívták a játékosjelöltet, és húsz percen keresztül feltérképezték érdeklõdési körét, például: milyen mûvészeteket szeret, mely irányzatokat ismer, kedvenc iskolai tárgyak, politika, sport, nyelvtudás, zene, színjátszás. Megtudakolták azt is, hogy az érintett mire költené a nyereményt. Mivel a panaszossal nem közölték az adatgyûjtés célját, ezért õ arra következtetett, hogy annak célja a játék kimenetelének befolyásolása.

Az adatvédelmi biztos felszólította az adatkezelõket, hogy változtassák meg adatkezelési gyakorlatukat. A társaság válaszlevelében közölte, hogy eleget tettek az ajánlásnak, és az adatkezelést az Adatvédelmi Nyilvántartásba bejelentették. *(59/A/2001)*

Egy orvos levelében kért állásfoglalást arról, hogy a szerzõ jogszerûen hozta-e nyilvánosságra az orvosi mûhibákról szóló könyvében személyes adatait. A szerzõ a könyvben megjelölte az indítványozó nevét, egyetemi végzése helyét, munkahelyeit; leírta, hogy hány mûhibaesete volt. Az író idézett bírósági eljárást, az errõl szóló újságcikket. A legtöbb információt betegektõl, elhunyt betegek hozzátartozóitól szerezte a források megjelölésével. Az Avtv. alapján személyes adatot csak akkor lehet kezelni (ideértve az adatok felvételét, tárolását, továbbítását, nyilvánosságra hozatalát is), ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy törvény azt elrendeli. Az egészségügyrõl szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) 112. § (8) bekezdése szerint az egészségügyi dolgozó neve, szakképesítése (és ennek adatai), továbbképzése(i), korlátozott alkalmassága, munkahelye közérdekû adatnak minõsül. Az Avtv. szerint a közérdekû adatok

nyilvánosak, azokat bárki megismerheti. Az Eütv. 139. §-a szerint az orvos közfeladatot ellátó személy, ezért nem sérti az Avtv. rendelkezéseit az, ha az orvos tevékenységével kapcsolatos adatokat nyilvánosságra hozzák. Az állampolgári jogok országgyûlési biztosa — adatvédelmi biztosi jogkörében eljárva — tájékoztatta az indítványozót, ha nem ért egyet a szerzõ állításaival, rágalmazás vagy becsületsértés miatt büntetõeljárást kezdeményezhet, és/vagy a polgári törvénykönyvrõl szóló 1959. évi IV. törvény 84. §-a alapján személyiségi jogi pert indíthat a jóhírnév (77. §) megsértése miatt. *(212/A/2001)*

Egy panaszos beadványában kifogásolta, hogy a Zemplén TV riportot készített egy emberölés helyszínén, melynek elkövetésével [...] gyanúsítják. Az alezredes az interjúban kimondta a gyanúsított nevét, amit [...] vezetéknevét viselõ rokonai sérelmeznek. A vizsgálat célja annak kiderítése volt, hogy a Zemplén TV által készített és nyilvánosságra hozott riport sértette-e [...] család személyes adatainak védelméhez fûzõdõ jogát. A felvételen a BAZ Megyei Rendõr-fõkapitányság Bûnügyi Osztályának vezetõje beszélt a Sátoraljaújhelyen történt emberölés körülményeirõl és a nyomozásról. A riportban megnevezte a gyanúsítottakat (tettesként említve õket) [...] és [...]. A riporter kérdésére válaszolva a rendõr alezredes elmondta, hogy az elkövetõk családjának semmi köze sincs az általuk elkövetett brutális bûncselekményhez. Az Avtv. alapján a vezetéknév is személyes adat, amenynyiben ez meghatározott személlyel kapcsolatba hozható. Tény, hogy a [...] vezetéknevû emberekrõl bárki azt gondolhatja, hogy rokonai az elkövetõnek, de tekintettel arra, hogy a riportból nem került nyilvánosságra más, a családtagokra utaló, velük kapcsolatba hozható személyes adat, ezért ez az információ a panaszos családjával nem hozható kapcsolatba. A nyilvános bírósági tárgyalás során vélhetõen felmerülnek olyan adatok, amelyek egyértelmûen azonosíthatóvá tehetik a panaszos családját, erre azonban a büntetõeljárásról szóló törvény megfelelõ jogalapot teremt. *(81/A/2001)*

Egy állampolgár arra kérte az adatvédelmi biztost, hogy adatvédelmi szempontból véleményezze egy kereskedelmi televízió mûsorát, amelynek szereplõi gyakorlatilag a kamerák és ezáltal a nagy nyilvánosság elõtt élik az életüket. Amíg az érintettek a mûsor szereplõi, addig napjaik minden percét rögzítették, és ennek több-kevesebb része adásba került. Mindenkinek szabadságában áll magántitkainak és személyes adatinak feltárásáról és felhasználásról rendelkezni. A Polgári törvénykönyvrõl szóló 1959. évi IV. törvény 75. §-ának (3) bekezdése is kimondja, hogy a személyhez fûzõdõ jogokat nem sérti az a magatartás, amelyhez a jogosult hozzájárult. Az említett adás adatvédelmi szempontból nem kifogásolható, ha a szereplõk hozzájárultak magánszférájuk ilyen mértékû korlátozásához. A szereplõk és a mûsor készítõi közötti szerzõdés pontos tartalmát nem vizsgálta a biztos, erre irányuló beadvány az érintettek részérõl nem érkezett. A felvételek készítése és nyilvánosságra hozatala tehát akkor jogszerû, ha ahhoz az érintettek hozzájárultak. *(534/A/2001)*

Levéltárak, tudományos kutatás

A tudományos kutatást érintõ indítványok számában jelentõs változást nem tapasztaltunk. Ugyanakkor említésre méltó, hogy ebben az évben számos kérdést kaptunk az ezredéves megemlékezés kapcsán hõseiknek, mártírjaiknak emléket állítani kívánó kisebb-nagyobb közösségektõl arra vonatkozóan, hogy van-e akadálya annak, hogy az emlékmûveken neveket is feltüntessenek. Mindannyiszor tájékoztattuk az érdeklõdõket arról, hogy az Avtv. alapján személyes adatnak az élõ személy adatai minõsülnek, az elhunytak adatainak kezelését a kegyeleti jog alapján kell megítélni. E tekintetben fõ szabály az, hogy nem okoz jogsérelmet, ha egy emléktáblán, emlékmûvön az elesettek, elhurcoltak neve szerepel. Kivételt képez az a kör, ahol az érintettek származásuk alapján szenvedtek meghurcoltatást. Ebben az esetben — tekintve, hogy a hozzátartozókra vonatkozó információ is leszûrhetõ az adatok közzétételébõl — ajánlatos a még élõ hozzátartozók számára legalább a tiltakozás jogát biztosítani.

Ehhez az esethez kapcsolódik a XX. Század Intézet fõigazgatójának indítványa, melyben arra kért választ, mi módon szabad a készülõ *„Diktatúrák Múzeumá”*-ban a bemutatni kívánt korszak áldozatainak és a jogtalanságok elkövetésében résztvevõknek adatait közzétenni.

Válaszában az adatvédelmi biztos kifejtette, hogy személyiségi jogait tekintve két különbözõ csoport adatairól van szó. Feltételezve mindkét esetre, hogy az érintett személyek azonosságához kétség nem férhet, a bemutatni kívánt szervezetek szolgálatában állók neve, beosztása, illetve más adata engedélyük vagy hozzátartozóik engedélye nélkül közzétehetõ, hiszen az állam alkalmazottjaként, állami cél elérése érdekében eljáró, az ilyen szervek hatáskörét gyakorló személynek hatáskörében való eljárással összefüggõ adata bárki számára hozzáférhetõ, nyilvános adat. Ugyancsak közzétehetõk természetesen a korábban jogszerûen nyilvánosságra hozott adatok (például korabeli újságok, kiadványok stb.).

Ezzel szemben az elnyomó szervek áldozatainak személyes adatai teljes egészében az Alkotmányban és az Avtv.-ben, valamint más törvényekben meghatározott védelem alatt állnak. Az áldozatok adatainak nyilvánosságra hozásához fõ szabályként a még élõk, haláluk esetén hozzátartozóik hozzájárulása szükséges. Az áldozatok nagy számára való tekintettel a hozzájárulás helyett a tiltakozás jogát kell biztosítani az érintettnek vagy hozzátartozójának. Annak az egykori áldozatnak nevét és más adatát nem lehet közzétenni, illetve a már közzétett adatot törölni kell, aki e jogával él. Megilleti ez a jog az áldozatot akkor is, ha adatai más fórumon már jogszerûen nyilvánosságra kerültek.

A két fentebb ismertetett fõ csoport mellett külön figyelmet érdemel a történelmi személyiségek adatainak kezelése, közülük többen részesei, majd maguk is áldozatai voltak a diktatúráknak. Õket, illetve hozzátartozóikat — tekintettel közszereplõ mivoltukra — csak a közszereplõk egyébként nyilvános adatainak körét meghaladó személyes adatainak közzététele elleni tiltakozási jog illeti meg. (Az állásfoglalás teljes szövege megtalálható a Mellékletben.) *(247/K/2001)*

A jelenkor kutatását célul tûzõk elõtt egyre nagyobb akadályt jelent a bírósági iratok megismerésének hiányos és nem megfelelõ szintû szabályozása. A hiányosságra az adatvédelmi biztos több ízben felhívta az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) figyelmét. A témával az elmúlt évekrõl szóló beszámolókban is foglalkoztunk. Ezt a

problémát vetette föl egy budapesti fõiskola tanszékvezetõjének indítványa is, mert a fiatalkorúak bûnözésével kapcsolatos — tanszékük által folytatott — kutatáshoz szükségük lett volna a bírósági iratok megismerésére is.

Szektorális szabályok hiányában az általános betekintési szabályokat kell alkalmazni. Ezek értelmében a kutatás céljára (akár a kutató költségére) az adatkezelõnek anonimizálni kell a kiadandó iratokat; amennyiben ez a kutatás céljára tekintettel nem lehetséges, úgy a személyes adatot tartalmazó iratok kezelése során a kutatónak egyrészt a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezelésérõl szóló 1995. évi CXIX. törvény rendelkezéseinek kell eleget tenni, másrészt figyelembe kell venni a bírósági ügyvitel szabályairól szóló — alkotmányosságát tekintve egyébként kétes — 123/1973. (IK 1974. 1.) IM utasítást is, mely azonban csak érintõlegesen szól az iratok megismerésének kérdéséről. (Az állásfoglalás teljes szövege megtalálható a Mellékletben.) *(434/K/2001)*

Egyre gyakrabban merül föl a kutatással összefüggõ adatkezelés során, hogy nemzetközi kutatás keretében milyen feltételek mellett, milyen adatok adhatók át a külföldi kutatók számára.

Az adatvédelmi biztos hatáskörében eljáró országgyûlési biztos tájékoztatta az indítványozót, hogy ahhoz a célhoz, hogy a kutatás Pittsburghból is követhetõ legyen, nem tartja szükségesnek az érintettek valamennyi személyes (különleges) adatához való hozzáférés megadását. Tekintettel arra, hogy a számítógépes (internetes) adatforgalom jelenleg nem mondható biztonságosnak, az érintettek azonosítását lehetõvé tevõ személyes adatok továbbítása, hozzáférhetõvé tétele helyett a biztos olyan kódok (szám, betû, illetve ezek kombinációja) használatát javasolta, amelyek segítségével a külföldi partner a kutatás folyamatát követheti, de az érintett személyes adatait nem ismerheti meg.

Az adatkezelés céljának megvalósításától függetlenül is, az Avtv. 9.§-a szerint más országba történõ adattovábbítás az adatalany hozzájárulása esetében is csak akkor történhet, ha a külföldi adatkezelõnél az adatkezelés feltételei minden egyes adatra nézve teljesülnek: a célország a magyarral azonos adatvédelmi jogrenddel rendelkezik, vagy szerzõdésben kötelezettséget vállal az azonos védelem biztosítására. *(581/K/2001)*

További jellemzõ ügycsoportok
Parkolási társaságok

Ebben az évben nagyon sok olyan beadvány érkezett hozzánk, amelyben a polgárok azt sérelmezték, hogy parkolási társaságok, illetve megbízottjaik valamilyen módon megszerezték személyes adataikat, és azok felhasználásával küldtek részükre parkolási díj- és pótdíjhátralék megfizetésére felszólító leveleket. A parkolási díjak és pótdíjak behajtása iránti igény jogos, azok behajtását azonban adatvédelmi szempontból kifogásolható módon kísérlik meg az önkormányzatok, illetve parkolási cégeik. Az adatvédelmi biztos egyik esetben sem vitatta, hogy jogos igényeinek érvényesítése céljából mind az önkormányzatnak, mind a parkolási társaságnak jogosultnak kellene lennie akár egyetlen jármûazonosító adat, például a forgalmi rendszám alapján a gépjármû-tulajdonos nevének és címének megszerzésére a közúti közlekedési nyilvántartásból. A jelenlegi jogi szabályozás azonban ezt a lehetõséget nem biztosítja. A beadványok kétféle behajtási módszerre hívták fel a figyelmünket. A parkolási társaságok egy része a települési jegyzõ adatkérési jogosultságát felhasználva kísérelte meg a nem fizetõ autósok adatait megszerezni.

Ebben az esetben az adatkérés jogalapjául a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Kknyt.) 19. § (1) bekezdésének *eb)* pontját jelölték meg, amely szerint a települési önkormányzat jegyzõje közútkezelõi feladatai ellátásához a nyilvántartásból adatot igényelhet. A jegyzõ azonban a parkolási díjat, díjkülönbözetet és pótdíjat meg nem fizetõkkel szembeni peres eljárások kezdeményezése céljából kért adatokat a gépjármû-nyilvántartásból. A közutak forgalmi rendjének kialakítása, ennek keretében a parkolási rend meghatározása a helyi önkormányzat feladata, az önkormányzati feladat- és hatáskörök pedig a képviselõ-testületet illetik meg. Az önkormányzat törvényben meghatározott feladatát nem ruházhatja át a jegyzõre, sõt, a parkolással összefüggésben jogszabály nem állapít meg feladatot a jegyzõ számára. A Kknyt. 19. § (1) bekezdés *eb)* pontja alapján ennek megfelelõen a jegyzõ nem kérhet ilyen célra adatokat. Az önkormányzat (a képviselõ-testület) vagy az önkormányzat megbízása alapján a parkolási cég — jogának érvényesítése érdekében — a Kknyt. 21. §-a alapján igényelheti a jármû tulajdonosának (üzembentartójának) adatait, a kérelemben azonban meg kell jelölnie mindhárom jármûazonosító adatot, a forgalmi rendszámot, az alváz- és motorszámot is. Ezekkel viszont sem az önkormányzat, sem megbízottja nem rendelkezik, ezért az adatkérés feltételeit nem tudják teljesíteni. Ez vezetett a jegyzõ adatkérési jogosultságának jogellenes felhasználásához. Az adatvédelmi biztos felszólította Ferencváros Önkormányzat jegyzõjét a jogellenes adatkezelés megszüntetésére, aki ennek elsõ alkalommal nem tett eleget. Válaszában azzal érvelt, hogy annak következtében, hogy a jegyzõnek csak nagyon kevés közútkezelõi feladatot határoz meg jogszabály, értelmetlenné válik a Kknyt.-ben biztosított azon joga, hogy ilyen feladatai ellátása érdekében kérhessen a nyilvántartásból adatokat. Felhívta a biztos figyelmét arra, hogy a közúti közlekedésrõl szóló 1988. évi I. törvény szerint a pótdíjakat adók módjára kell behajtani, erre nézve pedig a jegyzõ rendelkezik hatáskörrel. Végül azon véleményének adott hangot, hogy a pótdíjat megfizetõk érdeke az, ami miatt nem tekinthetjük jogszabálysértõnek az adatkezelést.

Az adatvédelmi biztos válaszában kifejtette, hogy amennyiben az adatkérés a pótdíjak behajtása érdekében történt, az jogsértõ volt, mivel a jegyzõ nem rendelkezik jogszabályban meghatározott feladattal a parkolási díjak beszedésével összefüggésben. Az a tény, hogy a jegyzõ csak kevés közútkezelõi feladattal rendelkezik, nem ok arra, hogy az önkormányzat feladatát elvonva, hatáskörét kiterjesztve járjon el. A

biztos nem tartotta elfogadhatónak a jegyzõ azon véleményét, miszerint a jogalkotó nem akart különbséget tenni az önkormányzat és a jegyzõ között, amikor a jegyzõ adatkérési jogosítványait a Kknyt.-ben meghatározta, és ezért a jogalkalmazás során sem kellene különbséget tenni. A biztos álláspontja szerint a jogalkotó határozottan a jegyzõnek ad felhatalmazást az adatkérésre, és csak a saját — ott körülhatárolt — feladatai ellátása céljából teszi azt lehetõvé. E rendelkezést nem lehet kiterjesztõen értelmezni pusztán azért, mert adott esetben értelmetlennek tûnik. A jegyzõ által hivatkozott 1988. évi I. törvény szerint a parkolási pótdíjat valóban adók módjára kell behajtani, ez pedig a jegyzõ hatáskörébe tartozik. E rendelkezésnek azonban ellentmond a Fõvárosi Önkormányzat parkolási rendelete, amely szerint a meg nem fizetett pótdíjat polgári peres úton kell behajtani. A biztos megállapította, hogy a pótdíjak behajtása ténylegesen az önkormányzati rendelet szerint történik. A jegyzõnek vannak ugyan hatáskörei az adók módjára történõ behajtás terén, a polgári peres eljárásban azonban ezek nem használhatók fel. Az adatvédelmi biztos szerint végül a parkolási társaságnak vagy az önkormányzatnak jogosultnak kellene lennie ilyen esetekben, jogos igényeinek érvényesítése céljából akár egyetlen jármûazonosító adat, például a forgalmi rendszám alapján a gépjármû-tulajdonos nevének és címének megismerésére annak érdekében, hogy a pótdíjak behajthatóvá váljanak. Támogatná az ennek érdekében történõ törvénymódosítást is, hiszen a jelen helyzetben a parkolási díjat és a pótdíjat megfizetõk jogai kerülnek szembe a személyes adatok védelméhez való jog érvényesülésével. Ez utóbbi alapvetõ jog pedig nem abszolút, a vele konfliktusba kerülõ jogok érvényesülése érdekében korlátozható, ezt azonban a Magyar Köztársaságban csak törvénnyel lehet megtenni. A jelenleg hatályos törvény nem teszi lehetõvé az adatok ilyen módon való beszerzését, a jogos igény önmagában nem teszi jogszerûvé a jogszerûtlen adatkezelést. A vizsgálat eredményeként a jogellenes adatkezelést megszüntették, és a törvénynek ellentmondó fõvárosi közgyûlési rendelet módosításának szándékáról tájékoztatták a biztost. *(20A/2001)*

Szinte valamennyi önkormányzati parkolási rendelet szán egy-két rendelkezést a behajtással kapcsolatos adatkezelésnek. A helyi önkormányzat rendelete azonban önmagában nem biztosíthat megfelelõ jogalapot az adatkezelésre sem a jegyzõ, sem a parkolási cég számára. Az Avtv. 3. § (1) bekezdésének *b)* pontja szerint személyes adat akkor kezelhetõ, ha azt törvény, vagy — törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben — helyi önkormányzat rendelete elrendeli. A két gondolatjel közé zárt szövegrész alapján az adatkezelést lehetõvé tevõ önkormányzati rendeletnek is minden esetben visszavezethetõnek kell lennie egy olyan törvényi rendelkezésre, amely az adatkezelésre felhatalmazást ad, és meghatározza, hogy mely körben történhet a személyes adatok kezelése. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy amennyiben adattovábbítás történik, az Avtv. 8. § (1) bekezdését kell figyelembe vennünk, amely szerint az érintett hozzájárulása mellett az adattovábbításnak (az adat meghatározott harmadik személy részére történõ hozzáférhetõvé tételének) csak törvény lehet a jogalapja, más jogforrás, például önkormányzati rendelet nem.

Az egyik parkolási cég képviselõje szerint a Kknyt. rendelkezései nem elsõsorban rájuk vonatkoznak, azokat inkább más területeken kellene betartatni. Az adatvédelmi biztos nevében eljáró országgyûlési biztos tájékoztatta a társaság képviselõjét, hogy a törvény hatálya minden, a nyilvántartásból adatot kérõ adatkezelõre kiterjed, azokra is tehát, akik nem jogellenes célra, hanem jogos követeléseik érvényesítésére szándékoznak adatokat felhasználni. Az adatkezelés jogszerû célja nem teszi jogszerûvé az egyébként jogellenes adatkezelést. *(402/A/2001)*

A panaszok egy másik részében a behajtás másik módszerérõl, az úgynevezett többlépcsõs adatkérésrõl szereztünk tudomást. Ez a megoldás három céget feltételez, az elsõ az, amelyik az önkormányzat megbízása alapján üzemelteti a parkolás gazdálkodási rendszerét, ennélfogva õ szedheti be az ezzel kapcsolatos díjakat és pótdíjakat. Ez a cég megküldi a parkolási díjat nem fizetõ autók forgalmi rendszámát a második cégnek, amelynek feladata, hogy a közúti közlekedési nyilvántartásból a forgalmi rendszám alapján a másik két jármûazonosító adatot megszerezze, majd továbbítsa azokat a harmadik cégnek, amely a három jármûazonosító adat birtokában már az üzembentartó adatait is igényli ugyanabból a nyilvántartásból, amelybõl az elõzõ lépcsõ kihagyása esetén nem kaphatott volna személyes adatokat. A három társaság tehát úgy tesz eleget az adatkérés teljesítése feltételeinek, hogy elõször a feltételeket megkövetelõ, azok meglétének ellenõrzésére hivatott szerv hozza õket olyan helyzetbe, hogy az adatkérés teljesíthetõ legyen. A vizsgálat során csupán a tényállást sikerült megállapítanunk, idõközben ugyanis az ügyben bírósági eljárás indult, így az adatvédelmi biztos további vizsgálatot nem folytathat. *(666/A/2001, 669/A/2001, 714/A/2001, 798/A/2001)*

Megyei vizsgálatok

A megyei vizsgálatot az adatvédelmi biztos nem állampolgári panasz alapján, hanem hivatalból indítja. Az elmúlt évek gyakorlatát követve erre 2001-ben is sor került, ezúttal Bács-Kiskun megyében. A vizsgálatok helyszíneinek kiválasztása során szempont volt az, hogy meglátogassunk olyan adatkezelõket, melyeket az ország más pontjain már vizsgáltunk, és ezáltal az egységes adatkezelési gyakorlatról kapjunk átfogó képet (ilyen például a rendõrség vagy az önkormányzatok adatkezelése), valamint olyan helyet is választottunk, ahol eddig még nem jártunk (ilyen például a Fogyasztóvédelmi Fõfelügyelõség). A személyes adatok kezelésén túl vizsgáltuk a közérdekû adatok nyilvánosságának érvényesülését, a közérdekû adatkérések teljesítését és a lakosság, az érintettek tájékoztatásának módját is. A helyszíni vizsgálatot követõen az adatvédelmi biztos tájékoztatta tapasztalatairól az érintett szervek vezetõit valamint a sajtó képviselõit.

Érdemes röviden utalni a korábbi beszámolókban már bemutatott kanadai állami információs politika magyarországi viszonyokra honosított változatáról, mely 1999-tõl mûködik Bács-Kiskun megyében. A modell lényege, hogy az állami, önkormányzati és egyéb közfeladatot ellátó szervek erre kinevezett munkatársa az információs jogok helyi

megbízottjaként segít a polgároknak abban, hogy egyszerûbben és könnyebben rendelkezhessenek személyes adataikkal, valamint a kért közérdekû adatok minél gyorsabban jussanak el hozzájuk. Az Adatvédelmi Biztos Irodája munkatársai továbbra is konzultációkkal, szakmai segítséggel igyekeznek támogatni a modell szakszerû érvényesülését.

A Bács-Kiskun Megyei Fogyasztóvédelmi Fõfelügyelõségen a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó tevékenységet, a közérdekû adatkérések kezelését, valamint a fogyasztóvédelmi eljárások eredményeinek közzétételét vizsgáltuk.

A fogyasztók tájékoztatást elsõsorban a sajtó útján látják el, ezen túl a felügyelõség információs táblát is fenntart a városközpontban. A Felügyelõség minden nagy, átfogó vizsgálatáról sajtótájékoztatón számol be a közvéleménynek. A törvény rendelkezése szerint az azonnali végrehajtást elõíró határozatokat kötelezõen nyilvánosságra kell hozni. Ennek a Felügyelõség minden esetben eleget tesz.

Vitatható ugyanakkor a közérdekû adatok nyilvánossága szempontjából az a gyakorlat, mely szerint azokról az eljárásokról, amelyekben a határozat nyilvánosságra hozatalára a fogyasztóvédelmi törvény nem kötelezi a Felügyelõséget, az elmarasztalt érintett nevét — egy esetleges késõbbi jogvitától tartva — nem teszi közzé a Felügyelõség . Ettõl eltekintve hibás vagy kifogásolható gyakorlatot nem tapasztaltunk. *(447/H/2001)*

Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalában a képviselõ testületi és bizottsági ülések nyilvánossága, illetve a zárt ülésekkel kapcsolatos adatkezelés; az önkormányzat vezetõ tisztségviselõinek díjazásával kapcsolatos döntések nyilvánossága és a közszereplésükkel összefüggõ személyes adatkérések; a lakosság tájékoztatása az önkormányzat tevékenységérõl, az önkormányzat döntéseinek (rendeleteinek, határozatainak) közzététele, formái, gyakorisága; valamint a szociális igazgatásban végzett személyes adat-kezelés volt a vizsgálat tárgya.

A Közgyûlés és bizottságai üléseinek nyilvánosságát a Szervezeti és Mûködési Szabályzat számos rendelkezése biztosítja. A helyi televízió az üléseket egyenes adásban közvetíti, majd néhány nappal késõbb, más idõpontban megismétli. Az önkormányzat vagyonával kapcsolatos ügyekben is fõ szabály a nyilvános ülés. Amennyiben a Közgyûlés személyi ügyet tárgyal, az érintett elõzõleg írásban nyilatkozik, hogy — *„a nyilvános és zárt ülés fogalmi meghatározásának ismeretében”* — beleegyezik-e a nyilvános tárgyalásba vagy sem. A Közgyûlés és bizottságai mûködéséről a közvélemény a helyi sajtó tudósításán túl a Városházi Hírek ingyenes kiadvány révén is tájékozódhat. Az önkormányzat ezen kívül egy rendkívül informatív honlapot is mûködtet.

Az önkormányzat vezetõ tisztségviselõinek juttatásaival kapcsolatos adatokat nyilvános adatként kezelik. A közérdekû bejelentések elsõsorban névtelenül érkeznek, a hivatal erre a célra *„zöld szám”* bevezetését tervezi. Összességében a közérdekû adatok kezelése Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalában — más önkormányzatok számára is — példamutató.

A szociális igazgatásban végzett személyes adat-kezelésnél találkoztunk kifogásolható gyakorlattal. Például a nyilatkozatok tekintetében nem felel meg az információs önrendelkezési jognak az a rendelkezés, mely a kérelmezõt kötelezi arra, hogy a közös háztartásban élõk személyes adatairól (pl. jövedelmérõl) nyilatkozzék. Ez a probléma azonban nem egyedi, tapasztalataink szerint a hivatalok szinte mindenütt azokban az eljárásokban, melyekhez a kérelmezõn kívül más (hozzátartozó) személyes adatáról is rendelkezni kell, azt a kérelmezõtõl kérik. Szintén aggályos, hogy a méltányossági eljárás során a Polgármesteri Hivatal hiánypótlás céljából megkeresi a hozzátartozó jövedelmének igazolására jogosult szervet. Továbbá az idõskorúak járadékának megállapításához benyújtandó jövedelemnyilatkozatban, az ápolási díj folyósítása iránti kérelemben, valamint a kiegészítõ családi pótlék indokoltságát felülvizsgáló adatlaphoz csatolt környezettanulmányban is szerepelnek olyan adatkérések, amelyek indokolatlanok, az adatok kezelése nem felel meg a céhozkötöttség követelményének. *(455/H/2001)*

A megye rendõri szervezeteinek adatkezelését két rendõrkapitányságon vizsgáltuk. A városi rendõrkapitányságon elsõsorban az ügyeleti szolgálat adatkezelését, az igazoltatási adatok kezelésének körülményeit, és a *„Robotzsaru 2000”* ügyviteli és ügyfeldolgozó rendszer mûködésének adatvédelmi vonatkozásait, míg a megyei rendõrfõkapitányságon kiemelten a büntetõeljárást megelõzõ felderítõ tevékenységgel összefüggésben keletkezõ adatok kezelésének módját és a közérdekû adatok nyilvánosságának érvényesülését tekintettük át.

A Kecskeméti Rendõrkapitányságon a személyes adatokat döntõen a vonatkozó törvényi elõírásoknak megfelelõen és a Rendõrség Ideiglenes Adatvédelmi Szabályzata alapján kezelik. A megyei és a városi közös ügyeleten az adatlekéréseket naplózzák, így bármikor ellenõrizhetõ az adatigény jogossága. Az igazoltatási adatokat egyelõre külön számítógépes rendszeren tárolják, mert ezen adatok fogadására, kezelésére a *„Robotzsaru 2000”* még nincs felkészítve. Az igazoltatási adatokhoz csak az arra feljogosított rendõrök férnek hozzá. Ugyanakkor a rendszerben a törvényi elõírásoktól eltérõen két évnél régebbi adatok is találhatók. A *„Robotzsaru 2000”* rendszerben az adatvédelmi követelményeknek meg nem felelõ egyes funkciókat a módosított programban már kijavították, így például a védett tanúk adatához már nem lehet hozzájutni.

A Bács-Kiskun Megyei Rendõr-fõkapitányságon az adatvédelmi biztos személyes közremûködésével történt az a vizsgálat, melyben titkos információgyûjtéssel összefüggõ ügyek iratait tanulmányoztuk. A tapasztalatok szerint mind a bírói, mind az ügyészi engedélyhez kötött titkos információgyûjtés során a nyomozó szerv a törvényi elõírásoknak megfelelõen járt el.

A közérdekû adatok nyilvánosságának érvényesülését számos formában biztosítja a fõkapitányság vezetése, elsõsorban a sajtó útján. Követésre méltó példaként találkoztunk a sajtó munkájának támogatásával kapcsolatban: mivel a sértettek vagy tanúk adatait — adatvédelmi okokból — nem adhatják ki az eljáró rendõri szervnek, a sajtószóvivõk *„közvetítenek”* egy-egy bûncselekményrõl tudomással bíró személyek és a sajtó képviselõi között azért, hogy a riport, a tudósítás elkészülhessen. *(466/H/2001, 467/H/2001)*

A Megyei Földhivatalban az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.) végrehajtásához kapcsolódó adatkezelések általános áttekintésére, kiemelten a számítógéppel vezetett ingatlan-nyilvántartásból történõ adatlekérdezések naplózási gyakorlatának, illetve a személyi azonosító jel használatának megismerésére került sor.

A vizsgálat megállapította, hogy a tulajdoni lap másolatot kérõk nevét, lakcímét és személyazonosító igazolványának számát a törvénynek megfelelõen feljegyzik, illetve tárolják (a tulajdoni lap másolat kiadásához rendszeresített megrendelõlapon ezek az adatok szerepelnek). A betekintések naplózása ugyanakkor nem megoldott: sem a számítógépes, sem a papír alapú nyilvántartásba történõ betekintést nem naplózzák. Ez mind az adatvédelem alapelveit, mind az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény elõírásait sérti, ugyanis az

Inytv. 81. §-a — a számítógéppel vezetett nyilvántartással összefüggésben — elõírja a lekérdezések idõpontjának, jogalapjának, az adatigénylõ nevének és a mûveletet végzõ személy jogosultsági kódjának rögzítését és öt évig történõ megõrzését, az adatvédelmi törvény alapján pedig az adatkezelõnek (adott esetben a földhivatalnak) tájékoztatást kell tudnia adni arról, hogy az érintett személyes adatait mikor, kik és milyen célból kapták meg.

Az Inytv. 68. § (3) bekezdésének megfelelõen az 1992. január 1. elõtt készített tulajdoni lapok esetében a másolaton a személyi azonosító is szerepel. A helyzet rendezéséhez az Inytv. módosítása szükséges. *(468/H/2001)*

Kiskunfélegyháza Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalában a vizsgálat — hasonlóan a kecskeméti önkormányzatnál végzett, az elõzõkben ismertetett vizsgálathoz — szintén a közérdekû adatok nyilvánosságának érvényesülésére, a képviselõ-testületi ülések nyilvánosságára, a hivatal tájékoztatási gyakorlatára, valamint a szociális igazgatás adatkezelésére irányult.

Az információszabadságot érintõ kérdésekben itt is kielégítõnek találtuk a gyakorlatot, a lakosság tájékoztatása több fórumon, megfelelõen történik (információs újság, helyi televízió), mindezek tükrében nehezen értelmezhetõ a hivatal általános adatvédelmi szabályzatának 9.1 pontja, mely szerint közérdekû adatot kiadni csak a polgármester, illetve a jegyzõ engedélyével lehet. A szociális igazgatásban itt is fõleg a célhoz kötött adatkezelés követelményének nem megfelelõ, túlzott mértékû adatkérésekkel találkoztunk. Például törvényi felhatalmazás hiányában kérik a rendszeres szociális segély elbírálásához a személyazonosító igazolvány számát, az adóazonosító jelet és a kérelmezõ tartózkodásának minõségét; de ugyanígy található a lakásfenntartási támogatás, az ápolási díj, az átmeneti segély, a szociális kölcsön, vagy a közgyógyellátásra való jogosultság megítéléséhez közlendõ adatok között olyan, amelyet a hivatalnak nem indokolt kezelni. (491/H/2001)

B. KÖZÉRDEKÛ ADATOK

Az információszabadság ügye szempontjából a 2001. esztendõ aligha tekinthetõ sikeresnek. Míg az Adatvédelmi Biztos Irodája a megelõzõ évhez képest csak mintegy 10%-os ügyszámcsökkenést regisztrált, addig ezen belül a közérdekû adatok nyilvánosságát érintõ ügyek számának visszaesése több mint 34%-os volt: a 828 beadványból mindöszsze 57 (6,7%). A számok tanúsága szerint ennek oka egyértelmûen abban keresendõ, hogy közel öt és fél hónapon át betöltetlen volt a biztosi funkció. Az év elsõ felében 42, a második felében 13 beadványt kaptunk. Ezek közül 25 volt panasz, 24 konzultációs ügy, 4 hivatalbóli vizsgálat és ugyancsak 4 esetben kellett szolgálati titokkörök megállapításával kapcsolatos tervezeteket véleményeznünk.

Az ügyek indítványozók szerinti megoszlásában — ahogy az alábbi táblázat is mutatja — a korábbi évekhez képest nem tapasztaltunk lényeges változást.

	2001	**2000**	**1999**
Magánszemély	27%	30%	23%
Újságíró	10%	9%	10%
Maga az adatkezelõ	27%	22 %	30%
Civil szervezet	14%	10%	10%
Hivatalból indított eljárás	7%	9%	13%
Önkormányzati képviselõ, Polgármester	4%	9%	7%
Parlamenti képviselõ	7%	2%	6%
Ügyvéd (valamely szervezet képviseletében)	4%	6%	—
Gazdasági társaság	—	3%	1%
Egyéb	—	—	—

Az információszabadság körében hivatalból indított vizsgálatok 2001-ben a következõk voltak:

— Az adatvédelmi biztos mintegy hatéves tapasztalata alapján vizsgálatot indított azzal kapcsolatban, miként érvényesülnek az adatvédelemre és az információszabadságra vonatkozó büntetõjogi garanciák. A vizsgálatot lezáró ajánlás teljes szövege a Mellékletekben olvasható. *(272/H/2001);*

— A közérdekû adatok kezelésének gyakorlata a Bács-Kiskun Megyei Fogyasztóvédelmi Felügyelõségnél *(447/H/2001)*;

— A közérdekû adatok kezelésének vizsgálata Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzatánál *(455/H/2001)*;

— A közérdekû adatok kezelésének vizsgálata a Bács-Kiskun Megyei Rendõr-fõkapitányságnál *(466/H/2001)*.

A megyei vizsgálatok tapasztalatait külön fejezet tartalmazza.

Közérdekû adatok az önkormányzatok kezelésében

A 2001. év nem hozott jelentõs változást a korábbi évekhez képest a helyi önkormányzatok kezelésében lévõ közérdekû adatok tekintetében. Továbbra is a helyi önkormányzat képviselõ-testülete üléseinek, döntéseinek nyilvánossága, az önkormányzati képviselõk, a polgármester javadalmazása, önkormányzati tulajdonban lévõ gazdasági társaságban betöltött tisztségei, az önkormányzati beruházások dokumentumainak nyilvánossága voltak a jellemzõ ügyek, ugyanazokkal a jogszabály-értelmezési problémákkal, amelyek az elmúlt éveket is uralták. A ,,*rutinügyek*" mellett néhány, az eddigi gyakorlatban még fel nem merült részletkérdésben is állást kellett foglalnunk. Az információszabadsággal összefüggõ ügyek közel 27 százaléka érintette az önkormányzatokat, és ez valamivel több, mint kétharmada a 2000. évi hasonló adatnak.

Az e körbe tartozó ügyek két tendenciát jeleznek: egyrészrõl az adatvédelmi biztoshoz forduló polgárok már nem kérdezik, hanem állítják, hogy az általuk az önkormányzattól kért adatok közérdekû adatnak avagy nyilvánosságra hozható személyes adatnak minõsülnek, és legtöbbször csak ennek megerõsítését várják. Ez egyben rámutat a másik tendenciára is, hogy az önkormányzatok vezetõi egyes esetekben szabadulni igyekeznek az Avtv.-ben elõírt feladataik teljesítése alól.

Több esetben is arra kellett felhívni az érintett önkormányzat polgármesterének vagy jegyzõjének a figyelmét, hogy nem mentesülhetnek az Avtv.-ben elõírt tájékoztatási kötelezettség alól azon az alapon, hogy a polgár által kért közérdekû adat más forrásból (az önkormányzat hivatalos lapjából, más állami nyilvántartásból vagy közkönyvtárban elhelyezett iratokból) megismerhetõ *(340/A/2001, 143/A/2001, 664/K/2001, 715/A/2001).*

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) a képviselõ-testület és a választópolgárok kapcsolatának — a képviselõ-testület ülésének nyilvánossága melletti — speciális intézményeként említi a közmeghallgatást, illetve a képviselõ-testületre bízza azoknak a fórumoknak a meghatározását (község-, várospolitikai fórum, városrész-tanácskozás, falugyûlés stb.), amelyek a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések elõkészítésébe való bevonását szolgálják. Noha ezen intézményeknek épp az a célja, hogy a választópolgárok közérdekû kérdéseiket, javaslataikat közvetlenül juttathassák el a képviselõ-testülethez, és így az önkormányzat mûködésének tényeirõl tájékozódhassanak, egy állampolgári panasz arra világított rá, hogy nem egyértelmû: a közmeghallgatáson a közérdekû adatok iránt is lehet érdeklõdni, és arra választ kell adni.

Egy — az állampolgári jogok országgyûlési biztosához benyújtott — panasznak az információszabadságot érintõ részében a panaszos azt sérelmezte, hogy a képviselõ-testület által tartott közmeghallgatáson feltett, az önkormányzat gazdálkodásával, költségvetésével, illetve a polgármester, alpolgármester illetményével kapcsolatos kérdéseire nem kapott választ. Az önkormányzat vezetõi az állampolgári jogok országgyûlési biztosa által lefolytatott vizsgálat során akként nyilatkoztak, hogy az említett közérdekû adatok kiadására vonatkozó kérelem nem érkezett az önkormányzathoz. Az ügyben készített véleményében a biztos kifejtette, hogy — figyelemmel az Ötv. 13. §-ára — a közmeghallgatás a képviselõ-testület speciális ülése. Ebbõl következõen: a közmeghallgatáson a polgármesternek (vagy helyette az alpolgármesternek), a jegyzõnek (vagy helyette az aljegyzõnek), illetve a képviselõ-testület tagjai többségének jelen kell lennie, továbbá a közmeghallgatásról az Ötv. 17. §-a szerint jegyzõkönyvet kell felvenni. A polgármester, a jegyzõ, a képviselõ-testület közfeladatot ellátó személy, szerv, és a közmeghallgatáson az említett minõségükben vesznek részt.

A közmeghallgatáson a választópolgárok által feltett kérdéseket — amennyiben azok közérdekû adat közlésére (is) irányulnak — az Avtv. 20. §-a szerinti kérelemnek kell tekinteni, a törvény ugyanis nem ír elõ formakényszert a kérelem elõterjesztésére, külön kérelem benyújtását a polgármester vagy a jegyzõ jogszerûen nem igényelheti. Amennyiben a közmeghallgatáson részt vevõ választópolgár a helyszínen kapott válasszal nem elégszik meg, avagy a kért közérdekû adat helyben nem bocsátható a kérelmezõ rendelkezésére, az adatkezelõnek a kérelmet az Avtv. 20. § (1) vagy (2) bekezdése szerint kell kezelnie, azaz a közmeghallgatás napjától számított 8 napon belül közölni kell a kérelem elutasításának indokát, vagy a közmeghallgatás napjától számított 15 napon belül közölni kell a kért közérdekû adatot.

Ugyanezek a szabályok érvényesek az Ötv. 18. §-a szerinti egyéb fórumokon elõterjesztett, közérdekû adat megismerésére irányuló kérelmekre is. A közérdekû adat megismerésére irányuló kérelmek formakényszere hiányában nincs jelentõsége annak, hogy ezeken a fórumokon nem kell jegyzõkönyvet készíteni. *(678/K/2001)*

Új összefüggésben a 2001. évben is foglalkozni kellett a képviselõ-testület zárt ülésének kérdésével.

Az egyik városi önkormányzat képviselõ-testülete zárt ülésen mondta ki feloszlását. A jegyzõ — aki a döntés törvénysértõ voltát jelezte a képviselõ-testületnek — abban a kérdésben kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását, hogy sérül-e az információszabadság, ha a képviselõ-testület zárt ülésen tárgyalja meg a feloszlatását, és ugyancsak zárt ülésen hoz errõl döntést. A korábbi adatvédelmi biztos válaszában hangsúlyozta: a nyilvánosság törvénysértõ kizárása a képviselõ-testület ülésérõl a közérdekû adatok megismerésének sérelmét okozza. Az Ötv. nem rendelkezik a törvénysértõ módon elrendelt zárt üléssel kapcsolatos közérdekû adatok nyilvánosságáról, ám amennyiben nem álltak fenn a zárt ülés elrendelésének törvényi feltételei, a közérdekû adatokat nem lehet eltitkolni. Az önkormányzatnak nem szabad újabb jogsértéssel tetéznie a zárt ülés jogellenes elrendelésével okozott sérelmet, ezért a zárt ülés jogsértõ voltának megállapítását követõen az ott keletkezett közérdekû adatokat kérésre bárki számára hozzáférhetõvé kell tenni. *(84/K/2001)*

Az önkormányzati képviselõk — mint közfeladatot ellátó személyek — egyes személyes adatainak nyilvánosságával összefüggõ ügyeket a következõ alfejezetben ismertetjük.

A közfeladatot ellátó személyek adatainak nyilvánossága

Miként az adatvédelmi biztos tevékenységének minden évében, 2001-ben is érkezett számos olyan ügy, amelynek tárgya a két információs jog konfliktusa volt. Ezek közül ebben az évben kiemelkedõ jelentõségûek a közfeladatot ellátó személyek vagyonnyilatkozatával kapcsolatos ügyek. Országgyûlési képviselõk és más közfeladatot ellátó személyek (köztisztviselõk, bírók, ügyészek) vagyonnyilatkozatával kapcsolatos kérdésekben az adatvédelmi biztos számos korábbi eset kapcsán állást foglalt *(518/J/1996, 406/K/1997, 498/J/2000, 784/K/2000, 903/J/2000)*. 2000 decemberében az Igazságügyi Minisztérium véleményezésre megküldte a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló kormányhatározat tervezetét. Az adatvédelmi biztos 2001. januári állásfoglalásában *(903/J/2000)* — melynek szövege a Mellékletekben olvasható — utalt az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) számú határozatára, mely kimondta, hogy az állami tisztségviselõk alkotmányosan védett magánszférája másokénál szûkebb, amibõl azonban nem következik, hogy a közhatalmat gyakorlók információs önrendelkezési jogának korlátozásakor ne kellene az alapjogi korlátozás alkotmányos kritériumaira tekintettel lenni. A kötelezõ vagyonnyilatkozat intézménye csak a korrupció legkezdetlegesebb formáinak leleplezésére alkalmas. Mint a közérdekû adatok megismeréséhez fûzõdõ jog országgyûlési biztosa leszögezte, a korrupció visszaszorítását, a közpénzek felhasználásának átláthatóságát az információszabadság garanciáinak erõsítése szolgálná.

A korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat ugyanakkor kimondta, hogy *„a korrupció veszélyének leginkább kitett közhatalmi tevékenységet végzõ személyek esetében alapkövetelmény a kötelezõ, teljes körû, ellenõrizhetõ vagyonnyilatkozat megtétele és a közhatalmi tevékenység végzésének idõtartama alatti vagyongyarapodás idõszakonkénti ellenõrzésének lehetõsége. Ennek érdekében — figyelemmel a már folyamatban lévõ jogszabály-módosítások elõkészítésére is — meg kell vizsgálni, hogy a vagyonnyilatkozat tételére kötelezettek köre milyen irányban bõvíthetõ, valamint mely személyi körben indokolt a vagyonnyilatkozat nyilvános jellege.”* Ezt követõen pedig megszületett az egyes közhatalmi feladatokat ellátó, valamint közvagyonnal gazdálkodó tisztségeket betöltõ személyek összeférhetetlenségérõl és vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségérõl szóló törvénytervezet, melyet az Országgyûlési Biztos Hivatala akkor kapott meg véleményezésre, amikor az adatvédelmi biztosi poszt betöltetlen volt. Az Adatvédelmi Biztos Irodája által készített véleményt *(752/J/2001)* az állampolgári jogok országgyûlési biztosának általános helyettese írta alá és jutatta el az Országgyûlés Alkotmány- és igazságügyi bizottságához, melynek vitáján azt ismertette is. Az Országgyûlés az adatvédelmi biztos valamennyi korábbi kifogását figyelmen kívül hagyva 2001. december 18-án elfogadta a törvényt.

Ebben az esztendõben is több olyan beadványt kellett kivizsgálnunk, amelynek tárgya önkormányzati tisztségviselõk feladatkörével összefüggõ adatainak nyilvánossága volt.

Az egyik városi önkormányzathoz a képviselõknek szóló levélként az egyik önkormányzati képviselõ elleni büntetõeljárásban keletkezett ügyészségi megrovó határozatot és mellékleteit (szerzõdéseket, dokumentumok másolatait) juttatták el. Az önkormányzat jegyzõje állásfoglalást kért az adatvédelmi biztostól, hogy nyilvánosságra hozhatók-e az említett iratok. Az adatvédelmi biztos — hivatkozva az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) AB határozatában kifejtett érvelésre —, a következõ szempontok figyelembe-vételére hívta fel a jegyzõ figyelmét:

„a) az elsõ eldöntendõ kérdés, hogy a büntetõeljárás tárgyát képezõ ügy az önkormányzati képviselõ e minõségével összefüggõ ügy volt-e vagy sem. Az említett összefüggés hiánya ugyanis önmagában akadálya a személyes adatok nyilvánosságra hozásának.

Amennyiben összefüggés van az önkormányzati képviselõi minõség és a büntetõeljárás tárgyát képezõ ügy között, akkor sem hozható nyilvánosságra, minden személyes adat csak azok, amelyek az önkormányzati képviselõ köztevékenységének megítélése szempontjából jelentõsek lehetnek. Nyilvánvalóan nem szükséges a képviselõ köztevékenységének megítéléséhez például a megrovást tartalmazó határozatban szereplõ születési hely vagy anyja neve ismerete [vö.: Be. 116. § (2) bekezdés és 87. § (1) bekezdés a) pont]. Ezen túlmenõen a határozatban (indokolásában) lehetnek további olyan adatok, tények, amelyek a képviselõ köztevékenységének megítélése szempontjából irrelevánsak;

b) a nyílt levél feladója az ügyészség határozatához mellékelte az ügy tárgyát képezõ szerzõdések, dokumentumok másolatait is, amivel kapcsolatban az üzleti titok nyilvánosságra hozhatóságának kérdése merül fel (amennyiben a büntetõeljárás tárgyát képezõ ügy az önkormányzati képviselõ e minõségével összefügg). Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek titokban maradásához a jogosultnak méltányolható érdeke fûzõdik, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.

Álláspontom szerint az üzleti titok védelmére nem lehet hivatkozni abban az esetben (a titokban maradásához nem fûzõdik méltányolható érdek), ha az üzleti titkot képezõ tény, adat stb. a közpénzek felhasználására vonatkozik, továbbá akkor sem, ha az üzleti titok védelmére hivatkozás jogellenes cselekményeket leplezne.”

A fenti követelményeket mérlegelve a jegyzõ arról tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy nem hozták nyilvánosságra a nyílt levelet és mellékleteit, hanem azokat megsemmisítették. *(344/K/2001)*

Az adatvédelmi biztos gyakorlatában visszatérõ kérdés: megismerhetõ-e, hogy az önkormányzati képviselõk milyen tisztséget viselnek az önkormányzat tulajdonában lévõ önkormányzati intézményekben, vállalatokban, gazdasági társaságokban, más szervezetekben? Az adatvédelmi biztos egy korábbi ügyben *(502/A/2000)* már megállapította,

hogy az önkormányzati tulajdonban lévõ intézmények, vállalatok, gazdasági társaságok, más szervezetek az Avtv. 19. §-ának alkalmazásában helyi önkormányzati feladatot ellátó szervek. Nehezebb azonban a csak részben önkormányzati tulajdonban lévõ gazdasági társaságok megítélése, pontosabban annak eldöntése, hogy ki minõsül ez esetben adatkezelõnek.

Az egyik megyei jogú város önkormányzata jegyzõjének — említett tárgyú — megkeresésére válaszolva az adatvédelmi biztos a következõ választ adta:

„A közgyûlés a tulajdonában álló, illetve a részvételével mûködõ gazdasági társaságok vezetõ tisztségviselõivel kapcsolatos, hatáskörébe tartozó döntéseket határozatban hozza meg.

Olyan személyt érintõ döntés esetén, aki maga is közfeladatot ellátó személy, vagy megválasztása eredményeként azzá lesz (jegyzõ, aljegyzõ, alpolgármesterek, intézményvezetõk stb.) azok az indokok, érvek, amelyek a képviselõ-testület döntését befolyásolták, az érintett döntésétõl függõen kerülhetnek nyilvánosságra. Annak a döntésnek (határozatnak) viszont, hogy a képviselõ-testület õt választotta meg az adott funkcióra, egyrészt az Avtv. 19. § (2) bekezdésének utolsó mondata, másrészt pedig más jogszabályok (Ktv., Kjt.) biztosítanak — feltétel nélküli — nyilvánosságot.

Az Avtv. a közfeladatot ellátó szervek hatáskörében eljáró személyek nyilvános adatainak — noha személyes adatok — a közérdekû adatokéval azonos nyilvánosságot biztosít. A közfeladatot ellátó szerv tehát az Avtv. 19—20. §-a alapján köteles ezen adatokhoz való hozzáférést biztosítani [...].

A kizárólag önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok esetén az alapító döntései a közgyûlés határozataiban öltenek testet, és egyidejûleg az önkormányzat és a gazdasági társaság kezelésében lévõ adatok.

A részben önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok esetében a társaság vezetõ tisztségviselõivel kapcsolatos döntések meghozatala [például 1997. CXLIV. törvény. 150. § (2) bekezdés g)—h) pont, 233. § d) pont] a társaság legfõbb szervének a hatáskörébe tartoznak, ahol az önkormányzat az õt megilletõ szavazati jog mértékében vesz részt a döntések meghozatalában. Ez esetben

a) a közgyûlés határozata tulajdonképpen a gazdasági társaság legfõbb szervének döntéseként is tekinthetõ, ha az önkormányzatot megilletõ szavazati jog mértéke lehetõvé teszi, hogy az önkormányzat a többi tag (részvényes) hozzájárulása nélkül is hozhasson döntést;

b) a közgyûlés határozata csak mint az önkormányzatot képviselõ személy mandátuma jelenik meg, és csak e minõségében tekinthetõ az önkormányzat kezelésében lévõ adatnak. Amennyiben a gazdasági társaság legfõbb szervének döntése az önkormányzatétól eltér, a gazdasági társaság vezetõ tisztségviselõire vonatkozó adatok csak a gazdasági társaság kezelésében lévõ adatoknak minõsülnek.”(664/K/2001)

Ugyancsak a közfeladatot ellátó személyek egyes személyes adatainak nyilvánosságát érintette az a kérdés, amely a közbeszerzési bizottságok tagjaira vonatkozott *(354/K/2001)*, illetõleg az a panasz, amely kifogásolta, hogy az Oktatási Minisztérium az intranet hálózaton mûködõ telefonkönyvben közzétette valamennyi dolgozójának képmását. *(6/A/2001)*

Közérdekû adatok a hatósági eljárásban

Az adatvédelmi biztos tevékenysége során visszatérõ gondként jelentkezik a különbözõ hatósági nyilvántartások, valamint hatósági eljárások iratanyagának nyilvánossága. Míg a 2000. évben a személyes adatok védelme és az említett nyilvántartások, iratok megismerhetõségének kérdése volt többször vizsgálat tárgya, addig 2001-ben négy beadvány kapcsán azt kellett megvizsgálni, hogy a hatóságok kezelésében lévõ, jogi személyekre vonatkozó adatok közérdekû adatnak minõsülnek-e vagy sem, s ettõl függõen a hatósági eljárásban nem érintett személyek közül ki és milyen módon ismerheti meg azokat.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) és a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 123/1973. (IK 1974. 1.) IM utasítás (a továbbiakban: BÜSZ) egységes abban, hogy az — államigazgatási, illetve bírósági — eljárás során keletkezett iratokba az eljárásban nem érintett személyek csak jogi érdekük igazolása után, az eljáró szerv engedélyével tekinthetnek be. Ehhez hasonlóan, számos jogszabály értelmében az érdekeltség igazolása után engedélyezhetõ a betekintés az államigazgatási szerv által vezetett olyan nyilvántartásba is, amely nem tartalmaz személyes adatot.

E szabályok nyilvánvalóan nincsenek összhangban a közérdekû adatokra vonatkozó Avtv.-beli szabályokkal, jóllehet az Avtv.-ben foglaltaktól eltérni csak akkor lehet, ha azt maga a törvény kifejezetten megengedni.

Az Avtv. 2. §-ának 3. pontja értelmében a jogi személyeknek a közfeladatot ellátó szerv (például államigazgatási szerv, bíróság) kezelésében lévõ adatai — így a hatósági nyilvántartásokban szereplõ adatok, továbbá azon hatósági eljárás irataiban szereplõ adatok, amely eljárásban a jogi személy ügyfél, peres fél volt — közérdekû adatnak minõsülnek. Az Avtv. szabályai és az Alkotmánybíróság határozatai alapján az is egyértelmû, hogy a közérdekû adatot igénylõ személynek nem kell az adatok felhasználásához kapcsolódó érdekét vagy az adatkezelés célját bizonyítania [32/1992. (V. 29.) AB határozat, 19/1995. (III. 28.) AB határozat].

Az Avtv. szerint a jogi személyeknek ugyanis nincsenek személyes adatai. A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló — a Kormány által 1992 tavaszán beterjesztett eredeti — törvényjavaslat még tartalmazta azt a rendelkezést, mely szerint *„a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályokat a jogi*

személyekre és a jogi személyiséggel nem rendelkezõ szervezetekre is alkalmazni kell, kivéve ha a védelem — jellegénél fogva — csak a természetes személyeket illetheti meg”. Ez az elõírás azonban gyakorlati okokból (rövid idõn belül ugyanis nagy számú törvény módosítását, illetve újak megalkotását igényelte volna) egy módosító indítvány nyomán kikerült az elfogadott törvénybõl — jelentõs koncepcionális változást eredményezve.

„A közérdekû adatok nyilvánossága és megismerhetõsége az alkotmányban biztosított, az alaptörvénybõl közvetlenül is fakadó alapvetõ jog. A közérdekû információkhoz való szabad hozzáférés lehetõvé teszi a választott népképviseleti testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerûségének és hatékonyságának ellenõrzését, serkenti azok demokratikus mûködését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntésalkotásra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenõrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.” — mondta ki az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában (ABH 1992. 183—184). Számos esetben — különösen akkor, amikor az állam szervei korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló erõforrások elosztásáról, felhasználásáról döntenek — indokolt a minél szélesebb társadalmi kontroll. Az államigazgatási ügyek túlnyomó többségében azonban erre nincs szükség. Nehezíti továbbá e kérdés megítélését, hogy az eljárási jogok egyik legfontosabbikát, a felek, ügyfelek egyenlõségét sértheti, ha ugyanazon típusú ügyekben más-más szabályok vonatkoznak a természetes, illetve a jogi személyekre.

Az említett kérdéseket megnyugtató módon törvénymódosítással lehetne megoldani. Az Avtv. módosításáról az Igazságügyi Minisztériumban készített tervezet elsõ változata az államigazgatási, bírósági és egyéb eljárásokban keletkezett iratokba való betekintést kivonná az adatvédelmi törvény szabályai alól, az így megismert adatok további felhasználását azonban nem.

Egy állampolgár abban a kérdésben kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását, hogy a Hírközlési Õfelügyelet által kiadott rádióengedélyek (vagy azok valamely része) közérdekû adatnak minõsülnek-e, illetve jogszabály tiltja-e ezen adatok kiadását. Álláspontja szerint az említett adatok közérdekû adatok, a frekvencia (mint véges természeti erõforrás) helyes felhasználása felett ugyanis a nyilvánosság jelentheti a szükséges társadalmi kontrollt, hasonlóan a mûsorszórási engedélyekhez. A Hírközlési Õfelügyelet álláspontja szerint az említett adatok nem minõsülnek közérdekû adatnak, a rádióengedélyek tartalmának, és a róluk vezetett nyilvántartásnak a megismerésére az Áe. alapján — az érdekeltség igazolása után — van mód. Az ügyben a vizsgálatot még nem zártuk le. *(479/K/2001)*

A foglalkozás-egészségügyi szolgálatról szóló 89/1995. (VII. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 2. §-ának (2) bekezdése értelmében a munkáltatók munkavállalóik létszámát és tevékenységét, valamint a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás biztosításának módját kötelesek az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat illetékes intézetének bejelenteni, amely azokat nyilvántartja és — a Korm. rendelet 4. §-ának (2) bekezdése szerint — *„a munkáltató kérelmére tájékoztatást ad a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás igénybevételének helyi lehetõségeirõl”*.

Egy közbeszerzési pályázaton második legjobb ajánlatot tevõ azzal a megkereséssel fordult az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Gyõr-Moson-Sopron Megyei Intézetéhez, hogy bocsássák rendelkezésükre a nyertes kórház — kormány-rendelet szerint nyilvántartott — szabad kapacitási adatait, amelyet a közbeszerzéssel kapcsolatos jogorvoslati eljárásban kívánnak felhasználni. A megyei tisztifõorvos az üggyel kapcsolatban az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte, mert álláspontja szerint a Korm. rendelet 4. §-ának (2) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettség célhoz kötött, a szabad kapacitást keresõ munkavállalók tájékoztatására szolgál.

Az adatvédelmi biztos válaszában kifejtette: a Korm. rendelet 4. §-ának (2) bekezdésében a *„munkáltató kérelmére”* kitétel a tipikus adatszolgáltatási esetekre utal, de nem értelmezhetõ úgy, hogy az említett adatok csak célhoz kötötten szolgáltathatók ki. Az Alkotmánybíróság a 19/1995. (III. 28.) AB határozatában világossá tette, hogy az Avtv. nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést, amely a közérdekû adatok megismerését célhozkötötté teszi. Közérdekû adat megismerése saját jogos érdek érvényesítése, vagy csoportérdek megvalósítása céljából is kezdeményezhetõ. *(473/K/2001)*

Albertirsa Község Önkormányzatának jegyzõje az adatvédelmi biztos állásfoglalását kérte abban a kérdésben, hogy közérdekû adat-e a település területén mûködõ — környezethasználó — kft. építési, használatbavételi, illetve telepengedélye, valamint a hozzájuk tartozó szakhatósági hozzájárulások. Ebben az ügyben vizsgálni kellett azt is, hogy a közérdekû adatot kérõ környezetvédelmi egyesület ügyfélnek minõsül-e az említett államigazgatási eljárásokban, továbbá figyelemmel kellett lenni arra is, hogy a kért közérdekû adatok egy része a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 12. §-ának hatálya alá esõ, környezetre vonatkozó tény, adat, amelyek megismerésére mindenkinek joga van, az állami szervek és az önkormányzatok pedig kötelesek azokat hozzáférhetõvé tenni.

Miután a konkrét ügyben a környezetvédelmi egyesület ügyféli jogállását nem lehetett megállapítani, az állampolgári jogok országgyûlési biztosa — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — arról tájékoztatta a jegyzõt, hogy a kft. építési, használatbavételi, illetve telepengedélyében, valamint a hozzájuk tartozó szakhatósági hozzájárulásokban lévõ adatok — a törvényben meghatározott kivételektõl eltekintve — közérdekû adatnak minõsülnek, és azokat a kérelmezõ rendelkezésére kell bocsátani. *(542/K/2001)*

Az adatvédelmi biztos eddigi gyakorlatában visszatérõ probléma az Avtv. 19. §-a (5) bekezdésében leírt döntés-elõkészítõ, illetve belsõ használatra készült adat fogalmának értelmezése, amelynek tartalmát — törvényi definíció hiányában — esetrõl esetre lehet pontosítani. Az adatvédelmi biztos eddigi gyakorlatában az Avtv. 19. §-a (5) bekezdésének alkalmazási körét a közfeladatot ellátó szervek — sokszor még kimunkálatlan, egymásnak ellentmondó — szakmai alternatívákat, személyes véleményeket tartalmazó irataira korlátozta. Az államigazgatási ügyek

tekintetében értelemszerûen ebbe a körbe tartoznak továbbá a határozattervezetek, testületi hatáskörbe tartozó döntések esetén a tanácskozásról, szavazásról készített jegyzõkönyvek is.

A 2001. évben egy ügyben azt kellett vizsgálni, hogy a hatósági eljárás során felvett egyes, mért adatokat tartalmazó iratok mennyiben tekinthetõek döntés-elõkészítõ iratoknak, amelyeknek a nyilvánossága korlátozható.

Több sajókeresztúri lakos — az állampolgári jogok országgyûlési biztosától az adatvédelmi biztoshoz áttett — panaszában kifogásolta, hogy az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi Felügyelõség nem bocsátotta rendelkezésükre egy zaj- és légszennyezõ tevékenységet folytató ipari üzemben végzett emisszió-mérések jegyzõkönyvét. A Környezetvédelmi Felügyelõség határozatában az ügyféli minõség hiányára és arra hivatkozott, hogy az *„emisszióméré eredményei a hatósági döntés-elõkészítéshez tartozó adatoknak minõsülnek”*. A korábbi adatvédelmi biztos az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi Felügyelõség vezetõjét a következõkrõl tájékoztatta: *„Az Avtv. helyes, a törvényalkotói akarattal összhangban álló értelmezése szerint nem általában minden belsõ használatra készült, illetve döntés-elõkészítõ adat nyilvánossága korlátozható, hanem csak azoké, melyek nyilvánosságra kerülése a közfeladatot ellátó szerv mûködését, hatásköre illetéktelen külsõ befolyástól mentes gyakorlását akadályozná. Rendszerint nem kifogásolható, ha valamely közfeladatot ellátó szerv az Avtv. 19. § -ának (5) bekezdésére hivatkozva korlátozza a bizalmas alternatívákat, személyes véleményeket tartalmazó döntés-elõkészítõ iratainak megismerését, azonban a nyilvánosság korlátozása nyilvánvalóan nem terjeszthetõ ki a döntés-elõkészítõ eljárás során felvett, objektív mérési adatokra.”* A Felügyelõség vezetõje nem válaszolt a megkeresésre. Az ügyben a panaszos pert indított az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi Felügyelõség ellen, amelyben a másodfokon eljáró Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 4.Pf.22149/2001/2. sz. jogerõs ítéletével arra kötelezte az alperest, hogy a kért közérdekû adatokat bocsássa a kérelmezõ rendelkezésére. Az ítélet indokolása szerint: *„az állami, önkormányzati szerv saját belsõ eljárása során keletkezett iratokat kell döntés-elõkészítõ adatnak tekinteni. Az emisszió mérési jegyzõkönyv, mintegy quasi szakvélemény nem a belsõ eljárás során keletkezett, így nem döntés-elõkészítõ adat, hanem a döntés meghozatalához igénybe vett adat”*. Ezeket a felperes az 1995. évi LXIII. törvény alapján megismerheti.*(227/A/2001)*

Információszabadság és parlament

Az adatvédelmi biztos az 1999. évrõl szóló beszámolójában jelezte, hogy az Országgyûlés zárt plenáris és bizottsági üléseinek jegyzõkönyveivel kapcsolatos házszabályi rendelkezések részben hiányosak, részben pedig ellentétesek az Avtv.-vel és az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvénnyel (l.: Az adatvédelmi biztos beszámolója 1999, 124-125. oldal). A biztossal folytatott többfordulós konzultációt követõen az Országgyûlés a 2001. május 29-i ülésén elfogadott 34/2001. (VI. 1.) OGY határozattal módosította és kiegészítette a házszabályt. A korábbi szabályozás úgy szólt, hogy a zárt ülésrõl készült jegyzõkönyvnek az államtitkot, szolgálati titkot, illetõleg nyilvánosságra nem hozható egyéb adatot tartalmazó részét az elnöknek titkos iratként kellett kezelnie. Azt azonban nem határozta meg a házszabály, hogy milyen egyéb adatok és meddig kezelhetõk titkos iratként. A módosítás eredményeként a házszabály ma tartalmazza, hogy a zárt plenáris és bizottsági ülések mely közérdekû adatai és meddig zárhatók el — államtitokként vagy szolgálati titokként — a nyilvánosság elõl.

Az elektronikus információszabadság hazai megteremtése terén úttörõ lépésnek tekinthetõ, hogy a módosítás nyomán a házszabály 41. § (1) bekezdésének szövegébe bekerült, hogy *„az Országgyûlés nyilvános ülésének jegyzõkönyveit és a nyilvános ülésen tárgyalt irományokat, továbbá az ezzel összefüggõ szavazási listát az internet hálózaton is hozzáférhetõvé kell tenni.”*

A házszabály-módosítás 2001. június 9-én lépett hatályba. Egy országgyûlési képviselõ indítványa alapján indított vizsgálatunk megállapította, hogy az Országgyûlés Társadalmi szervezetek bizottsága a házszabály új rendelkezéseit figyelmen kívül hagyva rendelt el zárt ülést. A vizsgálat azt is kiderítette, hogy a zárt ülésrõl készült jegyzõkönyveken — ugyancsak házszabály-ellenesen — semmilyen titokminõsítés nem szerepel, végül, hogy az Országgyûlés Hivatalának hatályos szolgálati titokköri jegyzéke nem is tartalmaz olyan titokfajtát, amely alapján a jegyzõkönyvet minõsíteni lehetett volna. A vizsgálat megállapításait elfogadva a bizottság elnöke tájékoztatta az Adatvédelmi Biztos Irodáját, hogy elrendelte a jegyzõkönyvek nyilvános iratkénti kezelését. 2001. október 11-én (MK 2001. 111.) pedig az Országgyûlés Hivatala közzétette a módosított szolgálati titokköri jegyzéket. Az állásfoglalás teljes szövege a Mellékletekben olvasható. *(550/K/2001)*

Visszatérõ kérdés, hogy mire terjed ki az országgyûlési képviselõk információ-hozzáférési joga. Az országgyûlési képviselõk jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvénynek (Jatv.) még az Avtv. elfogadása elõtt született 8. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy *„az állami szervek kötelesek az országgyûlési képviselõket megbízatásuk ellátásában támogatni, és részükre a munkájukhoz szükséges felvilágosítást megadni”*. Ez a jog egyszerre több is és kevesebb is, mint a mindenkit megillettõ információszabadság. Több, mert a felvilágosítás körébõl nem zárja ki a személyes adatokat, ugyanakkor csak az állami szervek számára teszi kötelezõvé az adatszolgáltatást. A 2001. évben a sajtótudósítások révén számos olyan ügy kapott nyilvánosságot, amely jelezte, hogy az adatkezelõk számára gondot okoz e rendelkezés értelmezése. Megnyugtató megoldás az volna, ha az Országgyûlés összhangba hozná a Jatv. idézett rendelkezését az Avtv. szabályaival.

A Gazdasági Minisztérium Turisztikai Igazgatási Fõosztályának vezetõje két kérdésben kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását: elõször, hogy köteles-e a minisztérium egy országgyûlési képviselõ kérésére közölni, hogy a turisztika területén kik (mely természetes és jogi személyek) pályáztak sikertelenül költségvetési támogatásra; másodszor, hogy köteles-e egy 100%-ban állami tulajdonban álló cég egy képviselõ kérésére kiadni a társaság állománylistáját (beosztással, bérekkel), a cég szerzõdéses megbízottainak listáját, a külföldi utazásokkal kapcsolatos adatokat. Az ügyet még nem zártuk le. (697/K/2001)

Az országgyûlési bizottságok adatkezelésével kapcsolatban már több korábbi eset kapcsán is felmerült, az Alkotmány 21. § (3) bekezdésének értelmezése. E rendelkezés szerint: *„az országgyûlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetõleg köteles elõttük vallomást tenni.”*

Titokfelügyelet

A államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvényben megszabott feladatkörében eljárva az adatvédelmi biztos 2001-ben négy esetben véleményezett szolgálati titokkörök módosítására vonatkozó tervezeteket. Az év folyamán kétszer módosította szolgálati titokköri listáját a Pénzügyminisztérium *(48/T/2001 és 281/T/2001).* A módosítás tervezetét ezen kívül megküldte a Magyar Nemzeti Bank *(222/T/2001)*, valamint a Szociális és Családügyi Minisztérium. *(248/T/2001)*

C) JOGSZABÁLY-VÉLEMÉNYEZÉS

A megküldött jogszabálytervezetek száma az elõzõ év megfelelõ adataihoz képest valamelyest csökkent, ami fõként annak tudható be, hogy az adatvédelmi biztosi poszt átmeneti betöltetlenségének ideje alatt nem minden minisztérium értesült idõben arról, hogy az állampolgári jogok országgyûlési biztosa az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva, az új adatvédelmi biztos megválasztásáig ellátja az Avtv. 25. § (1) bekezdésében meghatározott feladatokat.

A 2001. évben véleményezett 123 tervezetbõl (ez az összes ügy 15%-a) 80 érkezett az elsõ félévben, s csak 43 a másodikban. Jól jelzi a tárcáknak az adatvédelmi biztos jogszabály-véleményezõ jogkörével kapcsolatos ellentmondásos gyakorlatát, hogy miközben az adatvédelem és az információszabadság szempontjából a legfontosabb kodifikáció az Igazságügyi Minisztériumban, a Belügyminisztériumban és a Pénzügyminisztériumban folyik, 2001-ben e tárcák együttvéve is kevesebb tervezetet (összesen 34-et) küldtek meg véleményezésre, mint a Környezetvédelmi Minisztérium (43). Ebben az évben is számos, adatkezelést érintõ jogszabály tervezete kimaradt a véleményezettek körébõl. Íme ezek közül néhány fontosabb törvény:

— a jogellenesen kivitt kulturális javak visszaszolgáltatásáról szóló 2001. évi LXXX. törvény tervezete,
— a terrorizmus elleni küzdelemrõl, a pénzmosás megakadályozásáról szóló rendelkezések szigorításáról, valamint az egyes korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló 2001. évi LXXXIII. törvény tervezete,
— a szomszédos államokban élõ magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény tervezete,
— az ügyvédekrõl szóló 1998. évi XI. törvény módosításáról szóló törvény tervezete,
— a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvény tervezete.

Az adatvédelmi biztos feladatának tartja, hogy az ilyen jogszabályokat utólag megvizsgálja, és szükség szerint javaslatot tegyen az adatkezelést és a közérdekû adatok nyilvánosságát érintõ jogszabályok módosítására.

A véleményezett jogszabályok megoszlása a jogforrási szintek szerint:

	2001		**2000**		**1999**	
törvény	25	(20%)	33	(24%)	33	(33%)
kormányrendelet	43	(35%)	35	(26%)	15	(15%)
kormányhatározat	11	(9%)	12	(9%)	1	(1%)
miniszteri rendelet	34	(28%)	35	(26%)	42	(42%)
önkormányzati rendelet	—		13	(10%)	—	
egyéb	10	(8%)	8	(5%)	8	(8%)

A majd tíz éve hatályos Avtv. a jelen viszonyok közt idõtálló, és más országok törvényalkotói számára is példamutató törvénymûnek mondható, mindazonáltal a személyes adatok védelme és a közérdekû adatok nyilvánossága szempontjából kedvezõ, hogy az összegyûlt jogalkalmazói tapasztalatok alapján és az EU-csatlakozás követelményeire tekintettel megindult az Avtv. újraszabályozásának elõkészítése, melynek során az Igazságügyi Minisztérium az adatvédelmi biztost is felkérte észrevételei és javaslatai megtételére. *(579/J/2001, 580/J/2001)*

Korántsem ilyen kedvezõ kép bontakozik ki az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. (Ttv.) törvény újraszabályozásáról.

A közérdekû adatok nyilvánosságának legerõsebb közjogi korlátja a minõsített adatok védelme. Az erre vonatkozó joganyagot tartalmazó Ttv. helyébe lépõ törvény elõkészítése során a Belügyminisztérium 2001-ben több szabályozási koncepciót, illetve törvénytervezetet küldött véleményezésre, amely például megfelelõ indoklás nélkül másfélszeresére kívánta emelni a szolgálati titok lehetséges idõtartamát, illetve a jelenlegi titokkategóriák helyett a minõsítõ szubjektív

megítélésének teret adó minõsítési rendszert kívánt bevezetni. A kibontakozó szakmai vitában a minisztérium elfogadta az adatvédelmi biztos észrevételét, így fontos részkérdésekben sikerült kölcsönösen elfogadható megoldást találni, ám az adatvédelmi biztos hivatali idejének lejárta miatt a szakmai egyeztetésen a törvénytervezet egészét illetõen nem született eredmény. *(356/J/2001)*

A közérdekû adatok nyilvánossága szempontjából kedvezõ, hogy az illetékes szakminiszter elfogadta az adatvédelmi biztos észrevételeit a szerzõi jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvénynek az adattárak jogi védelmével kapcsolatos módosításának elõkészítése során.

Az adatvédelmi biztos a törvénytervezettel szemben alapvetõ követelménynek tartja, hogy a közigazgatási szervek személyes adatot tartalmazó — jogszabállyal rendszeresített — nyilvántartásaira, illetve a közfeladatot ellátó szervek közérdekû adatot tartalmazó nyilvántartásaira a szerzõi jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény hatálya ne terjedjen ki, továbbá az adattárak elõállítóinak és a felhasználási szerzõdések jogosultjainak jogai ne korlátozzák a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekû adatok megismeréséhez fûzõdõ jogokat. *(561/J/2001)*

Az adatvédelmi biztos jogalkotással kapcsolatos feladatkörének értelmezése szempontjából tanulságos az alábbiakat megemlíteni:

Egy jogszabálytervezet véleményezése kapcsán polémia alakult ki az adatvédelmi biztos és a jogszabály elõkészítését koordináló szerv között arról, hogy kötelessége-e az adatvédelmi biztosnak, illetve képviselõjének a jogszabálytervezet közigazgatási elõkészítése céljából szervezett értekezleten részt venni. Az adatvédelmi biztos távolmaradásával kapcsolatban rámutatott arra, hogy az Avtv. 25. §-ának (1) bekezdésében meghatározott kötelezettsége a jogszabályok véleményezésére és nem a közigazgatási egyeztetésben való részvételre vonatkozik. *(35-36-37/J/2001)*

Továbbra is számos olyan tervezet érkezik véleményezésre, melyek nem kapcsolódnak az adatkezeléshez és a közérdekû adatok nyilvánosságához. 2001-ben ilyen volt például a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok körérõl, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentõs növény- és állatfajok közzétételérõl szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet tervezete *(75/J/2001)*, az éti csiga 2001. évi hasznosításáról szóló KöM tájékoztató tervezete *(91/J/2001)*, vagy a Magyar Köztársaság Egészségügyi Minisztériuma és Norvégia Munkaügyi és Kormányzati Igazgatási Minisztériuma között a magyar egészségügyi dolgozók norvégiai foglalkoztatásának elõsegítésérõl szóló megállapodás tervezete *(341/J/2001)*. Az ilyen tervezetek véleményezésére vonatkozó felkérést az adatvédelmi biztos — mint törvényes feladatkörén kívül esõt — természetesen köteles elhárítani.

Javaslatok jogszabály alkotására vagy módosítására

Az Avtv. 25. §-ának (1) bekezdése nemcsak az adatkezeléssel kapcsolatos jogszabálytervezetek véleményezését utalja az adatvédelmi biztos feladatkörébe, de azt is elõírja számára, hogy kísérje figyelemmel a személyes adatok védelmének és a közérdekû adatok nyilvánossága érvényesülésének feltételeit, és szükség szerint tegyen javaslatot az adatkezelést és a közérdekû adatok nyilvánosságát érintõ jogszabályok megalkotására, illetve módosítására.

Az adatvédelmi biztos elõzõ évi beszámolójában jelezte, hogy a 2000. évben elõször csak kísérleti jelleggel bevezetni kívánt, központosított illetményszámfejtési rendszer nem rendelkezett megfelelõ törvényes felhatalmazással, ezért a tervezett személyes adatkezelés nem felelt meg az Avtv. követelményeinek. *(906/K/2000)*

Idõközben a Pénzügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium az adatvédelmi biztos törvényalkotási kezdeményezésének figyelembevételével közösen elkészítette, az Országgyûlés pedig a pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2001. évi L. törvénybe illesztette azokat a szabályokat, melyek az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény megfelelõ módosításával jogalapot teremtenek a központi illetményszámfejtésnek. A hivatkozott törvény felsorolja a központi illetményszámfejtés során kezelhetõ adatfajtákat, meghatározza az adatkezelés célját, határidejét és azt, hogy az illetményszámfejtõ szerv kinek és milyen feltételekkel továbbíthat adatokat, továbbá szabályozza az adatfeldolgozó igénybevételét.

A 2001. évben lefolytatott vizsgálatok nyomán az adatvédelmi biztos a következõ jogalkotási javaslatokat fogalmazta meg:

Az adatvédelmi biztos állampolgári panasz kivizsgálása során állapította meg, hogy a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezésérõl szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendeletben elõírt adatfelvétel nem felel meg a személyes adatok célhozkötött kezelése elvének, mert a munkavállaló, illetve más személyek szükségtelenül sok adatának kezeléséről rendelkezik, sõt az adatkezelést elõíró szabályozás jogforrási szintje sem megfelelõ, és ezek miatt a rendelet ellentétes az Avtv.-vel. A biztos 2001 februárjában a szabályozásért felelõs szakminiszternél kezdeményezte a foglalkozás-egészségügyi jogszabályok olyan módosítását, amely eredményeképpen — megfelelõ szintû jogforrás — csak olyan adatok szolgáltatását írja elõ, amelyek az adott munkakör betöltésére való alkalmasság megítéléséhez szükségesek. *(359/A/2001)*

Egy bíró konzultációs beadvánnyal fordult az adatvédelmi biztoshoz, melyben a telefonon elkövetett veszélyes fenyegetések miatt folyó szabálysértési eljárások tapasztalatai alapján arra hívta fel a figyelmet, hogy a szabálysértésekrõl szóló 1999. évi LXIX. törvényben (Sztv.) nincs felhatalmazás arra, hogy az eljáró hatóság a távközlési szolgáltatótól vagy más szervtõl kötelezõ érvénnyel adatot kérhessen a zaklató hívó kilétének megállapításához. Az adatvédelmi biztos a belügyminiszternél kezdeményezte az Sztv. megfelelõ módosítását. A belügyminiszter ezzel egyetértve ígéretet tett az Sztv. módosítása céljából elõkészített törvénytervezet kiegészítésére. *(410/K/2001)*

A 2001. évi népszámlálás kapcsán több olyan beadvány érkezett, amely kifogásolta a Köztársasági Õrezred részvételét a népszámlálás lebonyolításában. Az adatvédelmi biztos a panaszok kivizsgálását követõen kiadott állásfoglalásában hangsúlyozta, hogy a következõ népszámlálás jogalkotási megalapozása során a mostani tapasztalatokat hasznosítani szükséges. A törvénynek garantálnia kell az érintettek információs jogait, ennek keretében indokolt a rendészeti szerveket távol tartani a számlálóbiztosi tevékenységtõl. A speciális népszámlálási feladatokat (pl. a laktanyákban, fogdákban, közösségi szállásokon történõ összeírást) indokolt törvényben szabályozni. *(61/H/2001)*

Az adatvédelmi biztos 2001. évi ajánlásaiban jelennek meg azok a jogalkotási javaslatok, melyek az információs önrendelkezési jog szempontjából különösen jelentõsek, illetve közérdeklõdésre tarthatnak számot. E beszámoló mellékleteiben minden, a tárgyévben kiadott adatvédelmi biztosi ajánlás szerepel, ezért a következõkben vázoljuk az ajánlások jogalkotási javaslatot tartalmazó részeit:

Az adatvédelmi biztos közel hat éves tapasztalatait összegezve állapította meg, hogy a személyes adatok védelméhez való jog, valamint az információszabadság büntetõjogi védelme a szabályozás hiányosságaiból következõen nem érvényesül a kívánt mértékben. A büntetõ törvénykönyv ezen két alapjoggal összefüggõ rendelkezései ugyanis egyrészrõl túlságosan tágan húzzák meg a büntethetõség határát, vagyis olyan cselekményeket is büntetni rendelnek, amelyek elleni fellépés nem igényli a büntetõjog eszközeit, másrészrõl olyan fogalmakat használnak, amelyek nem pontosan felelnek meg az adatvédelmi jog dogmatikai rendszerének, ezért a két érintett alkotmányos jog valóságos és hatékony büntetõjogi védelme érdekében a Btk. módosításnak elõkészítésére kérte fel az igazságügyminisztert. *(272/H/2001)*

2001-ben nagy számban érkeztek az Adatvédelmi Biztos Irodájához panaszok és kérdések az internethasználat adatvédelmet és információszabadságot érintõ problémáiról, ezért — a korábbi adatvédelmi biztosi állásfoglalásokra is tekintettel — szükségessé vált ajánlás kiadása e tárgyban. Az ajánlás javasolja a jogalkotó, jogszabály-elõkészítõ számára, hogy

— az Avtv. módosításával hozza összhangba a külföldre történõ adattovábbítás szabályozását a 95/46/EK Irányelv rendelkezéseivel,
— az elektronikus információszabadság megteremtése érdekében írja elõ, hogy a közérdekû adatok meghatározott körét kötelezõ közzé- vagy elérhetõvé tenni elektronikus formában is,
— a kapcsolódó szektorális törvények módosításával gondoskodjon: a kéretlen üzleti célú üzenetekre vonatkozó szabályozás kialakításáról; a forgalmi adatok kezelésének jogszerûvé tételérõl; a hackerek elleni védekezés jogi lehetõségeirõl, továbbá
— az internetre vonatkozó szabályozások kialakítása elõtt minden esetben folytasson konzultációkat az internet-felhasználók és -szolgáltatók képviselõivel. *(406/K/2000)*

III. AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS; AZ ELUTASÍTOTT KÉRELMEK NYILVÁNTARTÁSA

A) AZ ADATVÉDELMI NYILVÁNTARTÁS

Az adatvédelmi nyilvántartás, amelynek megtervezésére, létrehozására és vezetésére az adatvédelmi biztost hatalmazta fel a magyar jogalkotás a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény alapján [Avtv. 24. § *c)* pont], mind eredményesebben járul hozzá a különbözõ államigazgatási és magáncélú informatikai feldolgozásokban érintett állampolgárok információs önrendelkezési jogának érvényesítéséhez. A nyilvántartás adatbázisa feltöltöttségének növekedésével a polgárok egyre átfogóbb képet kapnak a hazai személyes adatkezelések helyzetérõl.

A mindenkori adatvédelmi biztos összes nyilvánossághoz fordulása, erõfeszítéseinek ellenére a nyilvántartás adatbázisa természetesen sohasem lehet teljesen naprakész. Ettõl függetlenül az adatvédelmi biztos már napi rendszerességgel tud támaszkodni az adatvédelmi nyilvántartás adatbázisából kinyerhetõ ismeretekre.

Az elõzõ parlamenti beszámolókban és egyéb (más) nyilvános fórumokon, publikációkban már több alkalommal ismertetésre került az adatvédelmi nyilvántartás filozófiája, megvalósításának fõbb elvei. A személyes adatkezelõk körében növekedett az adatvédelmi nyilvántartással kapcsolatos tájékozottság. Ehhez az eredményhez járult hozzá az iroda munkatársainak az évek során a nyilvántartásba bejelentkezõk segítségére sietõ, érdeklõdésüket különbözõ konzultációs formákban támogató tevékenysége.

A személyes adatokat kezelõk széles körében vált ismertté, hogy az adatvédelmi nyilvántartás olyan adatbázis, amely a magyarországi személyes adatokat tartalmazó adatbázisokat tartja nyilván — vagyis — az informatika nyelvén — metaadatbázis (adatbázisokat leíró adatbázis). Az adatbázisba történõ bejelentkezéstõl gyakran, még mindig tapasztalható — semmivel nem indokolható — félelem tartja távol az arra kötelezetteket, akik számára az Avtv. 28. § (1) bekezdése írja elõ a bejelentkezést.

A nyilvántartásba bejelentkezési kötelezettségtõl tartó államigazgatási, állami intézmények és a magánszféra indokolatlan ódzkodásának megszüntetésére ezúton is szeretnénk kifejteni, hogy az adatvédelmi nyilvántartásba történõ bejelentkezés nem belsõ szervezeti elõírások és rendszerek, információs útvonalak kipuhatolására vagy üzleti titkok megszellõztetésére irányul. Szeretnénk hangsúlyozni, hogy a bejelentkezéshez szükséges ûrlapok kitöltése nem

követel nagyobb munkaidõ- és energia-ráfordítást. Az útmutatók és segédletek jól kidolgozottak, az Adatvédelmi Biztos Irodájának Nyilvántartási Fõosztálya mind telefonos, mind az irodán belüli konzultációs lehetõséget biztosít, ha szükséges a társfõosztályok adatvédelmi szakértõinek bevonásával.

Az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezés nem teljesítését a Btk. 177/A. § *c)* pontja szankcionálja mint jogosulatlan adatkezelést, mely egy évig terjedõ szabadságvesztéssel, közérdekû munkával vagy pénzbüntetéssel büntethetõ.

Az adatvédelmi nyilvántartás már évek óta folyamatos üzemmódban mûködik. A nyilvántartási rendszer adatbázisának üzemeltetési tapasztalata azt támasztja alá, hogy a rendszer filozófiája és az informatikai vezérelvek elõrelátása jól bõvíthetõ, flexibilis informatikai rendszert eredményezett. A beérkezõ új adatkezelõk az új adatkezeléseikkel jól illeszthetõk a nyilvántartás adatbázisába, köszönhetõen az adatvédelmi nyilvántartási azonosító elõrelátóan kialakított szerkezetének, mivel az azonosító öt felsõ helyiértékû számjegye az adatkezelõt határozza meg, az alsó négy helyiérték pedig a már kijelölt adatkezelõnél folyó konkrét adatkezelést azonosítja.

A nyilvántartásba történt bejelentkezések tapasztalatai

Az 1999-es és a 2000-es évben is felhívással fordult az adatvédelmi biztos az önkormányzatok jegyzõihez. A felhívás eljuttatása a címzettekhez a BM munkatársainak hathatós segítségével történt, hiszen az adatvédelmi biztos személyi és tárgyi eszközei e téren erõsen korlátozottak.

Az adatvédelmi biztos azért intézte ezeket a felhívásokat a jegyzõkhöz, mert már az ezt megelõzõ idõszakban egyértelmûvé vált, hogy azoknak a személyes adatkezeléseknek a bejelentése, amelyek végzését nem jogszabály írja elõ az önkormányzatok számára, hanem a helyi feladatok ellátása során keletkeznek, magukra az adatkezelõkre hárulnak. Az önkormányzatok tevékenysége nyomán, a törvény által engedélyezett körben kibocsátott helyi rendeletek végrehajtása kapcsán személyes adatokat tartalmazó nyilvántartások, ügyirathalmazok keletkeznek, amelyek a gépiesített adatfeldolgozások következtében a személyes adatok adatbázisaivá válnak. Ilyen nyilvántartások a helyi adók (iparûzési, kommunális, építmény-, telek-, eb-, idegenforgalmi, gépjármû-, föld bérbeadásából származó jövedelemadó). Ebbe a személyes adatokat tartalmazó adatbáziskörbe tartozik még az adók módjára behajtandó tartozások, a különbözõ bérletek, a mûködési engedélyek, közmûhitelek, a lakásépítéshez és -vásárláshoz biztosított hitelek, a lakosság különbözõ csoportjairól vezetett nyilvántartások (sorkötelesek, iskoláskorúak, szociális ellátásban részesülõk, közoktatásban résztvevõk). Ugyanez jellemzi az összes állattartási nyilvántartást.

A helyi adatkezelések pontos felsorolása a nyilvántartás tartalmi elemzésével foglalkozó részben, az adatkezelések megoszlását mutató ábrák magyarázatánál található meg.

Az adatvédelmi biztos tehát azoknak az adatkezeléseknek a bejelentésére hívott fel, amelyeket nem törvény rendel el, hanem az érintettek hozzájárulásától függ, vagy az önkormányzat törvényi felhatalmazás alapján saját hatáskörben rendeli el.

A 2000. évben eljuttatott felhívás nyomán nagymértékû bejelentkezést regisztráltathatott az adatvédelmi biztos. Így 2001-ben 760 önkormányzat jegyzõjét értesítette az Iroda Nyilvántartási Fõosztálya a BM segítségével.

Ezek az értesítések tartalmazták a bejelentett összesen 3230 helyi adatkezelésnek az adott önkormányzatnál alkalmazandó adatkezelési nyilvántartási azonosítóit.

Az önkormányzati adatkezeléseknek az adatkezelõkénti, az adatkezelés típusa szerinti, a megyénkénti megoszlását az adatvédelmi nyilvántartás tartalmi elemzésénél vizsgáljuk.

A gazdasági és üzleti életben tapasztalható visszafogott bejelentkezési hajlandóság abból is adódik — de természetesen ez nem ok a felelõsség alóli felmentésre —, hogy a bejelentkezési kötelezettség alóli kivételek magyarázata nem eléggé pontosan meghatározott és egyértelmû. Ezeket a kivételeket az Avtv. 30. §-a tartalmazza és sorolja fel, amelyek alapján a gazdasági élet különbözõ szereplõi nem mindig tudják eldönteni, hogy vonatkozik-e rájuk a bejelentkezés alóli kivételezettség. Az ügyfélkapcsolat fogalma alatti kivételt az Avtv. 30. § *a)* pontja úgy határozza meg , hogy nem tartozik a bejelentkezési kötelezettség alá az az adatkezelés, amely *„az adatkezelõvel munkaviszonyban, tagsági, tanuló viszonyban, ügyfélkapcsolatban álló személyek adatait tartalmazza [...]”*.

A bejelentkezési kötelezettség alól mentességet élvezõ ügyfélkapcsolat esete csak akkor áll fenn — az adatvédelmi biztos már sok alkalommal megismételt állásfoglalása szerint —, ha az Avtv. indokolásában említett, mentességet megalapozó tényezõk fennállnak, vagyis az adatkezelés célja az érintett számára ismert, és az adatfelvétel közvetlenül tõle történik, valamint a személyes adatok kezelése az érintettel fennálló jogviszonyhoz vagy szolgáltatáshoz kapcsolódik. Abban az esetben viszont, amikor az adatkezelõk az ügyfelek adatait a közvetlen adatfelvétel után elõre meghatározott szempontok alapján rendszerezik, informatikai feldolgozást végeznek velük majd adatbázisba szervezik, akkor — hacsak az így nyert gépi vagy kézi nyilvántartás nem tartozik valamilyen más szempont szerinti kivételezett körbe — az adatkezelés bejelentési kötelezettség alá esik.

A törvényi kivételek között említett esetekben is be kell jelenteni az adatkezelést az adatvédelmi nyilvántartásba, ha az adatkezelõ

— nem közvetlenül az érintettõl vette fel az adatokat (ez a szabály alkalmazandó akkor is, ha a közvetett adatgyûjtést csak az érintettek egy része esetén alkalmazták);

— az adatokat az érintett részletes tájékoztatása nélkül más személy vagy szerv részére hozzáférhetõvé teszi;

— nyilvánosságra hozza;

— egyébként az eredetitõl eltérõ célra használja fel.

Gyakran keresték meg az állampolgárok a 2001-es év folyamán az adatvédelmi biztost panasszal az adósságbehajtó cégek mûködését kritizálva, majd utána a Nyilvántartási Fõosztályhoz fordultak konzultációért ezen gazdasági társaságok mûködésének törvényességével kapcsolatosan. A polgárok elsõsorban azt sérelmezték, hogy a különféle gazdasági környezetben mûködõ szolgáltató cégek személyes adataikat valós vagy feltételezett gazdasági érdekeik érvényesítése érdekében adósság- és követelésbehajtással foglalkozó cégeknek adták át.

A szolgáltatók szerint a külsõ, adósságbehajtó cégek tevékenysége adatfeldolgozó tevékenységnek minõsíthetõ, és ezért ezek nem adatkezelõk, így részükre a személyes adatok átadása nem minõsíthetõ adattovábbításnak. Vagyis az õ értelmezésükben nem szükséges az ügyfelek hozzájárulását kérni személyes adataik továbbításához, mert szerintük a polgári törvénykönyv alapján a szolgáltató díjkövetelése engedményezhetõ az ügyfél hozzájárulása nélkül is.

Az Avtv 2. § 7. *a)* pontja szerint adatkezelõ:

„az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkezõ szervezet, aki vagy amely a személyes adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésekre vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, illetõleg a végrehajtással adatfeldolgozót bízhat meg. Kötelezõ adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételeit, valamint az adatkezelõt az adatkezelést elrendelõ törvény vagy önkormányzati rendelet határozza meg [...]”

Az adósságbehajtó társaságok már csak azért sem tekinthetõk adatfeldolgozóknak, mert nem a fenti meghatározásban szereplõ végrehajtás technikai feladatait végzik a birtokukba került személyes adatok halmazain, hanem ezeket elemzések tárgyául használják fel, és a szolgáltatást igénybe vevõkkel szerzõdéses kapcsolatban álló társaságok gazdasági tevékenységébe tartozó döntés-elõkészítõ, döntéshozó feladatokat végeznek.

Teljesen megváltozik az adatkezelés célja is. Míg a szolgáltató esetében az adatkezelés célja a szerzõdéses kötelezettségeknek való kétoldalú megfelelés elõsegítése, addig az adósságbehajtó cégnél az adatkezelés — és nem adatfeldolgozás — célja egyoldalú: a fizetés kikényszerítése az adós polgárral szemben. Amikor az adósságbehajtó társaság az adós személyes adatait megkapja a szolgáltatást végzõtõl — adatkezelõvé válik, ahol az adatkezelés célja új, megváltozott.

Ezért a követelés- és adósságbehajtással foglalkozó társaságoknak saját magukat és általuk végzett személyes adatkezelésüket be kell jelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba. Az Avtv. 8. § (1) bekezdése értelmében:

„Az adatok akkor továbbíthatók, valamint a különbözõ adatkezelések akkor kapcsolhatók össze, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt megengedi, és ha az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek.” A fenti törvényi bekezdés alapján minden egyes adatuk átadásához az adósok elõzetes, önkéntes, határozott és tájékozott beleegyezésére van szükség.

Nagy számú beadvány érkezett az adatvédelmi biztoshoz a parkolási társaságok, illetve megbízottaik parkolási díj- és pótdíjhátralékok behajtása érdekében tett lépéseiket panaszolva. Ezen tevékenységekkel kapcsolatban sok esetben fordultak telefonon a Nyilvántartási Fõosztályhoz a díj- és pótdíjhátralék megfizetésének elérésével megbízott társaságok mûködésének törvényességét megkérdõjelezve. Az érdeklõdés homlokterében az állt, hogy a parkolási társaságok, illetve megbízottaik felszólító levelén megtalálható volt az adatvédelmi biztos által adott adatkezelési nyilvántartási azonosító, amelyért az említettek folyamodtak az adatvédelmi nyilvántartásba történt bejelentkezésükkor.

Az Avtv. 28. § (1) bekezdése szerint *: „Az adatkezelõ köteles e tevékenysége megkezdése elõtt az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vétel végett bejelenteni [...]”.*

Az Avtv. nem szól arról, hogy az adatvédelmi biztos megtagadhatja-e a nyilvántartásba vételt, az azonosító kiadását. (Más nyugat-európai országokban az adatvédelmi biztos rendelkezik ilyen jogosítvánnyal.) A bejelentett adatkezelés jogszerûségének kivizsgálására azonban az adatvédelmi biztos eljárást indíthat. Az Avtv. alapján az adatvédelmi biztos kifejtette, hogy az adatvédelmi nyilvántartásba történt bejelentkezés nem legalizálja az Avtv. elõírásait megsértõ adatkezelést, az ilyen adatkezelõk nem végezhetik törvénysértõ adatkezeléseiket.

A hétköznapi életben egyre terjedõ és mind szélesedõ internet-szolgáltatások is több oldalról vetik fel az adatvédelmi nyilvántartásba bejelentkezés kérdését. A szerverek üzemeltetõi, vagyis a web-oldal szolgáltatók, akik gyakran a web-oldal készítõi is, vagyis tartalomkészítõk és a világháló felhasználói más-más oldalról közelítik meg a személyes adatok védelmének kérdését, egyebek között az adatvédelmi nyilvántartásba történõ bejelentkezést is.

Az internet-szolgáltatás számos tevékenységet takar. Ezek közül a legfontosabbak:

— elérést biztosító szolgáltató: amely az internethez díj ellenében hozzáférést biztosít (a KHVM 1996-os jogértelmezése alapján távközlési szolgáltató),

— tartalomelõállító: aki az interneten megjelenõ oldalak tartalmát állítja elõ,

— tartalomszolgáltató: olyan szerverüzemeltetõ, amely a tartalom-elõállító által elkészített oldalaknak egy kiszolgálón (szerveren) történõ tárolásával az oldalaknak az interneten keresztüli elérését biztosítja,

— internet-felhasználó: aki az elérést biztosító szolgáltató segítségével az internetet használja, a tartalomelõállító által készített tartalmakhoz a szerverek segítségével hozzáfér. Sokszor az elérést biztosító szervezet és a szerver üzemeltetõje azonos.

Ha az internet-felhasználóhoz kapcsolódó adatok (IP-cím, a felhasználó neve stb.) természetes személlyel kapcsolatba hozhatóak, akkor személyes adatnak minõsülnek [Avtv 2. § (1) pontja]. Ezen adatoknak a szerveren történõ tárolását adatkezelésnek kell tekinteni, és az adatkezelõ ebben az esetben a szerver üzemeltetõje.

A tartalomszolgáltató és a tartalomelõállító között szerzõdéses kapcsolat áll fenn, ami a tradicionális szolgáltatások ügyfélkapcsolataihoz hasonlítható új típusú de valódi ügyfélkapcsolat. Így ez az adatkezelés az Avtv. 30. § a) pontja értelmében kivételnek számít, és így mentesül a bejelentkezési kötelezettség alól.

A tartalom készítõje általában nem adatkezelõ, hiszen internetes oldalain csak olvasható információkat tesz közzé, és nem rögzít személyes adatokat az érdeklõdõkrõl. A tartalomelõállító akkor válik adatkezelõvé, amikor az internet-felhasználó regisztrálja magát web-oldalain, például egy levelezési listára való feliratkozással. Mivel a feliratkozás teljesen önkéntes, ezért ilyenkor az Avtv 3. § (1) bekezdés *a)* pontjában foglaltak alapján az érintett hozzájárulását megadottnak kell tekinteni, így az adatkezelés jogszerû. Az elõbbiekben vázolt személyes adatok rögzítési folyamatában azonban a tartalomelõállító olyan adatkezelõvé válik az érdeklõdõkrõl kitöltött és tárolt listáival, amelyre vonatkozik a bejelentési kötelezettség.

Ha a hálózati elérést biztosító szolgáltató vagy a szerver-üzemeltetõ, tartalomszolgáltató az ügyfélkapcsolat létesítéséhez és fenntartásához elengedhetetlenül szükséges személyes adatok körét túllépõ adatokat tárol, vagy a felhasználó egyes adatai automatikusan, nem a felhasználó által megadottan is rögzülhetnek, úgy az adatkezelést az elérést biztosító szolgáltatónak be kell jelentenie.

A tartalom készítõje és szolgáltatója nem gyûjthet olyan személyes adatokat, amelyekhez a hozzájutás nem a felhasználó hozzájárulásán alapul.

Az egyházak javára juttatott adományokkal kapcsolatos bejelentkezési kötelezettségeket az adatvédelmi biztos az alábbiak szerint értelmezte. Az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységeinek anyagi feltételeirõl szóló 1997. évi CXXIV. törvény alapján a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény szerinti adomány, valamint a személyi jövedelemadóról szóló törvény szerinti közcélú adomány utáni kedvezmény igénybevételére jogosító igazolás kiállítására az egyház, valamint a lelkiismereti és vallásszabadságról és az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény megfelelõ bekezdéseiben szereplõ egyéb egyházi jogi személy a felhatalmazott.

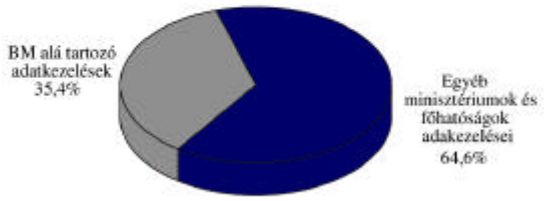
Az adományokról kiállítandó igazolás adatkezelése nem tartozik az adatvédelmi nyilvántartásba történõ bejelentkezés alóli felmentettség esetei közé, mivel ezt a törvény nem kötelezõ érvénnyel rendeli el, hanem az adományozó érdekeit szem elõtt tartva csak feljogosítja az egyházat igazolások kiadására, vagyis az adatkezelés adattovábbítási mûveletére.

A 2001 végéig beérkezett ûrlapok kitöltöttsége alapján is megállapítható, hogy a magyarországi személyes adatkezelések már nagymértékben automatizáltak. A személyes adatokat alapvetõen számítógépes adatbázisokban tárolják és dolgozzák fel. Az Európában megszokottal lassanként összehasonlítható ez az automatizáltsági szint.

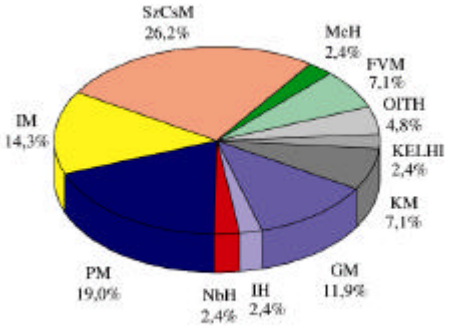
Az adatvédelmi nyilvántartás tartalmi elemzése

Ha megvizsgáljuk a minisztériumok és fõhatóságok adatkezeléseinek megoszlását, azt tapasztaljuk, hogy a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozó adatkezelések a minisztériumi adatkezelések 35%-át teszik ki.

Minisztériumok és fõhatóságok adatkezeléseinek megoszlása (%)



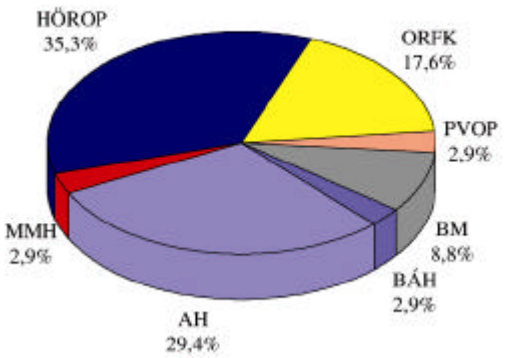
Minisztériumok és fõhatóságok adatkezeléseinek megoszlása a BM nélkül (%)



Rövidítés	**Teljes megnevezés**
KM	Külügyminisztérium
GM	Gazdasági Minisztérium
MKIH	A Magyar Köztársaság Információs Hivatala
NbH	Nemzetbiztonsági Hivatal
EüM	Egészségügyi Minisztérium
IM	IgazságügyiMinisztérium
SzCsM	Szociális és Családügyi Minisztérium
PM	Pénzügyminisztérium
MeH	Miniszterelnöki Hivatal
FVM	Földmûvelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium
OITH	Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala
KELHI	Közszolgálati Ellenõrzési Hivatal

A BM adatkezeléseit százalékosan bemutató ábra vizsgálatából kitûnik, hogy a Határõrség és a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal adatkezelései együttesen a minisztérium adatkezeléseinek 65%-át jelentik.

A Belügyminisztérium adatkezelései (%)



Rövidítés	**Teljes megnevezés**
BM	Belügyminisztérium
AH	Belügyminisztérium Adatfeldolgozó Hivatala
MMH	Belügyminisztérium Menekültügyi és Migrációs Hivatala
HÖROP	Határõrség Országos Parancsnoksága
ORFK	Országos Rendõr-fõkapitányság
PVOP	BM Polgári Védelmi Országos Parancsnokság
BÁH	Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

A Belügyminisztériumi adatkezeléseket kiemelve az összes minisztériumi és fõhatósági adatok közül megállapítható, hogy a Szociális és Családügyi Minisztérium jelentette be a legtöbb adatkezelést, az összes 26%-át. Ezt követi a Pénzügyminisztérium 19%-kal.

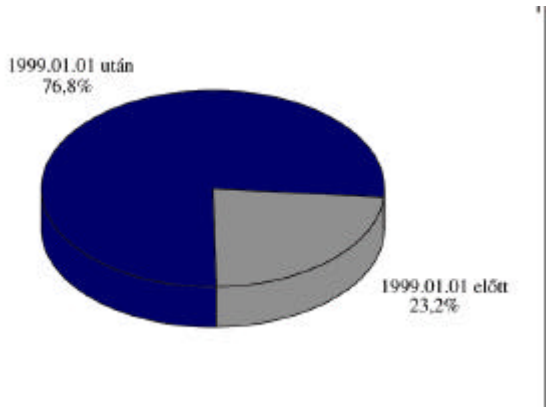
A Honvédelmi Minisztérium továbbra sem jelentette be adatkezeléseit, holott az adatvédelmi biztos a fegyveres testületeknél szolgálatot teljesítõk munkaviszonyát nem olyan átlagos munkaadó—munkavállaló viszonynak tekinti, amelyre alkalmazható az Avtv. 30. §-a, amely a bejelentési kötelezettség alóli felmentés eseteit határozza meg. A korábbi konzultációk során már kirajzolódtak a honvédségi személyes adatokat tartalmazó nyilvántartási rendszerek bejelentési metódusai. Az Ifjúsági és Sportminisztérium sem küldte meg bejelentkezését annak ellenére, hogy korábban már történtek egyeztetések a minisztérium és az iroda szakértõi között.

A munkaerõ-közvetítõ magántársaságok továbbra sem pótolják a bejelentkezés terén, az Avtv. által rájuk rótt kötelezettség teljesítésénél tapasztalható elmaradásukat.

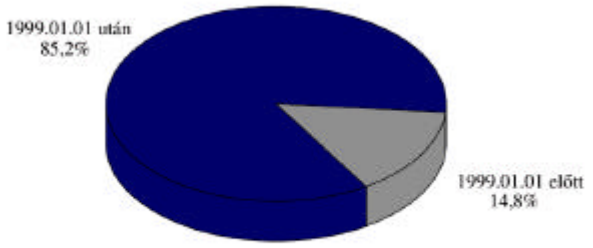
Általában a magánszféra vállalkozásainak bejelentkezésérõl elmondható, hogy a törvényi elõírások betartását nem kezelik a megfelelõ szinten. Elfeledkeznek arról, hogy a bejelentkezés elmulasztása büntetõjogi felelõsségre vonásra adhat jogalapot.

Komoly áttörést a közvetlen üzletszerzéssel foglalkozó cégeknél értünk el a szakmai fórumokon folytatott folyamatos tájékoztató és konzultációs tevékenységükkel. Ezen társaságok — melyek számára a kutatás és közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséröl szóló 1995. évi CXIX. törvény írja elõ a bejelentkezést — regisztrációjában jelentõs javulás tapasztalható. Míg 1999. január 1-jéig 33 cég összesen 65 adatkezelését jelentette be, 2001. december 31-ig összesen 185 cég 533 közvetlen üzletszerzést célzó személyes adatkezelésrõl küldte be az ûrlapokat. A direkt marketing cégek bejelentkezésének idõbeli megoszlását külön ábra szemlélteti.

Az adatkezelõ direkt marketing cégek bejelentkezésének megoszlása
2001. XII. 31-én (%)



A direkt marketing cégek bejelentett adatkezeléseinek megoszlása
2001. XII. 31-én (%)



A nagy számú energetikai, infrastrukturális szolgáltatást nyújtó multinacionális cégek és más nagyvállalatok körében sem megfelelõ a bejelentkezési készség. Ez azért is negatív jelenség, mert ezek a cégek alkalmazzák a legfejlettebb informatikai rendszereket a lakossági tartozások figyelésére, és õk adják a megbízások többségét az adósság- és követelésbehajtással foglalkozó társaságok számára.

A törvény által kötelezõen elõírt biztosítások megkötését és vezetését végzõ biztosító társaságok bejelentkezési hajlandósága is további kívánnivalókat hagy maga után.

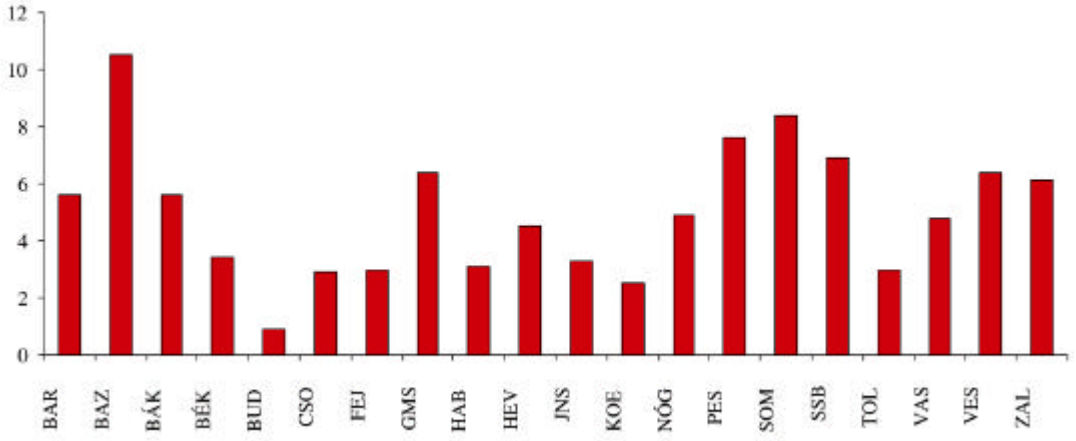
A Magyarországon megtelepedett multinacionális cégeket jellemzi, hogy munkaügyi politikájuk alapját az alkalmazott szakértõi réteg tudásának optimális kiaknázása jelenti, ezért a szakembereikrõl pontos alkalmazotti nyilvántartást vezetnek, az adatokat anonimizált statisztikai adatként vagy névvel rendelkezõ adatként — ha magyarországi leányvállalatok, akkor a külföldi anyacéghez — egyes esetekben munkaerõ-gazdálkodási központhoz továbbítják. Az Avtv. 9. §-a az erre irányuló tevékenységeket úgy szabályozza, hogy *„Személyes adat az országból — az adathordozótól vagy az adatátvitel módjától függetlenül — külföldi adatkezelõ részére csak akkor továbbítható, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt lehetõvé teszi [...]”*. — Ezek az adatkezelések bejelentésre kötelezettek. Nem mentesül ugyanis a bejelentkezés alól az adatkezelés, ha célja eltér a jogszabályokban minden munkáltató számára elõírt adatkezelési céloktól. A törvény indokolása ugyanis ezt tartalmazza: *„[...] e kivételekben meghatározott adatkezeléseket is be kell jelenteni, ha céljuk vagy tartalmuk több vagy más — például a továbbítást, a nyilvánosságra hozást vagy egyéb hasznosítást illetõen [...]”*.

Az önálló bérszámfejtõ vállalkozások között is igen alacsony a bejelentkezettek aránya, holott az adatvédelmi biztos értelmezése szerint a munkáltatóval aláírt megbízási szerzõdés alapján adatfeldolgozási tevékenységet folytató bérszámfejtõ cég az alkalmazott munkaviszonyára irányuló jogviszony keretein kívül végzi tevékenységét, és ezért ebben az esetben fennáll a bejelentkezési kötelezettség.

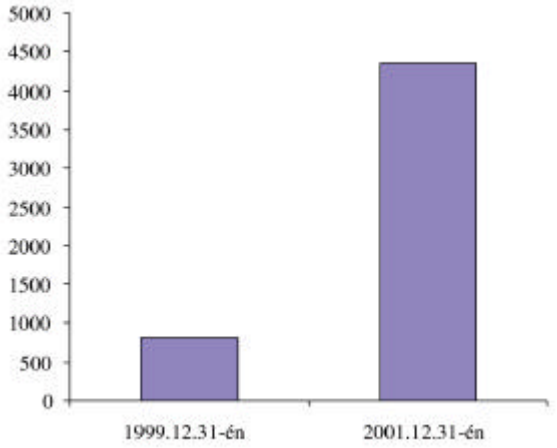
A különbözõ ágazatokhoz kötõdõ kamarák bejelentkezésérõl elmondható, hogy a 2000-es évhez képest nem történt elõrelépés. A bejelentési kötelezettségnek a kereskedelmi és ipari, a mérnöki, az agrár-, a kézmûves, a vadász-, az építész kamara megyei szervezetei, az országos kamarák közül pedig a vadász- és a mérnöki tett eleget.

Már a bevezetõben felhívtuk a figyelmet az önkormányzatok helyi adatkezeléseinek nagyszámú bejelentésére. Az 1999. december 31-tõl 2001. december 31-ig tartó idõtartam bejelentkezési mutatóit külön ábrán szemléltetjük. Látható, hogy a 2000-es és a 2001-es évek folyamán a bejelentett helyi adatkezelések száma több mint ötszörösére nõtt.

A helyi adatkezeléseket bejelentõ önkormányzatok megyénkénti megoszlása 2001. XII. 31-én (%)



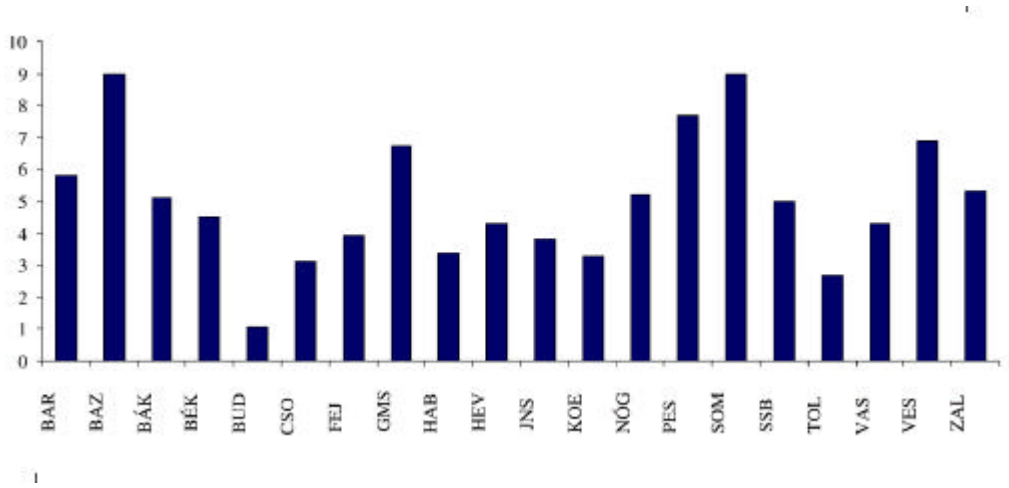
Az önkormányzatok által bejelentett helyi adatkezelések



A helyi adatkezeléseket bejelentõ önkormányzatok megyénkénti megoszlását bemutató ábrából kitûnik, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén megyében található a legtöbb önkormányzat, amely teljesítette bejelentkezési kötelezettségét.

Az önkormányzatok helyi adatkezeléseinek megyénkénti megoszlását ábrázoló grafikonból megállapítható, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén és Somogy megye önkormányzatai jelentették be a legtöbb helyi adatkezelést.

Az önkormányzatok helyi adatkezeléseinek megoszlása megyénként
2001. XII. 31-én (%)

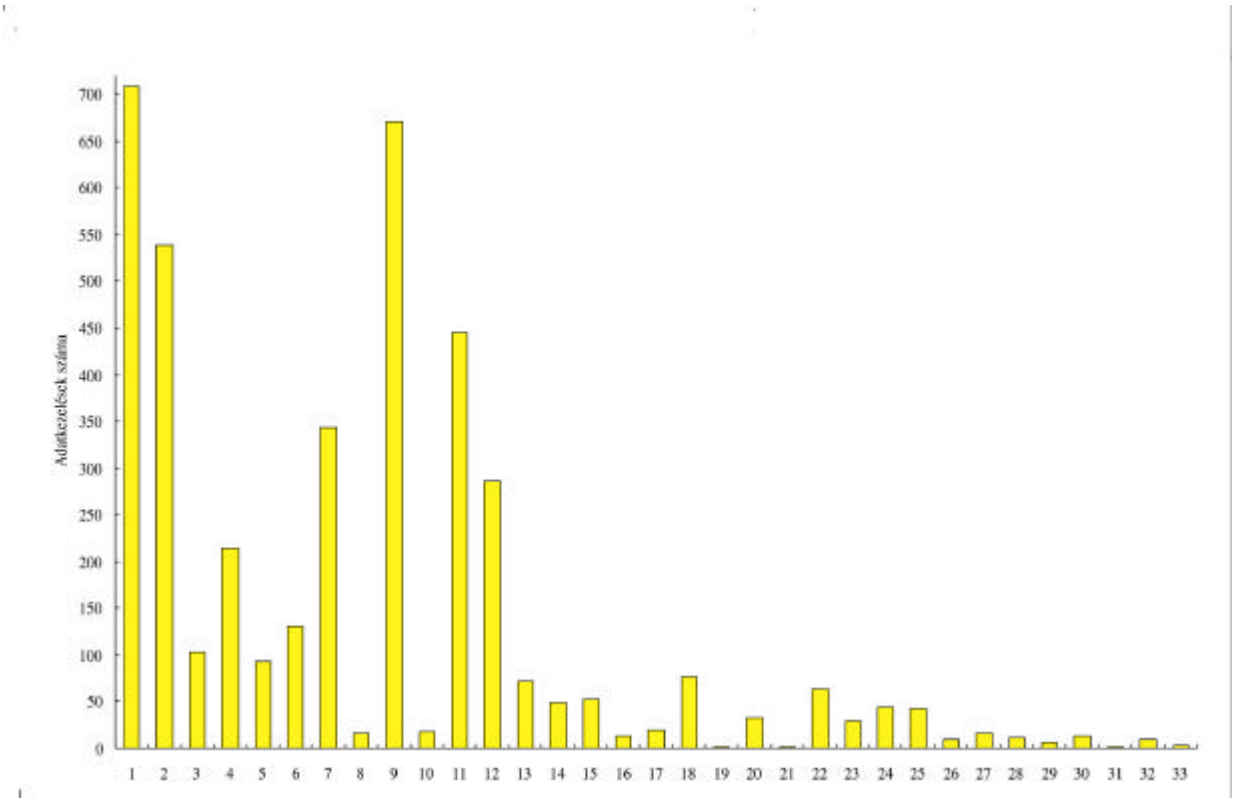


A megyék elnevezéseinek rövidítése

BÁK	Bács-Kiskun	JNS	Jász-Nagykun-Szolnok
BAR	Baranya	KOE	Komárom-Esztergom
BAZ	Borsod-Abaúj-Zemplén	NÓG	Nógrád
BÉK	Békés	PES	Pest
BUD	Budapest	SOM	Somogy
CSO	Csongrád	SSB	Szabolcs-Szatmár-Bereg
FEJ	Fejér	TOL	Tolna
GMS	Gyõr-Moson-Sopron	VAS	Vas
HAB	Hajdú-Bihar	VES	Veszprém
HEV	Heves	ZAL	Zala

A bejelentett helyi adatkezelések típusonkénti megoszlását illusztráló ábrából megállapítható, hogy az iparûzési adó nyilvántartása a legáltalánosabb hazánkban.

A bejelentett helyi adatkezelések fajtái



1. iparûzési adó
2. magánszemélyek kommunális adója
3. vállalkozók kommunális adója
4. építményadó
5. telekadó
6. idegenforgalmi adó
7. gépjármûadó
8. jövedelemadó föld bérbeadásából
9. ebadó
10. behajtandó köztartozások
11. földbérlet
12. lakásépítési kölcsönök nyilvántartása
13. elsõ lakáshoz jutók támogatása
14. marhalevél nyilvántartása
15. méhek vándoroltatása
16. belvízkár
17. mezõõri járulék
18. lakásbérlõk
19. üzletek, mûködési engedélyek
20. közoktatás
21. gyermekvédelem
22. szociális igazgatás
23. sorkötelesek
24. vízközmûfejlesztés
25. szemétszállítási díj
26. veszélyes állatok
27. sírbolt könyv
28. kitüntetések, díjak
29. gázközmû-beruházás
30. támogatások alapítványból
31. egyéni vállalkozói igazolványok
32. telepengedély
33. vízszolgáltatást igénybe vevõk

A 2001. év végén az adatvédelmi nyilvántartási rendszert az alábbi fõbb bejelentkezõi kategóriákkal lehet jellemezni:

Minisztériumi, államigazgatási, állami intézmények mint adatkezelõk:	326
adatkezeléseik:	1098
A magánszektorba tartozó adatkezelõk:	224
adatkezeléseik:	570
Önkormányzatok mint adatkezelõk:	3153
törvény által elrendelt és helyi adatkezeléseik:	29578

Az adatvédelmi nyilvántartás informatikai rendszerének fejlesztése

A 2000. év folyamán rendszerterv készült az adatvédelmi nyilvántartás adatbázisának interneten keresztüli szolgáltatására. A 2001-es évben a web szerver COMPAQ Proliant 3000 típusú számítógépen a Windows NT operációs rendszerének internetes kapcsolódását biztosító hálózati komponensek generálása és behangolása folyt. Az Alpha számítógéphez, amely az adatvédelmi nyilvántartás rendszerét szolgáltatja, ezen a web szerveren keresztül tudnak a hálózat felhasználói hozzáférni. A hozzáférést biztosító BASIS WEBserver Gateway komponensei installálásra kerültek, majd a behangolásuk is sikeresen befejezõdött mind az Alpha szerveren, mind a web szerver gépen.

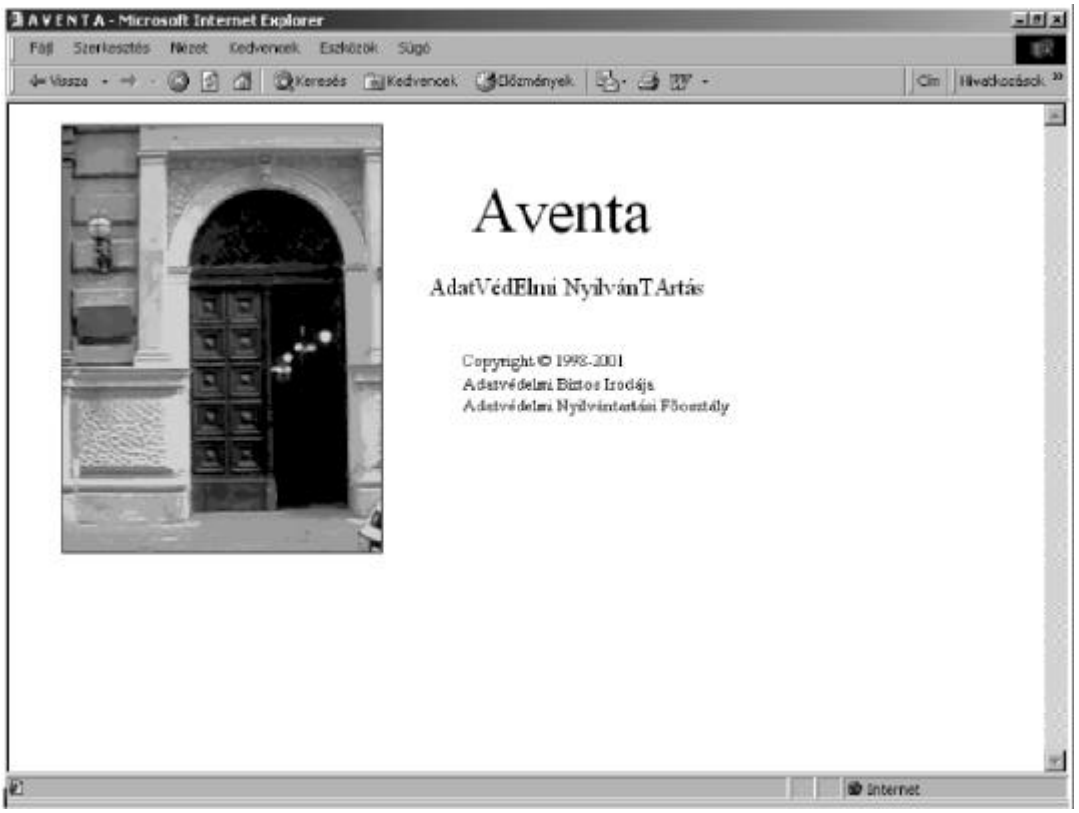
A felhasználók számára a HTML-es keresõ felületeket beprogramozták, és a szükséges alkalmazói programokat elkészítették a Nyilvántartási Fõosztály informatikai szakértõi. Június hónapban az épületen belül az adatvédelmi nyilvántartás már intranetes módon, TCP/IP átvitelen keresztül lekérdezhetõ volt. A lekérdezési HTML képernyõfelületeket is bemutatjuk a következõ oldalakon.

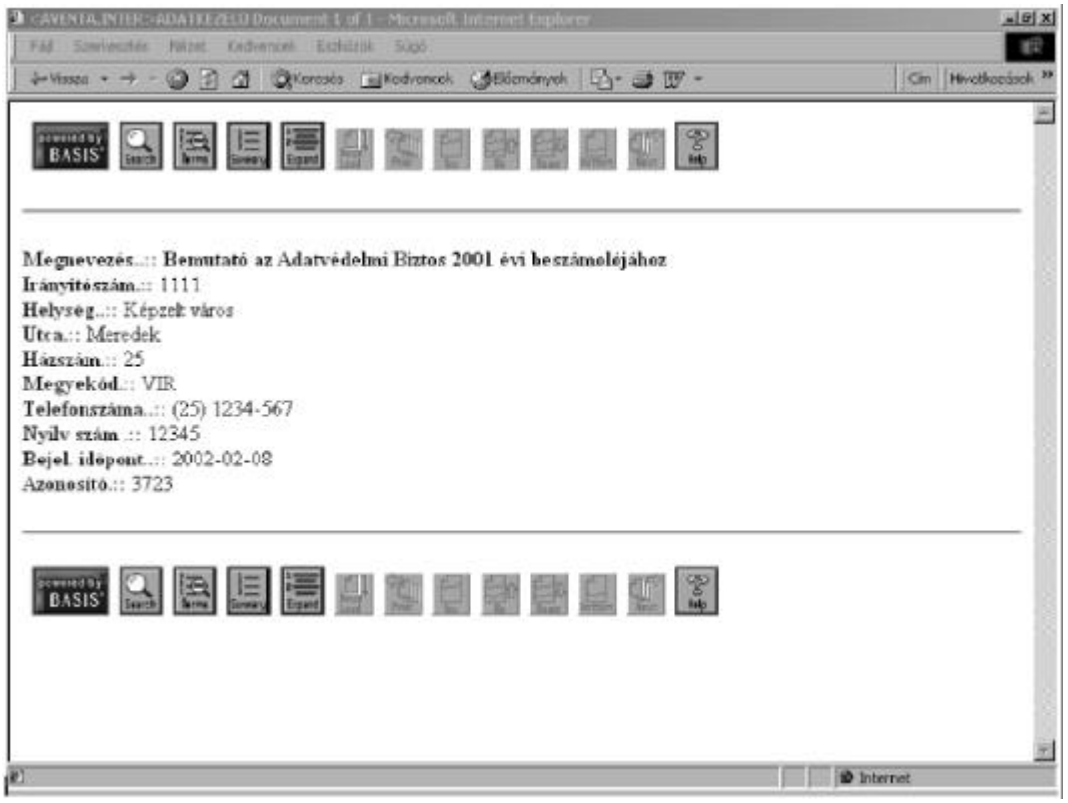
Az Adatvédelmi Biztos Irodájának az adatvédelmi nyilvántartást szolgáltató web szervere azonban az Országgyûlési Biztos Hivatala web szerverén keresztül csatlakozott a világhálóhoz. A Hivatal számítástechnikai munkatársai ragaszkodtak ahhoz, hogy az iroda web szervere csak a hivatali fire-wall rendszer különlegesen védett IP-címén keresztül legyen elérhetõ. A tûzfalat szállító cég szakemberei azonban nem tudták a különlegesen védett cím hozzáférhetõségét biztosítani annak ellenére, hogy a Hivatal számítástechnikai munkatársai hivatalos levélben fordultak hozzájuk.

A tûzfal hibája miatt jelenleg sem szolgáltatható az adatvédelmi nyilvántartás adatbázisa. Remélhetõleg a fire-wall rendszer hibája rövid idõn belül orvosolható.

Az Adatvédelmi Biztos Irodája informatikai mûködése és szolgáltatásai a Hivatal épületének informatikai hálózatán alapul. Az adatátviteli hálózat hardver és szoftver eszközállománya meghatározza az iroda kommunikációs lehetõségeit is. Az adatátvitelt szolgáló hálózati szoftverek és hardverek rendkívül elavultak. A technikai, erkölcsi elavulás — még az átlagos magyar tudományos-mûszaki színvonalat tekintve is — vonatkozik az érdemi vizsgálati tevékenységet szolgáló személyi számítógépek operációs rendszereire és irodai alkalmazási programcsomagjaira is. Mielõbbi nagymértékû szoftver és hardver beruházások szükségesek a lemaradás kiküszöbölésére.

Az adatvédelmi biztos honlapja *http://www.obh.hu* címen található meg.


AVENTA - Microsoft Internet Explorer
Fájl Szerkesztés Nézet Kedvencek Eszközök Súgó
Vissza Keresés Kedvencek Előzmények
Cím Hivatkozások
Aventa
AdatVédElmi NyilvánTArtás
Copyright © 1998-2001
Adatvédelmi Biztos Irodája
Adatvédelmi Nyilvántartási Főosztály
Internet


Fájl Szerkesztés Nézet Kedvencek Eszközök Súgó
Vissza Keresés Kedvencek Előzmények
Cím Hivatkozások
powered by BASIS
Megnevezés..:: Bemutató az Adatvédelmi Biztos 2001 évi beszámoléjához
Irányítószám..:: 1111
Helység..:: Képzelt város
Utca..:: Méredek
Házszám..:: 25
Megyekód..:: VIR
Telefonszáma..:: (25) 1234-567
Nyilv szám .:: 12345
Bejel. idopont..:: 2002-02-08
Azonosító..:: 3723
powered by BASIS
Internet

B) AZ ELUTASÍTOTT KÉRELMEK NYILVÁNTARTÁSA

Általános rész

Ebben az évben is felhívtuk az adatkezelõk figyelmét a jelentendõ adatok körére és a jelentés céljára. Az adatkezelõk által megküldött adathalmaz egy része ugyanakkor vélelemezhetõen a hibás értelmezés miatt nem használható.

2001-ben is június 30-án volt az adatszolgáltatás határideje. A jelentésüket elküldõk döntõ többsége határidõn belül teljesítette törvényes kötelezettségét.

Részletes adatok

Községek

Magyarországon 2913 község van. Ebbõl 927 körjegyzõséghez tartozó nem székhely település. Ennek értelmében 1986 községi jegyzõnek és körjegyzõnek kellett volna az adatszolgáltatásról szóló jelentést elküldenie. Ezzel szemben hivatalunk csak 112 jelentést kapott.

Ezek közül 75 arról tesz jelentést, hogy hozzá személyes adat iránti kérelem 2000-ben nem érkezett. Harminc tájékoztatott arról, hogy ilyen kérelmet intéztek hivatalához, összesen 773 esetben. Elutasított kérelem 7 esetben volt.

Közérdekû adat iránti kérelem 2000-ben 75 községbõl érkezett, öszszesen 314 esetben. Közérdekû adat iránti kérelmet egy községben sem utasítottak el.

Összes település és a jelentést küldõk aránya

	1998	**1999**	**2000**
Községek száma	2022	2022	1986
Jelentést küldött	683	546	112
Aránya	34%	27%	6%

Városok, Budapest kerületeivel együtt

Magyarország 237 városa közül, beleértve Budapest kerületeit is, 29 küldött jelentést 2000. évi adatszolgáltatásáról. Ezek közül 9 arról értesíti a biztost, hogy hozzá a tárgyévben személyes adat iránti kérelmet nem intéztek. Húsz jelentés tájékoztat arról, hogy hivatalához személyes adat iránti kérelmet intéztek, összesen 7 714 esetben. Elutasítás nem történt.

Közérdekû adat szolgáltatására 6 város 29 megkeresést kapott. Elutasítás nem történt. Kilenc város közölte, hogy nem érkezett hozzá közérdekû adat iráni kérelem.

Összes város és a jelentést küldõk aránya

	1998	**1999**	**2000**
Városok száma	218	222	237
Jelentést küldött	99	111	29
Aránya	45%	50%	12%

Megyei jogú városok

Magyarország 22 megyei jogú városa közül 8 küldött értesítést az adatvédelmi biztosnak 2000. évi adatszolgáltatásáról. Ezek a következõek: Sopron, Békéscsaba, Kecskemét, Nyíregyháza, Eger, Györ, Szombathely és Szeged.

A beküldõk közül négy tájékoztatja a biztost arról, hogy hozzá a tárgyévben személyes adat iránti kérelmet nem intéztek. Öt megyei jogú városban intéztek személyes adat iránti kérelmet a hivatalhoz, összesen 7759 esetben.

Személyes adat iránti elutasított kérelemrõl egy megyei jogú város sem tesz jelentést. Közérdekû adat iránti kérelemmel kapcsolatban két jelentés szól arról, hogy a hivatalhoz közérdekû adat iránti kérelmet intéztek, összesen 88 esetben. Elutasított közérdekû adat iránti kérelemrõl a tárgyévben megyei jogú városból nem érkezett jelentés.

Összes megyei jogú város és a jelentést küldõk aránya

	1998	**1999**	**2000**
Megyei jogú városok száma	22	22	22
Jelentést küldött	15	19	8
Aránya	68%	86%	36%

Megyék, beleértve Budapestet is

Az elmúlt évben — hasonlóan az 1999-es helyzethez — ebbõl a körbõl egyetlen adatszolgáltatás sem érkezett.

Megyék (Budapesttel együtt) és a jelentést küldõk aránya

	1998	**1999**	**2000**
Megyék száma	20	20	20
Jelentést küldött	0	0	0
Aránya	0%	0%	0%

Központi államhatalmi és közigazgatási szervek

A törvény értelmezésében mutatkozó különbségek ezt az adatkezelõi kört sem kerülik el. A jelentések egy része itt is olyan adatokat tartalmaz, melyekrõl nem kellett volna számot adni, ugyanakkor a nemleges jelentések esetén fölmerül a kérdés, vajon helyesen értelmezte-e az adatkezelõ a törvényt. Öt adatkezelõ jelentett személyes adatkérést, összesen 1188 esetben, ebbõl 37 került elutasításra.

Minisztériumok és tárca nélküli miniszterek

Öt minisztérium jelentett adatokat. Két minisztérium kezelt személyes adat iránti kérelmet, összesen 18 327-et. Ebbõl 286 került elutasításra. Két minisztérium jelentett közérdekû megkeresést 3387 esetben, kérelmet nem utasítottak el. Egy jelezte azt, hogy nem érkezett hozzá kérelem.

Országos hatáskörû szervek

Az országos hatáskörû szervek közül öt küldött jelentést. A jelentést küldõkhöz összesen 1188 személyes adat iránti kérelem érkezett. Közülük kettõ tett jelentést elutasításról, összesen 37 esetben. Az elutasítás oka fõként a kérelmezõ jogalapjának hiánya volt, illetve az adathiány. (Megjegyzendõ azonban az is, hogy a bejelentett elutasítások jelentõs része olyan adatközlés megtagadásáról ad számot, melyet egyáltalán nem kellett volna a korábban már többször vázolt okokból bejelenteni). Közérdekû adat iránti kérelem nem érkezett.

Igazságszolgáltatás

Az igazságszolgáltatás körébe tartozó adatkezelõktõl sajnálatosan a szokásos csekély számúnál is kevesebb jelentés érkezett 2001-ben. Az összesen beérkezett két jelentésbõl egy számolt be személyes adat iránti kérelemrõl: összesen 2371 kérelmet regisztráltak, ebbõl 132-t elutasítottak.

A megyei bíróságok közül a Tolna Megyei Bíróság küldött jelentést. A jelentés kiterjed a megye összes bíróságára. A bíróságokra érkezett kérelmek közül egyet sem kellett elutasítani.

Egyéb adatkezelõk

Középszintû közigazgatási szervek

Huszonnyolc szervtõl érkezett jelentés. Összesen 7210 személyes adat iránti kérelemrõl számoltak be, elutasított kérelem nem volt. Tizenegy szerv jelentett közérdekû adat iránti kérelmet, összesen 707-et, elutasított kérelem nem volt.

Felsõoktatási és tudományos intézmények

A felsõoktatási intézmények közül három küldött jelentést, mely szerint személyes adat iránti kérelem két intézményhez érkezett összesen 40 esetben, elutasítás nem volt. Közérdekû adat iránti kérelem egy intézményhez összesen hét érkezett, melybõl egyet sem kellett elutasítani.

Kutatást és közvetlen üzletszerzést (is) folytató cégek

Annak ellenére, hogy számos vállalkozás mûködik Magyarországon, mely ebbe a körbe tartozik, mindössze két gazdasági társaság küldött jelentést adatszolgáltatásáról. Ezek szerint személyes adat iránti kérelmet egyik sem kapott, így nem is utasított el.

MELLÉKLETEK

*1. VÁLOGATÁS AZ ADATVÉDELMI BIZTOS AJÁNLÁSAIBÓL**

A). Személyes adatok védelmével kapcsolatos esetek

Az internettel összefüggõ adatkezelések egyes kérdéseirõl szóló adatvédelmi biztosi ajánlás

I.

Az internet hazai elterjedésének felgyorsulása és ezzel az adatalanyok számának folyamatos emelkedése, a világháló használatával kapcsolatos új igények és lehetõségek megjelenése, illetve bõvülése, az internet mûködéséhez szükséges nemzetközi és hazai jogi szabályozás hiányosságai, továbbá a hivatalomhoz az internet használatával kapcsolatban érkezett panaszok és konzultációs kérdések növekvõ száma szükségessé teszik az internettel összefüggõ adatkezelések egyes kérdéseirõl — a korábbi állásfoglalásaimra is figyelemmel — ajánlás kiadását.

Annak ellenére is indokolt ajánlással fordulni az érintettekhez, hogy az elmúlt években az adatvédelemmel és a közérdekû adatok nyilvánosságával összefüggõ hazai követelmények érvényesítésére az internet egyes *„szereplõi”* (a szolgáltatók, a weblapok üzemeltetõi, a felhasználók) számos technikai és szervezési intézkedést tettek, jelentõsen bõvítették a közérdeklõdésre igényt tartó információk elérhetõségét. Mind több esetben találkozunk a nyitó weboldalakon adatvédelmi elvekkel, szabályokkal; az állami, önkormányzati szervezetek többségének ma már van saját honlapja, ahol a szervezet mûködésével összefüggõ legfontosabb információk elérhetõk. A felhasználók mind nagyobb hányada tesz lépéseket adatai védelmére.

Az internet számos olyan jellemzõvel bír, amelyet az adatvédelmi kérdések vizsgálatakor figyelembe kell venni, olyan számítógépes világhálózat, amely személyes és közérdekû adatok millióit gyûjti, tárolja, továbbítja, és hozza nyilvánosságra. Olyan rendszer, amely:

— nyilvános, elvileg bárki számára hozzáférhetõ;
— nincs tekintettel az országhatárokra;
— adatvédelmi, adatbiztonsági szempontból igen sérülékeny;
— megkönnyíti a közvéleményt érdeklõ — az állami és önkormányzati szervek mûködésével összefüggõ — közérdekû információk megismerhetõségét;
— olyan információk, adatok érhetõk el általa, amelyek egy része nem valós, vagy nem pontos;
— jogsértõ cselekmények elkövetésére is teret enged.

Az internettel összefüggõ eseményekre, jelenségekre adott szakmai válaszok többsége arra utal, hogy a világháló nem jogmentes terület, a mûködésével összefüggõ kérdések többsége jogilag szabályozott, ugyanakkor e jogszabályok változatlan formában és tartalommal nem mindig alkalmazhatók, továbbá a mûködés, mûködtetés néhány területe jogi szabályozást igényel.

Hivatalomhoz 1996-tól kezdõdõen több panasz érkezett a számítógépes hálózati felhasználók és mások személyes adatainak kezelésével kapcsolatban. Indítvány érkezett arról, hogy az interneten magyar gyermekeket ajánlottak fel örökbefogadásra fényképpel, személyes adatokkal (*256/A/1996*); több beadvány érintette a rendõrség internet-szolgáltatóktól történõ adatkérésének jogszerûségét (*394/K/1996, 802/A/1998*); az interneten folytatott direkt marketing tevékenységgel kapcsolatban is érkeztek megkeresések (*577/A/1998, 627/K/1998*); egy magánszemély kifogásolta, hogy a domain-név regisztráció során a szolgáltató nyilvánosságra hozta adatait (*295/A/2000*).

Jelen ajánlással a jogalkotó figyelmét kívánom ismét felhívni a magyar jogi szabályozás hiányosságaira, illetve a szolgáltatókat és a felhasználókat arra szeretném ösztönözni, hogy az elõbbiek segítsék, míg az utóbbiak követeljék meg a hatályos adatvédelmi szabályok érvényesítését.

*A válogatás az ajánlások és állásfoglalások eredeti szövegét tartalmazza. Az anonimizálást, az értelmezõ címek utólagos hozzáadását, valamint az állásfoglalás tartalmát nem érintõ rövidítéseket []-lel jelöltük.

II.

1. A külföldre történõ adattovábbításról

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 9. §-a szerint:

„személyes adat az országból — az adathordozótól vagy az adatátvitel módjától függetlenül — külföldi adatkezelõ részére csak akkor továbbítható, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt lehetõvé teszi, feltéve, hogy az adatkezelés feltételei a külföldi adatkezelõnél minden egyes adatra nézve teljesülnek”.

Az Avtv. e rendelkezése szerint a célországnak vagy a magyarral azonos védelmet biztosító adatvédelmi jogrenddel kell rendelkeznie, vagy az adattovábbítás külföldi címzettjének kell szerzõdésben kötelezettséget vállalnia az azonos (*„equivalent”*) védelem biztosítására.

Mivel az adattovábbítás az adatalany hozzájárulása esetében is csak akkor történhet meg, ha a külföldi adatkezelõnél az azonos védelem biztosított, a rendelkezés korlátozza a szabad információáramlást. Ez a rendelkezés ugyan az 1998. évi VI. törvénnyel kihirdetett, az egyének védelmérõl a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt egyezmény rendelkezései alapján nem kifogásolható, ám nincs összhangban az Európai Parlament és a Tanács az egyénnek a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelmérõl és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról szóló 95/46/EK sz. irányelvének a személyes adatok harmadik országba történõ átvitelérõl szóló IV. fejezetében foglalt rendelkezéseivel. Különösen sajnálatos ez azután, hogy 2000 júliusában az Európai Bizottság megfelelõnek (*„adequate”*) minõsítette a személyes adatok védelmének szintjét Magyarországon, s így a hivatkozott irányelv szerint az Európai Unió országaiból Magyarországra irányuló személyes adatokat érintõ adatforgalom olyan szabaddá vált, mintha az uniós tagállamok között történne. Az Avtv. 9. §-ának érvényesíthetõsége a korábbiakban is kétséges volt, ám azzal, hogy az elektronikus adatforgalom hétköznapi és tömeges lett, a szabály komolytalanná vált, és sürgetõ az az igény, hogy azt az Irányelvnek megfelelõ és az információs önrendelkezési jog koncepciójával összhangban álló rendelkezés váltsa fel.

2. A kéretlen üzleti célú üzenetek (*„spam”*) jogi szabályozása

Álláspontom szerint a kéretlen üzleti célú e-mail küldése (úgynevezett spamming) esetén céltól eltérõ adatkezelés valósul meg. A jövõre nézve a jogalkotónak döntenie kell, hogy az ilyen tevékenység tiltása mellett foglal állást vagy azt — a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Kkt.) módosításával — egyes korlátozásokkal jogszerûvé teszi. Az utóbbi esetben az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK sz. irányelvével összhangban elõ kellene írni azt, hogy a címzett számára az ilyen üzenetek azonnal és egyértelmûen azonosíthatók legyenek, illetve az idézett irányelv és a Kkt. hatályos rendelkezéseivel összhangban biztosítani kell azt, hogy az ilyen üzeneteket fogadni nem kívánó felhasználók számára tilos legyen azok küldése. (Ez úgynevezett opt-out nyilvántartás vezetésének kötelezettségét jelenti: az úgynevezett *„Robinson-listán”* azok szerepelnek, akik nem kívánnak kéretlen üzleti célú üzenetet fogadni.)

3. A nyilvános kulcsú kriptográfia használata

A hálózat közegében fokozottan sérülékeny a magánszféra: az üzenetekben továbbított személyes adatok biztonsága csak megfelelõ titkosítóeszközök használatával érhetõ el. Az ilyen szoftverek használatával végzett polgári célú titkosítás jelenleg Magyarországon nem tiltott. Nemzetközi példák nyomán várható, hogy a rendvédelmi szervek részérõl felmerül az az igény, hogy a polgári célú titkosítás alkalmazását az állam szabályozza, s a szabályozás bizonyos jogi feltételek fennállta mellett biztosítja e szervek számára a kulcsokhoz történõ hozzáférést. A nemzetközi példák nyomán arra az álláspontra jutottam, hogy a polgári célú kriptográfia jogszerû használatának korlátozása káros, a bûnüldözés hatékonysága szempontjából elõnyei kétségesek, viszont a személyes adatok védelme szempontjából hátrányai kétségtelenek.

4. Elektronikus információszabadság

A számítógépes hálózatok széleskörû használata nemcsak új adatvédelmi kérdéseket vet fel, az informatikai infrastruktúra fejlõdése és széleskörû terjedése hozzájárulhat ahhoz, hogy az információszabadsággal immár ne csak a sajtó érdeklõdõ munkatársai, hanem az eddiginél egyszerûbben, gyorsabban, olcsóbban a polgárok is éljenek.

Az *„elektronikus információszabadság”* fogalma az Egyesült Államokból származik. Az 1966-ban elfogadott amerikai információszabadság-törvény 1996-os módosítása, az Electronic Freedom of Information Act számos olyan kötelezettséget fogalmaz meg a közintézmények számára, amelyek nagyban elõsegítik az információszabadság gyakorlati érvényesülését: a szövetségi közigazgatás kezelésében lévõ meghatározott közérdekû információkat

számítógépes hálózaton keresztül, illetve ha ilyen nem áll az intézmény rendelkezésére, akkor más elektronikus formában elérhetõvé kell tenni.

Itthon is megtörténtek az elsõ lépések az elektronikus információszabadság megteremtése érdekében. Számos minisztérium, közigazgatási szerv, önkormányzat mûködtet internetes honlapot. 2000 decemberében megszületett az 1113/2000. (XII. 27.) Korm. határozat a közigazgatási adatvagyon-nyilvántartásról, mely kimondta, hogy létre kell hozni és nyilvános hálózaton elérhetõvé kell tenni a közigazgatásban kezelt közérdekû adatok fajtáinak és forrásainak nyilvántartását (KIKERES).

Az elektronikus információszabadság megteremtése érdekében tett eddigi kormányzati intézkedéseket támogatva, elengedhetetlennek tartom, hogy az Avtv. 2. § 3. pontjában meghatározott közérdekû adatok elektronikus formában való elérése érdekében az Országgyûlés módosítsa az Avtv.-t, garantálva ezzel, hogy az internet ne csak egyoldalú tájékoztató eszköz legyen az állami, önkormányzati és egyéb közfeladatot ellátó szervek kezében, hanem a közérdekû adatok megismeréséhez való alkotmányos jog új médiuma is.

5. Törvényi szintû szabályozás igénye

A hatályos magyar jog szerint az internet-szolgáltatók által végzett egyes adatkezelésekre nincs törvényi felhatalmazás. A forgalmi adatok kezelésével kapcsolatban meggyõzõek azok az érvek, amelyek szerint ilyen adatok kezelésére a rendszerbiztonság fenntartásának érdekében feltétlenül szükség van. Az ilyen tevékenységet a jövõben jogszerûnek kell minõsíteni, ám ki kell jelölni az adatgyûjtés korlátait is.

A jogi helyzet rendezése álláspontom szerint az internet-szolgáltatók és felhasználók által végzett adatkezeléseket (és más kérdéseket is) szabályozó szektorális törvények (pl. az egységes hírközlési, az adatvédelmi, az úgynevezett direkt marketing) kiegészítésével és módosításával lehetséges. Ennek során mintául szolgálhat az 1997-ben elfogadott német Informations und Kommunikationsdienste-Gesetz adatvédelmi fejezete (Teledienstedatenschutzgesetz), amely számos újszerû megoldást tartalmaz: szabályozza az adatkezeléshez való elektronikus úton történõ hozzájárulás intézményét, a szolgáltatót kötelezi arra, hogy már az általa használt technológia kiválasztásakor az adatvédelmi szempontokra figyelemmel döntsön, s azt a technológiát használja, amelynek alkalmazása adatkezeléssel egyáltalán nem, vagy a lehetõ legkisebb mértékben jár együtt. A törvény ésszerû kompromiszszumos megoldással tesz eleget az adatvédelmi követelményeknek és biztosítja egyben a hatékony marketing lehetõségét is: a felhasználó használati szokásairól lehet adatokat gyûjteni, s ennek alapján róla személyiségprofilt alkotni, azonban ezen adatok a felhasználó valódi nevéhez nem, csak álnevéhez kötve gyûjthetõk, valódi nevével nem is köthetõk össze.

Az új szabályoknak pontosan meg kell határozniuk a felhasználó és a szolgáltatói oldalon álló alanyok fogalmát, az adatok kezelésével kapcsolatos jogaikat és kötelezettségeiket, továbbá — a hálózat felhasználásával történõ jogellenes támadások elleni fellépéshez — a támadót azonosító adatok rögzítésének és felhasználásának lehetõségét.

III.

A felhasználók és szolgáltatók adatvédelmet illetõ jogai és kötelezettségei

1. Az általános adatvédelmi követelmények

Minden szolgáltató és felhasználó törvényes kötelezettsége, hogy kizárólag az Avtv. rendelkezéseinek megfelelõen végezzen adatkezelést. Az alábbi pontokban kiemelt kötelezettségek nem ölelik fel az adatkezelõk összes kötelezettségét. Felhívom a figyelmet arra, hogy a jogszerûtlen adatkezelés kártérítési felelõsséget és büntetõjogi szankciókat vonhat maga után.

2. Adatbiztonság

Felhívom a szolgáltatók figyelmét fokozott felelõsségükre, amellyel a felhasználók birtokukban lévõ személyes adatainak biztonságáért felelnek. Az Avtv. 10. §-a szerint *„az adatkezelõ, illetõleg tevékenységi körében az adatfeldolgozó köteles gondoskodni az adatok biztonságáról, köteles továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek e törvény, valamint az egyéb adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükségesek”*. Az adatkezelõ a technikai adatvédelem követelményeinek elmulasztásával okozott kárt az Avtv. 18. §-a alapján köteles megtéríteni, s csak akkor mentesül a felelõsség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt az adatkezelés körén kívül esõ elháríthatatlan ok idézte elõ.

3. Tájékoztatás

Az Avtv. rendelkezései szerint az adatkezelés egyes körülményeirõl (az adatkezelés célja, önkéntes vagy kötelezõ jellege, az adatkezelõ, illetve adatfeldolgozó személye) az adat felvétele elõtt kötelezõen, illetve egyes további körülményekrõl az adatalany kérelmére tájékoztatást kell adni. Azoknak a szolgáltatóknak, amelyek természetes személy felhasználóval szerzõdéses kapcsolatba lépnek, törvényi kötelezettsége, hogy az adatkezelésre vonatkozó kötelezõ tájékoztatást az adatkezelés megkezdése elõtt — célszerûen a felhasználóval kötött szerzõdés megkötésekor — megadják, s eleget tegyenek a felhasználók további adatokra vonatkozó kérelmének. Azoknak a szerver-üzemeltetõknek, illetve szerveren szolgáltatást nyújtóknak, amelyek birtokába a szolgáltatás nyújtása során személyes adat kerül, a felhasználónak a tájékoztatást az Avtv. szerint az adat felvétele elõtt kell megadniuk. Az Európa Tanács R 99 (5) számú, a magánszféra interneten történõ védelmérõl szóló ajánlása szerint a nyitó weboldalon egyértelmû adatvédelmi nyilatkozatnak kell szerepelnie, amelyhez linkelve a kezelt adatok körére, az adatkezelés céljára, módjára, idõtartamára vonatkozó tájékoztatást kell elhelyezni.

A saját maguk által végzett adatkezeléssel kapcsolatos tájékoztatáson túl álláspontom szerint a felelõs szolgáltatóknak tájékoztatniuk kell a felhasználókat az internet használatával együttjáró, a magánszférát fenyegetõ veszélyekrõl, illetve fel kell hívni figyelmüket a bizalmas kommunikáció lehetõségét biztosító technológiákra.

4. A felhasználók jogainak érvényesítése

A felhasználók figyelmét felhívom arra, hogy magánszférájuk a hálózati közegben fokozottan sérülékeny. Arra bátorítom õket, hogy kérjék szolgáltatójuktól az általa követett adatvédelmi szabályzat rendelkezésére bocsátását, s bármely, adatkezelést illetõ panaszukkal forduljanak hivatalomhoz. Kérjék szolgáltatójuk tájékoztatását a magánszféra védelmét szolgáló technológiákról, levél- és magántitkaik megõrzése, személyes adataik védelme érdekében használjanak titkosító-szoftvereket.

Hálózati szereplõként a felhasználókhoz is kerülhetnek személyes adatok (pl. nevek, e-mail címek), s nekik is mindig ügyelniük kell arra, hogy azokat csak az adatvédelmi törvény rendelkezéseinek megfelelõen, általános esetben csak törvényi felhatalmazás alapján illetve csak az érintett hozzájárulásával továbbíthatják, hozhatják nyilvánosságra.

IV.

Az alábbi ajánlásokat teszem:

— Javaslom a jogalkotó számára, hogy:
  = Az Avtv. módosításával harmonizálja a külföldre történõ adattovábbítás szabályozását a 95/46/EK sz. irányelv rendelkezéseivel. Az elektronikus információszabadság megteremtése érdekében írja elõ, hogy a közérdekû adatok meghatározott körét kötelezõ közzé- vagy elérhetõvé tenni elektronikus formában is.
  = A kapcsolódó szektorális törvények módosításával gondoskodjon: a kéretlen üzleti célú üzenetekre vonatkozó szabályozás kialakításáról; a forgalmi adatok kezelésének jogszerûvé tételérõl; a hackerek elleni védekezés jogi lehetõségeirõl.
  = Az internetre vonatkozó szabályozások kialakítása elõtt minden esetben folytasson konzultációkat az internet-felhasználók és -szolgáltatók képviselõivel.
— A szolgáltatók figyelmét felhívom arra, hogy adatkezelési gyakorlatuk kialakítása során legyenek figyelemmel az adatvédelmi jogszabályokra, tegyék közzé adatvédelmi elveiket és intézkedéseiket, tájékoztassák a felhasználókat a személyes adataik védelmét szolgáló lehetõségekrõl és teendõkrõl. A szolgáltatókat a birtokukban lévõ személyes adatok védelméért, a technikai adatvédelem biztosításáért fokozott felelõsség terheli. Külön felhívom a szolgáltatók figyelmét arra, hogy az adat felvételével egyidejûleg biztosítaniuk kell a megfelelõ tájékoztatást a felhasználók számára.
— A számítógépes hálózati felhasználóknak javaslom, kövessék nyomon a szolgáltatók adatvédelmi politikáját; bátorítom õket a magánszféra védelmét biztosító eszközök alkalmazására, ehhez kérem a szolgáltatók segítségét is. Az új körülmények között az adatvédelmi jog csak a magánszféra és a személyes adatok védelmére szolgáló technológiák alkalmazásával együtt lehet hatékony.

Budapest, 2001. február 1.

Dr. Majtényi László

(406/K/2000)

A büntetõ törvénykönyv személyes adatok kezelésével kapcsolatos rendelkezéseinek módosítását kezdeményezõ adatvédelmi biztosi ajánlás

I.

Adatvédelmi biztosi munkám megkezdése óta eltelt — nem egészen — hat évben sok esetben szembesültem azzal, hogy a személyes adatok védelméhez való jog, valamint az információszabadság megvalósulásának egyik fontos garanciája, e jogok büntetõjogi védelme a szabályozás hiányosságaiból következõen nem érvényesül a kívánt mértékben. A büntetõ törvénykönyv ezen két alapjoggal összefüggõ rendelkezései ugyanis egyrészrõl túlságosan tágan húzzák meg a büntethetõség határát, vagyis olyan cselekményeket is büntetni rendelnek, amelyek elleni fellépés nem igényli a büntetõjog eszközeit, másrészrõl olyan fogalmakat használnak, amelyek nem pontosan felelnek meg az adatvédelmi jog dogmatikai rendszerének.

A büntetõ törvénykönyv hiányosságaira általánosságban felhívtam az Igazságügyi Minisztérium figyelmét, amelynek nyomán az IM Büntetõjogi Kodifikációs Fõosztálya hozzákezdett a törvény módosításának elõkészítõ munkálataihoz az adatvédelmi biztossal való folyamatos együttmûködés mellett. Ennek megfelelõen megkezdõdött az egyeztetés az Igazságügyi Minisztérium és az adatvédelmi biztos között, amelynek részeként az adatvédelmi biztos — élve a hatáskörét megállapító törvények kínálta lehetõséggel — a büntetõ törvénykönyv 177/A. és 177/B. §-ával kapcsolatos tapasztalatait és álláspontját ajánlásban foglalja össze.

II.

A személyes adatok védelmével és az információszabadsággal, vagyis a közérdekû adatok nyilvánosságával kapcsolatos büntetõjogi tényállásokat a jogalkotó 1993. május 15-i hatállyal alkotta meg, amikor az 1993. évi XVII. törvény 39. §-ával két új szakaszt iktatott a Btk. rendelkezései közé: a jogosulatlan adatkezelésrõl szóló 177/A. §-t és a különleges személyes adatokkal való visszaélésrõl szóló 177/B. §-t. Megalkotása óta a 177/A. § két ízben módosult: az egyik esetben a kiszabható büntetés változott, a másik esetben pedig az adatvédelmi törvény változásának megfelelõen módosították az elkövetõi kör törvényi meghatározását. A Btk. 177/B. §-a megalkotása óta változatlan.

A Btk. jelenleg hatályos szövege büntetni rendeli az adatvédelmi törvény, illetve az adatkezelésre vonatkozó más jogszabályok bármiféle szándékosan történõ megsértését. A személyes adatok, az adatkezelés és az adatkezelõ tág törvényi fogalma következtében rendkívül gyakran követnek el jogellenes adatkezelés törvényi tényállásának megfelelõ cselekményeket, számos olyan esetben is, amelyekkel szemben a büntetõjogi fellépés nem indokolt. A személyes adatok kezelése szabályainak megsértése azonban önmagában nem veszélyes olyan mértékben a társadalomra, hogy azt a törvény feltétlen büntetni rendelje, a büntetõjogi fenyegetettség csak olyan esetekben indokolt, amikor az adatkezelés jogellenessége az elkövetés bizonyos körülményeivel társul. Ilyen esetekben viszont a büntetõ igény érvényesítése szigorúan megkövetelendõ, a jelenlegi szabályozás hiányosságaiból következõen azonban nem indul büntetõeljárás sok olyan esetben, amelyekben az elkövetõt magatartásáért indokolt lenne büntetéssel sújtani. Ennek megfelelõen szükségesnek látszik a törvény által büntetni rendelt cselekmények körének szûkítése a törvényi tényállásba való újabb tényállási elemek felvételével.

Az Adatvédelmi Biztos Irodája fennállása óta megvizsgált ügyeit áttekintve kirajzolódnak azok az esetkörök, amelyekben indokoltnak látszik a büntetõjog eszközével való fellépés. Ilyenek a következõ esetek:

— az adatkezelõ az érintettnek jelentõs érdeksérelmet okozva kezeli jogellenesen a személyes adatokat; vagy amelyekben
— az egyes érintetteket ért jogsérelem csekély, azonban oly sok természetes személy személyes adatának jogellenes kezelése valósul meg, hogy a magatartás társadalomra veszélyessége összességében igen nagy;
— különleges adatok jogellenes kezelése esetében, ilyenkor ugyanis a jelentõs érdeksérelem rendszerint megállapítható;
— az adatkezelõ a személyes adatokat anyagi elõny szerzésére használja fel; végül
— szigorúbban kell büntetni a foglalkozásuknál fogva titoktartásra kötelezetteket, illetve pozíciójuknál fogva személyes adatokkal való visszaélés lehetõségével bíró személyeket, akikhez képest az adatalany kiszolgáltatott helyzetben van (például a munkáltatót, a hivatalos és közfeladatot ellátó személyeket, és azokat is, akik gondozásukra vagy felügyeletükre bízott személyek adataival élnek vissza), és e helyzetüket kihasználva kezelik jogellenesen a személyes adatokat.

Nem indokolt azonban büntetõjogi felelõsségre vonása a fenti eseteken kívüli, bagatellnek tekinthetõ adatvédelmi jogsértés elkövetõinek, ideértve a Btk. 177/A. §-ának *c)* pontjában nevesített elkövetési magatartást, az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezési kötelezettség nem teljesítését is.

Ugyanígy nem kellene büntetéssel fenyegetni minden, a közérdekû adatok nyilvánosságával kapcsolatos szabály megsértését sem. A közérdekû adatok jogellenes eltitkolása, illetve jogellenes megváltoztatása, meghamisítása akkor veszélyes olyan mértékben a társadalomra, hogy azzal szemben a büntetõjog eszközeivel kelljen fellépni, ha az elkövetõ a hivatali vagy közmegbízatásából eredõ kötelezettségét szegi meg e magatartásával.

Mindemellett indokolt a terminológia összhangba hozatala a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) fogalomrendszerével, tekintettel arra, hogy az itt használatos fogalmak tartalmát e törvény határozza meg. Nem szükséges az elkövetõi kört mint adatkezelõt és adatfeldolgozót meghatározni, hiszen az adatkezelést és adatfeldolgozást (tehát az elkövetési magatartások valamelyikét) végzõ személy minden esetben adatkezelõ, illetve adatfeldolgozó. Ráadásul az adatkezelõk és adatfeldolgozók nemcsak természetes személyek, hanem büntetõjogi felelõsséggel jelenleg nem terhelt jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkezõ szervezetek is lehetnek [Avtv. 2. § 7. pont], az ilyen adatkezelõk jogellenes adatkezelése esetében pedig az adatkezelési mûveletet ténylegesen megvalósító természetes személy büntetõjogi felelõssége elvész az elkövetõi kör pontatlan meghatározása következtében. A személyes adatok továbbítása és nyilvánosságra hozatala az adatkezelés fogalmába beletartozik, hiszen abba a személyes adatokkal kapcsolatos szinte minden elképzelhetõ magatartás beleértendõ [Avtv. 2. § 4. pont], ugyanakkor a jogosulatlan és a céltól eltérõ adatkezelés az adatvédelmi törvénynek csak két — kétségkívül a legjelentõsebb — szabályára utal, arra, hogy az adatkezelésnek megfelelõ jogalappal kell bírnia [Avtv. 3. §], illetve célhozkötöttnek kell lennie [Avtv. 5. §]. E részletezés felesleges: mindkettõ jogellenes adatkezelést valósít meg. Ráadásul az adatminõségi és az adatbiztonsági szabályok megsértése ezek körén kívül esik, holott számos esetben éppen ezek megsértésével okozhatók a legnagyobb érdeksérelmek. A jogellenes adatkezelés vagy az adatvédelmi törvény szabályainak megsértésével történõ adatkezelés ezért pontosabban fejezné ki a büntetni rendelt magatartások körét. A jogellenes adatkezelés mellett elkövetési magatartásként indokolt fenntartani az információs önrendelkezési jog egyik fontos részjogosítványának megsértését, némi pontosítással a Btk. 177/A. § *d)* pontjában meghatározott magatartást, amellyel a jogalkotó az adatkezelõnek az érintett irányában fennálló tájékoztatási kötelezettsége [Avtv. 12. §] elmulasztását vonja a büntetendõ cselekmények körébe.

Nincs ugyanakkor indoka annak, hogy a személyes adatok jogellenes kezelése és a közérdekû adatok jogellenes eltitkolása, illetve megváltoztatása egyazon tényállás részét képezze, e két bûncselekmény jogi tárgya egészen más: a személyes adatok jogellenes kezelését a törvény az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jog érvényesülése érdekében rendeli büntetni, míg a közérdekû adatokkal kapcsolatos jogellenes magatartást a 61. §-ban foglalt információszabadság megsértése miatt. Az egyik cselekmény jogi tárgya az ember magánszférájának védelme, végsõ soron emberi méltósága, a másiké pedig a közügyek és az állam mûködésének átláthatósága, a demokratikus jogállam közvetlen kontrolljának garanciája. E két alapjog a gyakorlatban igen gyakran kerül szembe egymással, ezért szerencsés megoldás, hogy egyetlen törvény rendelkezik róluk, és ugyanaz az országgyûlési biztos õrködik érvényesülésük felett. Mivel azonban két, egymástól eltérõ jogi tárgyról van szó (az egyik illetéktelen személyek számára való hozzáférhetõvé válást kívánja korlátozni, a másik célja pedig a minél szélesebb nyilvánosság), a sérelmükre elkövetett cselekmények büntetni rendelése nem történhet egymáshoz hasonlóan, ugyanazokkal a feltételekkel. A jogi tárgyon túlmenõen más az elkövetési tárgya is e bûncselekményeknek, és nem egyezik az elkövetõk köre sem. Indokolt lenne ezért a közérdekû adatokkal való jogellenes cselekményeket más szakasz alapján büntetni.

A módosítás következtében a büntetendõség körébõl kikerülõ cselekményeket pedig indokolt a szabálysértések körébe átemelni.

III.

Az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-ában, valamint a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 25. §-ának (1) bekezdésében foglalt jogommal élve, annak érdekében, hogy az érintett két alkotmányos jog valóságos és hatékony büntetõjogi védelemben részesüljön, felkérem az igazságügy-minisztert, hogy az adatkezeléssel kapcsolatos büntetõjogi tényállások módosításának elõkészítése során legyen figyelemmel a következõkre:

— a büntetõ törvénykönyv csak azon jogellenes adatkezeléseket rendelje büntetni, amelyek esetében a büntetõjog eszközeivel való fellépés feltétlenül indokolt;
— az egységes joggyakorlat elõsegítése érdekében kerüljön összhangba a Btk. és az Avtv. terminológiája;
— a személyes és a közérdekû adatokkal elkövetett bûncselekmények ne egy szakaszon belül kerüljenek elhelyezésre;
— azon magatartások, amelyek a módosítás következtében kikerülnek a büntetendõség körébõl, minõsüljenek szabálysértésnek.

Budapest, 2001. április 25.

Dr. Majtényi László

(272/H/2001)

* * *

A Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázásával összefüggõ adatkezelésekkel kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlás

I.

Hivatalomhoz május 24-étõl érkeznek olyan írásos beadványok és telefonos kérdések, amelyekben az állampolgárok — a nevükre és címükre postán érkezett Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin (továbbiakban: Országjáró) kapcsán — az után érdeklõdtek, hogy az Országjáró kiadója, a Miniszterelnöki Hivatal Országimázs Központja hogyan jutott név- és lakcímadatukhoz, illetve adataikat jogszerûen használta-e fel. Többen arra is választ várnak, hogy miképpen kerülhetik el a kiadvány jövõbeli névre szóló postázását. Egyesek azt kifogásolják, hogy a magazin postázásáról úgy mondhatnak le, ha — nevük és címük feltüntetésével — nyílt levelezõlapon, egy ismeretlen postafiókra *„lemondó nyilatkozat”-ot* küldenek.

Egy panaszos — hivatkozva az Országjáró szerkesztõségével folytatott levelezésére — úgy véli, hogy *„Országimázs Központ által magára vállalt tájékoztatási tevékenység teljesítése nem igényli a teljes (!) magyar lakosság személyes adatainak megszerzését és felhasználását”*, továbbá: *„nyilvánvaló, hogy a lap minden családhoz történõ eljuttatásának más, adatvédelmi szabályokba nem ütközõ módja is van”*.

A beadványok alapján vizsgálatot kezdeményeztem annak megállapítására, hogy az Országjáró postázásában közremûködõ szervezetek — a személyes adatok kezelése során — a hatályos jogszabályok elõírásainak megfelelõen végezték-e tevékenységüket.

II.

Az Országjáróra ragasztott — a címzett nevét és lakcímét tartalmazó — címkén a *„MINISZTERELNÖKI HIVATAL Országimázs Központ”* feladóként, és a kézbesítõ postahivatalra utaló számsor szerepel. A magazin második oldalának bal alsó sarkában az alábbi szöveg olvasható: *„Az Országjárót a Millenniumi Év alkalmából mindenkihez térítésmentesen eljuttatjuk. Amennyiben Ön azt kéri, hogy címére ne postázzuk a magazint, kérjük, hogy errõl nyílt postai levelezõlapon nyilatkozzon neve, állandó lakcíme, levelezési címe feltüntetésével a következõ címen: ’Lemondó nyilatkozat’ Budapest, 62. Pf. 1300., 1387 Tájékoztatjuk Önt, hogy adatait a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal bocsátotta rendelkezésünkre.”*

A fentiekre figyelemmel munkatársaim május 31-én a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalban (továbbiakban: Központi Hivatal), június 5-én a Miniszterelnöki Hivatal Országimázs Központjában (továbbiakban: Országimázs Központ), június 8-án a Magyar Posta Rt. Levél-, és Hírlapüzletági Igazgatóságán, valamint az Elektronikus Posta Központban (továbbiakban együtt: Posta) helyszíni vizsgálatot végeztek: megbeszélést folytattak az ügyben illetékes vezetõkkel, munkatársakkal, tanulmányozták a vonatkozó dokumentumokat, ellenõrizték a felhasznált adatállományok tárolásának, továbbításának és felhasználásnak módját, és az alábbiakat állapították meg:

Az Országimázs Központ vezetõje — egy korábbi, az Országjáró jogszerû kézbesíthetõségének lehetõségeit keresõ egyeztetés után — 2001. május 4-én kelt levelében azt kérte a Központi Hivatal — adatszolgáltatás engedélyezésére feljogosított — fõosztályvezetõjétõl, hogy:

„[...] Országjáró májusi számának személyre szóló küldeményként való kézbesítéséhez adatot szolgáltatni szíveskedjen mágneses adathordozón.

A küldeményt minden lakásból egy fõ 18 életévet betöltött elsõdlegesen felnõtt férfi (18—67 év) másodlagosan felnõtt nõ (18—67 év) harmadlagosan nyugdíjas korú férfi (67 év felett) negyedlegesen nyugdíjas korú nõ (67 év felett) magyar állampolgárnak küldjük el.

Az adatkérés jogalapja a 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról 11. § (1) bekezdése, valamint a 2000. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2001. évi költségvetésének 1. számú melléklete (F01. a Funkciócsoport, 2 Jogcímcsoportszám) alapján végzett tájékoztatási tevékenység.”

A 2001. május 4-én kelt levelében a Központi Hivatal Hatósági és Felügyeleti Fõosztályának vezetõje arról értesítette a kérelmezõt, hogy *„kérelmére — a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 17. § (1) bekezdése alapján — engedélyezem, hogy [...] [a Központ Hivatal] [...] adatszolgáltatást teljesítsen — a kérelemben meghatározott módon — a Millenniumi Országjáró kiadvány személyre szóló küldeményként való kézbesítése céljából”*. Az adatszolgáltatás teljesítésére vonatkozó kikötésekre (csak azon élõ magyar állampolgárok név és lakcímadatai szolgáltathatók, akik nem éltek adatletiltási jogukkal), valamint az igazgatási szolgáltatási díjfizetési kötelezettség alóli mentességre utaló bekezdések után a fõosztályvezetõ arra hívta fel a figyelmet, hogy *„a szolgáltatott adatok, illetve adatállományok kizárólag a kérelemben megjelölt és a jelen engedélyben meghatározott célokra használhatók fel.”*

Az adatszolgáltatási engedélyben meghatározott követelmények szerint leválogatott, 3 556 537 személy adatait tartalmazó adatállományt (megyénként egy-egy fájlba csoportosítva, TXT formátumban) 3 CD-n, két példányban május 11-én vette át az Országimázs Központ egyik vezetõje, aki az adatállomány egy példányát — további felhasználásra — május 14-én adta át a Posta képviselõjének. Az átadás-átvételt mindkét esetben írásban dokumentálták. A CD-k másodpéldányát — biztonsági másolatként — az Országimázs Központban, páncélszekrényben õrizték.

A Posta — a fájlokat nyomtatásra alkalmas formátummá alakítva — elkészítette a címkéket, és azok felhasználásával az Országjárót — az irányítószámok, illetve saját terjesztési rendszerük alapján — május második felében és június elsõ napjaiban postai úton eljuttatta a címzetteknek, és a feldolgozás során felhasznált adatokat a számítógépes rendszerbõl törölte. Június 8-án a Posta képviselõje jegyzõkönyvileg átadta a 3 CD-t az Országimázs Központ képviselõjének, aki azokat a másolati példányokkal együtt visszaadta a Központi Hivatalnak. A Postánál folytatott vizsgálat az adatfeldolgozási folyamatot — kiemelten annak adatbiztonsági vonatkozásait — megfelelõnek találta.

A *„Lemondó nyilatkozat”* fogadására az Országjáróban megjelölt postafiók a Miniszterelnöki Hivatalé. A beérkezett nyilatkozatokat az Országimázs Központ — a tõlük kapott tájékoztatás szerint — eljuttatja a Központi Hivatalnak. A hivatal — egy szóbeli megállapodás alapján, és a vonatkozó törvényi elõírásra tekintettel — azonban csak azon *„Lemondó nyilatkozat”-okra* tart igényt, amelyekbõl egyértelmûen kitûnik, hogy a nyilatkozatot tett polgár teljeskörûen élni kíván adatletiltási jogával, azaz nem csak az Országjáró továbbításával összefüggésben tiltja meg a róla nyilvántartott adatok kiadását. (Miután a június elsõ napjaiban átvett közel negyven nyilatkozatból a polgár tényleges szándéka egyértelmûen nem volt megállapítható, a Központi Hivatal arról értesítette az érintett polgárokat, hogy — más szándékuk jelzéséig — teljes körû adatletiltásként kezelik nyilatkozatukat.)

A vizsgálat során megállapítottam, hogy az Országimázs Központ az — Országjáró postázásával összefüggõ — adatkezeléseket, illetve a Posta adatfeldolgozói tevékenységét az adatvédelmi nyilvántartásba nem jelentette be.

A helyszíni vizsgálatokat követõen — elsõsorban a témával kapcsolatban megjelent újságcikkekre reagálva — a Központ Hivatal vezetõje sajtótájékoztatón, az Országimázs Központ vezetõje nyilatkozatokban jelentette ki, hogy az általuk vezetett szervezetek jogszerûen jártak el az Országjáró postázásához kapcsolódó tevékenységük során.

III.

Az ajánlás alapjául szolgáló panaszok vizsgálata során arra kellett választ keresni, hogy egyrészt az Országjáró postázásához szükséges név- és lakcímadatok jogszerûen kerültek-e a Központi Hivataltól az Országimázs Központig, majd onnan a Postához, másrészt a három és fél millió polgár személyes adatainak kezelése, feldolgozása során

érvényesültek-e az adatvédelem törvényi követelményei, sérült-e a polgárok személyes adatok védelméhez fûzõdõ alkotmányos joga.

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) *„célja annak biztosítása, hogy — ha e törvényben meghatározott jogszabály kivételt nem tesz — személyes adatával mindenki maga rendelkezzen, [...]”* [1. § (1) bekezdés].

A törvény a továbbiakban így rendelkezik:

„(2) E törvényben foglaltaktól eltérni csak akkor lehet, ha azt e törvény kifejezetten megengedni.

(3) E törvény szerint megengedett kivételt csak meghatározott adatfajtára és adatkezelõre együttesen lehet megállapítani.”

Az Avtv. több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyeket az ügy jogi megítélése szempontjából figyelembe kell venni. A törvény 2. §-a szerint:

„1. személyes adat: a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megõrzi e minõségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható;

4. a) adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok gyûjtése, felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt) és törlése. Adatkezelésnek számít az adatok megváltoztatása és további felhasználásuk megakadályozása is;

b) adatfeldolgozás: az adatkezelési mûveletek, technikai feladatok elvégzése, függetlenül a mûveletek végrehajtásához alkalmazott módszertõl és eszköztõl, valamint az alkalmazás helyétõl;

5. adattovábbítás: ha az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetõvé teszik;

7. a) adatkezelõ: az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkezõ szervezet, aki vagy amely a személyes adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, illetõleg a végrehajtással adatfeldolgozót bízhat meg. Kötelezõ adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételeit, valamint az adatkezelõt az adatkezelést elrendelõ törvény vagy önkormányzati rendelet határozza meg;

b) adatfeldolgozó: az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkezõ szervezet, aki vagy amely az adatkezelõ megbízásából személyes adatok feldolgozását végzi.

[…]

3. § (1) Személyes adat akkor kezelhetõ, ha

a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy

b) azt törvény vagy — törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben — helyi önkormányzat rendelete elrendeli.

[…]

4/A. § (1) Az adatfeldolgozónak a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos jogait és kötelezettségeit e törvény, valamint az adatkezelésre vonatkozó külön törvények keretei között az adatkezelõ határozza meg. Az adatkezelési mûveletekre vonatkozó utasítások jogszerûségéért az adatkezelõ felel.

[…]

8. § (1) Az adatok akkor továbbíthatók, valamint a különbözõ adatkezelések akkor kapcsolhatók össze, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt megengedi, és ha az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek.

[…]

28. § (1) Az adatkezelõ köteles e tevékenysége megkezdése elõtt az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vétel végett bejelenteni

a) az adatkezelés célját;

b) az adatok fajtáját és kezelésük jogalapját;

c) az érintettek körét;

d) az adatok forrását;

e) a továbbított adatok fajtáját, címzettjét és a továbbítás jogalapját;

f) az egyes adatfajták törlési határidejét;

g) az adatkezelõ, valamint az adatfeldolgozó nevét és címét (székhelyét), a tényleges adatkezelés, illetve az adatfeldolgozás helyét és az adatfeldolgozónak az adatkezeléssel összefüggõ tevékenységét.”

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (továbbiakban: Nytv.) az alábbiak szerint szabályozza a nyilvántartásból történõ adatszolgáltatást:

„17. § (1) A nyilvántartás szervei az e törvényben meghatározott feltételekkel és korlátok között — a polgár, illetve jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkezõ szervezet kérelmére, a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén — adatot szolgáltatnak.

(2) A nyilvántartásból adatok az alábbi csoportosítás szerint szolgáltathatók:

a) név és lakcím adatok (felvilágosítás a lakcímrõl);

[…]

19. § (1) A 17. § (2) bekezdésének a) pontja szerinti adatok szolgáltatását bármely polgár, illetve jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkezõ szervezet a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása mellett jogosult kérni:

a) jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében,

b) tudományos kutatás céljából,

c) közvélemény-kutatás és piackutatás megkezdéséhez szükséges minta, valamint

d) közvetlen üzletszerzés (direkt marketing) célját szolgáló lista összeállításához.

(4) A kérelem teljesítését meg kell tagadni, ha

a) az adatok kiadását a polgár letiltotta, kivéve, ha az adat kiszolgáltatására eseti engedélyt adott;

b) a kérelmezõ az adat felhasználásának célját, illetõleg jogalapját nem vagy nem megfelelõen igazolta;

c) a megjelölt cél a kérelmezõ jogát, illetve jogos érdekét nem érinti, vagy az adattal érintett polgár személyiségi jogát sérti.

20. § (1) A polgárnak a 17. § (2) bekezdésének a) és b) pontjában meghatározott adatairól — függetlenül attól, hogy élt-e adatai letiltásának jogával — más polgárnak, jogi személynek vagy jogi személyiséggel nem rendelkezõ szervezetnek adatszolgáltatás akkor teljesíthetõ, ha azt törvény, nemzetközi szerzõdés vagy viszonosság elõírja, vagy ha a kérelmezõ

a) polgár vagy jogi személyiséggel nem rendelkezõ szervezet az adatok felhasználásához fûzõdõ jogát vagy jogos érdekét okirattal igazolja;

b) jogi személy a polgárral szemben igazolt joga érvényesítése vagy kötelezettsége teljesítése érdekében kéri. Ez esetben is csak legfeljebb annyi adat szolgáltatható, amennyi a felhasználás célját még kielégíti.”

Az Nytv. végrehajtásáról szóló — 13/1999. (II. 1.) Korm. rendelettel módosított — 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 25. § (1) bekezdés szerint:

„A kérelmezõ a jogának vagy jogos érdekének érvényesítéséhez szükséges adat igénylésekor azt a tényt, illetõleg eseményt köteles igazolni, amely bizonyítja azt az adatfelhasználási célnak alapot adó kapcsolatot, amely az érintett polgár és közötte fennáll, vagy fennállt.”

Az Országimázs Központ adatszolgáltatási kérelmében hivatkozott egyik jogszabály, a Miniszterelnöki Hivatalról szóló 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *„A Hivatal a „Miniszterelnökség” költségvetési fejezettel kapcsolatban — kivéve a költségvetésrõl szóló törvényben meghatározott címeket — ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket jogszabályok a fejezetek irányító szervei hatáskörébe utalnak.”* Az adatkérés további jogalapjaként megjelölt a *„2000. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2001. évi költségvetésének 1. számú melléklete (F01. a Funkciócsoport, 2 Jogcímcsoportszám) alapján végzett tájékoztatási tevékenység”* a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetése *„X. Miniszterelnökség”* fejezetcím alatt, a *„Célelõirányzatok”* között *„Országkép építés és tájékoztatási feladatok”* jogcímnevet jelent.

IV.

A vizsgált ügyben egyrészt három és fél millió polgár személyes adatának (név- és lakcímadatának), másrészt néhány száz polgár név- és lakcímadatának (esetleg levelezési címének), valamint — a magazin jövõbeli postázását — lemondó szándékát jelzõ adatának gyûjtésére, tárolására, továbbítására, feldolgozására és törlésére került sor. Az Avtv. értelmezõ rendelkezése szerint a Központi Hivatal és az Országimázs Központ adatkezelõként, míg a Posta adatfeldolgozóként vett részt az Országjáró — polgárok meghatározott köréhez történõ — eljuttatásában.

A Központi Hivatalt a Nytv. fentiekben idézett elõírásai feljogosítják arra, hogy jogi személy kérelmére — jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében — a törvényben meghatározott feltételekkel és korlátok között, a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén név- és lakcímadatokat szolgáltasson.

Az Országimázs Központ vezetõje a Központi Hivatalhoz továbbított adatszolgáltatási kérelmében felhasználás céljaként az *„Országjáró májusi számának személyre szóló küldeményként való”* kézbesítését, jogalapként pedig a Miniszterelnöki Hivatal — kormányrendelet és költségvetési törvény alapján végzett — tájékoztatási tevékenységét jelölte meg. A Miniszterelnöki Hivatal, illetve annak szervezeti egységeként mûködõ Országimázs Központ számára viszont sem a hivatkozott, sem más jogszabály nem ír elõ olyan feladatot, például tájékoztatási tevékenységet, amelyhez magyar állampolgárok lakcímeit tartalmazó adatbázisra van szükség.

Az ismertetett törvényi elõírások alapján a Központi Hivatalnak a kérelem teljesítését meg kellett volna tagadnia. Elsõsorban azért, mert a kérelemben megjelölt cél a kérelmezõ jogát, illetve jogos érdekét nem érinti, illetve az adattal érintett polgár személyiségi jogát sérti. A kérelemben nem jelöltek meg olyan jogalapot, amely bizonyítja azt a — felhasználási célnak alapot adó — kapcsolatot, amely az Országimázs Központ és az érintett polgárok között fennáll, vagy fennállt.

A kérelem teljesítését azért is meg kellett volna tagadni, mert az Országimázs Központnak nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy polgárok név- és lakcímadatait kezelje. A kérelemben hivatkozott, a magyar állampolgárok millióit érintõ *„tájékoztatási tevékenység”*-gel összefüggésben személyes adatok kezelésére egyetlen állami szervezetnek sem ad törvény felhatalmazást.

A fentiekben idézett törvényi szabályok szerint ugyanis személyes adat csak akkor kezelhetõ, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elõírja. A felhatalmazó törvényben pedig meghatározott adatfajtára és adatkezelõre együttesen kell megállapítani a személyes adatok kezelésének lehetõségét. További fontos követelmény, hogy csak olyan személyes adatot lehet törvényben meghatározott célból — a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig — kezelni, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas.

Az Országimázs Központ által hivatkozott jogszabályokból ugyanis csak az állapítható meg, hogy egyrészt a Miniszterelnöki Hivatal — a vonatkozó költségvetési fejezettel kapcsolatban *„ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket jogszabályok a fejezetek irányító szervei hatáskörébe utalnak”*, másrészt a költségvetési törvényben meghatározott összeg áll rendelkezésre *„Országkép építés és tájékoztatási feladatok”* ellátására.

A Miniszterelnöki Hivatalról szóló kormányrendelet *„Országkép építés és tájékoztatási feladatok”* ellátásával kapcsolatba hozható teendõkrõl az 5. §-ban ezt tartalmazza:

„o) önálló feladatkörû politikai államtitkár útján kialakítja és összehangolja a Kormány kommunikációs stratégiáját, ellátja a kormányszóvivõi feladatokkal, valamint a miniszterelnök munkájával és a Kormány testületi mûködésével kapcsolatos egyéb tájékoztatási tevékenységet, felelõs Magyarország külföldi országképének formálásáért, az egységes kormányzati kommunikáció érdekében összehangolja a minisztériumok sajtószerveinek tevékenységét, és szakmai-módszertani segítséget nyújt részükre.”

A fentiekbõl kitûnik, hogy arra nincs törvényi felhatalmazás, hogy az Országimázs Központ — a Központi Hivataltól megkapott adatállományt jogszerûen kezelje (tárolja és továbbítsa), és arra sincs joga, hogy adatfeldolgozással bízza meg a Postát. Tekintettel arra, hogy a *„Lemondó nyilatkozat”-ot* küldõ polgárok elõtt rejtve maradt a nyilatkozatokat kezelõ szervezet neve, jogellenesnek kell tekinteni a nyilatkozó polgárok adatainak Országimázs Központban történõ kezelését is.

Noha a polgárok millióinak adatai jogellenesen kerültek az Országimázs Központhoz, e szervezet adatkezelõnek minõsül, és e minõségében — az Avtv. elõírásai szerint — köteles lett volna a tevékenysége megkezdése elõtt az adatvédelmi biztosnak nyilvántartásba vétel végett bejelenteni az adatkezeléssel és az adatfeldolgozással kapcsolatos — törvényben meghatározott — adatokat.

Összegezve megállapítom, hogy egyrészt az Országimázs Központ — a Miniszterelnöki Hivatal jogszabályokban meghatározott feladatain túlterjeszkedve — megfelelõ jogi felhatalmazás nélkül igényelte több millió polgár név- és lakcímadatát a Központi Hivataltól, másrészt a Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázása kapcsán több jogellenes adatkezelésre, és egyéb jogsértésre került sor, és ezzel sérült a polgárok személyes adatok védelméhez fûzõdõ alkotmányos joga.

A BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal — az adatszolgáltatási kérelem téves elbírálása miatt — jogellenesen továbbította több mint három és fél millió polgár név- és lakcímadatát a Miniszterelnöki Hivatal Országimázs Központjának.

A Miniszterelnöki Hivatal Országimázs Központ jogellenesen tárolta és továbbította több mint három és fél millió polgár név- és lakcímadatát, és jogellenesen gyûjtötte, tárolta és továbbította a lemondási szándékukról nyilatkozó polgárok adatait.

Az Országimázs Központ a törvényi elõírás ellenére nem jelentette be az adatvédelmi nyilvántartásba az Országjáró postázásával összefüggõ adatkezelést és adatfeldolgozást.

V.

Figyelemmel arra, hogy a Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázásával összefüggõ adatkezelések során sérült a polgárok személyes adatának védelméhez fûzõdõ joga, a további és jövõbeli jogsértések elkerülése érdekében az alábbi ajánlást teszem:

— Felszólítom a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal vezetõjét, hogy a szervezet rendeltetésszerû mûködésével biztosítsa az alkotmányos alapjogok védelmét. Az adatszolgáltatási kérelmek elbírálásakor körültekintõen járjanak el, vegyék figyelembe, hogy — a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén is — állami szerveknek csak olyan feladat ellátásához adható ki személyes adat, amely jogszabályban pontosan meg van határozva, de akkor is csak abban az esetben, ha az igényelt adatok kezelésére a kérelmezõ szervezetet — adatfajtákat és az adatkezelõt is nevesítõ — törvény jogosítja fel.
— Felkérem a belügyminisztert, és a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ minisztert, hogy:
  = a Millenniumi Országjáró postázásával összefüggõ jogellenes adatkezelésekkel kapcsolatban folytassanak vizsgálatot a fegyelmi vagy egyéb felelõsség megállapítására;
  = gondoskodjanak a lemondó nyilatkozatok, illetve az azokról készült adatállományok megsemmisítéséről.
— Felkérem a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ minisztert, hogy a jövõben a közérdekû információk terjesztésére olyan megoldást válasszon, amely garantálja a személyes adatok védelméhez fûzõdõ alkotmányos alapjog maradéktalan érvényesülését. A jelenlegi jogi szabályozás szerint állami szervek tájékoztató anyagokat névre szólóan azoknak küldhetnek, akik azt — nevük és lakcímük megadásával — kérik. Ugyanakkor a név- és lakcím nélküli terjesztés az információs önrendelkezési jogot nem sérti.
— Felhívom az állampolgárok figyelmét arra, hogy — személyesen vagy meghatalmazott képviselõjük útján, továbbá ajánlott levélben a lakó- vagy tartózkodási hely szerint illetékes helyi nyilvántartási szervnél (a jegyzõnél), vagy a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalánál elõterjesztett — korlátozó nyilatkozattal jogosultak megtiltani a róluk nyilvántartott adatok kiadását. Ezzel a nyilatkozattal megakadályozható, hogy személyes adataikat kutatás vagy közvetlen üzletszerzés céljából továbbítsák, illetve törvényben fel nem jogosított szervek és személyek felhasználhassák.

Budapest, 2001. június 25.

Dr. Majtényi László

(441/A/2001)

* * *

Tájékoztató
a Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázásával összefüggõ adatkezelésekkel kapcsolatos adatvédelmi biztosi eljárásról

I. Az ügy elõzményei

Az adatvédelmi biztoshoz május 24-étõl érkeztek olyan írásos beadványok és telefonos kérdések, amelyekben az állampolgárok — a nevükre és címükre postán érkezett Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin (továbbiakban: Országjáró) kapcsán — az után érdeklõdtek, hogy az Országjáró kiadója, a Miniszterelnöki Hivatal Országimázs Központja hogyan jutott név- és lakcímadatukhoz, illetve adataikat jogszerûen használta-e fel. Többen arra is választ vártak, hogy miképpen kerülhetik el a kiadvány jövõbeli névre szóló postázását. Egyesek azt kifogásolták, hogy a magazin postázásáról úgy mondhatnak le, ha — nevük és címük feltüntetésével — nyílt levelezõlapon, egy ismeretlen postafiókra *„lemondó nyilatkozat”-ot* küldenek.

II. Az adatvédelmi biztos jogi álláspontja

A beadványok alapján az adatvédelmi biztos vizsgálatot folytatott annak megállapítására, hogy az Országjáró postázásában közremûködõ szervezetek — a személyes adatok kezelése során — a hatályos jogszabályok elõírásainak megfelelõen végezték-e tevékenységüket. A vizsgálat megállapításait ajánlásban rögzítette.

A vizsgált ügyben egyrészt három és fél millió polgár név- és lakcímadatának, másrészt néhány száz polgár — a magazin jövõbeli postázását lemondó szándékát jelzõ — adatának gyûjtésére, tárolására, továbbítására, feldolgozására és törlésére került sor. A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) értelmezõ rendelkezése szerint a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (a továbbiakban: Központi Hivatal) és az Országimázs Központ adatkezelõként, míg a Posta adatfeldolgozóként vett részt az Országjáró — polgárok meghatározott köréhez történõ — eljuttatásában.

Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) elõírásai feljogosítják a Központi Hivatalt arra, hogy jogi személy kérelmére — jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében — a törvényben meghatározott feltételekkel és korlátok között, a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén név- és lakcímadatokat szolgáltasson. A Miniszterelnöki Hivatal, illetve annak szervezeti egységeként mûködõ Országimázs Központ számára viszont sem a — nyilvántartási szervezethez benyújtott — kérelemben hivatkozott, sem más jogszabály nem ír elõ olyan feladatot, például tájékoztatási tevékenységet, amelyhez magyar állampolgárok adatait tartalmazó adatbázisra van szükség.

A biztos úgy ítélte meg, hogy a vonatkozó törvényi elõírások alapján a Központi Hivatalnak a kérelem teljesítését meg kellett volna tagadnia. Elsõsorban azért, mert a kérelemben megjelölt cél a kérelmezõ jogát, illetve jogos érdekét nem érinti, illetve az adattal érintett polgár személyiségi jogát sérti. A kérelemben nem jelöltek meg olyan jogalapot, amely bizonyítja azt a — felhasználási célnak alapot adó — kapcsolatot, amely az Országimázs Központ és az érintett polgárok között fennáll, vagy fennállt. A kérelem teljesítését azért is meg kellett volna tagadni, mert az Országimázs Központnak nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy polgárok név- és lakcímadatait kezelje. A kérelemben hivatkozott, a magyar állampolgárok millióit érintõ *„tájékoztatási tevékenység”-gel* összefüggésben személyes adatok kezelésére törvény egyetlen állami szervezetnek sem ad konkrét felhatalmazást.

Az Avtv. szabályai szerint személyes adat csak akkor kezelhetõ, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elõírja. Az Nytv.-ben pedig meghatározott adatfajtára és adatkezelõre együttesen kell megállapítani a személyes adatok kezelésének lehetõségét. További fontos követelmény, hogy csak olyan személyes adatot lehet törvényben meghatározott célból — a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig — kezelni, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas.

III. Az adatvédelmi biztos ajánlása

2001. június 26-án kézbesítették a belügyminiszternek, a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ miniszternek, valamint a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal vezetõjének az adatvédelmi biztos ajánlását:

„Figyelemmel arra, hogy a Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázásával összefüggõ adatkezelések során sérült a polgárok személyes adatának védelméhez fûzõdõ joga, a további és jövõbeli jogsértések elkerülése érdekében az alábbi ajánlást teszem:

1. *Felszólítom a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal vezetõjét, hogy a szervezet rendeltetésszerû mûködésével biztosítsa az alkotmányos alapjogok védelmét. Az adatszolgáltatási kérelmek elbírálásakor körültekintõen járjanak el, vegyék figyelembe, hogy — a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén is — állami szerveknek csak olyan feladat ellátásához adható ki személyes adat, amely jogszabályban pontosan meg van határozva, de akkor is csak abban az esetben, ha az igényelt adatok kezelésére a kérelmezõ szervezetet — adatfajtákat és az adatkezelõt is nevesítõ — törvény jogosítja fel.*
2. *Felkérem a belügyminisztert és a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ minisztert, hogy:*
   — *a Millenniumi Országjáró postázásával összefüggõ jogellenes adatkezelésekkel kapcsolatban folytassanak vizsgálatot a fegyelmi vagy egyéb felelõsség megállapítására;*
   — *gondoskodjanak a lemondó nyilatkozatok, illetve az azokról készült adatállományok megsemmisítésérõl.*
3. *Felkérem a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ minisztert, hogy a jövõben a közérdekû információk terjesztésére olyan megoldást válasszon, amely garantálja a személyes adatok védelméhez fûzõdõ alkotmányos alapjog maradéktalan érvényesülését. A jelenlegi jogi szabályozás szerint állami szervek tájékoztató anyagokat névre*

szólóan azoknak küldhetnek, akik azt — nevük és lakcímük megadásával — kérik. Ugyanakkor a név- és lakcím nélküli terjesztés az információs önrendelkezési jogot nem sérti.

4. *Felhívom az állampolgárok figyelmét arra, hogy — személyesen vagy meghatalmazott képviselõjük útján, továbbá ajánlott levélben a lakó- vagy tartózkodási hely szerint illetékes helyi nyilvántartási szervnél (a jegyzõnél), vagy a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalánál elõterjesztett — korlátozó nyilatkozattal jogosultak megtiltani a róluk nyilvántartott adatok kiadását. Ezzel a nyilatkozattal megakadályozható, hogy személyes adataikat kutatás vagy közvetlen üzletszerzés céljából továbbítsák, illetve törvényben fel nem jogosított szervek és személyek felhasználhassák.”*

IV. A megszólított szervek válaszai

Az adatvédelmi biztos ajánlására, illetve az ajánlás azon pontjaira, amelyekben az adatkezelõk vagy felügyeleti szerveik intézkedés megtételére lettek felszólítva, illetve felkérve, az érintettek az alábbiak szerint reagáltak:

1. A BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal vezetõje — július 16-án kelt és kézbesített — levelében leszögezte, hogy *„a Központi Hivatal az adatigénylés elbírálása, illetõleg az adatszolgáltatás biztosítása során a hatályos jogszabályokat megtartotta, az adatok átadásával a polgárok alkotmányos alapjogát nem sértette.”*

E véleményét azzal támasztotta alá, hogy:

— az Nytv. 19. § (1) bekezdés *a)* pontja értelmében *„a polgár név- és lakcímadatát bármely [...] jogi személy [...] jogosult igényelni — a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása mellett — jogának, vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében”;*

— bár a hatályos jogszabályok azt nem határozzák meg teljeskörûen, hogy *„mely eset(ek)ben alapozza meg a kérelmezõ joga, vagy jogos érdeke az adatszolgáltatási kérelmet”, és a „különbözõ szervezetek feladatait, illetõleg jogállását megállapító [...] törvények általában kellõ részletességgel szabályozzák az érintett szervezet adatkezelési jogosultságát”, továbbá „az Nytv. nem definiálja, hogy mely jogok érvényesítése céljából biztosítható adatszolgáltatás”, „azonban, ha valamely [...] jogi személy, [...] jogi helyzetét, jogszabályban megállapított feladatait érinti az adatszolgáltatási igény, a jogos érdek nem vitatható”;*

— az Országimázs Központ *„jogos érdeken alapuló adatszolgáltatási igényét a Miniszterelnöki Hivatalról szóló 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet 5. és 11. §-ában [lásd késõbb] konkrétan megfogalmazott feladatok — álláspontunk szerint — megalapozzák”;*

— az idézett kormányrendelet *„1. §-ában [ld. késõbb] foglaltakra figyelemmel, illetõleg arra, hogy a polgár és az államigazgatás szervezeti rendszerében a miniszterelnök munkaszervezeteként mûködõ Hivatal közötti kapcsolat nem vitatható, a jogos érdek megalapozott”, így igazoltnak tekinthetõ az a tény, illetõleg esemény, amelynek igazolását az Nytv. végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 25. § (1) bekezdése [lásd. késõbb] megköveteli;*

— *„az adatszolgáltatásról szóló engedély kizárólag ezt a jogos érdeket és célhoz kötöttséget rögzítette."*

2. A belügyminiszter — július 31-én kelt és augusztus 1-jén kézbesített — levelében úgy ítélte meg, hogy a *„Miniszterelnöki Hivatal nevében és képviseletében eljáró Országimázs Központ [...] az adatkezelés célját és jogalapját megjelölve jogosan igényelt név- és lakcímadatokat a Központi Hivataltól, aki ez alapján jogosan nyújtotta a kért adatszolgáltatást. Mindezek alapján további vizsgálat elrendelése nem indokolt.”*

Álláspontját — az Nytv. céljának és a nyilvántartásból történõ adatszolgáltatás fõbb elveinek rövid ismertetése után — azzal támasztotta alá, hogy:

— az Nytv. *„20. §-a értelmében a polgár név- és lakcím adatáról — függetlenül attól, hogy élt-e adatai letiltásának jogával — jogi személynek adatszolgáltatás akkor is teljesíthetõ, ha azt a polgárral szemben igazolt kötelezettsége teljesítése érdekében kéri”;*

— a Miniszterelnöki Hivatal polgárokkal szembeni kötelezettségét igazolják az alábbi jogszabályi elõírások:

— a Miniszterelnöki Hivatalról szóló 137/1998. (VIII. 18) Korm. rendelet 5. § *o)* pontja értelmében a Hivatal *„[...] kialakítja és összehangolja a Kormány kommunikációs stratégiáját, ellátja a miniszterelnök munkájával és a Kormány testületi mûködésével kapcsolatos egyéb tájékoztatási tevékenységet, felelõs Magyarország külföldi országképének formálásáért”;*

— e kormányrendelet 11. §-a értelmében a Hivatal a „Miniszterelnökség” költségvetési fejezettel kapcsolatban *„ellátja azokat a feladatokat, amelyeket jogszabályok a fejezetek irányító szervei hatáskörébe utalnak”;*

— a költségvetésrõl szóló *„2000. évi CXXXIII. törvény 1. sz. melléklete a Miniszterelnökség fejezetcím alatt célelõirányzatként jelöli meg az Országépítést és tájékoztatási feladatot.”*

Hivatkozva az adatvédelmi biztos ajánlásának azon kitételére, miszerint az Avtv.-ben foglalt rendelkezésektõl csak törvényben megengedett kivételes esetben lehet eltérni, *„de csak ha azt az adatfajtára és adatkezelõre együttesen lehet megállapítani”* azt írja a belügyminiszter: *„Véleményem szerint jelen esetet épp a törvény adja meg, amikor a 20. § [lásd késõbb] arról rendelkezik, hogy név- és lakcímadatokat jogi személy a polgárral szemben igazolt kötelezettsége teljesítése érdekében igényelhet, ebbe beleértve, hogy természetszerûleg adatkezelõvé is válik.”*

3. A Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ miniszter — július 24-i dátumú, augusztus 29-én megküldött — válaszában kifejtette, hogy *„az ajánlással kapcsolatban foglaltakkal nem értek egyet, álláspontom szerint az adatszolgáltatás és adatkezelés jogszerû volt, az állampolgárok információs önrendelkezési joga nem sérült.”* Álláspontját a következõk szerint rögzítette:

— az adatszolgáltatásra az Nytv. 19. § (1) bekezdés *a)* pontja, illetõleg 20. §-a alapján, a törvény *„17. § (1) bekezdése alapján benyújtott kérelem engedélyezését követõen került sor”;*
— *„a programajánló és kulturális magazinnak az állampolgárokhoz történõ eljuttatása a Miniszterelnöki Hivatal közszolgálati feladata”,* amelyet a Hivatal munkájáról szóló 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet 5. § *o)* pontjában meghatározott feladatok alapozzák meg. *„E feladatkörébe illeszkedik az általános tájékoztatási kötelezettség, amelynek egyik formája a közérdekû és közérdeklõdésre számot tartó adatokat tartalmazó lap eljuttatása az állampolgárokhoz”;*
— az Országjáró postázásával összefüggõ adatkezelést és adatfeldolgozást azért nem jelentették be az adatvédelmi nyilvántartásba, mert *„az adatkezelés a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 30. § g) pontja [lásd késõbb] szerint nem esik bejelentési kötelezettség alá.”*

Az ajánlásban megfogalmazott egyéb kérésekkel kapcsolatban azt jelezte, hogy:

— *„Vétkes kötelezettségszegés hiányában nem látok indokot személyes felelõsség megállapításának elrendelésére.”*
— *„A Miniszterelnöki Hivatalhoz beérkezett lemondó nyilatkozatokat továbbítottuk a BM Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalához.”*

A fentiekben ismertetett elvi álláspontjának rögzítése mellett a miniszter arról adott tájékoztatást, hogy *„a felesleges feszültség elkerülése érdekében a jövõben más formában kívánjuk megoldani az Országjáró Magazin állampolgárokhoz történõ eljuttatását. Nevezetesen: nem fogunk személyes adatokat igényelni, hanem az Nytv. 18. § (3) bekezdésében foglaltak alapján az adatokat törvény alapján kezelõ szerveket kérjük fel az Országjáró Magazin továbbítására.”*

V. Összefoglalás

Az adatvédelmi biztos ajánlását elutasító véleményekben közös elem, hogy egyrészt az Nytv. törvényi felhatalmazást biztosított az adatkezelésre, másrészt az Nytv. alapján az adatkérés és adatszolgáltatás jogszerû, mivel az adatkezelésre a kérelmezõ szervezet *„jogának, vagy jogos érdekének érvényesítése”,* illetõleg *„a polgárral szemben igazolt kötelezettsége teljesítése”* érdekében került sor. [Nytv. 20. § *„(1) A polgárnak a 17. § (2) bekezdésének a) és b) pontjában meghatározott adatairól — függetlenül attól, hogy élt-e adatai letiltásának jogával — [...] jogi személynek [...] adatszolgáltatás akkor teljesíthetõ, [...] ha a kérelmezõ [...]*

b) jogi személy a polgárral szemben igazolt joga érvényesítése vagy kötelezettsége teljesítése érdekében kéri. Ez esetben is csak legfeljebb annyi adat szolgáltatható, amennyi a felhasználás célját még kielégíti.”]

Fontos érvként fogalmazódott meg az is, hogy a Millenniumi Országjáró postázásával kapcsolatos adatkezelések jogszerûségét a Miniszterelnöki Hivatalról szóló kormányrendelet is alátámasztja, mivel az olyan tájékoztatási feladatokat határoz meg a hivatal számára, amelyek egyrészt az adatigényléshez szükséges jogos érdeket megalapozzák, másrészt igazolják azt a kötelezettséget, amelyet a polgárokkal szemben teljesítenie kell a Miniszterelnöki Hivatalnak.

Az ajánlás megállapításai és az ügyben érintett szervezetek véleménye közötti eltérések jogértelmezési kérdéseket vetnek fel. A törvényi elõírásokat érintõ legfontosabb kérdések a következõk:

— elégséges törvényi felhatalmazást nyújt-e az Nytv. ahhoz, hogy polgárok név- és lakcímadatát az ügyben érintett három szervezet kezelje, figyelemmel arra, hogy az Avtv. 1. §-a szerint az információs önrendelkezési

jog csak akkor korlátozható, ha *„azt törvény kifejezetten megengedi”*, és az *„e törvény szerint megengedett kivételt csak meghatározott adatfajtára és adatkezelõre együttesen lehet megállapítani”;*

— miközben az Nytv. 21—24. §-ai tételesen meghatározzák azokat az államigazgatási és igazságszolgáltatási szerveket, amelyek alkotmányon alapuló — e törvényben is említett, és a tevékenységükre vonatkozó törvényekben tételesen megfogalmazott — feladataik ellátása céljából jogosultak adatokat igényelni a nyilvántartásból, megfelel-e a törvényi követelményeknek, hogy a Miniszterelnöki Hivatal — kormányrendeletbõl levezetett — jogos érdeke érvényesítése érdekében az Nytv. általános felhatalmazása alapján igényelje polgárok millióinak adatait;

— létezik-e a polgár és a Miniszterelnöki Hivatal között olyan tény, illetõleg esemény, amelyet a kérelmezõnek a joga vagy jogos érdeke érvényesítéséhez szükséges adat igénylésekor — az Nytv. végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet alapján — *„köteles igazolni, amely bizonyítja azt az adatfelhasználási célnak alapot adó kapcsolatot, amely az érintett polgár és közötte fennáll, vagy fennállt”;*

— megalapozzák-e a Miniszterelnöki Hivatal jogos érdeken alapuló adatszolgáltatási igényét, illetve az Országjáró postázásával kapcsolatos adatkezeléseket a 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet — válaszlevelekben — hivatkozott alábbi elõírásai:

„1. § A Miniszterelnöki Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) a miniszterelnök munkaszervezete, amely a miniszterelnök és a Kormány döntéseinek, valamint a kormányprogram célkitûzéseinek megfelelõen gondoskodik a kormányzati tevékenység stratégiai irányításáról és összhangjának biztosításáról, a döntés-elõkészítésben az összkormányzati érdekek érvényesítésérõl. A Hivatal egyúttal ellátja a Kormány testületi mûködésével kapcsolatos feladatokat.”

„5. § A Hivatal a Kormány mûködésével kapcsolatban [...] o) önálló feladatkörû politikai államtitkár útján kialakítja és összehangolja a Kormány kommunikációs stratégiáját, ellátja a kormányszóvivõi feladatokkal, valamint a miniszterelnök munkájával és a Kormány testületi mûködésével kapcsolatos egyéb tájékoztatási tevékenységet, felelõs Magyarország külföldi országképének formálásáért, az egységes kormányzati kommunikáció érdekében összehangolja a minisztériumok sajtószerveinek tevékenységét, és szakmai-módszertani segítséget nyújt részükre.”

„11. § (1) A Hivatal a „Miniszterelnökség" költségvetési fejezettel kapcsolatban — kivéve a költségvetésrõl szóló törvényben meghatározott címeket — ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket jogszabályok a fejezetek irányító szervei hatáskörébe utalnak.”

— a Miniszterelnöki Hivatal általános tájékoztatási kötelezettsége (például: *„közérdekû és közérdeklõdésre számot tartó adatokat tartalmazó lap eljuttatása az állampolgárokhoz”)* teljesíthetõ-e több millió polgár név- és lakcímadatának felhasználásával, figyelemmel az Avtv. 4. §-ára, miszerint *„a személyes adatok védelméhez fûzõdõ jogot és az érintett személyiségi jogait — ha törvény kivételt nem tesz — az adatkezeléshez fûzõdõ más érdekek, ideértve a közérdekû adatok nyilvánosságát (19. §) is, nem sérthetik”*.

— értelmezhetõ-e az Avtv. 30. § *g)* pontja *(„Nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba azt az adatkezelést, amely [...] g) a sajtótörvény hatálya alá tartozó társaságok és szervek olyan adatait tartalmazza, amelyek kizárólag saját tájékoztatási tevékenységüket szolgálják”)* úgy, hogy e rendelkezés alapján a szóban forgó adatkezeléseket, illetve adatfeldolgozást nem kell bejelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba.

A fenti jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolásának mikéntjétõl függõen adható válasz az Országjáró postázásával összefüggõ két alapvetõ kérdésre:

— történt-e jogellenes adatkezelés, sérült-e a polgárok személyes adatának védelméhez fûzõdõ joga, illetõleg

— a közérdekû adatok nyilvánosságához fûzõdõ jog érvényesülését szolgálta-e a magazin postázása?

Az Alkotmánybíróság — a magyar adatvédelmi jogot megalapozó, és eljárásai során rendszeresen hivatkozott — 15/1991. (IV. 13.) AB határozat indoklásában a Központi Hivatal jogelõdjének tevékenységével összefüggésben a következõket fejtette ki:

„Azonban az objektív feltételek: a szóban elõterjesztett „jogos érdek”, illetve bármiféle szervezet „feladatának ellátása” már maguk sem elégítik ki a személyiségi jogok védelmét, hogyan adhatnának tehát kiindulópontot az állami népességnyilvántartás számára ahhoz, hogy mérlegelje, az adat kiadása vagy felhasználása nem sérti-e az érintett személyiségi jogát. A „feladat” és a „jogos érdek” egyaránt megragadhatatlan, s nem is különböznek egymástól. Például a vállalkozások feladata (és a vállalkozó jogos érdeke) a nyereséges mûködés. Vajon az Állami Népességnyilvántartó Hivatal szabadon dönti el, hogy tízezer meghatározott nemû, életkorú, adott településtípuson élõ, adott végzettségû személy nevének és lakcímének kiadása [...] sérti-e személyiségi jogukat?”

VI. Következtetések, az ügy lezárása

A fentiekbõl kitûnik, hogy olyan esetekben, amikor egy állami szervezet feladatai nincsenek a törvényben konkrétan meghatározva, akkor az általános normákat az egyes állami szervek a maguk érvrendszerében és érdekei szerint, egymástól teljesen eltérõen értelmezhetik.

Az adott ügyben megfogalmazódott ellentétes álláspontokból és az ügyben szereplõk által felhívott jogszabályokból az alábbi két fontos következtetés vonható le:

1. A Millenniumi Országjáró postázásával összefüggõ adatkezelések több vonatkozásban nem feleltek meg a személyes adatok kezelésével kapcsolatos — és az adatvédelmi biztos korábbi joggyakorlatát megalapozó — törvényi elõírásoknak.
2. A közérdekû és közérdeklõdésre számot tartó adatokat tartalmazó lap állampolgárokhoz való eljuttatásához joga van a Miniszterelnöki Hivatalnak, miután az Avtv. is elõírja, hogy az állami feladatot ellátó szerv *„a feladatkörébe tartozó ügyekben [...] köteles elõsegíteni a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását”*. Ezen jog gyakorlásához, illetve kötelezettség teljesítéséhez azonban — amennyiben ezt a polgárok név- és lakcímadatának felhasználásával indokolt megoldani — minden szempontból megfelelõ, pontos törvényi felhatalmazás szükséges.

Mindezek alapján, és figyelemmel a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ miniszter tájékoztatására, miszerint *„a jövõben más formában kívánjuk megoldani az Országjáró Magazin állampolgárokhoz történõ eljuttatását. Nevezetesen: nem fogunk személyes adatokat igényelni, [...]”*, a Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázásával összefüggõ adatkezelésekkel kapcsolatos ügyet — a nyilvánosság részletes tájékoztatásával — lezárom.

Budapest, 2001. szeptember 10.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az állampolgári jogok országgyûlési biztosa

(441/A/2001)

* * *

Tájékoztató
a kép- és hangfelvételt rögzítõ berendezések mûködtetésével összefüggõ eddigi adatvédelmi gyakorlatról

Az Igazságügyi Minisztérium adatvédelmi törvénytervezetében szerepel az az elképzelés, miszerint a nyilvános helyen, az oktatási intézményben és a munkahelyen *„az ott jelen lévõ személyek megfigyelése céljából kép- és hangfelvételt rögzítõ berendezés csak a nyilvánosságnak a megfigyelés tényérõl és a megfigyelõ eszköz elhelyezésének helyérõl történõ egyértelmû tájékoztatása mellett helyezhetõ el.”* A felvételeket 48 órán belül meg kell semmisíteni, kivéve, ha a felvételen bûncselekmény, szabálysértés vagy fegyelmi vétség gyanúja észlelhetõ.

Egyes kereskedelmi televíziókban, illetve néhány újságban e tervezetrõl jelentek meg ismertetések, tudósítások. A megszólaltatott jogászok, szakértõk, oktatással foglalkozó szakemberek többsége úgy vélte, hogy a kép- és hangfelvételek készítése, illetve a felvételek megõrzése mélyen és indokolatlanul sérti az érintettek magánszféráját, és alkotmányossági szempontból is aggályos. *„A tervezetben szereplõ rendelkezések a már amúgy is elterjedt megfigyelõrendszerek által megszerzett adatok és felvételek felhasználását szabályoznák”* — áll a minisztérium témával kapcsolatban kiadott — egy napilapban megjelent — közleményében.

A sajtóvitában többen is hivatkoztak az európai gyakorlatra, sõt európai adatvédelmi szakértõk véleményére, miközben szinte szó sem ejtettek arról, hogy a magyar adatvédelmi biztos 2000. december 20-án — a hazai tapasztalatok összegzésével, és a hatályos jog alapján — ajánlást adott ki. *A megfigyelés, adatgyûjtés céljából üzemeltetett képfelvevõ, -rögzítõ berendezésekkel kapcsolatban.* (Az ajánlás az adatvédelmi biztos 2000. évi beszámolójában megtalálható.)

I.

Az adatvédelmi biztoshoz érkezett beadványok, a szóbeli panaszok arra utaltak, illetve a vizsgálatok azt tárták fel, hogy a képfelvevõ, -rögzítõ berendezések különféle — az érintettek által ismert, vagy feltételezett — céllal mûködnek. Így vannak olyan berendezések, rendszerek, amelyek az üzemeltetõk szándéka szerint:

— a személy- és vagyonvédelmet (például létesítmények külsõ és/vagy belsõ védelmét, õrzését);
— a bûnmegelõzést, a bûnüldözést, a közbiztonság fenntartását (például rendezvények biztosítását);
— egyes munkafolyamatok, eljárási cselekmények ellenõrzését, dokumentálását (például a közlekedési forgalom, vagy tárgyalások, ülések figyelemmel kisérését);
— a munka- és balesetvédelmet (például a mozgólépcsõ forgalmának figyelését);
— a munkafegyelem, a munkaintenzitás ellenõrzését (például egy intézménybe történõ ki- és belépés, munkaközi szünet betartásának ellenõrzését) szolgálják.

A hatályos magyar jogban a képfelvevõ, -rögzítõ berendezések — közterületen, vagy nyilvános helyen történõ — mûködtetésérõl, illetve kép-, filmfelvétel, fénykép, vagy képmás készítésérõl, felhasználásáról kevés szabály rendelkezik; néhány törvény (a Ptk., vagy a magánnyomozók tevékenységérõl szóló 1998. évi IV. törvény) általában, míg mások egy-egy szervezet tevékenységéhez kapcsolódva határoznak meg elõírásokat.

— A Rendõrségrõl szóló törvény — a személyazonosításhoz, a titkos információgyûjtéshez, valamint egyes büntetõeljárási cselekményekhez kapcsolódó eseteken túl — részletesen szabályozva a rendõri intézkedéssel összefüggésben, közterületen, közbiztonsági célból teszi lehetõvé képfelvevõ mûködtetését, képfelvétel (fénykép) készítését, felhasználását.
— A közterület-felügyeletrõl szóló törvény is lehetõvé teszi, hogy az intézkedéssel érintett személyrõl, körülményrõl kép- és hangfelvétel készüljön.
— A sportról szóló törvény alapján a sportrendezvény szervezõinek kötelessége, hogy — a résztvevõk személyi és vagyonbiztonsága érdekében — a külön jogszabályban meghatározott sportrendezvény ideje alatt annak helyszínét kamerával megfigyelje, és a kamerával vagy más úton rögzített felvételeket — szabálysértési vagy büntetõeljárás lefolytatásának megkönnyítése céljából — harminc napig tárolja.

II.

A képfelvevõ, -rögzítõ berendezések mûködtetésével összefüggõ több kérdésben már az ajánlást megelõzõ években is állást foglalt az adatvédelmi biztos. Például:

— A Magyar Igazság és Élet Pártja 1995. október 22-i rendezvényén — a rendõrség biztosítási tevékenységével összefüggésben — videokamerákkal készített felvételek megsemmisítését kezdeményezte.
— A rendõrség által közterületen — közbiztonsági célból — mûködtetett, megfigyelõ feladatot ellátó videókamera-rendszerekkel kapcsolatban egyebek mellett arra hívta fel a figyelmet, hogy a kamerákat az állampolgárok számára nyilvánvalóan észlelhetõ módon helyezhetõk el, a felszerelt kamerák elhelyezésérõl, mûködtetésérõl tájékoztatni kell a lakosságot, és a kamerák által közvetített képet rögzíteni csak olyan eseménnyel összefüggésben szabad, amelyre törvény felhatalmazást ad. (Az ajánlásra is figyelemmel a rendõrségi törvény vonatkozó szabályai — 1999. szeptember 1-jétõl — módosultak.)
— A munkahelyi, vagyonvédelmi célú *„kamerázások”* kapcsán a véleménye az volt, hogy a videokamera-rendszer személyes adatok felvételét és tárolását is jelentheti, a kamerák felállításáról feltétlenül szükséges elõzetesen tájékoztatni a dolgozókat.

Személyiségi jogot, illetve az adatvédelmi elveket sértõnek találta azokat az elképzeléseket, illetve gyakorlatokat, amelyek — egy-egy beadvány, vagy konzultációs kérdés kapcsán — arra utaltak, hogy:

— egy bevásárlóközpont toalettjeinek elõterében, illetve egy munkahely öltözõiben kívántak videokamerákat elhelyezni;
— egyesek a házukra szerelt kamerával figyelték a szomszédjuk kertjét, házát, illetve az utcán elhaladókat;
— az ügyfelek tudta és hozzájárulása nélkül készítenek fényképfelvételeket a pénzkiadó automaták;
— egy bolti lopássorozat felderítésére felkért magánnyomozó rejtett kamerákat kívánt felszerelni.

Az ajánlás megjelenése óta, azaz ebben az évben is volt néhány ügy, amelyben a kamerázás volt a téma. Például:

— egy megyei rendõrfõkapitány az után érdeklõdött, hogy jogszerûnek tekinthetõ, ha *„civil”* gépjármûvekbõl (tulajdonképpen rejtetten) készítenek videofelvételeket a vezetés közben mobiltelefont használó, illetve biztonsági öv nélkül gépjármûvet vezetõkrõl;

— kérdésként fogalmazódott meg, hogy a hatályos jogszabályok alapján lehetõség van-e arra, hogy a parkolóházba érkezõ gépjármûveket videokamerával figyeljék;
— a napokban véleményeztük az országos rendõrfõkapitány intézkedéstervezetét, amelynek célja, hogy a közterületi kamerákat valamennyi rendõri szervezetnél egységes elvek alapján — az adatvédelmi, illetve a rendõrségi törvényben megfogalmazott követelményeknek megfelelõen — mûködtessék.

III.

„Szektorális törvényi elõírás hiányában a képfelvevõ, -rögzítõ berendezések mûködtetésének, illetve a kép- és filmfelvételek, fényképek, képmások felhasználásának jogszerûségét a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) alapján lehet megítélni. E törvény elõírásai alapján lehet elbírálni a magánterületen (például az egyes munkahelyeken, a lakókörnyezetben) felszerelt hasonló berendezések mûködtetésének jogszerûségét is.” — szögezte le az adatvédelmi biztos ajánlásában.

— A törvényi meghatározások alapján egyértelmû, hogy a képfelvevõ, -rögzítõ berendezések által felvett és tárolt felvételek — amennyiben azon a személyek felismerhetõk, azonosíthatók — személyes adatokat tartalmaznak, ezért az ilyen berendezések mûködtetése adatkezelésnek minõsül.

— Az Avtv.-re is figyelemmel külön kell választani a csak megfigyelési céllal, a képek rögzítése nélkül mûködõ berendezéseket, rendszereket, valamint a felvételek rögzítését, és megõrzését (dokumentálását) is biztosító megoldásokat.

1. A rögzítést nem végzõ berendezések elhelyezése, és a közvetített kép közvetlen megfigyelése hasonlít a megfigyelést végzõ személy (például a rendõr, a biztonsági õr, a munkahelyi vezetõ stb.) helyszíni jelenlétéhez, bár bizonyos fokig el is tér attól. A személyes jelenlétet helyettesítõ technikai megfigyelés, azaz a képek megismerése az Avtv. szerint nem minõsül adatkezelésnek, személyiségi jogi, illetve adatvédelmi szempontból nem kifogásolhatók.
2. A felvételek rögzítése az elõbbiekhez képest adatvédelmi problémákat vet fel, hiszen a megfigyelt eseményeket, és ezzel egyes személyek adott helyen való jelenlétét, magatartását, tevékenységét — azonosítható és késõbbiekben visszakereshetõ módon — rögzítik, tárolják. Személyes adatokat is tartalmazó felvételek rögzítése és meghatározott ideig történõ tárolása azonban csak az Avtv.-ben szabályozott esetekben és módon jogszerû.
3. Az elõzõ két módszert ötvözi a rendõrségi törvény szabályozása alapján a közterületen, közbiztonsági célból elhelyezett képfelvevõk mûködtetése. Az adatvédelmi biztos 1996-os ajánlásában jogszerûnek azt a megoldást találta, amelynek lényege, hogy a közterületeken — az állampolgárok tudtával és általuk észlelhetõ módon — mûködtetett képfelvevõ berendezések képeit a rendõrök folyamatosan figyelik, és a felvételeket csak akkor rögzítik, ha rendõri intézkedés, vagy arra okot adó esemény történik a megfigyelt területen.
4. Létezik továbbá olyan (törvényi felhatalmazást, vagy az érintettek hozzájárulását igénylõ) megoldás is, amikor a képfelvevõk által közvetített képeket — közvetlen megfigyelés nélkül — ugyan rögzítik, de a felvételek megtekintésére, felhasználására csak abban az esetben kerül sor, ha a megfigyelés célját érintõ esemény (például egy bûncselekmény) történik.

— Az üzleti vagy a biztonsági érdekek igen erõsek lehetnek, azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy ezen érdekek érvényesítése a képfelvevõ, -rögzítõ berendezések használata során egy alkotmány által biztosított emberi jog sérelmével valósul meg. Az érintettek személyes adatainak védelméhez való jogait sértõ felvétel készítését ezért — törvényi felhatalmazás hiányában — ilyen érdekek önmagukban nem indokolják.

Ajánlásában (2000. december 20.) az adatvédelmi biztos arra hívta fel a megfigyelésre, adatgyûjtésre irányuló képfelvevõ, rögzítõ berendezéseket üzemeltetõ személyek és szervezetek figyelmét hogy:

— a személyiségi jogok sérelmét jelenti, ha — törvényi felhatalmazás nélkül — rejtetten mûködtetnek ilyen berendezéseket;
— törvény eltérõ rendelkezésének, illetve az érintettek hozzájárulásának hiányában közterületen, közintézményben (hivatali idõben), nyilvános magánterületen (a hivatalos nyitva tartás ideje alatt) csak megfigyelést végzõ berendezések üzemeltethetõk; a megfigyelés tényérõl és módjáról tájékoztatni kell az érintetteket;
— nyilvános és nem nyilvános magánterületen csak abban az esetben rögzíthetõk a berendezések által közvetített, személyazonosításra alkalmas képek, ha — a rögzítés céljának, módjának, a felvételek tárolási idejének és

helyének, valamint az adatkezelõ szervezet ismeretében — az érintettek egyértelmûen hozzájárultak, illetve hozzájárulhatnak személyes adataik kezeléséhez;

— amennyiben — törvényi felhatalmazás hiányában — olyan közterületen vagy nyilvános magánterületen történik képrögzítéses megfigyelés, amelyet a személyes adataik kezeléséhez hozzájárulni nem szándékozók is kénytelenek felkeresni, vagy ott megjelenni, akkor lehetõvé kell tenni, hogy az érintettek kérésére a rájuk vonatkozó felvételeket soron kívül töröljék;

— magánterületen — elsõsorban biztonsági, vagyonvédelmi célból — a felvételek rögzíthetõk, ha ott a felvétel készítésének idején a kamerát üzemeltetõ személyen, vagy megbízottjain kívül más jogszerûen nem tartózkodhat;

— a rögzített képek tárolási idejét (a törlési határidõt) úgy kell megválasztani, hogy a felvételek megõrzésére csak addig kerüljön sor, ameddig arra a — berendezést mûködtetõ szervezet által — meghatározott cél megvalósulásához feltétlenül szükség van; az érintettek jogainak érvényesítése érdekében — kifejezett kérésükre — az adatkezelés eredeti céljához szükségesnél hosszabb törlési határidõ is megállapítható;

— az érintettek jogainak érvényesítése érdekében lehetõvé kell tenni, hogy — a korábbi hozzájárulására tekintet nélkül — bárki kérhesse a személyével összefüggõ felvételek törlését;

— a felvételek felhasználására (ideértve a más szervek, vagy személyek részére történõ továbbítást, nyilvánosságra hozatalt) csak törvényben meghatározott esetekben, vagy az érintettek hozzájárulása esetén van lehetõség;

— a felvételeket készítõ rendszerek üzemeltetését (mint adatkezelést) az Avtv. 28. §-a alapján be kell jelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba. A munkaviszonyban, ügyfélkapcsolatban állók képi úton rögzített személyes adatainak kezelését — mivel azok túlterjednek az adott jogviszonnyal összefüggésben törvényesen kezelhetõ adatok körén (Avtv. 30. §), illetõleg a berendezéseket általában nem a munkáltatók, szolgáltatók kezelik — ugyancsak be kell jelenteni.

IV.

Összefoglalás

A személyek képmáshoz és hangfelvételhez fûzõdõ jogának törvényi védelme ma már többszintû, párhuzamos és differenciált jogvédelmet jelent.

1. A legáltalánosabb, keretjellegû védelmet a polgári törvénykönyv nyújtja. Eszerint:
   „80. § (1) A személyhez fûzõdõ jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés.
   (2) Képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához — a nyilvános közszereplés kivételével — az érintett személy hozzájárulása szükséges.
   (3) Az eltûnt, valamint a súlyos bûncselekmény miatt büntetõ eljárás alatt álló személyrõl készült képmást (hangfelvételt) nyomós közérdekbõl vagy méltánylást érdemlõ magánérdekbõl a hatóság engedélyével szabad felhasználni.”
2. Ha a képmást és a hangfelvételt adatként is kezelni kívánják (gyûjteni, felvenni, tárolni, feldolgozni, hasznosítani — továbbítani, nyilvánosságra hozni — és törölni) az Avtv. nyújt általános védelmet.
3. A legnagyobb és legfontosabb adatkezelõk speciális jogosultságait a rájuk vonatkozó *„szektorális”* külön törvények tartalmazzák.

Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az álló- és mozgókép-, valamint hangrögzítési és felhasználási technikák fejlõdése, változása olyan gyors ütemû, hogy ezeket a jogi szabályozás és a jogalkalmazási gyakorlat is csak bizonyos fáziskéséssel képes követni.

Éppen az ilyen — jogi szabályozás *„alatti”* és jogon kívüli — esetekben felértékelõdnek és alkalmazandók a legáltalánosabb emberi magatartási szabályok, a szokások, az illemszabályok, az erkölcsi normák, valamint az ezeket tartalmilag magukba foglaló, az évezredes civilizációs fejlõdés eredményeként kikristályosodott jogi alapelvek, különösen az ésszerûség elve, a jóhiszemûség, a tisztesség és a rendeltetésszerû joggyakorlás követelménye, a joggal való visszaélés tilalma, stb. Ezen alapelvek alkalmazása kizár mindenféle — joghézagra, a konkrét jogszabály hiányára — hivatkozó, mások alanyi jogait vagy törvényes érdekeit sértõ gyakorlatot.

Ennek ellenére nem mellõzhetõ — sõt a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye kifejezetten megkívánja — a lényeges vagy tömegeket érintõ esetekben (ld. munkahelyek, iskolák) a konkrét magatartásra vonatkozó részletes szabályozást.

Budapest, 2001. szeptember 6.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az állampolgári jogok országgyûlési biztosa

(636/H/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a gépjármûvek videokamerával történõ ellenõrzése úgy jogszerû, hogy azon más személyek — személyazonosításra alkalmas módon — nem szerepelnek]

Dr. Bene László r. dandártábornok úrnak
rendõrfõkapitány
Vas Megyei Rendõr-fõkapitányság
Szombathely

Tisztelt Fõkapitány Úr!

A gépjármûvek videokamerával történõ ellenõrzésének jogszerûségével kapcsolatban küldött levelére válaszolva mindenekelõtt azt kell leszögeznem, hogy — az adatvédelmi törvény elõírásaira figyelemmel — csak a személyes adatok kezelésével összefüggõen foglalhatok állást.

Az elmúlt években a rendõrség videokamerázásával összefüggésben — hozzám érkezett beadványok kapcsán — már többször állást foglaltam. A Rendõrségrõl szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.), és a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) alapján az esetek jelentõs részében (általában a közterületen üzemeltett berendezésekkel összefüggésben) kifogásoltam a képfelvételek készítésének módját, vagy a felvételek tárolását, illetve a tárolás idejét. Néhány esetben (például egyes rendezvények rendõri biztosításával összefüggõ felvételkészítések esetében) ugyanakkor arról értesítettem a panaszosokat, hogy a képfelvételek készítése és felhasználása jogszerû volt.

A közterületen, közbiztonsági célból elhelyezett képfelvevõkkel összefüggésben 1999. szeptember 1-jétõl egy fontos kérdés rendezetté vált, hiszen a rendõrségi törvénybe — az 1996-ban kiadott ajánlásom alapján — olyan módosítás került, amely egyértelmûvé tette: ilyen esetekben a polgárok tudta nélkül, rejtetten nem lehet kamerákat mûködtetni. Az Rtv. 42. §-a tehát úgy értelmezhetõ, hogy ezekben az esetekben a kamerák nem használhatók különleges megfigyelési eszközként, hanem csak a rendõri jelenlét helyettesítõjeként mûködhetnek, a rendõri intézkedés, illetve a büntetõ- és/vagy szabálysértési eljárást megalapozó események dokumentálását szolgálhatják.

Azt is jeleznem kell, hogy a felvételek készítése és tárolása kérdésében a mai napig is vitáim vannak egyes minisztériumi és rendõrségi vezetõkkel. Véleményem szerint ugyanis az Rtv. hivatkozott szakaszában meghatározott — maximum hat hónapos — *„selejtezési idõ”* csak a jogszerûen (tehát *„a rendõri intézkedéssel összefüggésben az intézkedéssel érintett személyrõl, a környezetrõl, illetõleg a rendõri intézkedés szempontjából lényeges körülményrõl”)* készített kép- és hangfelvételekre vonatkozik, így például a közterületi kamerázásra csak abban az esetben, ha rendõri intézkedésre (például igazoltatásra, elfogásra stb.) került sor. Készletezõ jelleggel — késõbb meghatározandó cél érdekében — nem lehet polgárok adatait (kép- és hangfelvételét) tárolni, ezért nem tekinthetõ jogszerûnek, ha a közterületi kamerák képeit folyamatosan rögzítik, és a felvételeket hetekig, hónapokig tárolják.

A Vas Megyei Rendõr-fõkapitányság által alkalmazott módszert adatvédelmi szempontból — figyelemmel a vonatkozó jogszabályokra és a fentiekben ismertetett korábbi állásfoglalásaimra — úgy ítélem meg, hogy az adott esetekben:

— rendõri intézkedéssel összefüggõ adatkezelésekre (adatok felvételére, tárolására, felhasználására, törlésére) kerül sor;
— a rendõri intézkedés szempontjából lényeges körülmény (például, hogy az utas nem használja a biztonsági övet) rögzítése során olyan személyekrõl is készül felvétel, akiknek személyes adatait (képmását, továbbá azt hogy mikor, kivel és hol volt) a rendõrség jogszerûen nem tárolhatja;

— az adatfelvétel rejtetten történik, azaz arról az érintettek nem, a gépjármû üzemben tartója pedig csak szabálysértési eljárás indulása esetén szerez tudomást.

Az Ön által ismertetett módszerrel összefüggésben — és utalva levelének azon részére is, amelyben jelzi, hogy a más szabálysértések bizonyítására a fényképezést évek óta alkalmazzák — arról is szólnom kell, hogy a jelenleg hatályos jogszabályok alapján a gépjármû üzembentartója (tulajdonosa) jogszerûen csak akkor nyilatkozhat a rendõrség felszólítására arról, hogy a szabálysértés elkövetésének idõpontjában ki vezette a gépjármûvet, ha a jármûvet ténylegesen vezetõ személy elõzetesen hozzájárult személyes adatai továbbításához. Mivel annak a ténynek a közlése, hogy a gépjármûvet egy adott idõszakban ki vezette tartalmilag tanúvallomásnak tekinthetõ, ezért — az üzembentartó (tulajdonos) nyilatkozatára építõ szabálysértési eljárás során — figyelembe kell venni azt a törvényekben megfogalmazott jogelvet is, amely szerint senki sem kötelezhetõ arra, hogy magát vagy hozzátartozóját bûncselekmény vagy szabálysértés elkövetésével vádolja. E véleményemet az 1999. év januárban kiadott — a 48/1997. (VIII. 26.) BM rendelettel összefüggõ adatkezelésekrõl szóló — ajánlásomban fogalmaztam meg.

Összegezve úgy vélem, hogy — az érintettek számára nyilvánvalóvá tett — rendõri intézkedéssel összefüggésben az intézkedéssel érintett személyrõl, a környezetrõl, illetõleg a rendõri intézkedés szempontjából lényeges körülményrõl képfelvételek készíthetõk úgy, hogy azon más személyek — személyazonosításra alkalmas módon — nem szerepelhetnek, és a szabálysértési eljárás befejezését követõen, a lehetõ legrövidebb idõn belül a felvételeket meg kell semmisíteni.

Budapest, 2001. január 28.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(56/K/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a személyes adatokat törölni kell, ha az adatkezelés célja megszûnt]

[…]
Budapest

Tisztelt Igazgató Asszony!

Beadványát, melyben állásfoglalásomat kéri egy személyes adatokat tartalmazó adatbázis megszüntetésével kapcsolatban, megvizsgáltam.

Az üggyel kapcsolatos álláspontom a következõ:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 14. § (2) bekezdés *c)* pontja alapján a személyes adatokat törölni kell, ha az adatkezelés célja megszûnt. A törlés az Avtv. szerint az adatok felismerhetetlenné tételét jelenti oly módon, hogy helyreállításuk nem lehetséges.

Vagyis a törlés nem jelenti feltétlenül a teljes adatállomány megsemmisítését. Az adatállomány egyes részeinek megtartásával is eleget lehet tenni a törlési kötelezettségnek, a megmaradó adatok azonban nem lehetnek kapcsolatba hozhatók természetes személyekkel (pl. összesített, statisztikai adatok). A törlésrõl célszerû jegyzõkönyvet felvenni, hogy késõbb azt bizonyítani lehessen. A jegyzõkönyvnek ebben az esetben a törölt adatkezelés célját és jogalapját, a kezelt adatok fajtáját, a törlés idejét, módját, indokait kell tartalmaznia, valamint a törlést végzõ személyek adatait.

Az Avtv. 15. §-a alapján a törlésrõl értesíteni kell az érintettet, és mindazon személyeket, akiknek az adatokat korábban továbbították. Az értesítés mellõzhetõ, ha ez az adatkezelés céljára tekintettel az érintett jogos érdekét nem sérti.

Adatvédelmi kérdésekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2001. február 6.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(72/K/2001)

[Állásfoglalás: a munkáltatónak az oktatási intézmény nem továbbíthatja a hallgatóra vonatkozó adatokat]

Dr. Bihari Károly
hivatalvezetõ
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Földhivatal
Nyíregyháza

Tisztelt Hivatalvezetõ Úr!

Beadványát, melyben állásfoglalásomat kéri arról, hogy a Földhivatalban dolgozó köztisztviselõ tanulmányairól a Debreceni Egyetem Wargha István Pedagógiai Fõiskolai Kara köteles-e Önnek adatokat szolgáltatni, megvizsgáltam.

Az üggyel kapcsolatos álláspontom a következõ:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szerint személyes adat akkor kezelhetõ, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény — vagy törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben önkormányzati rendelet — elrendeli. A felsõoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (Ftv.) 2. számú melléklete határozza meg a hallgatók felsõoktatási intézményekben kezelt adatait. Az Ftv. 117. §-a szerint ezek az adatok csak jogszabály felhatalmazása alapján, vagy az érintett hozzájárulásával továbbíthatók harmadik személyek részére.

A munka törvénykönyvérõl szóló 1992. évi XXII. törvény (Mt.) 115. §-a határozza meg a tanulmányok végzéséhez szükséges szabadidõ mértékét, melyet a munkáltató köteles a munkavállalónak biztosítani. Az Mt. szerint a munkáltató a szabadidõ mértékét az oktatási intézmény által kibocsátott, a kötelezõ iskolai foglalkozás és szakmai gyakorlat idõtartamáról szóló igazolásnak megfelelõen állapítja meg. Az igazolást azonban ebben az esetben sem a munkáltatónak továbbítja az oktatási intézmény, hanem azt a vele hallgatói (tanulói) jogviszonyban levõ munkavállalónak.

A munkáltatónak az oktatási intézmény nem továbbíthatja a hallgatóra vonatkozó adatokat, tehát az egyetem fõiskolai karának fõigazgatói hivatalvezetõje helyesen járt el.

A távollét igazolására sem az Mt., sem a köztisztviselõk jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény nem tartalmaz részletes szabályokat. Tekintettel azonban arra, hogy a távollétre való jogosultságot a munkavállalónak megfelelõen igazolnia kell, továbbá az adatkezelés célja megalapozott, a távollét utólagos igazolására a munkavállalót kötelezni lehet. Ennek oly módon köteles eleget tenni, hogy a távollét jogalapja és jogos idõtartama a munkáltató számára egyértelmûen igazolható legyen. A szükséges adatokon túl (vizsgák, konzultációk idõpontja) további adatszolgáltatásra a munkavállaló nem kötelezhetõ.

Budapest, 2001. február 6.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(70/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: internet-felhasználók adatainak biztonságáért a szolgáltató a felelõs]

[...] úrnak
Budapest

Tisztelt [...]!

Beadványát, melyben azt sérelmezi, hogy a MATÁVnet Rt. által januárban végzett felmérés során egyes internet-felhasználók adatai (e-mail cím, kitöltött kérdõív) más felhasználókhoz eljutottak, kivizsgáltam.

A vizsgálat eredményérõl az alábbiakban tájékoztatom:

Megkerestem Dina Istvánt, a MATÁVnet Rt. informatikai igazgatóját. Megkeresésemre Drajkó László, a társaság vezérigazgatója az alábbiakat válaszolta:

25 000 felhasználónak küldtek olyan e-mailt, mely felhívta figyelmüket a kérdõívre, és megadja az azt tartalmazó web-oldal címét. A web-oldalon szerepelt a válaszadás önkéntességére való felhívás, valamint a visszaküldés módja.

A kérdõív kitöltése és visszaküldése során az egyik felhasználó nem megfelelõen küldte vissza a kitöltött kérdõívet, hanem beemelte azt az eredeti, felkérõ levél végére, majd ezt visszaküldte. Ezt követõen — a rendszer nem megfelelõ

mûködése következtében — indult el az a folyamat, melynek során a kitöltött kérdõívek, valamint az egyes érintettek személyes adatai több vétlen felhasználóhoz eljutottak. A vezérigazgató úr szerint *„a jelenség oka technikai probléma és emberi közremûködés eredménye”*.

A hiba elhárítására annak észlelése után haladéktalanul megtették a szükséges intézkedéseket, ennek folytán mintegy 280 000 tévesen elküldött levelet sikerült megsemmisíteni, mielõtt azokat *„illetéktelen”* felhasználók elolvashatták volna.

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény alapján személyes adat akkor kezelhetõ, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény — vagy törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben önkormányzati rendelet — elrendeli. A MATÁVnet Rt. jogszerûen kezeli ügyfelei adatait, azokat fogyasztói szokásokra vonatkozó felmérésekre felhasználhatja.

A társaság által végzett felmérés a kutatás és közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (Kkt.) alapján piackutatásnak minõsül. A piackutatást végzõ szerv (jelen esetben a MATÁVnet Rt.) kapcsolatfelvétel céljából felhasználhatja korábbi ügyfelei adatait, be kell azonban tartania a Kkt. adatvédelmi és adatbiztonsági szabályait.

A Kkt. 5. § (1) bekezdése alapján a kapcsolatfelvétellel egyidejûleg tájékoztatni kell az érintetteket az adatkezelés körülményeirõl (pl. adatkezelõ megnevezése, adatfelhasználás célja, módja, idõtartama stb.); ez a tájékoztatás nem szerepelt sem az érintetteknek elküldött e-mailben, sem a kérdõívet tartalmazó web-oldalon. A Kkt. 12. § (1) bekezdése alapján kutatási adatkezelési tervet kellett volna készíteni, mely tartalmazza a kutatási jogosultságot, a kutatás célját, a kezelendõ személyes adatok körét és azok forrását, az adatkezelés folyamatát, az érintett jogai gyakorlati érvényesíthetõségének biztosítékait, valamint az adatvédelmet biztosító technikai és szervezési intézkedéseket. A társaság által megküldött *„feladatterv”* ezeknek a követelményeknek nem felel meg. Ezen felül az érintettek személyes adatait (jelen esetben az e-mail cím) valamint a felmérés adatait (kitöltött kérdõív) a visszaküldés után haladéktalanul el kell különíteni úgy, hogy a kapcsolat késõbb ne legyen helyreállítható. A vezérigazgató úr levelébõl nem derül ki az, hogy ennek a követelménynek eleget tettek-e.

A fentieken túlmenõen mind a Kkt., mind az Avtv. alapján meg kellett volna tenni az adatbiztonság követelményének érvényesüléséhez szükséges technikai és szervezési intézkedéseket. A vezérigazgató úr levelébõl — *„Jelen esetben ez a funkció nem az elvárásoknak megfelelõen mûködött”* — az derül ki, hogy az adatbiztonság követelményének betartásával az eset elkerülhetõ lett volna.

A vezérigazgató figyelmét felhívtam arra, hogy a jövõben ügyeljenek az adatbiztonság követelményeinek, valamint a piackutatásra vonatkozó szabályok betartására.

Adatvédelmi kérdésekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2001. február 23.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(54/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: büntetõ eljárások során az érintettek személyes adatainak feltüntetése nem jogszerû a határozatokon „a határozatot kapják” rovatban]

[...] Asszonynak
Baja

Tisztelt Asszonyom!

2001. január 12-én kelt beadványát, amelyben azt sérelmezte, hogy a Városi Rendõrkapitányság figyelmen kívül hagyta azon kérését, hogy személyes adatait a büntetõeljárás szerint zártan kezeljék, megvizsgáltam.

Megállapításaimról az alábbiakban tájékoztatom:

Dr. Gyurosovics József kapitányságvezetõ úr megkeresésemre írt válaszában arról tájékoztatott, hogy a sértettek közül egyedül [...] kérte adatainak zártan történõ kezelését, és kérésének úgy tettek eleget, hogy adatait nem vették jegyzõkönyvbe, hanem azokat zárt borítékban csatolták az iratokhoz. Állítása szerint a többi sértett nem kérte az adatok zárt kezelését, ennek ellenére a kapitányságvezetõ úr úgy döntött, hogy a nyomozást felfüggesztõ határozatnak

a gyanúsított részére megküldendõ példányán nem tüntetik fel a természetes személy sértettek személyes adatait, így azon sértettként csupán a [...] szerepelt. A rendelkezésemre álló vizsgálati eszközökkel nem tudom megállapítani, hogy [...] kívül más sértett valóban kérte-e az adatok zárt kezelését.

A birtokomban lévõ, a nyomozást felfüggesztõ határozaton valamennyi sértett, így [...] neve és lakcíme is feltüntetésre került, annak ellenére, hogy adatait zárt borítékban csatolták az iratokhoz. Az adatok zárt kezelése azonban értelmetlenné válik, ha azokat különbözõ, az eljárásban részt vevõ személyek részére megküldött iratokon is feltüntetik.

Mindezeken túlmenõen megállapítható az, hogy személyes adataik védelméhez való joguk sérelmet szenvedhetett a kapitányság eljárása következtében, az alábbiak szerint:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 8. § (1) bekezdése szerint személyes adat akkor továbbítható, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt megengedi, és ha az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek. Adattovábbításnak kell tekinteni azt, ha az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetõvé teszik [Avtv. 2. § 5. pont]. A büntetõeljárásról szóló 1973. évi I. törvénynek az adatkezelés jogalapjául a kapitányságvezetõ úr által megjelölt 138. § (2) bekezdése és a 140. § (2) bekezdése csupán azt határozza meg, hogy mely személyeknek kell a határozatot megküldeni, arra nézve nem ad felhatalmazást, hogy e személyek nevét és lakcímét minden egyes címzett részére megküldött példányon fel kell tüntetni. Ennek következtében a határozaton való feltüntetéssel nem hozhatók az eljárásban részt vevõ személyek tudomására a többi résztvevõ személyes adatai, függetlenül attól, hogy az érintettek kérték-e adataik zártan történõ kezelését, vagy sem.

Megnyugvással vettem tudomásul azt, hogy a határozatnak a gyanúsított részére megküldött példányán nem sorolták fel a természetes személy sértettek nevét és címét, ennek következtében kisebb annak a valószínûsége, hogy az érintettek komolyabb sérelmet szenvednek. Ennek ellenére nem jogszerû az érintettek személyes adatainak feltüntetése a határozatokon *„a határozatot kapják”* rovatban, mert az adatok ilyen módon való továbbításának nincs törvényes jogalapja. Az Avtv. 25. § (2) bekezdése alapján indítványoztam ezért ezen gyakorlat megváltoztatását.

Személyes adatok védelmével és információszabadsággal kapcsolatos észrevételeivel kérem, a jövõben is forduljon hozzám!

Budapest, 2001. március 20.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(42/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a diktatórikus államhatalom végrehajtói és áldozatai személyes adatainak közzétételérõl és a jogi szabályozás által nyújtott lehetõségekrõl]

Dr. Schmidt Mária
fõigazgató asszonynak
XX. Század Intézet
Budapest

Tisztelt Fõigazgató Asszony!

Indítványára — melyben a Közép- és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány által létesítendõ múzeumban a diktatórikus államhatalom végrehajtói és áldozatai személyes adatainak közzétételével kapcsolatos, a jogi szabályozás által nyújtott lehetõségek iránt érdeklõdik — válaszul az alábbiakról tájékoztatom.

Elõzetesen szükséges leszögezni, hogy az Ön által leírt esetben két — személyiségi jogait tekintve — különbözõ csoport adatairól van szó. Feltételezve mindkét esetre, hogy az érintett személyek azonosságához kétség nem férhet, álláspontom a következõ:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) alapján az állam alkalmazottjaként, állami cél elérése érdekében eljáró, az ilyen szervek hatáskörét gyakorló — jogállami megfogalmazás szerint közfeladatot ellátó — személynek hatáskörében való eljárással összefüggõ adata bárki számára hozzáférhetõ, nyilvános adat. Ennek értelmében a bemutatni kívánt szervezetek szolgálatában állók fenti személyi körének neve, beosztása, illetve más adata engedélyük, vagy hozzátartozóik engedélye nélkül közzétehetõ

(volna). Mindemellett elkerülendõ az, hogy jogalkalmazóként visszaható hatályt adjunk e szabálynak és e tekintetben az alkotmányos értékrend szempontjait alkalmazzuk nem jogállami idõszakra. Megoldható azonban az Avtv. kutatásra vonatkozó szabályainak és a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelmérõl szóló 1995. évi LXVI. törvénynek (Ltv.) együttes értelmezésével is.

A személyes adatok kutatását az Ltv. 24. §-a a következõképpen szabályozza:
Ha törvény másként nem rendelkezik, a személyes adatot tartalmazó levéltári anyag az érintett halálozási évét követõ harminc év után válik bárki számára kutathatóvá. A védelmi idõ, ha a halálozás éve nem ismert, az érintett születéstõl számított kilencven év, ha pedig a születés és a halálozás idõpontja sem ismert, a levéltári anyag keletkezésétõl számított hatvan év. [(1) bekezdés]
A kutatónak írásos nyilatkozatban vállalnia kell, hogy a megismert és kigyûjtött személyes adatokat az Avtv. 32. §-ában meghatározott módon kezeli és használja fel, továbbá az írásos nyilatkozatban meg kell jelölnie az adatkezelés helyét. [(4) bekezdés]
Az Avtv. 32. § (3) bekezdése elõírja, hogy a tudományos kutatást végzõ szerv vagy személy személyes adatot csak akkor hozhat nyilvánosságra, ha az érintett abba beleegyezett, vagy az a történelmi eseményekrõl folytatott kutatások eredményeinek bemutatásához szükséges.

Amennyiben tehát a történeti tudományok szakmai szabályai szerint szükséges — adott esetben — egy állami szerv nevében eljáró, hatáskörét gyakorló személyek adatának közzététele, úgy azt a történész a fenti szabály alkalmazásával, a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának megsértése nélkül is megteheti. Ugyancsak közzétehetõk természetesen a korábban jogszerûen nyilvánosságra hozott adatok (például korabeli újságok, kiadványok stb.).

Ezzel szemben az elnyomó szervek áldozatainak személyes adatai teljes egészében az Alkotmányban és az Avtv.-ben valamint más törvényekben meghatározott védelem alatt állnak. Személyes adat akkor kezelhetõ — értve ez alatt a nyilvánosságra hozatalt is — ha azt törvény elrendeli, vagy ha az adatkezeléshez az érintett hozzájárul. Az Avtv. meghatározása szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megõrzi e minõségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A törvény ezen adatkörön belül egy fokozottabban védett kört állapít meg, a különleges adatok körét, melybe a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más meggyõzõdésre, továbbá az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre, a szexuális életre és a büntetett elõéletre vonatkozó adatok tartoznak. Nyilvánvaló, hogy a politikai véleményre — illetve sok esetben a vallásos meggyõzõdésre, vagy a büntetett elõéletre — vonatkozó adat jelen esetben fogalmilag beletartozik az érintett személyi körrõl közzéteendõ adatokba. Az érintettek különleges adatainak — például szexuális szokások, egészségi állapot — közzététele esetén azonban fokozott figyelmet kell arra fordítani, hogy ezek a — gyakran alaptalan és igaztalan — vádaskodások, információk elengedhetetlenül szükségesek-e a kiállítás céljának eléréséhez.

Az áldozatok adatainak nyilvánosságra hozásához fõszabályként a még élõk, haláluk esetén hozzátartozóik hozzájárulása szükséges. Tekintettel azonban az áldozatok nagy számára, valamint arra, hogy a hozzátartozók felkutatása esetleg nagyobb sérelmet okozna, mint az adatok engedélyük nélküli közzététele, mivel azt a látszatot kelthetné, hogy létezik olyan nyilvántartás, melyben õk *„még mindig”* szerepelnek javaslom — a korábbi, a jeruzsálemi Yad Vashem Archívumba továbbítandó adatok kezelésének ügyében kiadott ajánlásomban megfogalmazottakhoz hasonlóan —, hogy mind elõzetes nyilvános felhívás útján, mind a már elkészült kiállítás színhelyén biztosítsanak az áldozatok és hozzátartozóik számára tiltakozási jogot, mely õket az Avtv. alapján megilleti. Ennek értelmében annak az egykori áldozatnak nevét és más adatát nem lehet közzétenni, illetve a már közzétett adatot törölni kell, aki e jogával él. Megilleti ez a jog az áldozatot akkor is, ha adatai más fórumon már jogszerûen nyilvánosságra kerültek.

A két fentebb ismertetett fõ csoport mellett külön figyelmet érdemel a történelmi személyiségek adatainak kezelése, közülük többen részesei, majd maguk is áldozatai voltak a diktatúráknak. Õket, illetve hozzátartozóikat — tekintettel közszereplõ mivoltukra — csak a közszereplõk egyébként nyilvános adatainak körét meghaladó személyes adatainak közzététele elleni tiltakozási jog illeti meg.

Munkájukhoz sok sikert kívánok.

Budapest, 2001. március 23.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(247/K/2001)

[Állásfoglalás: az APEH Bûnügyi Igazgatósága csak akkor foglalhat le személyes adatokat tartalmazó iratokat a KSH-nál, ha ehhez az érintettek elõzetesen hozzájárultak]

Dr. Soós Lõrinc
elnökhelyettes részére
Központi Statisztikai Hivatal

Budapest

Tisztelt Elnökhelyettes Úr!

2001. március 7-én kelt levelében arról számolt be, hogy az APEH Bûnügyi Igazgatósága lefoglalás útján szerzi be azon adatokat tartalmazó iratokat, amelyekhez a büntetõeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: Be.) 118. §-a szerinti megkeresés útján nem férhet hozzá, mert a Be. szerint a megkeresett szerv csak törvény eltérõ rendelkezése hiányában köteles a megkeresésnek eleget tenni, a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény 18. §-a pedig ezt az érintett elõzetes hozzájárulásához köti. Az üggyel kapcsolatban álláspontom a következõ:

Fenntartom az Ön által is hivatkozott, 481/K/2000-2 számú levelemben foglalt állásfoglalásomat, amely szerint a KSH a megkeresést csak abban az esetben köteles teljesíteni, ha arra az adatszolgáltató elõzetesen írásban felhatalmazza. A jogalkotó célja e szabály megalkotásakor kifejezetten az volt, hogy a KSH részére adatot szolgáltatók bizalmát megerõsítse abban, hogy adataikat csak statisztikai célokra fogják felhasználni, és e bizalom következtében pontos és tényszerû adatokat szolgáltassanak.

Más esetekkel, más adatkezelõkkel kapcsolatos vizsgálataim során tudomásomra jutott, hogy a nyomozóhatóságok elõszeretettel kerülik meg a Be. 118. §-a szerinti megkeresés szabályait azzal, hogy lefoglalás útján szerzik be az adatokat. Ezzel azonban a lefoglalási jogosítványukat nem rendeltetésének megfelelõen használják, tulajdonképpen visszaélnek azzal. A lefoglalás célja ugyanis tárgyi bizonyítási eszköz beszerzése [Be. 101. § (1) bekezdés *a)* pont], és a törvény alkalmazásában tárgyi bizonyítási eszköz bizonyításra alkalmas irat, valamint minden olyan tárgy is, amely általában mûszaki vagy vegyi úton adatokat rögzít [Be. 82. § (2) bekezdés]. Mindezek alapján a lefoglalás a formális jog szabályainak megfelel ugyan, mégis ellentétes a jogalkotó eredeti szándékával, nevezetesen azzal, hogy bizonyos szervezetektõl, így a KSH-tól is adatok csak rendkívüli esetekben kerülhessenek kívülállókhoz. A lefoglalás rendeltetése ugyanis elsõdlegesen valamilyen tárgy beszerzése, és nem adaté. Azon tény következtében, hogy az adatokat papíron vagy valamilyen adathordozón rögzítik, az adatok beszerzése is lehetõvé válik az adat hordozójának lefoglalásával, ami álláspontom szerint a KSH esetében az adatok védelmét szolgáló szabályok megkerülését célozza, anélkül, hogy a megkerült szabályok helyett más garanciák érvényesülnének, ezért ilyen esetekben nem szabad a lefoglalást alkalmazni. A statisztikáról szóló törvény hivatkozott rendelkezése véleményem szerint a Be.-hez képest speciális szabályt határoz meg az adatoknak a KSH-tól való kikerülése esetére, és ezért alkalmazandó nemcsak a megkeresés teljesítésére, hanem a lefoglalásra is. Támogatom ezért a jogi helyzet tisztázása érdekében a Be. olyan módosítását, amely eredményeképpen azok, akik a tanúvallomást megtagadhatják, mentesüljenek e kény-szerintézkedés alól.

Budapest, 2001. március 23.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(252/K/2001)

* * *

[Állásfoglalás: egy szülõnek — az elvált szülõnek is — jogában áll gyermeke tanulmányi eredményét megismerni]

[…]
Budapest

Tisztelt Uram!

Ügyében tett állásfoglalásomra adott észrevételeit megkaptam, és a korábbi válaszomat a következõkkel egészítem ki:

Egy szülõnek — az elvált szülõnek is — jogában áll gyermeke tanulmányi eredményét megismerni, amihez azonban az nem szükséges, hogy azokkal az okiratokkal is rendelkezzen, amelyekben az iskola az érdemjegyekrõl értesít (ellenörzõkönyv, év végi bizonyítvány). Az ilyen okirat kiállítására, átadására, a vele való rendelkezésre különbözõ jogszabályok vonatkoznak, amelyeket abból a szempontból kellett értelmezni, hogy az elvált szülõkre ezeket hogyan kell alkalmazni. Ennyiben az esetet családjogi alapon is meg kellett vizsgálni.

Ami az iskolai bizonyítvány, mint okirat adattartalmát illeti, az a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. §-ának 1. pontja szerint a gyermek személyes adatának minõsül. Az adatokat sem az iskola, sem a gyermek gondozására kijelölt szülõ nem titkolhatja el a másik szülõ elõl, azonban azok megismerését nem az eredeti okirat birtoklásával, hanem az arról készített másolat kérésével, vagy az okirat megtekintése útján lehet gyakorolni. Miután ez a jog mindegyik szülõt önállóan, a másik szülõ erre vonatkozó rendelkezésétõl függetlenül illeti meg, az iskola az ilyen kérés teljesítését nem tagadhatja meg.

Ettõl teljesen eltérõ megítélés alá esik egy magánlevél tartalma, ami a személyhez fûzõdõ jogokon belül külön védelmet élvez: ezt pedig a levéltitokra vonatkozó szabályok határozzák meg. Egy levél a tartalmával együtt minõsül védendõ jogtárgynak függetlenül attól, hogy a tartalma kire vonatkozik. Ugyanis az, hogy a levél mirõl szól, csak annak írójára és címzettjére tartozik, azt harmadik személy számára csak õk tehetik megismerhetõvé, és ebben szabadon, mások szándékaitól függetlenül dönthetnek.

Budapest, 2001. március 27.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(417/A/2000)

* * *

[Állásfoglalás: közlekedési támogatás iránti kérelemhez az önkormányzat jogszerûen kéri a család jövedelmének igazolását]

[…]

Budapest

Tisztelt Asszonyom!

Levelében sérelmezte, hogy — bár egy lakásban, de külön háztartásban él unokájával és annak feleségével — az önkormányzat a közlekedési támogatás iránti kérelméhez, valamint unokája segélykérelméhez kéri a család jövedelmének igazolását. Beadványával kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatom:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény alapján személyes adatot akkor lehet kezelni, ha azt törvény elrendeli, vagy ahhoz az érintett hozzájárult. Az Ön által sérelmezett esetben a 164/1995. (XII. 27.) Korm. rendelet tartalmazza a súlyos mozgáskorlátozott személyek részére adható közlekedési kedvezményeket, meghatározza a jogosultság feltételeit, valamint a kérelem benyújtásához szükséges igazolásokat is. A kormány rendelet alapján a közlekedési támogatás a súlyos mozgáskorlátozott személy közlekedési többletköltségeinek részleges támogatására szolgál. Nem állapítható meg a közlekedési támogatás, ha a súlyos mozgáskorlátozott családjában az egy fõre jutó jövedelem a rendeletben meghatározott mértéket meghaladja. A rendelet értelmezõ rendelkezése szerint családnak a súlyos mozgáskorlátozott személlyel közös háztartásban élõ

házastárs, élettárs, egyenes ágbeli rokon, örökbe fogadott, mostoha és nevelt gyermek, örökbe fogadó, mostoha és nevelõszülõ és testvér tekintendõ. Jogszerû tehát a polgármesteri hivatal eljárása, amikor a súlyosan mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeinek megállapítása során vizsgálja a közös háztartásban élõ családtagok jövedelmi helyzetét.

Az Ön által ismertetett eset annyiban sajátos, hogy elmondása szerint ugyan egy lakásban de nem közös háztartásban él unokájával és annak házastársával. E kérdésben, tekintve, hogy ez már nem a személyes adatok kezelésével összefüggõ sérelem, hatásköröm hiánya miatt nem tudok állást foglalni, ugyanis a szociális hatáskört gyakorló szerv kötelessége az eljárás során a körülmények tisztázása, a szükséges bizonyítékok beszerzése és ezt követõen a döntés meghozatala.

Levelébõl nem derült ki, hogy unokája milyen segélyben részesül, így arról tudom tájékoztatni, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény alapján a szociális ellátásra való jogosultság elbírálásához a kérelmezõ kötelezhetõ arra, hogy családja vagyoni, jövedelmi viszonyairól nyilatkozzék, illetve azokat igazolja. A törvény értelmezõ rendelkezése alapján családnak az egy háztartásban életvitelszerûen együtt lakó közeli hozzátartozókat kell tekinteni. Itt ismételten eldöntendõ kérdés, hogy egy háztartásban, és életvitelszerûen élnek-e együtt Önök hárman, azonban a fentiekben ismertetett okok alapján e kérdésben nincs hatásköröm állást foglalni.

Az Ön által aggályosnak talált adatkezeléssel kapcsolatban meg kell jegyeznem, hogy a polgármesteri hivatal az eljárása során tudomására jutott adatokat köteles a törvényi elõírásoknak megfelelõen kezelni, azokat illetéktelen személyek tudomására nem hozhatja, továbbá köteles mindazokat az intézkedéseket meghozni és betartani, amelyekkel biztosítható a személyes adatok védelme.

Budapest, 2001. április 3.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(196/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a posta nem járt el jogszerûen, amikor csekkfeladáskor olyan összesítõt kért, melyen név és lakcímadatok is szerepeltek]

[…]

Vác

Tisztelt Uram!

Állásfoglalásomat várja arról, van-e a postának joga csekkfeladáskor összesítõt kérni, amelyen szerepeltetni kell a befizetõ nevét és címét. Véleménye szerint törvénytelen és értelmetlen a kifogásolt eljárás.

A beadványában foglaltakkal kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatom:

Panasza alapján megkerestem [...] -t, a Magyar Posta Rt. marketing és értékesítési fõigazgatóját, akitõl tájékoztatást kértem az Ön által kifogásolt adatkezelés indokairól. Kértem válaszában térjen ki arra is, hogy az eddig alkalmazott gyakorlat általánosan kötelezõ minden hivatalban, vagy a befizetõ önkéntes hozzájárulása alapján kezelik az adatokat. Tájékoztatást kértem arról is, hol és meddig tárolják az összesítõket.

A fõigazgató válaszából megtudtam, hogy a napi gyakorlatban nem rendelték el kötelezõen az *„összesítõ”* jegyzék használatát, de a pénzkezelés biztonságának fokozása érdekében célszerûnek tartják a befizetõ nevével és címével ellátott jegyzék kiállítását. A Posta Üzletszabályzatai sem tartalmaznak kötelezõ rendelkezést a jegyzék használatáról, a vitatott személyes adatokat csak a befizetõ önkéntes hozzájárulása alapján kezelik. A postai munkahelyek napi elszámolását követõen az összesítõk az adott posta napi, majd havi elszámolásába kerülnek. Ezeket az iratokat 18 hónapig õrzik. A fõigazgató véleménye szerint a jegyzék alkalmazása — függetlenül az adott posta gépesítettségének szintjétõl — a jövõben is támogatást nyújt a postai alkalmazottaknak, illetve téves befizetés esetén az adott ügyfél érdekét is szolgálja.

A panasszal kapcsolatos álláspontom a következõ:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. §-a értelmében személyes adatok akkor kezelhetõk ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy

törvény azt kifejezetten elrendeli. A postáról szóló 1992. évi XLV. törvény nem hatalmazza fel a postát a vitatott adatok kezelésére, ezért azok csak az érintettek önkéntes hozzájárulásával kezelhetõk.

Az Avtv. szerint az adatkezelésnek célhoz kötöttnek kell lennie, csak olyan személyes adat kezelhetõ, amely a cél elérésére alkalmas, annak megvalósulásához elengedhetetlen. Személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges ideig kezelhetõ. A célhozkötöttség törvényi követelményének az adatkezelés minden szakaszában meg kell felelni.

Nem kifogásolható az összesítõ használata a pénzkezelés megkönnyítése érdekében, de a tételek összesítéséhez a név és lakcímadatok kezelése nem szükséges. Adatvédelmi szempontból azért sem tartom indokoltnak, mert a legtöbb helyen számológéppel ellenõrzik a számítás helyességét, a befizetést követõen pedig nincs lehetõség a befizetõvel való utólagos elszámolásra. Az összesítõn szereplõ személyes adatok aránytalanul hosszú ideig való kezelése szükségtelen és éppen az elõbbiekben leírtak miatt ellentétes az Avtv. 5. § (1) bekezdésében megfogalmazott célhozkötöttség követelményével.

Felhívtam a fõigazgató figyelmét arra is, hogy az Avtv. 6. §-ában foglaltak szerint az adatok felvétele elõtt az érintettel közölni kell, hogy az adatszolgáltatás önkéntes vagy kötelezõ. A postákon kifüggesztett felhíváson nem olvasható ilyen tájékoztatás, arról sem informálnak, hogy milyen célból és meddig kezelik a kért adatokat. A fõigazgatót felhívtam a szükséges intézkedések megtételére.

Kérem, hogy adatvédelemmel kapcsolatos problémájával a jövõben is forduljon bizalommal irodámhoz.

Budapest, 2001. április 5.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(41/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a népszámlálás adatvédelmi kérdéseirõl]

[…]

Tisztelt Uram!

A népszámlálással kapcsolatos indítványára válaszul az alábbiakról tájékoztatom:

Magyarországon a XIX. század harmadik harmadától kezdve rendszeresen tartottak népszámlálást. Az ezek alkalmával összeírt adatokból és azok összevetésébõl statisztikai módszerekkel különbözõ társadalmi és gazdasági folyamatokat lehet feltárni illetve prognosztizálni. Különösképpen fontos — az egyes népszámlálás adataiból nyert ismeretek mellett — az egymást követõ népszámlálások láncolatának fenntartása is.

Levelében felveti, hogy az összeírás helyett a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) a meglévõ állami nyilvántartásokból (azok összekapcsolásával) gyorsabban és hatékonyabban tudna adatot gyûjteni. A személyes adatok védelméhez való jogot az Alkotmány 59. §-a mondja ki, melynek végrehajtására alkotta meg az Országgyûlés a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt. E törvény szabályainak értelmében személyes adat csak akkor kezelhetõ, ha azt törvény elrendeli, vagy az adatkezeléshez az érintett adatalany hozzájárul. A statisztikáról szóló 1993. évi XLVII. törvény (Stt.) 3. § (3) bekezdése a KSH-t feljogosítja arra, hogy az Stt. 6. § (1) bekezdésének *b)* és *e)* pontjában meghatározott feladatainak teljesítése érdekében a következõ szervektõl tájékoztatást kérhet statisztikai tevékenységükrõl, az országos statisztikai adatgyûjtési program végrehajtásáról: a minisztériumok, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala, a Legfõbb Ügyészség, a Magyar Nemzeti Bank, a Gazdasági Versenyhivatal, az Országos Mûszaki Fejlesztési Bizottság.

A KSH-nak az Stt. 6. § (1) bekezdése *b)* és *e)* pontjában meghatározott feladata a statisztikai tevékenységek összehangolása, szakmai — meghatározott esetekben egyéb jellegû — irányítási tevékenység ellátása valamint a hivatalos statisztikai szolgálat országos statisztikai adatgyûjtési programja tervezetének összeállítása, jóváhagyásra történõ elõterjesztése, a saját adatgyûjtéseinek végrehajtása és a program végrehajtásának figyelemmel kísérése a hivatalos statisztikai szolgálat szerveinél. Az adatok felvételéhez és feldolgozásához, átadásához, tárolásához más adatbázist nem használhat fel.

Létezik olyan statisztikai adatgyûjtés melyhez az adatokat kezelõ hivatalok kötelesek adatot szolgáltatni. Ilyen például a népmozgalmi statisztika. Ennek összeállítása minden Magyarországon bekövetkezett születés, haláleset, házasságkötés, válás (a továbbiakban együtt: népmozgalmi esemény), valamint lakcímváltozás alapján történik. A

népmozgalmi események statisztikai felmérése céljából a KSH a következõ személyes adatokat gyûjti: név, lakcím, állampolgárság, születési hely és idõ, nem, családi állapot, iskolai végzettség, gazdasági aktivitás, foglalkozás, munkahely, gyermekek száma, a népmozgalmi eseménnyel összefüggõ egészségi állapot, az anyakönyvezés helye, az anyakönyvi bejegyzés folyószáma, a népmozgalmi esemény és a kapcsolódó népmozgalmi események helye és ideje. Az adatokat a népmozgalmi esemény helye szerint illetékes anyakönyvvezetõk, egészségügyi szervek és a bíróságok kötelesek szolgáltatni. A lakcím adatokat a személyi adat- és lakcímnyilvántartás központi szerve a reá vonatkozó szabályok szerint szolgáltatja. [Stt. 10. § (1), (2) és (4) bekezdése]

Az Stt. 8. § (3) bekezdése elõírja, hogy természetes személytõl személyes adatára vonatkozó kötelezõ adatszolgáltatást csak törvény rendelhet el. E rendelkezés alapján fogadta el az Országgyûlés a 2001. évi népszámlálásról szóló 1999. évi CVIII. törvényt. Ugyanakkor a személyes adatok védelméhez fûzõdõ alkotmányos jog lényege törvény által elrendelt adatkezelés esetén sem sérthetõ meg. Az adatbázisok összekapcsolása és az ezáltal a teljes népességrõl létrehoz(andó)ható totális adatállomány az információs önrendelkezési jog — mint alkotmányos alapjog — olyan súlyos sérelmét jelentené, mely tulajdonképpen az egész jogállamiságot veszélyezteti.

A Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánybíróságának Elsõ Szenátusa 1983. december 15-én a népszámlálással összefüggésben az információs önrendelkezési jogot tekintve alapvetõ jelentõségû ítéletet hozott. (Az ítélet kivonatos magyar nyelvû fordítása megtalálható az Informatika — Jog — Közigazgatás Nemzetközi dokumentumok I. kötetében [InfoFilia Budapest, 1991.], a döntés teljes német nyelvû szövege a www.datenschutz-berlin.de/gesetze/sonstige/volksz.htm internetes címen elérhetõ.) A határozat az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltételeként megköveteli, hogy az adatok felvétele és feldolgozása az adatalanyok számára átlátható és követhetõ legyen. Az informatika fejlõdése nyomán ma már integrált információrendszerek kiépítése által olyan, teljes személyiségképet is mutatható adatállomány jöhet létre, melynek helyességét és felhasználását az érintett kielégítõen nem tudja ellenõrizni. *„Az információs önrendelkezési joggal egy olyan társadalmi rend és egy ilyet lehetõvé tevõ jogrend nem lenne összeegyeztethetõ, amelyben a polgár nem tudhatja, hogy ki, mit, mikor és milyen alkalomból tud róla"* — írja a hivatkozott határozat indoklása.

A fent hivatkozott határozat hatással volt a magyar Alkotmánybíróságnak az információs önrendelkezést érintõ 15/1991. (IV. 13.) számú határozatára, mely a korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító jel alkotmányellenességét mondta ki. A határozat indoklásában — egyebek mellett — a következõket fejti ki:

„Az Alkotmánybíróság — a 20/1990. AB határozat szerinti eddigi gyakorlatát folytatva — a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként.

[…]

Személyes adatot az érintetten és az eredeti adatfeldolgozón kívüli harmadik személy számára hozzáférhetõvé tenni — s eszerint adatfeldolgozási rendszereket egymással összekapcsolni — csak akkor szabad, ha minden egyes adat vonatkozásában az adattovábbítást megengedõ összes feltétel teljesült. Ez tehát azt is jelenti, hogy az adattovábbítás címzettjének (az adatkérõnek) vagy konkrét törvényi felhatalmazással kell rendelkeznie ahhoz, hogy a továbbított adatokat feldolgozhassa, vagy az érintett beleegyezését kell bírnia.

[…]

A határozott cél nélküli, s definiált célok hiányában a különbözõ felhasználási célok szerint nem osztható, bármely adatot elõre meg nem határozható felhasználói körök számára rendelkezésre bocsátó, 'készletre' való adatfeldolgozás önmagában alkotmányellenes. A célhozkötöttség hiányát nem pótolhatja az adattovábbítás feltételeinek garanciális szabályozása. Az adattovábbítás feltételekhez kötése és a célhozkötöttség ugyanis az információs önrendelkezési jognak nem vagylagos, hanem együttes garanciái; a célhozkötöttségnek az adat felvételétõl kezdve az adat törléséig érvényesülnie kell.

[…]

Az adattovábbítás önmagában vett alkotmányosságától függetlenül a pontosan meg nem határozott gyûjtõkörû adatfeldolgozó számára természetszerûen adódik, hogy az egyes személyekre vonatkozó adatokat összességükben és összefüggésükben megismeri. Ez teljesen kiszolgáltatja neki az adatalanyokat, átvilágíthatóvá teszi magánszférájukat is, továbbá egyenlõtlen kommunikációs helyzetet eredményez, amelyben az érintett nem tudja, hogy az adatfeldolgozó mit tud róla. Az eredeti összefüggésekbõl szükségképpen kiragadott adatokból összeállító úgynevezett 'személyiségprofil', amely a személyiségi jogokat különösen sérti, s amelynek elkerülése az egyes adatfeldolgozások jogszerûsége megítélésénél alapvetõ szempont, a széles, de határozatlan gyûjtõkörû adatfeldolgozás velejárója. Mindezekért az ilyen adatfeldolgozás az emberi méltóságot sérti.

[…]

Az egységes személyazonosító kód értelme az, hogy ugyanarra a személyre vonatkozó adatokat könnyen és biztosan lehessen azonosítani, illetve összegyûjteni egy olyan rövid, technikailag könnyen kezelhetõ kód segítségével, amely megváltoztathatatlan és összecserélhetetlen. Az egységes személyi kód továbbá kiválóan alkalmas a különbözõ nyilvántartásokban föllelhetõ személyes adatok eseti összekapcsolására is. Segítségével az adatok könnyen hozzáférhetõek, valamint kölcsönösen ellenõrizhetõek lesznek. Ezek a technikai elõnyök megnövelik a személyi számmal dolgozó adatfeldolgozás és az azzal összefüggõ igazgatás vagy szolgáltatás hatékonyságát. Hasonlóképpen költséget és idõt takarítanak meg az érintett adatalanyok számára, mert elkerülhetõvé teszik az ismételt adatszolgáltatást.

Ezek az elõnyök azonban a személyiségi jogok, s különösen az információs önrendelkezéshez való jog szempontjából súlyos kockázatot jelentenek. A személyi szám különösen veszélyes a személyiségi jogokra. Ha az adatokat az érintett „megkímélésével”, különbözõ adatbázisokból szerzik be, kizárják az érintett személyét az adatáramlásból, s korlátozzák abban, vagy megfosztják annak lehetõségétõl, hogy adatai útját és felhasználását ellenõrizze. Ez a módszer ellentmond az adatvédelem azon alapelvének, hogy az adatot az érintettõl, annak tudtával kell beszerezni. A személyi szám elterjedt használata esetén a magánszféra megszûnik, mert a legtávolabb esõ különbözõ célú nyilvántartásokból összehozott adatokból elõállítható az úgynevezett személyiségprofil, az érintett tetszõlegesen széles tevékenységi körére kiterjedõ és intimszférájába is behatoló mûvi kép, amely ugyanakkor az adatok kontextusból kiragadott volta miatt nagy valószínûséggel torz is.”

E hosszúnak tûnõ idézet elõsegíti annak megvilágítását, hogy miért nem volna alkotmányos az adatbázisok Ön által javasolt összekapcsolása. Ugyanakkor a népszámlálás adatköreit tekintve az állam nem rendelkezik minden adatra kiterjedõ nyilvántartással (pl. iskolázottság, lakáshasználat jogcíme stb.) így az adatbázisok összekapcsolásával már csak ezért sem lehetséges az összeírást helyettesíteni. Az adatok felvételének kérdõíves (kézi) módszere látszólag valóban elavult és nem korszerû, de az emberi személyiség alkotmányos védelme elvének és az információs társadalom elvárásainak megfelelõ és eszközeit kihasználó módszert ezideig nem fejlesztettek ki. Azt nem lehet elõre jelezni, hogy erre a technika fejlõdésével a jövõben sor kerül-e.

Az adatbázisok összekapcsolására vonatkozó fenti tilalom egyben garancia arra is, hogy sem az önkormányzat, vagy szervei, sem bármely más állami szerv, vagy társadalmi, gazdasági szervezet illetve magánszemély nem jogosult a Központi Statisztikai Hivataltól egyedi, személyazonosításra alkalmas adatot átvenni. Az Stt. 21. § (1) bekezdése elõírja azt is, hogy a hivatalos statisztikai szolgálathoz tartozó szerv a program végrehajtásából rendelkezésre álló adatokat a hivatalos statisztikai szolgálathoz tartozó másik szervnek — annak feladatai ellátásához — kívánságára köteles továbbítani (adatátadás). Az adatigénylés és adatátadás — a törvényben meghatározott kivételektõl eltekintve — egyedi adatra nem vonatkozhat. Ennélfogva tilos akár a munkáltatóra vonatkozó, akár bármely más adat alapján a kérdõív adatalanyát azonosítani. A népszámlálás során gyûjtött adatok csak statisztikai célra használhatók fel.

A büntetõ törvénykönyv — azzal, hogy büntetni rendeli a jogosulatlan adatkezelést [Btk. 177/A. §] — védi a polgárok személyes adatai védelméhez fûzõdõ jogait.

Adatvédelmi kérdéseivel forduljon hivatalomhoz továbbra is bizalommal.

Budapest, 2001. április 9.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(139/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a munkáltató csak az érintett hozzájárulásával tekinthet be a munkavállaló munkahelyi e-mail címén történõ levelezésébe]

[...]

Tisztelt [...] !

Beadványát, melyben állásfoglalásomat kéri arról, hogy a munkáltató betekinthet-e a munkavállaló munkahelyi e-mail címén történõ levelezésébe, megvizsgáltam.
Az üggyel kapcsolatos álláspontom a következõ:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) alapján személyes adat akkor kezelhetõ, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény — vagy törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben önkormányzati rendelet — elrendeli. Az Ön kérdésére semmilyen speciális jogszabály nem alkalmazható, ezért azt az Avtv. alapján lehet megválaszolni.

A munkahelyen folytatott elektronikus levelezés tekintetében különbséget kell tenni a munkavállaló személyes használatára adott, esetleg a nevét, vagy nevének töredékét is tartalmazó, valamint az olyan e-mail címek között, amelyek a cég ügyeinek intézését szolgálják, és nem egy-egy munkavállaló személyéhez kötöttek. Ez utóbbiakon folytatott levelezésbe a munkáltató betekinthet, még akkor is, ha e címen valamelyik — a postafiókhoz hozzáférõ — munkavállaló magánjellegû levelezést folytatott, hiszen azt a munkavállaló ennek tudatában tette. A személyes, csak az érintett munkavállaló, illetve a rendszergazda számára hozzáférhetõ e-mail postafiókon folytatott levelezést pedig adatvédelmi szempontból ugyanúgy kell megítélni, mint a hagyományos személyes levelezést és telefonálást. Mint ahogy a munkáltató megfelelõ jogszabályi felhatalmazás hiányában az érintettek hozzájárulása nélkül nem ismerheti meg a munkavállalója részére a céghez érkezõ küldemények tartalmát, azokat nem tarthatja vissza, illetve nem semmisítheti meg, valamint a telefonbeszélgetéseit sem hallgathatja le, ugyanúgy nem jogosult a személyes e-mail címre érkezõ és az onnan elküldött levelek tartalmának megismerésére, azok továbbítására vagy törlésére sem mindaddig, amíg ahhoz az érintett hozzájárulását nem adja.

Jogellenes adatkezelés esetén az érintett az Avtv. 17. §-a, valamint a polgári törvénykönyv (Ptk.) 83. §-a alapján bírósághoz fordulhat, a perben — az Avtv.-ben és a Ptk.-ban biztosított egyéb igényeken kívül — követelheti az esetlegesen felmerült — vagyoni és nem vagyoni — kárának megtérítését is.

Adatvédelmi kérdésekben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2001. április 23.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(331/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: az alkalmassági vizsgálatok önmagában nem ellentétesek a személyes adatok védelméhez való joggal]

[...] úrnak

Tisztelt Uram!

2001. április 11-én kelt beadványában foglaltakkal kapcsolatban korábban már vizsgálatot folytattam. E vizsgálatok tapasztalatairól és a beadványában feltett kérdésekkel összefüggésben kialakított álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom:

A 2000. év folyamán több állampolgár sérelmezte, hogy munkahelyén — munkábaálláskor vagy késõbb — végzett munkaköri alkalmassági vizsgálatuk során igen széleskörû adatszolgáltatásra kötelezték õket. A beadványozók köztisztviselõk voltak, jogi elõadói munkakörben dolgoztak. Azt kifogásolták, hogy a foglalkozás-egészségügyi orvos az erre a célra szolgáló adatlapon olyan adatokat is feljegyzett, amelyek a munkakörük betöltéséhez szükséges orvosi alkalmasság megítéléséhez nem szükségesek. Panaszukat megalapozottnak tartom az alábbiak szerint:

Munkáltatóik az adatkezelés jogalapjául a munkaköri, szakmai illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendeletet jelölték meg. Ennek 1. § *a)* pontja szerint a munkaköri alkalmassági vizsgálat annak megállapítása, hogy egy meghatározott munkakörben és munkahelyen végzett tevékenység által okozott megterhelés a vizsgált személy számára milyen igénybevételt jelent, és annak képes-e megfelelni. A 3. § (2) bekezdése alapján a munkaköri és a szakmai alkalmasság orvosi vizsgálata lehet elõzetes, idõszakos és soron kívüli, továbbá a munkaköri alkalmasság vizsgálata és véleményezése bizonyos esetekben záróvizsgálattal egészül ki. A 4. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint elõzetes munkaköri alkalmassági vizsgálatot kell végezni a munkáltató által foglalkoztatni kívánt személynél a munkavégzés megkezdését megelõzõen. A rendelet 6. §-a pedig azt határozza meg, hogy az idõszakos alkalmassági vizsgálatokra milyen idõközönként lehet a munkavállaló kötelezhetõ.

A rendelet elõírásának megfelelõen a panaszosok is részt vettek kinevezésükkor, illetve egy-két héttel azt követõen a vizsgálaton, amely keretén belül a rendelet 13. számú mellékletében meghatározott *„Munkavállaló egészségügyi*

törzslapja” címû nyomtatványt töltötték ki. A munkáltatói jogok gyakorlóját az orvos csupán az összegzõ véleményérõl tájékoztatta, az egészségügyi adatokat tartalmazó adatokat azonban rögzítette és megõrizte.

A törzslapon feltüntetendõ adatok meghatározásakor a jogalkotó nyilván arra törekedett, hogy az adatok bármely munkakör betöltésére való alkalmasság megítéléséhez biztos támpontul szolgáljanak. Ennek következtében igen széleskörû adatszolgáltatási kötelezettséget ír elõ a rendelet, amely nem felel meg az adatvédelem alkotmányos elveinek. Az Alkotmánybíróság 15/1991. (IV. 13.) számú határozatában rámutatott: *„Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhozkötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerû célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelûen rögzített célnak. [...] A célhozkötöttségbõl következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre”, elõre nem meghatározott jövõbeni felhasználásra való adatgyûjtés és -tárolás alkotmányellenes.”* [ABH 1991, 42.] A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) ennek megfelelõen a következõképpen rendelkezik: *„Személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csak olyan személyes adat kezelhetõ, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.”* [5. § (1)—(2) bekezdés] Ennek megfelelõen rendelkezik az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelmérõl szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüak.) is. Eszerint az egészségügyi és személyazonosító adat kezelésének célja lehet a munkavégzésre való alkalmasság megállapítása [4. § (1) bekezdés *n)* pont], de a törvényben megjelölt adatkezelési célokra csak annyi és olyan egészségügyi, illetve személyazonosító adat kezelhetõ, amely az adatkezelési cél megvalósításához elengedhetetlenül szükséges [4. § (4) bekezdés].

Az adatlap számos olyan adatfajtát tartalmaz, amely a munkakörök legtöbbjénél nem szükséges a kívánt cél eléréséhez, tehát a munkaköri alkalmasság megítéléséhez: az apa, anya és testvérek szív- és érrendszeri, légzõszervi, daganatos, emésztõszervi, anyagcserével összefüggõ, pszichiátriai megbetegedései; a dohányzásra és az alkoholfogyasztásra (fajtájára, mennyiségére, abbahagyás évére); a sportolásra és étkezési szokásokra vonatkozó adatok; jogosítvánnyal, katonai szolgálattal összefüggõ adatok, fogazat, és még sok más adat. Számos adat felvétele indokolt bizonyos munkakörök esetében, de más munkakörök esetében nem. A beadványozóink, mint jogi referensek esetében a munkaköri alkalmasság megítélése tárgyában a látószervek egészségére vonatkozó adatokon kívül — mivel számítógéppel dolgoznak — szinte valamennyi adat kérése indokolatlan. A fent felsoroltakon kívül például a testmagasságra vonatkozó adatok kérése esetükben nyilvánvalóan értelmetlen, ennek következtében az Avtv. idézett rendelkezésével ellentétes.

Az adatlapon az érintettnek nyilatkoznia kell arról, hogy eltitkolt betegsége nincs. Ezzel a rendelet azt éri el, hogy a munkavállalónak az egészségi állapotára vonatkozó valamennyi adatot szolgáltatni köteles a munkáltatója, illetve annak orvosa részére, enélkül munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet.

Az adatlap továbbá olyan személyek különleges adatait is tartalmazza, akik a munkavégzésre irányuló jogviszonynak nem alanyai (anya, apa, testvér). Mivel õk egyértelmûen azonosíthatók (az anya esetében közvetlenül a törzslapon feltüntetett adatok alapján is, hiszen arra fel kell jegyezni az érintett anyjának nevét), az õ személyes adataiknak is védelmet kell élvezniük.

A rendelet által elõírt adatlap az ismertetett tartalmi okokon túl formai okok miatt sem felel meg az adatvédelmi követelményeknek. A rendelet (illetve az adatlap) ugyanis különleges adatok kezelését írja elõ: az érintettek egészségi állapotára, valamint kóros szenvedélyére vonatkozó adatokét. Az Avtv. szerint különleges adat akkor kezelhetõ, ha az érintett ahhoz írásban hozzájárult, vagy az adatkezelést törvény elrendeli [2. § (2) bekezdés]. A miniszteri rendelet ennek megfelelõen nem alkalmas jogforrás kötelezõ adatkezelés elrendelésére.

Mindezt nem oldja meg az, hogy a foglalkozás-egészségügyi orvost — ugyanúgy, mint minden orvost — titoktartási kötelezettség terheli. A titoktartási kötelezettség nem ad felhatalmazást arra, hogy az orvos bármilyen adatot kérhessen, illetõleg az érintett bármilyen adat szolgáltatására kötelezõ legyen, az Avtv. és az Eüak. rendelkezéseit õ is köteles betartani.

Összefoglalva: A 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet azon rendelkezése, amely a munkábaállás elõtt kötelezõvé teszi az alkalmassági vizsgálatot, önmagában nem ellentétes a személyes adatok védelméhez való joggal. A vizsgálat során a rendelet által elõírt adatfelvétel azonban jelenlegi formájában igen: az egyrészt a célhozkötöttség elvét figyelmen kívül hagyva rendkívül széles adatszolgáltatási kötelezettséget ír elõ a munkavállaló számára, amelyek az adatfelvétel céljának eléréséhez az esetek többségében nyilvánvalóan nem szükséges adatokra és más személyek adataira is kiterjed. Másrészt az adatkezelést elrendelõ jogszabály jogforrási szintje sem megfelelõ, és ezek miatt a rendelet ellentétes az Avtv.-vel.

Mindezek alapján az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 25. §-ában foglalt felhatalmazásommal élve 2001. februárjában kezdeményeztem az egészségügyi miniszternél a foglalkozás-egészségügyi jogszabályok olyan módosítását, amely eredményeképpen — megfelelõ szintû jogforrás — a foglalkozás-egészségügyi orvos részére csak olyan adatok szolgáltatását írja elõ, amelyek az adott munkakör betöltésére való alkalmasság megítéléséhez szükségesek.

Beadványában az orvosi vizsgálattal összefüggésben további kérdéseket is feltesz. Ezekre válaszolva tájékoztatom, hogy a munkavállaló a foglalkozás-egészségügyi vizsgálattal összefüggésben nem köteles a munkáltató részére semmilyen egészségügyi adatot szolgáltatni, azokat az általam a fentiekben kifogásolt, de hatályban lévõ szabályozás szerint is csak a foglalkozás-egészségügyi orvosnak kell átadnia. Az orvos pedig ezt követõen csak az alkalmas—nem alkalmas minõsítésrõl tájékoztathatja a munkáltatót, a munkavállaló egyéb adatairól nem.

Személyes adatok védelmével és információszabadsággal kapcsolatos észrevételeivel kérem, a jövõben is forduljon hozzám!

Budapest, 2001. május 4.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(359/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: az egészségügyi intézmény csak akkor köteles a rendõrséget a drogbetegek egészségügyi adatairól értesíteni, ha meghatározott bûncselekmény gyanúsítottjának adatairól van szó]

Dr. Tóth-Daru Péter
fõigazgató fõorvos részére

Heves Megyei Önkormányzat
Markhot Ferenc Kórház-Rendelõintézete
Eger

Tisztelt dr. Tóth-Daru Péter!

Levelében állásfoglalásom kérte arról, hogy az egészségügyi intézmény köteles-e a rendõrséget a drogbetegek egészségügyi adatairól értesíteni. A kérdést megvizsgálva álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 2. pontja alapján az egészségi állapotra, kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adatok különleges adatnak minõsülnek, és kiemelt törvényi védelemben részesülnek.

Az egészségügyi adatok kezelésének feltételeit az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelmérõl szóló 1997. évi XLVII. törvény (Eüak.) szabályozza. A törvény 7. § (1) és (2) bekezdése rendelkezik az orvosi titok körébe tartozó adatok kezeléséről:

„(1) Az adatkezelõ — a (2) bekezdésben foglalt kivétellel —, továbbá az adatfeldolgozó az orvosi titkot köteles megtartani.

(2) Az adatkezelõ mentesül a titoktartási kötelezettség alól, ha

a) az egészségügyi és személyazonosító adat továbbításához az érintett, illetve törvényes képviselõje írásban hozzájárult, az abban foglalt korlátozásokon belül, valamint

b) az egészségügyi és személyazonosító adat továbbítása törvény elõírásai szerint kötelezõ”.

Az Eüak. 7. § (2) bekezdése alapján tehát az adatkezelõ a titoktartási kötelezettség alól csak akkor mentesül, ha az egészségügyi és személyazonosító adat továbbításához az érintett írásban hozzájárult, illetve, ha az adat továbbítása a törvény elõírásai szerint kötelezõ.

A társadalom érdeke bizonyos esetekben szükségessé teheti különleges egészségügyi adatok kötelezõ kezelését, ilyen adatkezelésrõl rendelkezik az Eüak. 23. §-a:

„(1) A következõ szervek írásbeli megkeresésére a kezelést végzõ orvos az érintett egészségügyi és személyazonosító adatait átadja a megkeresõ szervnek. A megkeresésben a 4. § (4) bekezdésének megfelelõen fel kell tüntetni a megismerni kívánt egészségügyi és személyazonosító adatokat:

a) büntetõügyben a nyomozó hatóság, az ügyészség, a bíróság, az igazságügyi orvosszakértõ, polgári és közigazgatási ügyben az ügyészség, a bíróság, az igazságügyi orvosszakértõ,

b) szabálysértési eljárás során az eljárást lefolytató szervek,

c) hadköteles személy esetén az illetékes jegyzõ, a hadkiegészítõ parancsnokság, illetve a katonai egészségügyi alkalmasságot megállapító bizottság,

d) a nemzetbiztonsági szolgálatok, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben meghatározott feladatok ellátása érdekében, az abban kapott felhatalmazás körében.

(2) A megkeresésben az adatkezelés pontos célját és a kért adatok körét meg kell jelölni."

Az Eüak. szabályozása egyértelmû: a kezelést végzõ orvos az érintett egészségügyi adatait csak a rendõrség írásbeli megkeresésére adhatja át, ennek hiányában köteles azt az orvosi titoktartásnak megfelelõen bizalmasan kezelni.

Fontos megjegyeznem, hogy az egészségügyi intézmény a kábítószer-fogyasztó adatait megkeresés esetén is csak akkor köteles átadni a rendõrségnek, ha a beteget meghatározott bûncselekmény elkövetésével gyanúsítják. A Rendõrségrõl szóló 1994. évi XXXIV. törvény szerint ugyanis a rendõrségi adatot kezelõ szerv különleges adatot kizárólag meghatározott bûncselekmények elkövetésével gyanúsított személy esetében kezelhet, és a különleges adat csak a cselekménnyel közvetlen összefüggésben kezelhetõ. A rendõrségi adatkezelések jogszerûségének vizsgálata során hivatalunk többször szembe került azzal a problémával, hogy a rendõrség figyelmen kívül hagyta a fenti rendelkezést, és alig körvonalazódó gyanú esetén, vagy még a gyanú minimális szintjét sem elérõ körben kívánt különleges adatokat gyûjteni. Ugyanakkor hangsúlyozni kell: *„bárkirõl"* 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 adatgyûjtés számára, ez pedig veszélyeztetné a polgárok szabadságát.

A törvényi rendelkezések alapján megállapítható, hogy a rendõrség adatkérését csak akkor kötelesek teljesíteni, ha — írásbeli megkeresésben — meghatározott bûncselekmény gyanúsítottjának egészségügyi adatairól kívánnak információt szerezni. A megkeresésben az adatkezelés pontos célját és a kért adatok körét meg kell jelölni, a teljes egészségügyi dokumentáció a rendõrségnek nem adható át. A célhozkötöttség követelményének megfelelõen csak annyi egészségügyi adat továbbítható, amely az adatkezelési cél megvalósításához elengedhetetlenül szükséges.

Köszönöm levelét, adatvédelemmel kapcsolatos kérdéseivel forduljon hozzám a jövõben is bizalommal.

Budapest, 2001. május 17.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(25/K/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a rendõri szervek „felszólítás adatközlésre" tárgyú levelükben hiányosan idézték a BM rendeletet]

[...]
Budapest

Tisztelt [...] !

2001. február 20-án kelt beadványában feltett kérdésekkel korábbi vizsgálataim során már foglalkoztam. Hivatalomhoz számos olyan beadvány érkezett, amelyekben az azóta hatályon kívül helyezett, a közúti közlekedés rendõrhatósági igazoltatásáról szóló 48/1997. (VIII. 26.) BM rendelettel összefüggõ egyes rendõrségi eljárásokat kifogásolták. Az ügyek többségében a panasz lényege az volt, hogy e rendeletre hivatkozással az eljáró rendõri szervek — a gépjármû forgalomból való kivonásának kilátásba helyezésével — azt kérték a jármû tulajdonosától, közölje, hogy egy adott idõben ki vezette a járművet. Egyes panaszosok pedig arról tájékoztattak, hogy az adatközlés elmaradása miatt a gépjárművüket kivonták a forgalomból, jelentõs kárt okozva nekik, illetve vállalkozásuknak.

Vizsgálataim során megállapítottam, hogy az eljáró rendõri szervek a *„felszólítás adatközlésre"* tárgyú levelükben — hiányosan idézve a BM rendeletet — nem hívták fel arra a gépjármû-tulajdonosok figyelmét, hogy a forgalomból való kivonásra csak akkor kerülhet sor, ha az adatközlést a tulajdonos jogos indok nélkül tagadja meg, továbbá azt sem jelezték, hogy milyen célból igénylik az adatokat. Arra is volt példa, hogy egy hiányosan kitöltött adatközlési lap miatt az eljáró rendõri szerv a tulajdonos titkos számát megszerezve, telefonon kívánta az adatokat pontosítani. Néhány esetben pedig — figyelmen kívül hagyva egy, a korábbi országos rendõrfõkapitány által elfogadott ajánlásomat — az eljárás lefolytatása érdekében a járművezetõ azonosító adatain túl a munkahelyére és jövedelemére

vonatkozó adatokat úgy igényelték, hogy nem jelezték ezen adatok közlésének önkéntes jellegét. Egyes rendõrkapitányságok az adatszolgáltatásra, adatközlésre felszólító levélben még azt is jelezték, hogy az adatkérés okáról egy utasítás alapján információt adni nem áll módjukban.

A panaszok vizsgálata során tett állásfoglalásom szerint a rendelet 31. § (3) bekezdése *m)* pontja alapján készített *„Felszólítás adatközlésre”* címû nyomtatvány az adatvédelem törvényi követelményeinek nem felelt meg. Az a jármû tulajdonosát arra kötelezte, hogy a gépjármûvét vezetõk (például családtagok, rokonok, barátok, munkatársak) személyes adatait törvényi felhatalmazás, illetve az érintettek hozzájárulása nélkül és egyértelmûen meg nem határozott célból továbbítsa az erre õt felszólító rendõri szervnek.

A rendelet idõközben hatályon kívül került, ugyanakkor módosult a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Kknyt.), amelynek 33. § (3) és (4) bekezdése kötelezi adattovábbításra a jármû üzembentartóját. Ezzel a szabályozás megfelelõ (törvényi) szintre került, egy sor további probléma azonban megoldatlan maradt. Nem vitatom, hogy az arra illetékes hatóságnak feladatai ellátása körében tudni kell azonosítani a jármû mindenkori használóját (vezetõjét), megítélésem szerint azonban a jelenlegi szabályozással ezt a célt jogszerûen nem lehet elérni. A jármû üzembentartója (tulajdonosa) ugyanis csak akkor tudja teljesíteni a törvényben elõírt adatszolgáltatási kötelezettségét, ha a jármû használóját is törvény kötelezi arra, hogy meghatározott adatait — esetleges továbbítás céljából — adja át az üzembentartónak. A jármû használójának azonban ilyen kötelezettsége nincs, erre a hiányosságra a törvény elõkészítése folyamatában felhívtam a jogalkotó figyelmét.

Figyelemmel kell lenni ugyanakkor arra a jogelvre is, amely szerint senki sem kötelezhetõ arra, hogy magát vagy hozzátartozóját bûncselekmény, vagy szabálysértés elkövetésével vádolja. Ezt a kérdést azért is rendezni szükséges, mert a hatóság — eltérõen a tervezet általános megfogalmazásától — csak pontosan meghatározott célból (például büntetõ- vagy szabálysértési eljárás lefolytatása céljából) igényelheti a jármû mûködtetõjének (vezetõjének) néhány, azonosításhoz szükséges adatát, ezen eljárásokban ugyanis több vallomástételi akadály, illetõleg vallomásmegtagadási ok érvényesülhet.

A hivatkozott törvényi rendelkezés azonban tartalmazza a *„ha törvény eltérõen nem rendelkezik”* fordulatot, amely az adatközlésre kötelezett esetében fennálló vallomástételi akadályokra utal. Eszerint ha a szabálysértésekrõl szóló 1999. évi LXIX. törvény 57. §-ában vagy a büntetõeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 65—66. §-aiban foglaltak alapján tanúvallomástétel akadálya merül fel, az autó üzembentartója nem köteles az adatszolgáltatást teljesíteni, ebben az esetben a törvény eltérõ rendelkezése mentesíti a kötelezettség alól. Ezt az érvelést támasztja alá a Kknyt. 33. § (3) bekezdésének jelenleg hatályos szövegét megállapító 2000. évi CXXVIII. törvény 14. §-ához fûzött indokolás is, amely szerint a törvény eltérõ rendelkezésének kell tekinteni a vallomástételi akadályokat is. Amennyiben az adatszolgáltatást ilyen ok miatt tagadták meg, az jogos indoknak tekintendõ, ezért az adatszolgáltatás megtagadása miatt a jármû üzembentartójával szemben szabálysértési szankció nem alkalmazható. Véleményem szerint erre a nyomtatványon a címzettek figyelmét fel kell hívni.

Mindezek alapján úgy érzem, levelének 1—3., 5—7. pontjaiban feltett, valamint részben a 4. pontban feltett kérdésekre választ adtam. A további — a kettõs értékelés tilalmára és az objektív felelõsségre vonatkozó — kérdések megválaszolására nem rendelkezem hatáskörrel.

Személyes adatok védelmével és információszabadsággal kapcsolatos észrevételeivel kérem, a továbbiakban is forduljon hozzám.

Budapest, 2001. május 17.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(199/K/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a minisztérium nyilatkoztathatja a köztisztviselõt arról, hogy van-e érdekeltsége a minisztérium cégeiben]

Dr. Kovács Zoltán úrnak
közigazgatási államtitkár
Földmûvelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium

Budapest

Tisztelt Államtitkár Úr !

2001. május 8-án telefaxon küldött levelében arról kérte állásfoglalásomat, hogy adatvédelmi szempontból jogszerû-e az a *„Felhívás”*, amellyel a minisztériumi dolgozókat és a minisztériummal egyéb szerzõdéses viszonyban lévõ személyeket *„Nyilatkozat”* kitöltésére kérik.

A Nyilatkozat három-három kérdést tartalmaz az FVM tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó cégekkel és egyéb gazdasági társaságokkal kapcsolatban a tulajdonosi érdekeltség; vezetõ tisztség; valamint a felügyelõ bizottsági tag, könyvvizsgáló megbízatásokra nézve.

A Felhívásban szerepel, hogy a Nyilatkozatot *„saját maguk, vagy közeli hozzátartozójuk”* adatairól kérik megadni. A Felhívásnak része az a megjegyzés, hogy a Nyilatkozat kitöltése nem kötelezõ, az annak kitöltését megtagadókkal szemben semmilyen hátrányos jogkövetkezményt nem alkalmaznak.

A tervezett adatgyûjtéssel kapcsolatos véleményemrõl az alábbiakban tájékoztatom:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdése alapján személyes adatot csak akkor lehet kezelni (ideértve az adatok felvételét, tárolását, továbbítását is), ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy törvény azt elrendeli.

A köztisztviselõk jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 21. § (a továbbiakban: Ktv.) (5) bekezdés *c)* pontja elõírja, hogy köztisztviselõ nem lehet gazdasági társaságnál vezetõ tisztségviselõ, felügyelõ bizottsági tag, kivéve ha a társaság önkormányzati, köztestületi többségi vagy tartósan állami tulajdonban van, vagy az állami tulajdonos különleges jogokat biztosító részvény alapján delegálja.

Az ezekre irányuló kérdések nem kifogásolhatóak, sem az FVM érdekeltségébe tartozó, sem egyéb gazdasági társaságok tekintetében. A harmadik kérdésükben szerepel a könyvvizsgálói megbízatás is, ez külön nem szerepel a Ktv.-ben az összeférhetetlenségi okok között, csakúgy, mint a gazdasági társaságoknál meglévõ tulajdonosi érdekeltség (az elsõ kérdésük) sem. Véleményem szerint vizsgálható a Ktv. 21. § (5) bekezdés *a)* pontjában leírt összeférhetetlenségi szabály, mely szerint a köztisztviselõ nem folytathat olyan tevékenységet, amely befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné.

A cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény alapelve a cégjegyzék adatainak teljes körû nyilvánossága, az Igazságügyi Minisztérium szervezeti egységeként mûködõ Cégnyilvántartási és Céginformáció Szolgálat kérelemre tájékoztatást ad a cégjegyzék adatairól. Az FVM tájékozódhat azoknak a gazdasági társaságoknak a részletes tulajdoni helyzetérõl, amelyekben érdekeltsége van.

Ha az *„egyéb szerzõdéses viszonyban álló személy”* nem köztisztviselõ, adatainak kezelésére nem a Ktv. rendelkezéseit kell alkalmazni. Ha munkaviszonyról van szó, a munka törvénykönyvérõl szóló 1992. évi XXII. törvény 77. §-a szerint a munkavállalótól csak olyan nyilatkozat megtétele vagy adatlap kitöltése kérhetõ, illetve vele szemben csak olyan alkalmassági vizsgálat alkalmazható, amely személyiségi jogait nem sérti, és a munkaviszony létesítése szempontjából lényeges tájékoztatást nyújthat. A munkáltatónak kell eldöntenie a körülmények vizsgálata alapján, hogy a Nyilatkozatban szereplõ kérdések közül melyek nyújtanak lényeges tájékoztatást. Ha az egyéb szerzõdéses viszony alapja nem munkaszerzõdés, hanem például a polgári törvénykönyvön alapuló megbízási jogviszony, akkor a szerzõdõ felek szabadon határozhatják meg a szerzõdés tartalmát, a jogokat és kötelességeket.

A hozzátartozók személyes adatait a köztisztviselõ vagy az egyéb szerzõdéses viszonyban álló személy csak akkor adhatja meg, ha ehhez az érintettek hozzájárultak.

Budapest, 2001. május 21.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(406/K/2001)

[Állásfoglalás: magnetofon felvételt munkahelyeken csak az érintett hozzájárulásával lehet készíteni]

[...]

Tisztelt [...] !

2001. március 3-án kelt beadványában arról kérte állásfoglalásomat, hogy munkahelyén az igazgató jogszerûen készített-e magnófelvételt a kirendeltség-vezetõ alkoholfogyasztásával kapcsolatos panasza ügyében, továbbá arról, hogy az igazgató késõbb az Ön kérése ellenére megtagadhatja-e a felvétel másolatának kiadását.

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § bekezdése szerint:

„1. személyes adat: a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megõrzi e minõségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható.”

Az Avtv. 3. § (1) bekezdése alapján személyes adatot csak akkor lehet kezelni (ideértve az adatok felvételét, tárolását, továbbítását is), ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy törvény azt elrendeli.

Az igazgatóval folytatott beszélgetés során az Ön kijelentései, megjegyzései, véleménye személyes adat.

A beszélgetés hangszalagra rögzítését törvény nem írja elõ, ezért ez az adatkezelés (adatfelvétel) jogszerûen csak az Ön hozzájárulásával történhetett.

Az Avtv. 12. §-a alapján az érintettnek joga van tájékoztatást kérni az adatkezelõtõl személyes adatairól, erre tekintettel az igazgató köteles másolatot adni a felvételrõl.

Kérem, hogy a jövõben is forduljon bizalommal hivatalomhoz a személyes adatok védelmét vagy a közérdekû adatok nyilvánosságát érintõ megkereséseivel.

Budapest, 2001. május 21.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(243/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: személyes adatok tárolása, külföldre továbbítása csak akkor lehetséges, ha ahhoz az érintett hozzájárult]

[...] úrnak

Tisztelt Uram !

2001. februárban kelt beadványában Ön azt kifogásolta, hogy a [...] Kft. fõkönyvelõje a dolgozók egymás közötti, illetve a szolgáltatókkal és beszállítókkal meglévõ rokoni és baráti viszonyait feltáró írásbeli nyilatkozat megadására kérte a Kft. dolgozóit. A beadványhoz mellékelt felhívásban az szerepelt, hogy *„Nem valós adatok közlése elbocsátást vonhat maga után”*.

Tájékoztatom, hogy 2001. márciusban munkatársam megkeresést küldött [...] fõkönyvelõnek, felvilágosítást kért arról, hogy az adatközlésre milyen jogszabályi felhatalmazás alapján kérte a dolgozókat; mire alapozza azt, hogy nem valós adatok közlése *„elbocsátást vonhat maga után”*. Felvilágosítást kért a már megszerzett adatok kezeléséről, felhasználásuk körülményeiről is.

A megkeresésre [...] ügyvezetõ válaszolt, aki közölte, hogy a fõkönyvelõnõ munkaviszonya március 20-án megszûnt a Kft.-nél, részben amiatt, hogy *„jogszabályellenesen hívta fel”* a dolgozókat a nyilatkozat megtételére. A németországi tulajdonos kérte a nyilatkozat megtételét, mert az elmúlt hónapokban *„olyan visszaélésekre derített fényt, melyeket éppen a fenti körben fennálló baráti és rokoni viszonyok alapoztak meg”*. Az ügyvezetõ szerint *„az alapító szándéka pusztán e kapcsolatok feltárására irányult”*, nem szándékozott szankcionálni. A nyilatkozatokat Németországba továbbították az alapítóhoz, ahol *„a mai napig semmilyen formában nem kerültek felhasználásra”*.

Az üggyel kapcsolatos véleményem a következõ:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdése alapján személyes adatot csak akkor lehet kezelni (ideértve az adatok felvételét, tárolását, továbbítását is), ha ahhoz az érintett hozzájárult, vagy törvény azt elrendeli.

Az Avtv. egyik alapelve a célhozkötött adatkezelés követelménye, mely szerint személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Csak olyan személyes adat kezelhetõ, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig. Az érintettel az adat felvétele elõtt közölni kell, hogy az adatszolgáltatás önkéntes vagy kötelezõ. Kötelezõ adatszolgáltatás esetén meg kell jelölni az adatkezelést elrendelõ jogszabályt is. Az érintettet tájékoztatni kell az adatkezelés céljáról és arról, hogy az adatokat kik fogják kezelni, illetve feldolgozni (Avtv. 5. §, 6. §).

A munka törvénykönyvérõl szóló 1992. évi XXII. törvény 77. §-a szerint:

„A munkavállalótól csak olyan nyilatkozat megtétele vagy adatlap kitöltése kérhetõ, illetve vele szemben csak olyan alkalmassági vizsgálat alkalmazható, amely személyiségi jogait nem sérti, és a munkaviszony létesítése szempontjából lényeges tájékoztatást nyújthat.”

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján álláspontom szerint az Ön munkáltatója nem jogosult kezelni a dolgozók egymás közötti, illetve a szolgáltatókkal és beszállítókkal meglévõ rokoni és baráti viszonyaira utaló adatait.

Jogellenes az, hogy a kérdõíven nem szerepelt az adatkérés célja és az, hogy az adatokat kik fogják kezelni, illetve feldolgozni.

Az ügyvezetõ helyesen állapította meg, hogy a volt fõkönyvelõ *„jogszabályellenesen hívta fel”* a dolgozókat az adatlap kitöltésére, de nemcsak a fenyegetés jogellenes, hanem maga az adatkérés is, valamint az adatok tárolása és külföldre továbbítása is. Az Avtv. 9. §-a szerint a személyes adatot külföldi adatkezelõ részére csak akkor lehet továbbítani, ha ahhoz az érintett hozzájárult.

A fentiekre tekintettel a Kft. ügyvezetõjét a mai napon kelt levelemben felszólítottam a jogellenesen kezelt adatok törlésére, ennek eredményérõl értesítem Önt.

Tájékoztatom, hogy jogellenes adatkezelés miatt az Avtv. és a büntetõ törvénykönyvrõl szóló 1978. évi IV. törvény rendelkezései alapján bírósághoz fordulhat.

Budapest, 2001. június 13.

Üdvözlettel:
Dr. Majtényi László

(184/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: tévesen szereplõ egészségügyi adatokról]

[...] úrnak
[…]

Tisztelt Uram!

Levelében azzal a panasszal fordult hozzám, hogy a Magyar Honvédség [...] Honvéd Kórháza nyilvántartásában tévesen szerepel, hogy Ön pszichiátriai beteg, az intézmény azonban az egészségügyi adat törlését megtagadja. Engedje meg, hogy tájékoztassam a kérdés jogszabályi hátterérõl:

Az egészségügyi adatok kezelésének feltételeit az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelmérõl szóló 1997. évi XLVII. törvény (Eüak.) szabályozza. Az Eüak. az egészségügyi és személyazonosító adatok nyilvántartásáról az alábbiak szerint rendelkezik:

„30. § (1) Az egészségügyi dokumentációt — a képalkotó diagnosztikai eljárással készült felvételek, valamint a (7) bekezdés kivételével — az adatfelvételtõl számított legalább 30 évig, a zárójelentést legalább 50 évig kell megõrizni. A kötelezõ nyilvántartási idõt követõen gyógykezelés vagy tudományos kutatás érdekében — amennyiben indokolt — az adatok továbbra is nyilvántarthatók. Ha a további nyilvántartás nem indokolt — a (3) bekezdés kivételével — a nyilvántartást meg kell semmisíteni.”

Az adatkezelõt terhelõ nyilvántartási kötelezettség miatt arra nincs mód, hogy a [...] Honvéd Kórházban az Ön egészségügyi adatait töröljék. Ugyanakkor a kezelt szenzitív adattal összefüggésben Önt hátrányos megkülönböztetés nem érheti, az Ön személyiségi jogának védelmében az adatkezelõ az adatkezelés során mindvégig biztosítani köteles az adatok védelmét, és meg kell akadályoznia, hogy azok nyilvánosságra kerüljenek, vagy arra jogosulatlan személy az adatokhoz hozzáférjen:

„7. § (1) Az adatkezelõ — a (2) bekezdésben foglalt kivétellel —, továbbá az adatfeldolgozó az orvosi titkot köteles megtartani.

(2) Az adatkezelõ mentesül a titoktartási kötelezettség alól, ha

a) az egészségügyi és személyazonosító adat továbbításához az érintett, illetve törvényes képviselõje írásban hozzájárult, az abban foglalt korlátozásokon belül, valamint

b) az egészségügyi és személyazonosító adat továbbítása törvény elõírásai szerint kötelezõ”.

Az Eüak. 7. § (2) bekezdése alapján tehát az adatkezelõ a titoktartási kötelezettség alól csak akkor mentesül, ha az egészségügyi és személyazonosító adat továbbításához az érintett írásban hozzájárult, illetve, ha az adat továbbítása a törvény elõírásai szerint kötelezõ.

Álláspontom az ügyrõl az, hogy amennyiben a betegellátó titoktartási kötelezettségének megfelelõen, valamint az adatvédelmi szabályokat tiszteletben tartva látja el feladatait, akkor nem kell tartania attól, hogy egészségügyi adatai illetéktelenek kezébe kerülnek. Ha ennek ellenkezõjét tapasztalja, akkor kérem, jelezze, és az ügyet ki fogom vizsgálni.

Köszönöm levelét, adatvédelemmel kapcsolatos kérdéseivel forduljon hozzám a jövõben is bizalommal.

Budapest, 2001. június 18.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(13/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a kórház pszichiátriai betegek adatait rendõrség részére nem továbbíthatja, ha az adatkérés nem felel meg a rendõrségi törvényben elõírt feltételeknek]

Dr. Nemecz Katalin
intézetvezetõ fõorvos
XV. Kerületi Pszichiátriai Gondozó

Budapest

Tisztelt Intézetvezetõ Fõorvos Asszony !

2001. április 9-én kelt beadványában állásfoglalásomat kérte arról, hogy jogszerû-e a Budapesti XV. kerületi Rendõrkapitányság Közrendvédelmi Osztály vezetõjének Önhöz küldött megkeresése, melyben öt személy pszichiátriai gyógykezeléséről kért adatokat. Közülük az egyiket bejelentõnek jelölte a rendõrség, a többi ellen eljárás van folyamatban.

Levelében Ön aggályosnak tartja az adatkérés jogszerûségét, mert az nem tartalmazza, hogy milyen eljárás keretében kérik az adatokat.

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 2. *b)* pontja alapján az egészségi állapotra, kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adatok különleges adatnak minõsülnek, kiemelt törvényi védelemben részesülnek. Különleges adatot a hatóságok csak akkor kezelhetnek, ha arra külön törvényi felhatalmazásuk van. Törvényben meghatározott cél nélkül, *„készletre”* nem lehet személyes adatot gyûjteni, kezelni.

A rendõrségrõl szóló 1994. évi XXXIV. évi törvény (a továbbiakban: Rtv.) 80. § (1) bekezdése szerint a rendõrség különleges adatot kizárólag a 84. § *i)—n)* pontjában felsorolt (súlyos) bûncselekmények elkövetésével gyanúsított személyek esetében kezelhet.

Az Rtv. 76. § (6) bekezdése elõírja, hogy az adatátvétel során meg kell jelölni a felhasználás célját, továbbá dokumentálni kell az adatátvétel tényét mind az adatátadó, mind az adatátvevõ szervnél.

Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséröl és védelmérõl szóló 1997. évi XLVII. törvény 23. § (2) bekezdése ezzel összhangban elõírja, hogy az egészségügyi ellátóhálózaton kívüli szerv megkeresésében az adatkezelés pontos célját és a kért adatok körét meg kell jelölni.

A megkeresés nem felel meg ezeknek a követelményeknek, ezért nem jogszerû.

Kérem, hogy a jövõben is forduljon bizalommal hivatalomhoz a személyes adatok védelmét és a közérdekû adatok nyilvánosságát érintõ megkeresésével.

Budapest, 2001. június 18.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(336/K/2001)

* * *

[Állásfoglalás: az iskola a gyermekek törvényes képviselõinek elõzetesen írásban adott hozzájárulása nélkül nem továbbíthat adatot a gyermekrõl]

Csécsi Barnabás Sándor
igazgató részére
Budapest Fõvárosi Önkormányzat
Benedek Elek Óvoda és Általános Iskola

Budapest

Tisztelt Igazgató Úr!

2001. május 30-án kelt beadványában arra hívta fel a figyelmemet, hogy az Ifjúsági és Sportminisztérium által a tanulásban akadályozott tanulók számára kiírt országos atlétikai és kispályás labdarúgó tornára való nevezés feltétele a fogyatékosságot megállapító szakértõi bizottság — iskola birtokában lévõ — határozatának a bemutatása. Sérelmezi, hogy az adattovábbítás elmaradása esetén a gyermekeket a versenybõl kizárják. A beadványában foglaltakat megvizsgáltam, álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom.

A verseny kiírójának jogában áll a részvétel és a nevezés feltételeit, ennek keretén belül azt meghatározni, hogy csak fogyatékosok indulhatnak, illetõleg azt is, hogy a fogyatékosság tényét hogyan kell igazolni. Ennek korlátja az, hogy a kiírás jogellenes módon nem határozhat meg feltételeket. Az iskola által a minisztérium részére történõ adattovábbítás jogszerûségének eldöntéséhez szükséges a továbbítandó adatok körének és az adattovábbítás jogalapjának a vizsgálata.

A versenykiírók által kért irat adattartalma rendkívül széles körû. Olyan — személyes, valamint különleges — adatokat is tartalmaz, amelyek ismerete nem szükséges a versenyen való indulási jogosultság eldöntéséhez. A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szerint azonban csak olyan személyes adat kezelhetõ, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig [5. § (2) bekezdés]. A szakértõi vélemény átadása a törvény ezen rendelkezésével lenne ellentétes, mert azzal az adattovábbítás céljának eléréséhez nem szükséges adatok továbbítására kerülne sor.

Az Avtv. szerint az érintett egészségi állapotára vonatkozó adat úgynevezett különleges adat, amely csak akkor továbbítható, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy az adattovábbítást törvény elrendeli [2. § 2. pont; 3. § (2) bekezdés]. Cselekvõképtelen személy esetében a hozzájárulást nem maga az érintett, hanem törvényes képviselõje adhatja meg [Ptk. 18. § (1) bekezdés]. A tanulók esetében ez az esetek többségében a gyermek szülõje. Mivel a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény nem ad felhatalmazást arra, hogy az iskola a gyermekek egészségügyi adatait az Ifjúsági és Sportminisztérium részére továbbítsa, az adattovábbításnak csak akkor van megfelelõ jogalapja, ezért csak akkor történhet jogszerûen, ha ahhoz a gyermekek szülei elõzetesen írásban hozzájárulnak.

A jogszerû megoldás az lenne, ha a gyermekek törvényes képviselõinek írásban adott hozzájárulásával a fogyatékosság tényének és fokának megállapítását tartalmazó iratnak csak olyan kivonatát továbbítaná az iskola a verseny kiírója számára, amelybõl kizárólag azok az adatok ismerhetõk meg, amelyek a versenyjogosultság

eldöntéséhez feltétlenül szükségesek. Amennyiben nem így történik, mind az adatokat átadó iskola, mind az adatokat kérõ minisztérium megsérti az adatvédelmi törvény rendelkezéseit.

Kérésére tájékoztatom a jogellenes adatkezelés lehetséges jogkövetkezményeirõl is. Az Avtv. 17. és 18. §-a alapján az adatalanynak jogában áll az adatkezelõvel szemben polgári bíróság elõtt érvényesíteni jogait, lehetõsége van esetleges kárának megtérítését is követelni. Ebben az eljárásban azt, hogy az adatkezelés jogszerû volt, az adatkezelõnek, vagyis az alperesnek kell bizonyítania, nem érvényesül tehát a bizonyítási teher általános szabálya, amely szerint a felperesnek kell a keresetében foglaltakat (tehát azon állítását, hogy az adatkezelõ jogellenesen kezelte személyes adatait) alátámasztani. Nyitva áll emellett a büntetõjogi felelõsségre vonás lehetõsége is. A különleges adatokat jogellenesen továbbító adatkezelõvel szemben a Btk. 177/B. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti különleges adatokkal való visszaélés bûntette, az adatokat jogosulatlanul megszerzõ adatkezelõ ellen pedig a 177/B. § (2) bekezdése szerinti különleges adatokkal való visszaélés vétsége miatt indulhat büntetõeljárás.

Mindezek alapján javasolom, hogy a minisztériummal együtt dolgozzanak ki olyan megoldást, amellyel nem valósítanak meg jogellenes adatkezelést.

Személyes adatok védelmével és információszabadsággal kapcsolatos észrevételeivel kérem, a továbbiakban is forduljon hozzám!

Budapest, 2001. június 18.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(457/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a kutatás céljára (akár a kutató költségére) az adatkezelõnek anonimizálni kell a kiadandó iratokat]

Volentics Anna
docens, tanszékvezetõ
ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Fõiskolai Kar
Pszichopedagógiai Tanszék

Budapest

Tisztelt Docens Asszony!

Indítványára — melyben a bírósági iratok kutatásának lehetõségére és szabályaira vonatkozó állásfoglalásomat kérte — válaszul az alábbiakról tájékoztatom:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény személyes adatok kezelését akkor teszi lehetõvé, ha azt törvény elrendeli, vagy ahhoz az érintett hozzájárul. A személyes adat mindaddig megõrzi e minõségét, míg a kapcsolat az érintettel helyreállítható. Amennyiben olyan iratokat kíván a kutató megismerni, melyek személyes adatot tartalmaznak, úgy a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény rendelkezéseinek kell elsõ lépésben eleget tenni. E törvény a tudományos kutatási célú adatkezelésrõl a következõképp rendelkezik:

„7. § (1) A tudományos kutatónak az e törvény hatálya alá tartozó kutatás megkezdése elõtt kutatási adatkezelési tervet kell készítenie. A tervet módosítani kell, ha az adatkezelés célja a kutatás folyamata alatt megváltozik. A kutatási adatkezelési tervnek tartalmaznia kell:

a) a kutatási jogosultságot,

b) a kutatás célját,

c) a kezelendõ személyes adatok körét és azok forrását,

d) az adatkezelés folyamatát,

e) az érintett jogai gyakorlati érvényesíthetõségének biztosítékait, valamint

f) az adatvédelmet biztosító technikai és szervezési intézkedéseket.

(2) A kutatási adatkezelési tervet az adatkezelés jogszerûségének bizonyíthatósága és az ellenõrzés lehetõségének biztosítása céljából az adatok kezelésének megszüntetéséig meg kell õrizni.

(3) Intézeti tudományos kutatás esetén a tudományos kutató jogai és kötelezettségei a kutatási tevékenységet végzõ szervet illetik meg, illetõleg terhelik.”

Az igazságszolgáltatás tevékenysége során keletkezett adatok kezelésérõl, azoknak az igazságszolgáltatáson kívüli célból való felhasználásáról igen hiányos a jogszabályi rendelkezés. A bíróságok szervezetérõl és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény egyáltalán nem, az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésrõl szóló 1994. évi LXXX. törvény pedig adatkezelésrõl csak meghatározott esetekre vonatkozóan rendelkezik az alábbiak szerint:

„99. § (1) Az ügyészség törvényben szabályozott büntetõjogi, magánjogi és közigazgatási jogi, valamint ügyviteli, statisztikai és tudományos kutatási célú feladatainak ellátásához — az ügyészi szervezetben kijelölt központi, területi és helyi adatkezelõ szervein keresztül — személyes adatokat kezelhet.

[…]

(12) Tudományos kutatás céljára a szakterületet irányító vagy az általa feljogosított ügyészségi vezetõ engedélyével lehet az adatokat rendelkezésre bocsátani.

(13) A tudományos kutatások eredményei, illetõleg a statisztikai feldolgozások nyilvánosságra hozhatók, ha a bennük szereplõ adatok egyedi azonosításra nem alkalmasak.”

A bírósági ügyvitel szabályairól szóló — alkotmányosságát tekintve egyébként kétes — 123/1973. (IK 1974. 1.) IM utasítás csak érintõlegesen szól az iratok megismerésének kérdéséről. Eszerint:

„38. § (1) A kezelõiroda az ügyésznek, az eljárásban részt vevõ személyeknek (polgári ügyben: a felperes, az alperes, a beavatkozó, a jogosult, a kötelezett stb., büntetõügyben: a terhelt, a védõ a törvényes képviselõ, a sértett, a magánvádló, a magánfél), valamint az igazolt képviselõjüknek adhat felvilágosítást.

[…]

(4) Az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül más személynek az iratok megtekintését, a felvilágosítás megadását — az ehhez fûzõdõ jogi érdek igazolása után — a bíróság elnöke engedélyezheti.”

A fenti hiányosságokat próbálta az Országos Igazságszolgáltatási Tanács pótolni a 100/1999. számú határozatával, azonban egyértelmûen ez sem rendelkezik a kutatási célú irat-megismerésrõl.

Szektorális szabályok hiányában az általános betekintési szabályokat kell alkalmazni. Ezek értelmében a kutatás céljára (akár a kutató költségére) az adatkezelõnek anonimizálni kell a kiadandó iratokat; amennyiben ez a kutatás céljára tekintettel nem lehetséges, úgy a személyes adatot tartalmazó iratok kezelése során a kutatónak a már fent hivatkozott szabályokat kell betartania.

Tájékoztatom Docens Asszonyt, hogy állásfoglalásomat — kérésére — [...]-nak is megküldöm. Munkájukhoz sok sikert kívánok.

Budapest, 2001. június 19.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(434/K/2001)

* * *

[Állásfoglalás: drogbetegek pszichiátriai gyógykezeléséről adatot a hatóságok csak akkor kezelhetnek, ha arra külön törvényi felhatalmazásuk van]

Dr. Kerekes Medárd Ferenc úrnak
pszichiáter-addiktológus
Országos Alkohológiai Intézet
Drogmegelõzési Módszertani Központ és Ambulancia

Budapest

Tisztelt Dr. Kerekes Medárd Ferenc Úr !

2001. május 15-én kelt beadványában állásfoglalásomat kérte arról, hogy jogszerû-e a Pest Megyei Rendõrfõkapitányság Vizsgálati Osztály vezetõjének Önhöz küldött megkeresése, melyben egy drogbeteg pszichiátriai

gyógykezeléséröl kért adatokat. A megkeresés arra irányul, hogy *„elmeorvos szakértõ rendelkezésére bocsátás céljából”* küldjék meg a *„teljes orvosi dokumentációt”*.

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 2. b) pontja alapján az egészségi állapotra, kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adatok különleges adatnak minõsülnek, kiemelt törvényi védelemben részesülnek. Különleges adatot a hatóságok csak akkor kezelhetnek, ha arra külön törvényi felhatalmazásuk van. Törvényben meghatározott cél nélkül, *„készletre”* nem lehet személyes adatot gyûjteni, kezelni.

A rendõrségrõl szóló 1994. évi XXXIV. évi törvény (a továbbiakban: Rtv.) 80. § (1) bekezdése szerint a rendõrség különleges adatot kizárólag a 84. § *i)—n)* pontjában felsorolt (súlyos) bûncselekmények elkövetésével gyanúsított személyek esetében kezelhet.

Az Rtv. 76. § (6) bekezdése elõírja, hogy az adatátvétel során meg kell jelölni a felhasználás célját, továbbá dokumentálni kell az adatátvétel tényét mind az adatátadó, mind az adatátvevõ szervnél.

Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséröl és védelmérõl szóló 1997. évi XLVII. törvény 23. § (2) bekezdése ezzel összhangban elõírja, hogy az egészségügyi ellátóhálózaton kívüli szerv megkeresésben az adatkezelés pontos célját és a kért adatok körét meg kell jelölni.

A megkeresés csak részben felel meg ezeknek a követelményeknek. Ha elmeorvos szakértõi munka elvégzése a megkeresés célja, az e munka elvégzéséhez szükséges adatokat a szakértõnek kell kérnie, nem az õt kirendelõ hatóságnak. A szakértõi munkának éppen ez a lényege: olyan szakkérdésben foglal állást, amit a hatóság nem ismer, õ jelöli meg a szükséges adatokat, ezeknek kezelõjévé válik. A szakértõnek igazolnia kell a kirendelés tényét, célját. A szakértõ jogait és kötelezettségeit a büntetõeljárásról szóló 1973. évi I. törvény a következõk szerint határozza meg:

„72. § (1) A szakértõ köteles az ügyben közremûködni és szakvéleményt adni.

(2) A szakértõt a kirendelés alól a hatóság fontos okból felmentheti. Ha a szakkérdés nem tartozik szakismereteinek körébe, a szakértõ errõl a kirendelõ hatóságot értesíti.

(3) A szakértõ köteles és jogosult mindazokat az adatokat megismerni, amelyek feladatának teljesítéséhez szükségesek. Az ügy iratait megtekintheti, az eljárási cselekményeknél jelen lehet, a terhelthez, a tanúhoz és a többi szakértõhöz kérdést intézhet. Amennyiben ez feladatának teljesítéséhez szükséges, további adatok, iratok és felvilágosítások közlését, tárgyak rendelkezésre bocsátását kérheti, és bizonyítás felvételét indítványozhatja.

(4) A szakértõ a hatóság távollétében is végezhet vizsgálatot, és megtekintheti a véleményadáshoz szükséges tárgyakat; ennek során a megvizsgált személyhez, tárgyak azonosításával, kezelésével és õrzésével kapcsolatban pedig a jelenlevõ személyhez is tehet fel kérdéseket.”

Kérem, hogy a jövõben is forduljon bizalommal hivatalomhoz a személyes adatok védelmét és a közérdekû adatok nyilvánosságát érintõ megkeresésével.

Budapest, 2001. június 22.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(498/K/2001)

* * *

[Állásfoglalás: megszüntetendõ önkormányzati iskola tanárait nem lehet kérdõív kitöltésére kötelezni]

[…]

[...] Párt
Miskolc Városi Szervezete

Miskolc

Tisztelt Uraim!

Panasszal fordultak az állampolgári jogok országgyûlési biztosához, mert véleményük szerint a Kossuth Lajos Gimnázium és Pedagógiai Szakközépiskola önkormányzati megszüntetésével kapcsolatban Miskolc MJ Város alpolgármestere által — az iskola dolgozói számára — kibocsátott kérdõívben megfogalmazott kérdések sértik a megkérdezettek alkotmányos jogait.

Dr. Gönczöl Katalin asszony áttette irodámhoz beadványukat az ügy adatvédelmi vonatkozásának véleményezésére.

Panaszukat a mellékletekkel együtt megvizsgáltam és véleményemrõl az alábbiak szerint tájékoztatom Önöket:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. §-a határozza meg a személyes adat fogalmát. Az Avtv. 5. §-ában megfogalmazott célhozkötött adatkezelés törvényi követelménye alapján személyes adatot kezelni csak törvényben meghatározott célból jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 102. §-a értelmében az intézmény átadása elõtt a fenntartónak az alkalmazotti közösségtõl kell véleményt kérni, ami tartalmilag nem azonos az egyénenkénti véleménykéréssel. Ennek megfelelõen kifejezett törvényi rendelkezés hiányában a kérdõív kitöltéséhez az érintettek hozzájárulása szükséges.

Bár az Avtv. a hozzájárulás fogalmát nem részletezi, a magyar adatvédelmi gyakorlatban ennek elemei az Európai Parlament és Tanács az Egyénnek a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelmérõl és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról szóló 95/46/EC irányelve 2. cikk (h) pontjában foglaltakkal egyezõen érvényesülnek. Eszerint *„az adatalany hozzájárulása az adatalany kívánságának önkéntes, határozott és tájékozott kinyilvánítása, mellyel belegyezését fejezi ki az õt érintõ személyes adatok feldolgozásába.”* A hozzájárulás ezért akkor minõsíthetõ jogszerûnek, ha az adatszolgáltatás az érintettek részérõl önkéntesen történt. Az önkéntesség megállapításának feltétele viszont az, hogy az adatkezelõ az adatkezelés célját, és a szolgáltatandó adatok körét pontosan meghatározva oly módon tájékoztassa az érintetteket, hogy azok szabadon mérlegelhessék, rendelkezésre bocsátják-e a kért adatokat vagy sem.

Kétségtelen, hogy az alpolgármester tájékoztatta az érintetteket a kérdõív kitöltésének önkéntességérõl, eleget téve ezzel az Avtv. 6. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének, de a kérdõívbõl nem állapítható meg, hogy az adatokat hol és kik fogják kezelni. Ez a tény azonban nem zárja ki, hogy a tájékoztatás szóban elhangzott. Helyeselhetõ, hogy lehetõvé tették a kérdõív név nélküli kitöltését, ezzel is biztosítva az információs önrendelkezési jog érvényesülését.

Annak a ténynek is jelentõsége van a vizsgált esetben — tekintve, hogy a kérdõív szenzitív adatokat is tartalmaz — , hogy az érintettek kézírással vagy géppel töltik ki a kérdõívet, hiszen a kitöltõ személyének késõbbi beazonosítását a kézírás lehetõvé teheti. A döntéshozatal elõtt javaslom az érintetteknek ezt a tényt is mérlegelni.

Fontosnak tartom azt is kihangsúlyozni, hogy a kérdõív kitöltése nem jelenti sem az adatok továbbításhoz sem a nyilvánosságra hozatalhoz való hozzájárulást. Tehát az önkormányzat nem élhet ezekkel a lehetõségekkel, mert új adatkezelési cél(ok) érdekében újabb hozzájárulás(ok) szükséges(ek).

Összegezve tehát a véleményemet: A vitatott kezelésre nincs kötelezõ törvényi elõírás, ezért a kérdõív kitöltése csak az érintettek önkéntes hozzájárulásával történhet. Ha az érintettek vállalják a kérdõív kitöltését, azt is jogosultak eldönteni, hogy névvel ellátva vagy anonim módon, kézírással vagy géppel kitöltve továbbítják a kérdõívet az alpolgármester asszonynak. Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának eredménye megjelenhet nemleges döntés formájában is, amely a megkérdezettek további alkalmazását nem befolyásolhatja.

Adatvédelmi szempontból az önkormányzat eljárását a rendelkezésemre álló dokumentumok alapján nem kifogásolhatom.

Budapest, 2001. június 27.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(392/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a TELEFONTANÚ program mûködése során a rendõrség az adatvédelmi követelményeket betartja]

[...] úrnak

Tisztelt [...] Úr!

Tájékoztatom, hogy a január 15-én indított TELEFONTANÚ szolgálattal kapcsolatban e-mail-en küldött — adatvédelmi jellegû észrevételeket megfogalmazó — beadványa alapján indított vizsgálatot befejeztem. Mindenekelõtt jelezni szeretném, hogy adatvédelmi szempontból jól ítélte meg az adott kérdést, mivel a szóban forgó alapítvány nem gyûjtheti magánszemélyek adatait, és azokat nem továbbíthatja a rendõrségnek.

Még a vizsgálatom megindítása elõtt hasonló megállapításra juthattak a rendszer üzemeltetõi is, hiszen az ORFK honlapján található — levelében idézett — tájékoztató szövegét, január 16-iki dátummal, megváltoztatták. Ez az ismertetõ már arról szól, hogy:

— *„[...] az Országos Rendõr-fõkapitányság Bûnmegelõzési Osztályának munkatársai [...] fogadják a hívásokat […].”*
— *„A hívásokat fogadó rendõrök 48 órán belül továbbítják a bejelentéseket az illetékes nyomozócsoportnak.”*
— *„A Telefontanú szolgáltatást az ORFK a magánszemélyek által alapított Telefontanú Alapítvány támogatásával [...] hozta létre.”*
— *„A rendõrség bûnmegelõzési szolgálata várja az állampolgárok bûncselekménnyel kapcsolatos bejelentéseit, […].”*

Tekintettel arra, hogy az Ön által megküldött, illetve a késõbb megjelent tájékoztatás tartalma — elsõsorban az alapítvány szerepére, illetve az illetékes rendõri szervezetekkel való kapcsolatára vonatkozóan — jelentõsen eltért egymástól, a TELEFONTANÚ szolgáltatás mûködésérõl, a személyes adatok kezelésével összefüggõ kérdésekrõl tájékoztatást kértem az ORFK bûnügyi fõigazgatójától. Az általános tájékoztatás igénylése mellett arra kértem választ, hogy *„a bejelentõk által közölt személyes adatokat kik, illetve melyik szervezet kezeli, azokat meddig és hol tárolják, és további felhasználásukról ki és milyen eljárás keretében dönt.”*

A bûnügyi fõigazgató — a TELEFONTANÚ program részletes ismertetése mellett — a személyes adatok kezelésével összefüggésben az alábbiakról tájékoztatott:

„A vonal végén valóban kriminalisztikai szakemberek ülnek, amennyiben többéves nyomozói, vizsgálói tapasztalatokkal rendelkezõ hivatásos rendõrtisztet ilyennek lehet tekinteni. Nem az alapítvány várja a hívásokat, hanem a rendõri egység, nem három, csak két fogadóállomással, nem egyelõre, hanem véglegesen a RIK (Rendõrség Igazgatási Központ) erre a célra biztosított irodájában. Az ORFK honlapján január 16-iki dátummal megjelent tájékoztatás korrekt azzal, hogy a BIK (Bûnügyi Információs Központ) a bejelentéseket 48 órán belül a valószínûsíthetõen hatáskörrel és illetékességgel rendelkezõ hatósághoz és nem ’az illetékes nyomozócsoportnak’ továbbítja.” Levelében részletesen beszámolt a bejelentések feldolgozásának módjáról. A levél tartalma és munkatársam helyszínen szerzett tapasztalatai alapján megállapítottam, hogy a TELEFONTANÚ program mûködése során a rendõrség az adatvédelmi követelményeket betartja.

Jelen válaszlevelem elõkészítése során észleltük, hogy az ORFK honlapján a tájékoztató szöveget még nem korrigálták a fõigazgatói levelének megfelelõen. Ezt telefonon jeleztük a TELEFONTANÚ csoport vezetõjének, aki intézkedett a tájékoztató módosításáról.

Kérem, hogy adatvédelmi jellegû észrevételeivel a jövõben is keresse meg az adatvédelmi biztost.

Budapest, 2001. június 29.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(52/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a szabálysértés elkövetése miatti joghátrány, szankció kiszabása az eljáró hatóság feladata, nem az elkövetõ munkáltatójáé]

[...] polgármester asszonynak

Tisztelt Polgármester Asszony!

Ön 2001. május 24-én beadvánnyal fordult az Országgyûlési Biztosok Hivatalához a következõ ügyben:

Egy [...] helyi önkormányzati képviselõ, a helyi óvoda közalkalmazottja lopás szabálysértést követett el a kecskeméti [...] áruház sérelmére. A [...] jegyzõ a feljelentés kézhezvételét követõen az ügyben elfogultságot jelentett be a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjénél, aki Kecskemét Megyei Jogú Város jegyzõjét jelölte ki a szabálysértési eljárás lefolytatására. Mindeközben szóbeszéd tárgya lett a községben a fenti esemény. Az eljárás alá vont személy munkahelyén az óvodában, értekezleten kezdeményezték az ügy megtárgyalását, amely az érintett részvételével megtörtént. A képviselõ-testület több tagja Öntõl kért információt az üggyel kapcsolatban.

Beadványában arra kérte az állampolgári jogok országgyûlési biztosát, foglaljon állást, hogy miként tájékoztathatja a képviselõtestület tagjait az eljárásról. Valamint arról, hogy az óvoda vezetõje miként tudja tájékoztatni jogerõs határozat hiányában az ott dolgozókat és az érdeklõdõ szülõket. Kérdése továbbá az is hogy megtagadható-e a jegyzõtõl a szabálysértési határozat megküldése a személyiségi jogokra történõ hivatkozással.

A levelében leírt helyzet több szempontból is aggályos, törvénysértésre utaló állapotot tár fel. A szabálysértésekrõl szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) adatkezelési szabályaira vonatkozó 27. §-a alapján:

(1) A szabálysértési hatóság nyilvántartja az általa szabálysértés miatt felelõsségre vont elkövetõk természetes személyazonosító adatait, lakcímét, az elkövetett szabálysértést, az alkalmazott büntetést vagy intézkedést és az ügy számát, a büntetés vagy intézkedés végrehajthatóságának megszûnéséig, de legalább a határozat jogerõre emelkedésétõl számított két évig.

(2) Az (1) bekezdés szerinti nyilvántartásból adat csak annak a hatóságnak szolgáltatható ki, amely jogszabály alapján jogosult a szabálysértési eljárással összefüggõ adatok kezelésére.

A Szabstv. 32. § (1) bekezdése alapján a szabálysértés miatt — ha a szabálysértést meghatározó jogszabály másként nem rendelkezik — a községi, [...] jegyzõ jár el. A Szabstv. 38. § (1) bekezdése szerint az eljárásra az eljárás alá vont személy lakóhelye szerinti szabálysértési hatóság illetékes. Tekintettel arra, hogy a helyi önkormányzat polgármestere nem szabálysértési hatóság, így teljesen érthetetlen, hogy Ön honnan szerezhetett tudomást a feljelentés tényérõl, milyen jogszabályi felhatalmazással kezeli az eljárás alá vont személy személyes adatait tartalmazó feljelentést, miért Önnek kell szigorú titoktartási szabályokat bevezetni. Sem a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, sem a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény nem tartalmaz olyan szabályokat, mely szerint a képviselõtestületnek, vagy a munkáltatónak joga lenne foglalkozni olyan szabálysértési üggyel, amely nem a közalkalmazott jogviszonyával, illetve a képviselõ közfeladatának ellátásával összefüggésben merült fel.

A fent idézett jogszabályok alapján tehát semmilyen tájékoztatás nem adható az érdeklõdõ közönségnek. A szabálysértés elkövetése miatti joghátrány, szankció kiszabása az eljáró hatóság feladata. Minden ezen kívüli hátrány, amely annak következtében éri az elkövetõt, mert személyes adatait nem a jogszabályoknak megfelelõen kezelték, mind a büntetés céljával, mind a személyes adatok védelmére vonatkozó jogszabályokkal ellentétes.

Ezért az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jog érvényesülése érdekében, az adatvédelmi biztos hatáskörében eljárva felszólítom, hogy a jogosulatlan adatkezelést szüntessék be. Az Önnél lévõ szabálysértési iratokat haladéktalanul semmisítse meg. Az érintett személyiségi jogainak megóvását minden rendelkezésére álló eszközzel segítse elõ.

Tájékoztatom, hogy az üggyel kapcsolatban a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal vezetõjéhez fordulok.

Kérem, hogy megtett intézkedéseirõl harminc napon belül írásban tájékoztasson.

Budapest, 2001. július 12.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

508/A/2001

* * *

[Állásfoglalás: a veszélyes fenyegetés szabálysértések elbírálásának menetében a távközlési szolgáltatók — a jelenlegi jogi elõírások alapján — jogszerûen tagadták meg, hogy továbbítsák a bíróságnak az adott ügyben felmerült elõfizetõk személyes adatait]

Dr. Mezey Ferenc úrnak
bíró
Pesti Központi Kerületi Bíróság

Budapest

Tisztelt Bíró Úr!

A személyes adatok védelmével kapcsolatosan a szabálysértési eljárásban rendszeresen felmerülõ kérdés kapcsán az adatvédelmi biztosnak küldött levelére válaszolva az alábbiakról tájékoztatom:

— A veszélyes fenyegetés szabálysértések elbírálásának menetében a távközlési szolgáltatók — a jelenlegi jogi elõírások alapján — jogszerûen tagadták meg, hogy továbbítsák a bíróságnak az adott ügyben felmerült elõfizetõk személyes adatait.

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szerint ugyanis személyes adat a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, rá vonatkozó következtetés, így például az elõfizetõk neve és címe, valamint az általuk — egy adott idõpontban — hívott telefonszámok listája is. Személyes adat pedig csak akkor kezelhetõ, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elõírja. A felhatalmazó törvényben pedig meghatározott adatfajtára és adatkezelõre együttesen kell megállapítani a személyes adatok kezelésének lehetõségét.

— A szabálysértésekrõl szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) 119. § (3) bekezdésének *d)* pontja alapján a bíróság a tényállás tisztázása érdekében külön jogszabályban meghatározott feltételek alapján más szerveket adatok közlésére hívhat fel. A törvény tehát az adatkérés jogát biztosítja, azonban nem határoz meg a másik oldalon — a Be. 118. § (1) bekezdésében foglaltakhoz hasonló — válaszadási, adatszolgáltatási kötelezettséget.

— A beadványában jelzettek alapján — figyelemmel a fentiekre — az adatvédelmi biztos levélben kérte a belügyminiszter véleményét. E levelében a biztos arra utalt, hogy *„Véleményem szerint ilyen esetekben indokolt lenne a bíróság megkeresésére fõszabály szerinti válaszadási kötelezettség elõírása olymódon, ahogy a büntetõeljárásban történik. Az adatkérés indokoltsága — és így jogszerûsége — tekintetében megfelelõ garanciát jelentene az adatszolgáltatási kötelezettség alóli kivételek meghatározása, illetõleg az, hogy a megkeresést a bíróság intézi a megkeresett szervezethez.”*

— A belügyminiszter június 29-én kelt levelében — miután egyetértését fejezte ki a válaszadási kötelezettség elõírására vonatkozó javaslattal — jelezte, hogy az Sztv. módosításának elõkészítése folyamatban van, és az *„elõkészítés során megvizsgáljuk az Sztv. kiegészítésének módját a büntetõeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 118. §-ának (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekhez hasonló szabállyal.”*

Mindezek alapján várható, hogy az Ön által felvetett probléma megoldására a szabálysértési törvény módosítása tárgyában készülõ törvényjavaslat tervezet olyan szabályozást kínál, amelyet az adatvédelmi biztos — a törvénytervezet véleményezése során — támogatni tud.

Budapest, 2001. július 12.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

(410/K/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a rendõrség a büntetõeljárás keretében csak a valóban elengedhetetlenül szükséges személyes adatokat kérheti]

Gaál Mária
irodavezetõ
Menhely Alapítvány
Hajléktalan Gondozási Központ

Budapest

Tisztelt Irodavezetõ Asszony!

2001. július 13-án kelt beadványában azzal a kérdéssel fordult az adatvédelmi biztoshoz, hogy jogszerû volt-e a rendõrségnek egy büntetõeljárás keretében történt adatkérése, illetve az, hogy Önök az adattovábbítást megtagadták. Álláspontomról az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 2. §-a alapján, az adatvédelmi biztost helyettesítõ jogkörömben eljárva az alábbiakban tájékoztatom:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szerint személyes adatok akkor továbbíthatók, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt megengedi, és ha az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek [8. § (1) bekezdés]. Az érintettek hozzájárulásának hiányában az adattovábbítás jogalapja csak valamely törvény rendelkezése lehet, amelyet a rendõrkapitányság megkeresése ugyan nem jelöl meg, valószínû azonban, hogy a megkeresést a büntetõeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: Be.) 118. §-a alapján intézték Önökhöz. Eszerint a büntetõügyben eljáró hatóság többek között alapítványt is megkereshet tájékoztatás adása végett, és ennek teljesítésére legfeljebb harminc napos határidõt állapíthat meg. A megkeresett — ha törvény másképpen nem rendelkezik — köteles a megkeresést teljesíteni, illetõleg a teljesítés akadályát közölni [118. § (1) bekezdés]. A teljesítés akadálya lehet például az, ha törvény mentességet biztosít, vagy titoktartási kötelezettséget ír elõ a megkeresett számára. Mivel az alapítvány esetében ilyenrõl nem beszélhetünk, az adatszolgáltatást nem tagadhatja meg.

Az adattovábbítási kötelezettség azonban nem jelenti azt, hogy bármilyen adat továbbítására sor kerülhet e megkeresés alapján. Az Avtv. szerint személyes adatot kezelni (ideértve az adatok továbbítását is) csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak. Csak olyan személyes adat kezelhetõ, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig [5. § (1)—(2) bekezdés]. Hasonlóan szól a Be. is, amikor úgy rendelkezik, hogy amennyiben a megkeresés személyes adatok közlésére vonatkozik, az csak annyi és olyan személyes adatra vonatkozhat, amely a megkeresés céljának megvalósításához elengedhetetlenül szükséges. A megkeresésben az adatkezelés pontos célját és a kért adatok körét meg kell jelölni [Be. 118. § (3) bekezdés].

Az Ön által rendelkezésemre bocsátott megkeresés e követelménynek nem felel meg, hiszen a kérdéses napon regisztrált személyek adatait minden megszorítás nélkül kéri, nem jelöli meg, hogy e személyek mely személyes adatai szükségesek az elérni kívánt cél megvalósításához. Valamennyi személyes adat átadása bizonyosan ellentétes lenne e rendelkezésekkel, ezért javasolom, hogy a kérjék a megkeresés pontosítását a Be. 118. § (3) bekezdésére való hivatkozással, úgy, hogy az adatkérés csak a valóban elengedhetetlenül szükséges személyes adatokra vonatkozzon.

Budapest, 2001. augusztus 13.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

(568/K/2001)

* * *

[Állásfoglalás: fényképfelvételek közszemlére tétele sérti a személyes adatok védelméhez való jogot]

[...] asszony

Budapest

Tisztelt [...] Asszony!

Ön 2001. június 16-án kelt panaszával az állampolgári jogok országgyûlési biztosához fordult, melyben leírta, hogy a Mûcsarnokban rendezett fotókiállításon az Ön képmását, kartontáblán, az életnagyságnál nagyobbnak ábrázolva, a bejáratnál nyilvánosan közzétették. Állítása szerint a fényképfelvétel idegenvezetõként, munkája közben ábrázolta, a felvétel elkészítéséhez és nyilvánosságra hozatalához nem járult hozzá, az ábrázolás csúnya és sértõ volt, ám a kiállítás rendezõje nem kívánt foglalkozni az esettel.

Az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva az üggyel kapcsolatban a következõkrõl tájékoztatom:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2. §-a 1. pontja szerint *„személyes adat: a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés.”*

A fenti meghatározás alapján a képmás személyes adat, melynek kezelésére vonatkoznak az Avtv. szabályai.

Az Avtv. 2. § 4. *a)* pontja alapján adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok gyûjtése, felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt) és törlése. Adatkezelésnek számít az adatok megváltoztatása és további felhasználásuk megakadályozása is.

Az Avtv. 3. § (1) bekezdése szerint: *„személyes adat akkor kezelhetõ, ha*

a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy

b) azt törvény vagy — törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben — helyi önkormányzat rendelete elrendeli.”

Az Avtv. a személyes adatok védelméhez fûzõdõ alkotmányos alapjog védelmében elsõdlegesen szabályozza a személyes adat kezelést és kimondja, hogy a benne foglaltaktól eltérni csak akkor lehet, ha azt e törvény kifejezetten megengedi. E szabályokra tekintettel, az Ön hozzájárulásának hiányában, a képmásának közszemlére tétele (közzététele) és felhasználása (hasznosítása) megsérthette a személyes adatai védelméhez fûzõdõ jogát.

A polgári törvénykönyvrõl szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 80. §-ának (1) és (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy

„(1) a személyhez fûzõdõ jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés.

(2) Képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához — a nyilvános közszereplés kivételével — az érintett személy hozzájárulása szükséges.”

A Ptk. 84. §-ának (1) és (2) bekezdése elrendeli, hogy

„(1) Akit személyhez fûzõdõ jogában megsértenek, az eset körülményeihez képest a következõ polgári jogi igényeket támaszthatja:

a) követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását;

b) követelheti a jogsértés abbahagyását és a jogsértõ eltiltását a további jogsértéstõl;

c) követelheti, hogy a jogsértõ nyilatkozattal vagy más megfelelõ módon adjon elégtételt, és hogy szükség esetén a jogsértõ részérõl vagy költségén az elégtételnek megfelelõ nyilvánosságot biztosítsanak;

d) követelheti a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelõzõ állapot helyreállítását a jogsértõ részérõl vagy költségén, továbbá a jogsértéssel elõállott dolog megsemmisítését, illetõleg jogsértõ mivoltától megfosztását;

e) kártérítést követelhet a polgári jogi felelõsség szabályai szerint.

(2) Ha a kártérítés címén megítélhetõ összeg nem áll arányban a felróható magatartás súlyosságával, a bíróság a jogsértõre közérdekû célra fordítható bírságot is kiszabhat.”

Az Avtv. 17. § (1) és (2) bekezdése alapján az érintett, jogainak megsértése esetén, az adatkezelõ ellen a bírósághoz fordulhat. Azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelel, az adatkezelõ köteles bizonyítani. Az Avtv. 18. §-ának (1) bekezdése szerint az adatkezelõ az érintett adatainak jogellenes kezelésével vagy a technikai adatvédelem követelményeinek megszegésével másnak okozott kárt köteles megtéríteni.

A fentiekre tekintettel Ön bíróság elõtt érvényesítheti az adatkezelõvel szembeni igényeit. Adatvédelemmel kapcsolatos beadványaival a jövõben is forduljon bizalommal az Adatvédelmi Biztos Irodájához.

Budapest, 2001. augusztus 21.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

(565/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a munkáltató csak akkor ismerheti meg a munkavállaló internet-használatával kapcsolatos adatait, ha elõzetesen felhívta a figyelmét az ezzel kapcsolatos korlátozásra és az ellenõrzés lehetõségére]

[...] úrnak

Tisztelt Uram!

Az adatvédelmi biztosnak címzett levelében feltett kérdésekre az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 2. §-a alapján, az adatvédelmi biztost helyettesítõ jogkörömben eljárva az alábbiakban válaszolok:

Ön azt kérdezi, hogy joga van-e a munkáltatónak megismerni azt, hogy a munkavállaló a munkahelyi számítógépén milyen web-oldalakat tekint meg.

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény alapján személyes adat akkor kezelhetõ, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény — vagy törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben önkormányzati rendelet — elrendeli. Az a tény, hogy ki milyen oldalakat és milyen gyakorisággal tekint meg, személyes adatnak minõsül. Jelen esetben azonban — éppúgy mint a munkahelyi e-mail forgalom ellenõrzésének esetében — különbséget kell tenni aszerint, hogy a munkáltató az internet használatát kizárólag munka céljából engedélyezi, vagy lehetõvé teszi a magáncélú használatot is.

Amennyiben a munkavállaló az internet használatát csak a munka végzése céljából engedélyezi, lehetõsége van ennek ellenõrzésére. Ezt azonban csak akkor teheti meg, ha a dolgozók figyelmét elõzetesen felhívta az internet használatának korlátozására, és az utólagos ellenõrzés lehetõségére. Abban az esetben, ha a munkavállalók úgy férhetnek hozzá az internethez, hogy elõzetesen nem kaptak ilyen tartalmú tájékoztatást — esetleg a munkáltató kifejezetten hozzájárult a magáncélú használathoz —, az internet használatra vonatkozó adatokat, így a látogatott oldalak címét a munkáltató nem ismerheti meg. Ha mégis vizsgálja (ahogy Ön írja: titokban) az internet használatát, és errõl kimutatást készít, vagy készíttet, jogellenes adatkezelést végez, éppúgy, mintha a dolgozók telefonbeszélgetéseit hallgatná le.

Jogellenes adatkezelés esetén az érintett az Avtv. 17. §-a, valamint a polgári törvénykönyv (Ptk.) 84. §-a alapján bírósághoz fordulhat, a perben — az Avtv.-ben és a Ptk.-ban biztosított egyéb igényeken kívül — követelheti az esetlegesen felmerült kárának megtérítését is.

Adatvédelmi kérdésekben forduljon az Adatvédelmi Biztos Irodájához továbbra is bizalommal.

Budapest, 2001. augusztus 30.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

(570/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a jogszabályi rendelkezések alapján az anya-gyermek otthonban lévõ gyermek adatait a gyermekjóléti szolgálat nem titkolhatja el az apa elõl]

Szarkáné Kövi Márta
a Magyar Vöröskereszt
Szabolcs-Szatmár-Bereg
Megyei Szervezet titkára részére

Nyíregyháza

Tisztelt Titkár Asszony!

Az Ön és a hatvani Szivárvány Szociális és Egészségügyi Szolgálat (a továbbiakban: Szolgálat) vezetõje által az Adatvédelmi Biztos Irodájában kezdeményezett ügyben kialakított álláspontomról az adatvédelmi biztost helyettesítõ jogkörömben eljárva az alábbiakban tájékoztatom:

A beadványok arról számolnak be, hogy amikor a gyermekjóléti szolgálat egy édesanyát és gyermekét egy anya-gyermek otthonba menekítette, az apa feljelentése nyomán büntetõeljárás indult az anya ellen, amelynek keretében a nyomozó hatóság írásban azzal kereste meg a Szolgálatot, hogy az anya és a gyermek tartózkodási helyérõl adjon tájékoztatást. A tájékoztatás megadását a Szolgálat vezetõje hivatásbeli titokra, valamint az anya adatainak továbbítását megtiltó nyilatkozatára hivatkozva megtagadta. Egy telefaxon küldött levél pedig tisztázatlan körülmények között a rendõrségtõl vagy a bíróságtól az apa kezeihez került, amelybõl a gyermek holléte számára ismertté vált. Késõbb a gyermek édesapja kért Öntõl tájékoztatást a gyermek anyaotthonba kerülésének körülményeirõl. Álláspontomat kérték a következõ kérdésekben:

1. jogszerûen járt-e el a Szolgálat vezetõje a rendõrségi megkeresés teljesítésének megtagadásakor, és amennyiben ez nem volt jogszerû, milyen jogszabályi elõírásokat hagyott figyelmen kívül,
2. köteles-e Ön az apának a gyermekére vonatkozó kérdéseket tartalmazó levelére három napon belül válaszolni.

Kérdéseikre adott válaszaim a következõk:

1. A rendõrségi megkereséssel kapcsolatban

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szerint személyes adatokat továbbítani kétféle felhatalmazás alapján lehet: az érintett akaratának határozott, tájékozott és önkéntes kinyilvánításával hozzájárulhat személyes adatainak továbbításához, ezzel valósul meg az Alkotmány 59. §-ában biztosított információs önrendelkezési joga. E jog azonban nem korlátlan, kivételes esetekben ugyanis törvény elõírhat kötelezõ adatkezelést, adattovábbítást. Amennyiben tehát ilyen nyilatkozatot az érintett nem tesz, az adatok továbbíthatók, ha törvény rendeli el. Ez utóbbi esetben, amikor az adattovábbítást törvény kötelezõvé teszi, és nem is biztosít az érintettnek tiltakozási jogot, az érintett adattovábbítást tiltó nyilatkozata sem szabhatja gátját az adattovábbításnak.

A nyomozó hatóság büntetõeljárás keretében történõ adatkérésének és a másik oldalon az adatkérés teljesítésének jogalapját a büntetõeljárásról szóló 1973. évi I. törvény 118. § (1) bekezdése határozza meg. Eszerint *„a büntetõügyben eljáró hatóság állami és helyi önkormányzati szervet, köztestületet, gazdálkodó szervezetet, alapítványt, közalapítványt és társadalmi szervezetet kereshet meg tájékoztatás adása végett, és ennek teljesítésére legfeljebb harmincnapos határidõt állapíthat meg. A megkeresett — ha törvény másképp nem rendelkezik — köteles a megkeresést teljesíteni, illetõleg a teljesítés akadályát közölni.”* A törvény szövegébõl kiolvasható, hogy bizonyos személyeknek és szervezeteknek nem áll fenn adattovábbítási kötelezettsége, erre utal a *„ha törvény másképp nem rendelkezik”* kitétel. Ha tehát arra keresünk választ, a rendõrség kérésére köteles-e gyermekjóléti szolgálat vagy titkosan mûködõ anyaotthon válaszolni, a reájuk vonatkozó törvényi szabályozást kell kivételt tevõ rendelkezést keresve áttekintenünk. Jelenleg hatályos jogunkban az ilyen típusú szervezetek jogállásának szabályait tartalmazó gyermekvédelmi törvény a gyermekjóléti szolgálat számára kifejezetten elõírja a rendõrség irányába történõ adatszolgáltatási kötelezettséget, titkosan mûködõ anyaotthonokat pedig nem ismer.

Mindez nem jelenti azt, hogy ne lenne indokolt az anyaotthonok esetében a válaszadási kötelezettség alól a törvényben kivételt megállapítani, hiszen e szervezetek kifejezetten abból a célból jönnek létre, hogy a bántalmazott anyát és gyermeket elmenekítsék a bántalmazó családtag elõl.

2. Az apa tájékoztatás-kérésével kapcsolatban

A gyermekek az esetek többségében cselekvõképtelenek, jogaikat, így az információs önrendelkezési jogukat sem közvetlenül, hanem törvényes képviselõik útján gyakorolhatják. Ez azt is jelenti, hogy a cselekvõképtelennek az Avtv.

12. §-ában biztosított tájékoztatáshoz való joga úgy valósul meg, hogy törvényes képviselõi intéznek az adatkezelõhöz kérdést, illetõleg a választ az õ részükre kell az adatkezelõnek megadnia. Mindaddig, amíg az apa felügyeleti jogát nem függesztik fel, jogosan kérhet tehát tájékoztatást gyermeke adataira vonatkozóan, így arra is, hogy adott idõpontban hol tartózkodik vagy tartózkodott, milyen körülmények között került oda, akár a gyermekjóléti szolgálat, akár az anyaotthon, vagy a büntetõügyben eljáró hatóság az adatkezelõ. A titkosan mûködõ anyaotthonokat viszont kifejezetten azokra az esetekre hozták létre, amelyekben a bíróság intézkedése nem várható meg. A jelenlegi jogszabályi környezetben ez a cél nem megvalósítható, ezért megvizsgálandónak tartom azt, indokolt lenne-e a Gyvt. módosítása úgy, hogy a titkosan mûködõ anyaotthonok számára mentességet biztosítson a felügyeleti jogát jogszerûen gyakorló szülõ és esetleg a nyomozó hatóság kérdésére való válaszadási kötelezettség alól a bíróság intézkedéséig. Ezt alátámasztaná a Magyar Köztársaság által nemzetközi szerzõdésekben vállalt azon kötelezettsége, illetõleg a Gyvt. azon szabálya, amely szerint mindenkor a gyermek érdekeit kell szem elõtt tartani. A Be. idézett rendelkezése erre lehetõséget biztosít, és nem állja útját egy ilyen jogszabály-módosításnak az Avtv. sem, amikor a 16. §-ában úgy rendelkezik, hogy az érintett jogainak védelme érdekében a tájékoztatáshoz való jog törvényben korlátozható.

Összefoglalva:

A Szolgálat vezetõjének tehát a jelenlegi jogszabályi elõírások alapján nem állt jogában a rendõrség megkeresésének teljesítését megtagadni. Az édesapa Önhöz intézett kérdéseire pedig a fentiek alapján annyiban kell válaszolni, amennyiben azok a gyermek személyes adataira, tehát a vele kapcsolatba hozható, vagy reá vonatkozó tényre, adatra vonatkoznak. A válaszadás végsõ határideje az Avtv. 12. § (2) bekezdése alapján harminc nap. A többi (például az Ön erkölcsi felelõsségérzetére vonatkozó) kérdésre nem kell válaszolni.

A késedelmes válaszért szíves elnézését kérem.

Budapest, 2001. augusztus 30.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

(298/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: kutatóközpont személyes adatokat nem továbbíthat harmadik személy részére]

Dr. Kara Pál
önkormányzati helyettes államtitkár
Belügyminisztérium

Budapest

Tisztelt Államtitkár Úr!

Az adatvédelmi biztosnak címzett levelében feltett, a [...] Kutatóközpont által végzett felméréssel kapcsolatos kérdésekre az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 2. §-a alapján, az adatvédelmi biztost helyettesítõ jogkörömben eljárva az alábbiakban válaszolok:

A vizsgálat során az Adatvédelmi Biztos Irodájának munkatársa megkereste [...] -t, a [...] Kutatóközpont vezetõjét, és tájékoztatást kért tõle a felméréssel kapcsolatban. A kutatásvezetõ válaszlevelében leírta, hogy kizárólag helyi önkormányzati képviselõket és polgármestereket kerestek meg (véletlenszerû mintaválasztást követõen), a Belügyminisztérium nyilvános adatbázisát használva. A visszaküldött kérdõíveket a feldolgozást követõen megsemmisítették, és három elkülönült adatbázist hoztak létre:

— Az elsõ adatbázisban a megkérdezettek nevét, önkormányzatát, és annak címét tárolták, továbbá azt, hogy a megkérdezett visszaküldte-e a kérdõívet. Ez az adatbázis csak levelezésre szolgál, és csak a kutatásvezetõnek van hozzáférése. Az adatállomány a Kutatóközpont szabályzata értelmében nem hagyhatja el a központ területét.
— A másik adatbázisban a kérdõívekre adott válaszokat tárolják; ez nem kapcsolható össze az elsõ adatállománnyal. Vagyis ez az adatbázis anonimnak tekinthetõ.
— A harmadik adatbázisban tárolják a válaszolók sorszámát, és annak a településnek a nevét, ahol képviselõként tevékenykednek. Ez az adatbázis összekapcsolható más — személyes adatokat nem tartalmazó —

adatkezelésekkel (pl. KSH demográfiai mutatói, önkormányzatok költségvetési adatai) ezáltal szélesebb körû kutatást tesz lehetõvé.

A Kutatóközpont személyes adatokat nem továbbít harmadik személyek részére. A [...] Kutatóközpont ezen kívül részletes Adatkezelési Szabályzattal rendelkezik, mely szigorú szabályokat állapít meg a személyes adatok kezelésére. A felmérés egyes szakaszaiban szintén pontosan meghatározták az adatkezelési jogosultságokat.

Az üggyel kapcsolatos álláspontom a következõ:

A tudományos- és piackutatók adatkezelését a kutatás és közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (Kkt.) szabályozza, lehetõvé téve a tudományos kutatók számára a kapcsolatfelvételhez szükséges adatok nyilvános adatbázisból történõ gyûjtését. A célcsoporthoz tartozók (helyi önkormányzati képviselõk és polgármesterek) adatai ilyen adatbázisokban megtalálhatók, másrészt az õ adataik a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) alapján is közérdekû adatnak minõsülnek. Vagyis a megkeresés módja nem kifogásolható.

A kitöltött kérdõívek azonban már olyan személyes — és különleges — adatokat tartalmaznak, melyek nem tartoznak a közérdekû adatok közé. Ilyen adatokat csak az érintettek hozzájárulása alapján lehet gyûjteni, továbbá az érintetteket tájékoztatni kell az adatkezelés körülményeirõl.

A tájékoztatást — melynek részletes szabályait a Kkt. 5. § (1) bekezdés *a)* pontja határozza meg — a kapcsolatfelvétellel egyidejûleg, írásban kell megadni, és ki kell terjednie az adatkezelés módjára, idõtartamára, az esetleges adatátadási szándékra, továbbá megbízott (adatfeldolgozó) igénybevételére. További követelményt támaszt az Avtv. 32. § (2) bekezdése, mely szerint a tudományos kutatás céljából felvett személyes adatokat — mihelyt a kutatási cél megengedi — anonimizálni kell. A fenti követelmények megvalósítása érdekében a kutatás megkezdése elõtt kutatási adatkezelési tervet kell készíteni, a Kkt. 7. §-ában foglaltaknak megfelelõen.

A [...] Kutatóközpont által kiküldött kérdõív meghatározza a kutatás célját, egyúttal felhívja az érintettek figyelmét arra, hogy a válaszadás önkéntes és titkos. Az, hogy a tájékoztatás nem tér ki adatátadási szándékra, illetve nem említ megbízott adatfeldolgozót, azt jelenti, hogy a kutatóközpontnak adatátadási szándéka nincs, illetve megbízottat az adatfeldolgozás során nem vesz igénybe. Hiányzik ugyanakkor a kérdõívrõl az a tájékoztatás, mely szerint az adatokat a feldolgozást követõen anonimizálják. Tekintettel azonban a kutatás céljára, az önkéntességre vonatkozó többszöri és egyértelmû felhívásra, továbbá arra, hogy a tájékoztatás szerint a nyilvánosságra hozatal összesített formában történik, ez a hiba nem indokolja azt, hogy a Kutatóközpontot az adatkezelés megszüntetésére szólítsuk fel. A Kutatóközpont adatkezelési szabályzata és a jogosultságok pontos meghatározása további garanciát jelent az érintettek jogainak védelmére.

Jelen levelemmel egyidejûleg felhívtam a kutatásvezetõ figyelmét a jelzett hiányosságra. Ezen túlmenõen azonban megállapítható, hogy a kutatás, és a hozzá kapcsolódó adatkezelés — melyet kétségkívül körültekintõen, nagy szakértelemmel végeztek — eleget tesz a törvényi követelményeknek, biztosítva a személyes adatok védelméhez való jog érvényesülését. Álláspontomról [...] község polgármesterét is tájékoztattam.

Budapest, 2001. szeptember 6.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

(435/K/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a polgárok személyes adatait kapcsolatfelvétel céljából direkt marketing cégek megvásárolhatják]

[…]

Budapest

Tisztelt [...] !

Ön ez év márciusában benyújtott panaszában azt sérelmezte, hogy 1997-ben elhunyt gyermeke, [...] nevére a mai napig rendszeresen kap ajánlatokat különbözõ cégektõl. Az adatvédelmi biztosnak címzett levelében feltett kérdésekre az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 2. §-a alapján, az adatvédelmi biztost helyettesítõ jogkörömben eljárva az alábbiakban válaszolok:

A vizsgálat során az Adatvédelmi Biztos Irodájának munkatársai megkeresték [...], a Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (KÖANYV) vezetõjét, a ZOOM Informatikai, Kulturális és Szolgáltató Kft. ügyvezetõ igazgatóját, továbbá [...] kerületi önkormányzat jegyzõjét.

A KÖANYV-hoz írt megkeresésre [...], a Hatósági és Felügyeleti Fõosztály vezetõje azt válaszolta, hogy a nyilvántartásba az Ön leányának, [...] csak a születése lett bevezetve. Megkeresésünk után felvette a kapcsolatot a [...] kerületi önkormányzat anyakönyvvezetõjével, és megkérte a születési és a halotti anyakönyvi másolatot. Ezt követõen 2001. június 8-án a haláleset bejegyzése megtörtént. Nem sikerült kideríteni azonban, hogy pontosan miért csak a születés lett bejegyezve; kit terhel a felelõsség a mulasztásért. Mind [...] fõosztályvezetõ, mind [...] kerületi aljegyzõ válaszából az derül ki, hogy az ilyen jellegû adminisztrációs hibák rendkívül ritkák, semmiképpen nem tekinthetõk rendszeresnek.

A fentiek miatt az Ön leánya egészen 2001. június 8-ig élõ személyként szerepelt a nyilvántartásban, így lehetett alanya különbözõ adatszolgáltatásoknak.

A ZOOM Kft. az adatokat 2001. február 5-én vette át a KÖANYV-tól. A kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséröl szóló 1995. évi CXIX. törvény (Kkt.) lehetõséget ad a közvetlen üzletszerzési tevékenységet végzõ cégeknek (a ZOOM Kft. ilyennek minõsül) arra, hogy kapcsolatfelvétel céljából adatokat vegyenek át a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) hatálya alá tartozó nyilvántartásokból. Az Nytv. egyúttal meghatározza azt, hogy ez az adatgyûjtés milyen ismérvek alapján történhet.

Az adatokat átvevõ cégek nem kérhetnek egyedi adatokat, az általuk felállított adatbázis elõre meghatározott ismérvek alapján jön létre (pl. 2—6 éves korú, budapesti állampolgárok). Az Ön leányának adatairól is így szereztek tudomást a csomagküldõ cégek.

A fent említett gyakorlat, mely szerint a csomagküldõ szolgálatok jogszerûen vásárolhatnak adatokat állami nyilvántartásból, több szempontból aggályos. A személyes adatok védelméhez való jog alkotmányos alapjog, ezt korlátozni — fõ szabályként — csak közérdekbõl lehet. Ennek alapján jöhetnek létre az állami nyilvántartások. Ugyanakkor az állam a fent ismertetett jogi szabályozás útján a legnagyobb állami nyilvántartás felhasználásával kereskedik a polgárai adataival. Ezt az ellentmondást a törvény úgy oldja fel, hogy jelen adatkezelés tekintetében az állampolgár akaratának elsõbbséget biztosít.

A közvetlen üzletszerzéssel foglalkozó cégnek a Kkt. alapján a kapcsolatfelvétellel egyidejûleg írásban tájékoztatnia kell az érintetteket arról, hogy az adatokat milyen forrásból szerezte; az adatfelhasználás céljáról, módjáról, idõtartamáról, az adatkezelés során közremûködõ (megbízott) igénybevételérõl és az esetleges késõbbi adatátadási szándékról; az adatkezelésre jogosult szerv vagy személy nevérõl és címérõl, valamint arról, hogy az adatszolgáltatás önkéntes, és jogában áll adatainak a megjelölt célra vagy annak egy részére történõ kezelésének a megszüntetését kérni. (Egy 2000. évi vizsgálat során dr. Majtényi László felszólította a ZOOM Kft.-t arra, hogy a küldeményein szerepeltesse a tájékoztatást.)

Amennyiben valaki nem akarja, hogy ilyen jellegû ajánlatokkal zaklassák, kérheti adatai letiltását. Az erre vonatkozó nyilatkozat térítésmentesen megtehetõ a települési önkormányzat jegyzõjénél, vagy a KÖANYV-nak írott levélben. Ezt követõen az adatokat a lakcímnyilvántartás nem szolgáltatja csomagküldõ szolgálatoknak, valamint közvélemény-, piac- és tudományos kutatóknak. A gyermekek adataira vonatkozó tiltó nyilatkozatot a törvényes képviselõk tehetik meg. Azok a társaságok, melyek már rendelkeznek az érintettek adataival, és így megkeresik õket, kérésükre kötelesek adataikat törölni. Mindezen túl az ilyen módon adatokat szerzõ cégek hat hónaponként kötelesek egyeztetni a KÖANYV-al, és amennyiben olyan polgár adataival rendelkeznek, akik az adatátvétel után tettek tiltó nyilatkozatot, kötelesek azokat törölni. Amennyiben a törlési kötelezettségnek nem tesznek eleget, adatkezelésük jogellenessé válik; ebben az esetben bírósági eljárás indítható ellenük.

A fõosztályvezetõ tájékoztatása szerint az Ön leányának adatait három társaságnak adták át a fent részletezett módon. Ezek az SCA-Mölnlycke Kft., az Egmont Hungary Kft., és a ZOOM Kft. A társaságok az adatokat jogszerûen vásárolták meg a KÖANYV-tól, hiszen õk nem tudhattak a nyilvántartás tévedéséröl. Jelen levelemmel egyidejûleg mindhárom társaságot felszólítottam az adatok törlésére.

Adatvédelmi kérdésekben forduljon az Adatvédelmi Biztos Irodájához továbbra is bizalommal.

Budapest, 2001. szeptember 6.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

(310/A/2001)

[Állásfoglalás: a Ktv. 12. § (2) bekezdésében meghatározott esküszöveg nem sérti a személyes adatok védelméhez fûzõdõ jogot]

Kósáné dr. Kovács Magda
országgyûlési képviselõ és

dr. Vastagh Pál
országgyûlési képviselõ
részére

Budapest

Tisztelt Képviselõ Asszony!
Tisztelt Képviselõ Úr!

2001. augusztus 13-án kelt beadványukban állásfoglalásunkat kérték a köztisztviselõk jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 12. § (2) bekezdésében meghatározott esküszöveggel kapcsolatban. Álláspontjuk szerint sérül az eskütevõk személyes adatai védelméhez fûzõdõ joga azzal, hogy az általuk aláírt esküokmány az *„Isten engem úgy segéljen!”* mondattal vagy anélkül részévé válik a köztisztviselõ személyi anyagának. A beadványukban foglaltakat megvizsgáltuk, megállapításainkról az alábbiakban tájékoztatuk Önöket.

1. Bár az eskü ma — azáltal hogy számos fajtáját jogilag is szabályozzák — **jogintézménynek** tûnik, valójában egy õsi **társadalmi intézmény,** amely valószínûleg elõbb létezett, mint maga a jog. A kisebb-nagyobb emberi közösségek tagjai (ma ezt mondanánk: a társadalmi nyilvánosság) elõtt tett **ünnepélyes-rituális fogadalmak** — köztük az eskü is — jelentõs mértékben hozzájárultak a jogi kötelezettségek, a jogi kötelezõ erõ, a kötelezõ jogi normák kialakulásához. Ugyanakkor az eskü mint társadalmi intézmény ma is **létezik a jogrendszeren kívül is**, más — nem jogi — magatartási normák, így a vallási, filozófiai, etikai, morális stb. normák rendszerében is. Ezért az esküvel kapcsolatos fontos kérdések helyes megválaszolásához nélkülözhetetlen az eskü ilyen összetett, **történeti-társadalmi-jogi jelenségként** való értelmezése és kezelése, a pusztán jogi megközelítés olyan leegyszerûsítés volna, ami téves következtetésekre vezetne.

2. Az **eskü** mai legáltalánosabb értelmében: **ünnepélyes kijelentés vagy ígéret.**

Történeti kialakulását tekintve az eskü **vallási tartalommal** bírt: az esküt *„Isten színe elõtt”*, Istenre mint tanúra hivatkozva tették („Isten a tanúm”), az eskü megtartásáért Istennel szemben is felelõsséget vállalva. A kiemelkedõen nagy horderejû ígéretek (fogadalmak) megtartásához emberfeletti erõként kérték Isten segítségét, megszegése esetére vállalva az isteni büntetést is. Az ***„esküszegés”*** évezredeken át fõbenjáró, azaz **halálos bûn** volt, sokkal súlyosabb mint az egyszerû, ám az emberek által szintén elítélt szószegés, szerzõdésszegés, törvényszegés stb.

3. A jog — mint a *„világi”* törvényhozó hatalmak által alkotott, mindenkire kötelezõ normák rendszere — kialakulásától kezdve felhasználta a legfontosabbnak ítélt **jogi kötelezettségvállalások ünnepélyes megerõsítésére** az eskü intézményét. Elegendõ itt a házasságkötõ felek egymásnak tett ígéreteire, vagy a perbeli tanúk igazmondási kötelezettségeire utalni.

4. Az **állami közhatalom,** saját **intézményrendszerének megszilárdításához** szintén régóta felhasználja az esküt, egyre inkább mint tradicionális társadalmi intézményt (elõbb uralkodói, hûbéresi, lovagi, majd katonai, bírói, ügyészi, ügyvédi, államfõi, miniszteri stb. eskük). Hogy mely állami (köz-) tisztségek viselõi, milyen tartalmú eskü vagy „fogadalom” tételére kötelezettek, az természetesen kortól és társadalmi-állami berendezkedéstõl függõ. (Egypártrendszerû ateista diktatúrákban pl. a tradicionális — „klerikális-reakciós” eskü-szövegek tilosak voltak, az esküt helyettesítõ ünnepélyes fogadalom viszont a pártra, a népre, az eszmére stb. hivatkozva széles körben kötelezõ volt, ld. kisdobos-, úttörõ-, KISZ-fogadalmak, tisztavatás stb.).

5. A múltat végképp eltörölni akaró társadalmi-politikai rendszer után most a **történelmi** múlt alapvetõ **(tradicionális) értékeit** a mai modern, sokszínû és szabad társadalmi és politikai viszonyok között is **megõrizni,** és a jövõ generációk számára is **átmenteni** törekvõ korszakban élünk. A *„világörökség”* és a *„nemzeti kulturális örökség”* természeti és társadalmi, **dologi és eszmei értékeit** egyre szigorúbb jogi eszközökkel védjük, korlátozva ezek felett az ember uralmát, azaz a ma élõ generáció szabadságát. Ezeknek a fokozottan tisztelt történelmi értékeknek a sorába tartoznak az eredeti tartalmukat mára esetleg elvesztõ, de **jelképi erejüket megõrzõ, elvont** eszmei értéket hordozó tárgyak, szokások, ünnepek, ünnepélyes események. Mára ilyen **elvont (absztrakt) ünnepélyes értéket jelent minden eskütétel** és minden egyes **tradicionális esküszöveg** is. Azt hogy kiknek, mely alkalmakból és milyen tartalommal kell esküt tenni, a közakaratot közvetítõ törvények szabják meg. Helyes, az egyének szabadságát tiszteletben tartó törekvés az, ha a törvényhozó az eskü szövegében két- (vagy akár több)féle választási lehetõséget

biztosít, az eskütevõk lelkiismerete és meggyõzõdése szerint. Ebbõl a szempontból tehát a köztisztviselõi eskü szövege **társadalmi rendünknek** és az azt tükrözõ **alkotmányunk rendelkezéseinek** minden tekintetben **megfelel.**

6. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozataiban ismétlõdõ alaptétel, hogy **nincs demokratikus társadalom pluralizmus, tolerancia és nyíltság nélkül.** Ezt az alaptételt a magyar Alkotmánybíróság is következetesen magáénak vallja [pl. 30/1992. (V. 26.), 36/1994. (VI. 24.) AB.h.]. Alkotmányunk (60. §) minden egyes ember számára garantálja a **gondolat,** a **lelkiismeret** és a **vallás** szabadságát, ezeken belül a **vallás** vagy **bármely más lelkiismereti meggyõzõdés** szabad **megválasztását** és **kinyilvánítását,** de a **kinyilvánítás mellõzését is**. Az volna tehát alkotmányellenes, ha az állampolgárok akár **vallási,** akár **jogi,** akár morális, filozófiai, **hivatali meggyõzõdésük** vagy csupán a **tradíciók** erejébe és tiszteletének fontosságába vetett *„hitük”* ellenére nem választhatnák a hagyományos, ünnepélyes esküszöveg **évezredes formuláját.** Mivel mindenféle meggyõzõdés az **ember legbensõbb lényegéhez,** a szubjektumához tartozik, az õ akarata nélkül kívülállók számára hozzáférhetetlen és megismerhetetlen. Ezáltal az *„Isten engem úgy segéljen!”* szövegrész **választása** és akár szóban, akár írásban történõ **kinyilvánítása** esetén sem tudhatja senki, hogy az eskütevõ **miféle meggyõzõdését** tükrözi. Mivel a tradicionális szöveg választását vagy nem választását motiválhatja vallási, jogi, etikai, filozófiai, hivatali-hivatásbeli, tradicionális, vagy **bármely más személyes meggyõzõdés,** illetõleg ezek közül több is, egyik megoldás sem érinti az állam és az egyház — mint két nagy **társadalmi intézményrendszer** — egymástól való elválasztását, a **személyes** (szubjektív, legbensõbb) **döntés** sem egyikkel, sem a másikkal **direkt kapcsolatba nem hozható.**

7. A törvényi választási lehetõségnek ettõl az alapvetõen **alkotmányos és törvényes** általános tartalmi minõsítésétõl nem térhet el az adatvédelmi törvény szerinti **speciális** minõsítése sem.

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szerint **a vallásos vagy más meggyõzõdésre** vonatkozó adat olyan különleges adat, amely csak akkor kezelhetõ, ha **az érintett ehhez írásban hozzájárult,** illetve akkor, ha az adatkezelést az **Alkotmányban biztosított alapvetõ jog érvényesítése érdekében törvény rendeli el** [3. § (2) bekezdés]. A köztisztviselõk jogállásáról szóló törvény a választható esküszöveggel az Alkotmány 60. §-ában biztosított alapvetõ jogokat, köztük a **lelkiismereti meggyõzõdés szabad megválasztásának és kinyilvánításának érvényesítését biztosítja.** A törvény értelmezõ rendelkezése [2. § 1. pont] szerint személyes adatnak kell tekinteni az érintett személlyel **kapcsolatba hozható** adatot, valamint az adatból **levonható, az érintettre vonatkozó** következtetést is. Az olyan esküokmányban, amely az eskütevõ választásának megfelelõen tartalmazza vagy nem tartalmazza az *„Isten engem úgy segéljen!”* mondatot, különleges adat szerepel, mert **általánosságban alkalmas lehet** az érintett lelkiismereti meggyõzõdésre vonatkozó következtetés levonására is. Ugyanakkor fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy az ilyen következtetés **konkrétan,** az eskütevõ személyére vonatkozóan objektíve **nem lehet egzakt és egyértelmû,** mivel egy nem vallásos ember is mondhatja a törvényi szöveget, ha az eskü ünnepélyessége, a tradíciók tisztelete vagy bármely más lelkiismereti meggyõzõdése okán ezt fontosnak érzi. A bármely **kívülálló** által levont következtetés **csak a saját szubjektív értékítéletét,** lelkiismereti meggyõzõdését tükrözi egyértelmûen, mivel az eskütevõ szubjektuma, valódi belsõ motivációja mindenki számára hozzáférhetetlen. Ha tehát bárki úgy véli, hogy az *„Isten engem úgy segéljen”* szövegrész **vallásos** meggyõzõdést tükröz, az nem több és nem más, mint a saját meggyõzõdése, ami semmiféle bizonyító erõvel nem bír az egyes eskütevõk valóságos meggyõzõdése tekintetében.

Szûkebben a köztisztviselõ vallásos vagy más meggyõzõdésére vonatkozó adatainak pontos, konkrét és nyilvános megvallására nem volna még törvénnyel sem kényszeríthetõ, az õket foglalkoztató közigazgatási szervek az ilyen adataikat nem kérdezhetik és nem kezelhetik, erre törvényes jogalapjuk nincs. A kifejtettek értelmében azonban a köztisztviselõ választása ilyen értelmû, pontos adatnak nem tekinthetõ, személyes lelkiismereti meggyõzõdésére utaló konkrét tartalma nem beazonosítható, a választási lehetõség folytán pedig törvényi kényszerrõl sincs szó. Éppen ezért **nem alkotmányellenes az sem,** hogy a törvény szerint **az esküokmány a személyi anyag részét képezi.**

8. Összefoglalóan tehát megállapíthatjuk azt, hogy a Ktv. 12. § (2) bekezdésében meghatározott esküszöveg és maga a törvény **nem sérti a személyes adatok védelméhez** fûzõdõ jogot. **Különösen** így van ez, ha az **esküokmányt a törvény szövegének pontos átvételével** készítik el, tehát úgy, hogy az tartalmazza *„az eskütevõ meggyõzõdése szerint”* kitételt. Az esküokmány ebben az esetben nem szolgálhat konkrét, egzakt következtetés alapjául, hiszen az eskütevõnek nem kell nyilatkoznia a meggyõzõdésrõl, az õ titka marad, hogy az esküszöveg utolsó mondata reá nézve érvényes-e, vagy sem, és ha igen akkor milyen — vallásos vagy bármely más — meggyõzõdése alapján. Az ilyen esküokmány ráadásul mindenkire nézve azonos (normatív) szöveget tartalmaz, és nem sérti

meggyõzõdésében sem azokat, akik magukénak érzik, sem azokat, akik nem érzik magukénak az esküszöveg utolsó mondatát, hiszen az meggyõzõdésüknek megfelelõen vagy része esküjüknek, vagy nem. Ily módon mindenki szubjektív meggyõzõdésének megfelelõ esküt tehet, azonban erre utaló objektív konkrét adat mégsem kerül rögzítésre írásban, a köztisztviselõ személyi anyagába nem kerül ilyen adat, így a jogellenes adatkezelés teljes biztonsággal kizárt.

Az 1—8. pontokban írtak szerint azonban a törvény szövegétõl eltérõ tartalommal, csak egyik vagy csak másik változatban elkészített esküokmány sem törvénysértõ, nem kell azokat sem megsemmisíteni. Az Avtv. 2. § 1. pontja és 5. §-a értelmében az esküokmány bármely változatában egzakt módon kizárólag azt bizonyítja, hogy az adott köztisztviselõ esküt tett. Aki ennél több vagy más következtetést von le belõle, azt kizárólag az õt is megilletõ alkotmányos alapjogai keretében, a gondolat, a lelkiismeret, a vallás vagy más meggyõzõdés szabadsága keretén belül teheti meg. Hangsúlyozzuk viszont — akár a törvény szövegével egyezõ, akár egyik vagy másik változatot tartalmazó esküokmányról legyen is szó —, hogy a más által tett eskü tényét és tartalmát mindenki köteles tiszteletben tartani, annak jogszerû nyilvántartását mindenkinek (így az államnak is) tilos jogellenes módon kezelni (különösen nyilvánosságra hozni, máshoz továbbítani) vagy bármely meg nem engedett, jogellenes célra felhasználni.

Budapest, 2001. október 10.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

(615/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: munkavállalótól csak olyan nyilatkozat megtétele vagy adatlap kitöltése kérhetõ, illetve vele szemben csak olyan alkalmassági vizsgálat alkalmazható, amely személyiségi jogait nem sérti]

[...] részére

[…]

Budapest

Tisztelt Ügyvéd Asszony!

Indítványát, melyet [...] alatti lakos képviseletében eljárva jutatott el az Adatvédelmi Biztos Irodájába az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 2. §-a alapján, az adatvédelmi biztost helyettesítõ jogkörömben eljárva kivizsgáltam. A vizsgálat eredményérõl az alábbiakban tájékoztatom:

Az indítvány a K&H Csoport összeférhetetlenségi szabályzatát magába foglaló 21/1999-169. számú vezérigazgatói utasítás azon elõírását sérelmezte, mely szerint a szabályzat hatálya alá tartozó bankcsoporti vezetõ állású személyeknek és alkalmazottaknak önmagukra és közeli hozzátartozóikra egyaránt összeférhetetlenségi nyilatkozatot kell negyedévente tenniük. Levelében kifejtette azon álláspontját, hogy a vezérigazgatói utasítás indokolatlanul terjeszti ki a bejelentési kötelezettség személyi hatályát a bank valamennyi dolgozójára és azok közeli hozzátartozóira.

Megvizsgálva a fent említett vezérigazgatói utasítást az adatvédelmi biztos a következõ álláspontot alakította ki:

A munka törvénykönyvérõl szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban Mt.) 77. §-a értelmében a munkavállalótól csak olyan nyilatkozat megtétele vagy adatlap kitöltése kérhetõ, illetve vele szemben csak olyan alkalmassági vizsgálat alkalmazható, amely személyiségi jogait nem sérti, és a munkaviszony létesítése szempontjából lényeges tájékoztatást nyújthat. A munkáltató az Mt. idézett rendelkezése szerint csak olyan adatokat kérhet a munkavállalótól, mely az adott munkaviszonnyal és munkavégzéssel összefüggnek, illetve amelyek az adat munkakör betöltéséhez szükségesek.

A pénzügyi intézmények vonatkozásában a hitelintézetekrõl és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi XCII. törvény (a továbbiakban Hpt.) speciális összeférhetetlenségi szabályokat állapít meg, melyek a következõk:

„56. § A vezetõ állású személy a Felügyeletnek haladéktalanul bejelenti, ha

a) egy másik pénzügyi intézménynél igazgatósági taggá vagy felügyelõ bizottsági taggá választják, vagy ilyen tisztségét megszünteti,

b) vállalkozásban befolyásoló részesedést szerez, vagy az ilyen részesedését megszünteti,

c) ellene a 44. § (6) bekezdésében meghatározott büntetõeljárás indult.

57. § (1) A vezetõ állású személy és az üzleti döntésre felhatalmazott alkalmazott nem vehet részt a — pénzügyi intézmény által történõ — kötelezettségvállalásra vonatkozó döntés elõkészítésében és meghozatalában, ha annál az ügyfélnél, amely részére a kockázatvállalás történik,

a) vezetõ állást tölt be, illetõleg

b) befolyásoló részesedéssel rendelkezik.

(2) A vezetõ állású személy, a pénzügyi intézmény alkalmazottja, megbízott szakértõje nem vehet részt olyan döntés elõkészítésében, illetõleg olyan döntésben, amelyhez saját magának, közeli hozzátartozójának vagy a közvetlen és közvetett tulajdonában álló vállalkozásnak üzleti érdeke fûzõdik.

(3) A vezetõ állású személy nem vállalhat szerzõdéses kötelezettséget, illetõleg nem köthet adásvételi szerzõdést azzal a pénzügyi intézménnyel, amelyben igazgatósági vagy felügyelõ bizottsági tag, illetõleg ügyvezetõ, kivéve, ha a szerzõdés megkötéséhez — elõzetesen — az igazgatóság egyhangú szavazással hozzájárult.

(4) A (3) bekezdésben foglalt rendelkezést kell megfelelõen alkalmazni a bankcsoporthoz tartozó pénzügyi intézményben igazgatósági, felügyelõ bizottsági, illetõleg ügyvezetõi tisztséget vagy állást betöltõ vezetõ állású személyre, ha a bankcsoporthoz tartozó pénzügyi intézménnyel kíván szerzõdést kötni. Ebben az esetben a szerzõdéskötéshez a szerzõdõ pénzügyi intézmény és — ha az nem azonos az irányító hitelintézettel — az irányító hitelintézet igazgatóságának elõzetes egyetértése szükséges.”

A fenti összeférhetetlenségi szabályok megalkotásának célja, hogy azon személyi kör, mely a pénzügyi intézménynél elhelyezett pénzeszközök fölött rendelkezési, illetve döntési jogkörrel bír, ezen jogosítványát ne használhassa fel arra a célra, hogy magának, vagy az általa, illetve közeli hozzátartozója által tulajdonolt vállalkozásoknak gazdasági elõnyt szerezzen. A Hpt. az összeférhetetlenséget az alábbi személyi körre mondja ki: vezetõ állású személy; üzleti döntésre felhatalmazott alkalmazott; pénzügyi intézmény alkalmazottja és megbízott szakértõje, aki döntés-elõkészítésben illetõleg döntéshozatalban vesz részt, tehát nem a pénzügyi intézmény valamennyi alkalmazottjára. Ezekkel a rendelkezésekkel ellentétesen a 21/1999-169. számú vezérigazgatói utasítás a K&H Csoport összeférhetetlenségi szabályzatának személyi hatályát akként állapítja meg, hogy az kiterjed a bank vezetõ állású személyeire, és valamennyi alkalmazottjára. Az adatvédelmi biztos véleménye szerint az utasítás az összeférhetetlenség vizsgálatát, valamint a bejelentési kötelezettséget indokolatlanul terjeszti ki a bank valamennyi alkalmazottjára, ezt sem az Mt. sem pedig a Hpt. szabályai nem támasztják alá.

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 5. §-a értelmében személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az Avtv. szerint csak olyan személyes adat kezelhetõ, mely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig. A célhoz kötött adatkezelés elvébõl következõen a nyilatkozattételi kötelezettség a vezetõ állás megszerzésének idõpontjában, egyéb esetben pedig akkor keletkezik, amikor a bank alkalmazottját üzleti döntések elõkészítésében való részvételre, illetve üzleti döntések meghozatalára hatalmazza fel. Szerencsés megoldás az lenne, ha a bank összeférhetetlenségi szabályzatában pontosan rögzítené, melyek azok a munkakörök, amelyek együtt járnak az összeférhetetlenség vizsgálatával.

Az adatvédelmi biztos 2001. május 31-én kelt levelében kérte a bank vezérigazgatóját szíveskedjen a fenti vezérigazgatói utasítást, és a vele kapcsolatos adatkezelési gyakorlatukat felülvizsgálni. A bank vezetõ jogtanácsosa 2001. június 12-én kelt válaszában azt közölte, hogy nem tartja indokoltnak az összeférhetetlenségi szabályzat módosítását.

Az adatvédelmi biztos 2001. június 20-án kelt levelében álláspontjáról tájékoztatta Dr. Szász Károly urat a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnökét és kérte, hogy felügyeleti jogkörében eljárva a szükséges intézkedéseket tegye meg. Az elnök úr álláspontja szerint *„az összeférhetetlenségi szabálynak a pénzügyi intézmény gazdálkodási érdekei miatti kiterjesztését a Hpt. nem tiltja”*. Egyetértett azonban az adatvédelmi biztos kezdeményezésében foglaltakkal atekintetben, hogy megfelelõbb lenne azon munkaköröket felsorolni a szabályzatban, amelyek együtt járnak az összeférhetetlenség vizsgálatával. A Felügyelet elnöke a jövõben várhatóan javaslatot fog tenni a bank vezetése számára a szabályzat fentiek szerinti módosítására.

Budapest, 2001. október 11.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

(106/A/2001)

[Állásfoglalás: a SuliInfo szülõi tájékoztatási rendszernek meg kell felelnie a célhoz kötöttség elvének és az adatbiztonság követelményének is]

Varga Zsolt
kommunikációs igazgató
SuliInfo Adatszolgáltató Iroda

Szeged

Tisztelt Igazgató Úr!

Az Önök által üzemeltetett SuliInfo szülõi tájékoztatási rendszerrel kapcsolatban feltett kérdésére az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 2. §-a alapján, az adatvédelmi biztost helyettesítõ jogkörömben eljárva az alábbiakban válaszolok:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) alapján személyes adat akkor kezelhetõ, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény — vagy törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben önkormányzati rendelet — elrendeli. Tekintettel arra, hogy az érintett tanulók a polgári törvénykönyv alapján cselekvõképtelenek, vagy korlátozottan cselekvõképesek, a hozzájárulás jogát helyettük törvényes képviselõjük (az esetek többségében a szülõ) gyakorolja. Emellett a szülõ azon jogát, hogy gyermeke iskolai érdemjegyeit, magatartásával, szorgalmával kapcsolatos adatait megismerje, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kt.) is biztosítja.

Az Avtv. és Kt. alapján tehát az oktatási intézmény továbbíthatja a szülõnek a gyermek adatait. Az azonban, hogy ez az adattovábbítás harmadik személyen keresztül történjék (jelen esetben: az iskola elõbb Önöknek adja át az adatokat, majd azokat Önök továbbítják a szülõnek) akkor jogszerû, ha a szülõ ehhez a *„közbülsõ”* adattovábbításhoz külön hozzájárul. A szülõ hozzájárulása megadottnak tekinthetõ akkor, ha a szolgáltatást annak tudatában rendeli meg, hogy gyermeke adatait az iskola Önöknek továbbítás céljára átadja. Az adatkezelésnek emellett meg kell felelnie a célhozkötöttség elvének és az adatbiztonság követelményének is.

Az Avtv. 5. §-a alapján személyes adatokat meghatározott célból, csak a cél eléréséhez szükséges mértékben és ideig lehet kezelni. Vagyis az adatokat a szülõ tájékoztatását követõen (ez az Önök adatkezelésének célja) törölni kell. Fokozottan kell ügyelni továbbá arra, hogy az adatokhoz illetéktelen személyek ne férhessenek hozzá; ennek érdekében gondoskodni kell az adatbázisok és az adattovábbítási rendszer megfelelõ technikai védelmérõl. Az adatbiztonság követelményének megvalósulását segítheti egy belsõ adatvédelmi szabályzat elkészítése, és munkáltatói utasításként történõ kiadása.

Budapest, 2001. október 18.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

(679/K/2001)

* * *

[Állásfoglalás: parkolási társulás ügyfelek személyazonosító igazolványáról csak az érintett hozzájárulásával készíthet fénymásolatot]

[...] úrnak

Tisztelt Uram!

Panasszal fordult irodámhoz, melyben sérelmezte a Fõvárosi Közterületi Parkolási Társulás eljárását. Az *„azonosíthatatlan mozgáskorlátozott engedély”* miatt kiküldött felszólítást követõ adategyeztetést és a társulás adatkezelési gyakorlatát kifogásolta.

Egy korábban érkezett beadvány alapján megkerestük a társulás igazgatóját és tájékoztatást kértünk adatkezelésük jogalapjáról, valamint napi gyakorlatukról. Választ kértünk arra is, mióta alkalmazzák a sérelmezett eljárást, tájékoztatják-e az érintetteket az adatkérés indokairól, a kért adatok további sorsáról.

Az igazgató válaszában arról tájékoztatott, hogy a mozgáskorlátozott engedéllyel parkoló gépkocsikra elsõ alkalommal, illetve mindaddig amíg nem regisztrálják magukat az érintettek, *„azonosíthatatlan mozgáskorlátozott engedély”* miatt az ellenõr pótdíjfizetési felszólítást helyez el az autó szélvédõjén. A felszólítással együtt kérik az engedéllyel rendelkezõket, hogy önkéntes alapon regisztráltassák engedélyüket, illetve a gépkocsijukat. Kérik továbbá azt is, hogy járuljanak hozzá az így megadott adatok kezeléséhez a pótdíjazással kapcsolatban. A regisztrálás tehát nem kötelezõ. Az ügyfélszolgálaton használt formanyomtatványon kérik az érintettek hozzájárulását az iratok másolásához. A fénymásolatokra saját belsõ ellenõrzésük érdekében van szükség azért, hogy a regisztráció jogosságát az ügyfélszolgálat igazolni tudja. A fénymásolt iratokat a továbbiakban nem használják, azok irattárba kerülnek és kizárólag az engedély számát, az érvényesség dátumát és a hozzátartozó gépkocsi rendszámát tárolják egy táblázatban, a pótdíjakat pedig törlik. A nyilvántartott adatok alapján az utcán lévõ ellenõr diszpécserszolgálatuk segítségével ellenõrizni tudja a díjfizetés nélküli parkolás jogalapját. Sem a pakolóõr, sem a diszpécser nem jut személyes adatok birtokába.

Fényképes ügyfélnyilvántartással nem rendelkeznek, az eddig leírtak szerinti adatkezelés is csak azért szükséges, hogy az érintetteknek ne kelljen személyesen eljárni minden esetben. Ha az ügyfél úgy dönt, hogy nem kíván élni a regisztráció nyújtotta elõnyökkel, bármikor igazolhatja, hogy engedélye a pótdíjazások idõpontjában érvényes volt. A teljes regisztráció, annak minden eleme önkéntes, az ügyfelek bármely kívánságát tiszteletben tartják.

Az üggyel kapcsolatos véleményem a következõ:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (1) bekezdése szerint *„személyes adat akkor kezelhetõ, ha törvény elrendeli, vagy ennek hiányában az érintett hozzájárul”*.

Az Avtv. 5. §-ában elõírt célhozkötött adatkezelés törvényi követelménye azt jelenti, hogy léteznie kell egy törvényben meghatározott célnak, amely alapján a törvény feljogosítja az adatkezelõt a cél megvalósulása érdekében szükséges személyes adatok kezelésére. A fénymásolatok készítése a társulás alkalmazottainak belsõ ellenõrzéséhez szükséges. A regisztráció ugyan az érintettek érdekét szolgálja, de nincs olyan törvény, amely nevesítené és ezzel feljogosítaná a társulást a fénymásolatok adott célból való kezelésére, illetve az ügyfélregiszter létrehozására az érintettek hozzájárulása nélkül.

A képmás is személyes adat, hiszen meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható. Tekintettel arra, hogy a személyazonosító igazolványban szereplõ képmás kezelésére a társulást törvény nem hatalmazza fel, így az csak az érintett beleegyezésével kezelhetõ. Bár az Avtv. a hozzájárulás fogalmát nem részletezi, a magyar adatvédelmi gyakorlatban ennek elemei az Európai Parlament és Tanács az Egyénnek a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelmérõl és ezeknek az adatoknak a szabad áramlásáról szóló 95/46/EC irányelve 2. cikk *(h)* pontjában foglaltakkal egyezõen érvényesülnek. Eszerint *„az adatalany hozzájárulása az adatalany kívánságának önkéntes, határozott és tájékozott kinyilvánítása, mellyel beleegyezését fejezi ki az õt érintõ személyes adatok feldolgozásába.”* A hozzájárulás ezért akkor minõsíthetõ jogszerûnek, ha az adatszolgáltatás az érintettek részérõl önkéntesen történt. Az önkéntesség megállapításának feltétele viszont az, hogy az adatkezelõ az adatkezelés célját, és a szolgáltatandó adatok körét pontosan meghatározva oly módon tájékoztassa az érintetteket, hogy azok szabadon mérlegelhessék, rendelkezésre bocsátják-e a kért adatokat vagy sem.

A különbözõ iratokról fénymásolat készítését, illetve tárolását egyébként sem tartom indokoltnak, az így készült másolatok nem rendelkeznek bizonyító erõvel, ha nem hitelesített másolatokról van szó. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) 5. § (8) bekezdése megállapítja, hogy a személyazonosító igazolvány olyan hatósági igazolvány, amely a polgár személyazonosságát és az e törvényben meghatározott adatait közhitelûen igazolja. Magánszemély ügyfelek személyazonosító igazolványáról, és más okmányairól csak abban az esetben készíthetõ és tárolható fénymásolat, ha ahhoz az érintett hozzájárult.

Az ügyfélszolgálatukon használatos *„kísérõlap”* az érintett hozzájárulásával a megjelölt okmányok bemutatásáról szól, a nyilatkozat szövege nem tartalmaz hozzájárulást a fénymásolatok készítéséhez. A vitatott adatkezelésnél az érintettnek a közlekedési kedvezmény igénybevételének jogalapját kell bizonyítani, de nem tud arról, hogy a fénymásolatok készítésével az alkalmazottak belsõ ellenõrzését könnyíti meg. A mozgássérült írásos nyilatkozata sem bizonyítja minden kétséget kizáróan, hogy a megjelölt gépjármû a parkolás idõpontjában a mozgássérült közlekedését segítette. Ezt a tényt is csak a parkolóban lehetne egyértelmûen bizonyítani.

Az adatkezelõ szerint nincs fényképes adatbázisuk, a fénymásolt iratokat a továbbiakban nem használják, hanem irattárba teszik.

Felhívtam a társulás vezetõjét, hogy tájékoztassanak minden érintettet arról, hogy a fénymásolatok készítésére kizárólag a cég érdekében kerül sor. A személyazonosító adatok ellenõrzéséhez az okmányok megtekintése (bemutatása) is elegendõ, célszerûen még a parkoló területén kellene elvégezni. Az engedély, amelyet államigazgatási eljárás során állítanak ki az önkormányzatok, már önmagában is elegendõ bizonyító erõvel bír. Az igazolvány szövege

is ezzel harmonizál: *„A mozgáskorlátozottság igazolására szolgáló engedély — a szélvédõ kivételével — a személygépkocsin bárhol elhelyezhetõ, ha a jogosult érdekében a KRESZ-ben biztosított kedvezmények igénybevételére szükség van.”* Az engedélyek esetleges hamisításának tényével nem indokolható a társulás jelenlegi adatkezelési gyakorlata. Az adatkezelést nem teszi törvényessé a fokozott ellenõrzés szükségessége sem.

A regisztrált adatok (engedély száma, az érvényesség dátuma és a hozzátartozó gépkocsi rendszáma) valóban megkönnyítik a parkolóellenõrök munkáját, de az adatok kezelése törvényi felhatalmazás hiányában csak az érintettek hozzájárulásával törvényes. A fénymásolatok készítését és további kezelését indokolatlannak tartom.

Ennek megfelelõen felhívtam a társulás vezetõjét, tegye meg a szükséges intézkedéseket a fénymásolatok megsemmisítése érdekében és a leírtak szerint tájékoztassák az érintetteket. Olyan (belsõ) ellenõrzési módszereket alakítsanak ki, amelyek biztosítják az alkalmazottak és a díjmentesség ellenõrzésének hatékonyságát, ugyanakkor megfelelnek az adatvédelem törvényi követelményeinek is.

Tájékoztatásomban kitértem arra is, hogy egyre gyakrabban fordulnak irodámhoz a polgárok az adatvédelmi nyilvántartási szám tisztázása érdekében. Minden esetben felvilágosítjuk az érdeklõdõket, hogy a nyilvántartási szám a nyilvántartásba való bejelentkezés tényét bizonyítja, de nem értelmezhetõ az adatkezelõ tevékenységének *„hitelesítéseként”*. Az esetleges jövõbeli félreértések elkerülése érdekében azt kértem a társulás vezetõjétõl, szíveskedjen tájékoztatni az irányítása alá tartozó munkavállalókat a nyilvántartási szám lényegérõl.

Budapest, 2001. december 29.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(795/A/2001)

* * *

[Állásfoglalás: a 2001. évi népszámlálás adatvédelmi vonatkozású tapasztalatairól]

Dr. Mellár Tamás úrnak
elnök
Központi Statisztikai Hivatal

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

Az adatvédelmi biztos elmúlt évi tevékenységérõl szóló országgyûlési beszámoló összeállítása során részleteiben megismertem a 2001. évi népszámlálás adatvédelmi vonatkozású tapasztalatait.

A parlamentnek készülõ jelentésben — a témával összefüggésben készült ajánlások, állásfoglalások, levelezések, vizsgálati összefoglalók alapján — kiemelt figyelmet kap az, hogy a korábbi adatvédelmi biztos, dr. Majtényi László és munkatársai a 2001. évi népszámlálás teljes folyamatát figyelemmel kísérték.

A Központi Statisztikai Hivatal szakmai irányításával lebonyolított 14. hivatalos magyarországi népszámlálás az adatvédelmi biztos számára is jelentõs kihívást jelentett, hiszen egyrészt ez volt az elsõ olyan népszámlálás Magyarországon, amely név és pontos cím felvétele nélkül zajlott, másrészt évtizedek óta elõször tettek fel ún. érzékeny adatokra — például a vallásra — vonatkozó kérdéseket. És ez volt az adatvédelmi törvény megszületése utáni elsõ népszámlálás, amelynek során — a vonatkozó törvényekben elõírt — szigorú adatvédelmi, adatbiztonsági követelményeket folyamatosan és minden végrehajtási szinten érvényesíteni kellett.

Az adatvédelmi biztos — ahogyan ezt a 2000. január 19-én kiadott közleményében vállalta — a rendelkezésére álló korlátozott eszközökkel az egész folyamatot figyelemmel kísérte, és a tapasztaltakról a társadalmat szükség szerint tájékoztatta.

A biztos és irodájának munkatársai népszámlálással összefüggésben rendszeres megbeszéléseket folytattak a KSH illetékes vezetõivel, munkatársaival, kivizsgálták, megválaszolták a beadványokat, több helyszínen — például a KSH megyei igazgatóságain vagy a kérdõívek feldolgozási színhelyén — figyelemmel kísérték az összeírással kapcsolatos különbözõ munkafolyamatokat, az így szerzett tapasztalatokról folyamatosan tájékoztatták a KSH illetékeseit, illetve a médián keresztül a közvéleményt.

Meggyõzõdésem, hogy az Önnel és munkatársaival folytatott megbeszélésen megfogalmazott adatvédelmi aggályok kezelésére kialakított, az érintettek azonosítását nehezítõ megoldás, valamint az adatvédelmi, adatbiztonsági követelmények maradéktalan betartását, illetve azok ellenõrzését segítõ — közösen kialakított — eljárások, megoldások érvényesítése is hozzájárult ahhoz, hogy a több új elemmel is rendelkezõ népszámlálás összességében sikeresen lezárult.

Tájékoztatom, hogy az állampolgári jogok országgyûlési biztosa — az adatvédelmi biztos hatáskörében eljárva — 2001. november 8-án szintén kedvezõ tapasztalatokat szerzett a kérdõívek feldolgozásának helyszínén. Dr. Lenkovics Barnabás a KSH, a Bull Magyarország Kft. és az Állami Nyomda Rt. Jelen lévõ szakembereitõl részletes tájékoztatást kapott a népszámlálás általános tapasztalatairól, az összeírás újdonságaiból származó gondokról és azok megoldásáról, a kérdõívek feldolgozásának menetérõl, a KSH munkatársai és a feldolgozást végzõ, illetve abban közremûködõ szakemberek közötti munkamegosztásról.

Kérem Elnök Urat, hogy tolmácsolja köszönetemet a KSH központjában és megyei igazgatóságain dolgozó munkatársainak, és a kérdõívek feldolgozásában közremûködõ — fent megnevezett — két cég vezetõinek a 2001. évi népszámlálás eredményes lebonyolításáért, az adatvédelmi, adatbiztonsági követelmények érvényesítésében kifejtett erõfeszítéseikért. Külön köszönöm dr. Czibulka Zoltán és dr. Papp Zoltán fõosztályvezetõ uraknak a munkatársaimmal kialakított korrekt együttmûködést, a vizsgálatokhoz nyújtott segítségüket.

Budapest, 2002. február 5.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila

(61/H/2001)

B) Közérdekû adatok nyilvánosságával, valamint az információs jogok ütközésével kapcsolatos esetek

[Állásfoglalás: a Magyar Televízió Rt. által kötött szerzõdések nyilvánosak]

[...] részére

Budapest

Tisztelt Hölgyem!

A Magyar Televízió Rt. által kötött szerzõdések nyilvánossága ügyében hozzám intézett panaszát illetõen álláspontom a következõ:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) az adatvédelmi biztost két alkotmányos jog: a személyes adatok védelméhez és a közérdekû adatok megismeréséhez való jog védelmére hatalmazza fel. E törvény 27. § (1) bekezdése szerint bárki az adatvédelmi biztoshoz fordulhat, ha véleménye szerint személyes adatainak kezelésével vagy a közérdekû adatok megismeréséhez fûzõdõ jogainak gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem érte, vagy annak közvetlen veszélye fennáll.

A közérdekû adatok megismeréséhez való jog, mindenkit megilletõ alkotmányos jog. Annak vizsgálatára nincs törvényi felhatalmazásom, hogy más törvények alapján egyes jogosulti kört milyen adat-megismerési jog illet meg. Így nem vizsgálhatom, hogy a Magyar Televízió Közalapítvány kuratóriumának tagjait az MTV Rt. gazdálkodására vonatkozó adatok megismerésével kapcsolatosan milyen speciális jogok illetik meg.

Tájékoztatom viszont arról, hogy eddig számos olyan ügyben kellett állást foglalnom, amely az MTV Rt. és a Magyar Televízió Közalapítvány adatkezelését, ezen belül a közérdekû adat és az üzleti titok konfliktusát érintette. Álláspontom lényege a következõ:

Az Avtv. 2. § 3. pontja szerint *„közérdekû adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévõ, a személyes adat fogalma alá nem esõ adat”*. A törvény 19. §-ának (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 elõsegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását”*. A 19. § (3) bekezdése alapján ezen szerveknek és személyeknek *„lehetõvé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévõ közérdekû adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve, ha az nemzetközi szerzõdésbõl eredõ kötelezettség alapján minõsített adat, továbbá, ha a közérdekû adatok nyilvánosságához való jogot — az adatfajták meghatározásával — törvény [meghatározott érdekekbõl] korlátozza”*.

A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rtv.) 2. § 20. pontja alapján közszolgálati mûsorszolgáltató az *„a mûsorszolgáltató, amelynek mûködését közszolgálati mûsorszolgáltatási szabályzat határozza meg, feladata többségében közszolgálati mûsor szolgáltatása, fenntartása alapvetõen közpénzekbõl történik, társadalmi felügyelet alatt áll, alapvetõ jogait és kötelességeit e törvény állapítja meg”*. Álláspontom szerint az MTV Rt. mint közszolgálati mûsorszolgáltató jogszabályban meghatározott közfeladatot lát el, ennélfogva a kezelésében lévõ nem személyes adatok közérdekû adatoknak minõsülnek.

Az üzleti titok fogalmát több jogszabály is meghatározza, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 4. § (3) bekezdés *a)* pontja szerint: *„üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek titokban maradásához a jogosultnak méltányolható érdeke fûzõdik, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette”*. Ugyanezt a definíciót használja a büntetõ törvénykönyv is [300. § (2) bekezdés].

Az eldöntendõ kérdés tehát az, hogy a közfeladatot ellátó szervek birtokában lévõ üzleti adatok mely köre az, amelyek titokban maradásához nem fûzõdik méltányolható érdek, amelyeket tehát kötelezõ az Avtv. alapján nyilvánosságra hozni. Álláspontom szerint a közfeladatot ellátó szervvel történõ üzletkötés esetében a közérdekû adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fûzõdõ alkotmányos jog szinte minden esetben kizárja azt, hogy ezen adatok titokban maradásához az érintett cégnek méltányolható érdeke fûzõdjön. Ahhoz, hogy ellenõrizhetõ legyen a közpénzek felhasználásának törvényessége és ésszerûsége, az érintett cégeknek el kell tûrniük a nyilvánosság kontrollját.

Tájékoztatom arról, hogy az Avtv. kimondja:

„21. § (1) Ha a közérdekû adatra vonatkozó kérését nem teljesítik, a kérelmezõ a bírósághoz fordulhat.

(2) A megtagadás jogszerûségét és megalapozottságát az adatot kezelõ szerv köteles bizonyítani.

(3) A pert a megtagadás közlésétõl számított 30 napon belül az ellen a szerv ellen kell megindítani, amely a kért felvilágosítást megtagadta.

(4) A perben fél lehet az is, akinek egyébként nincs perbeli jogképessége.

(5) Az egész országra kiterjedõ hatáskörû szerv ellen indult per a megyei (fõvárosi) bíróság hatáskörébe tartozik. A helyi bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben a megyei bíróság székhelyén lévõ helyi bíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság jár el. A bíróság illetékességét az adatközlést nem teljesítõ szerv székhelye (mûködési helye) alapítja meg.

(6) A bíróság soron kívül jár el.

(7) Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelõ szervet a kért közérdekû adat közlésére kötelezi.”

Budapest, 2001. február 14.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(140/A/2001)

[Állásfoglalás: az országgyûlési képviselõk vagyoni helyzetét vizsgáló bizottság létrehozásáról]

Dr. Csákabonyi Balázs úrnak
országgyûlési képviselõ
és
Tóth András úrnak
országgyûlési képviselõ
a Magyar Köztársaság
Országgyûlése

Budapest

Tisztelt Képviselõ Urak!

Beadványukat, melyben azt kérték, hogy véleményezzem az országgyûlési képviselõk vagyoni helyzetét vizsgáló bizottság létrehozásáról szóló 103/2000. (XII. 20.) OGY határozatot, mert az — véleményük szerint — sérti a személyes adatok védelméhez fûzõdõ alkotmányos jogot, kivizsgáltam, és álláspontomról az alábbiakban tájékoztatom Önöket:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 1. pontja szerint személyes adat*:* a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. E törvény 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy személyes adat akkor kezelhetõ, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy — törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben — helyi önkormányzat rendelete elrendeli. Ugyanezen § (3) bekezdése szerint törvény közérdekbõl — az adatok körének kifejezett megjelölésével — elrendelheti a személyes adat nyilvánosságra hozatalát. Minden egyéb esetben a nyilvánosságra hozatalhoz az érintett hozzájárulása szükséges.

A törvény 5. § (1) bekezdése elõírja, hogy személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet, és hogy csak olyan személyes adat kezelhetõ, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig.

Az adatvédelmi törvény idézett rendelkezése alapján a képviselõk és hozzátartozóik vagyoni helyzetével kapcsolatos adatok személyes adatoknak minõsülnek.

Az Alkotmánybíróság a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatban megállapította, hogy *„a demokratikus államélet és közvélemény érdekében az állami tisztségviselõk és más közszereplõ politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szûkebb; különösen ki kell tenniük magukat mások kritikájának [legutóbb 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABK 1994. június, 277.]. Ehhez azonban személyes adataik ismeretére is szükség lehet, amennyiben azok funkciójukkal vagy közszereplésükkel összefüggenek. A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek — különösen a választópolgároknak — a közérdekû adatok megismeréséhez fûzõdõ joga elsõbbséget élvez az elõbbiek olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentõsek lehetnek.*

Az e körbe esõ személyes adatok megismerhetõségére nem csupán az állami és a politikai közélet informált megvitatása érdekében van szükség, hanem az állami szervek helyes megítéléséhez és a mûködésükbe vetett bizalom megalapozásához is.”

Az Alkotmánybíróság idézett határozatából azonban nem következik, hogy a közhatalmat gyakorlók, jelen esetben az országgyûlési képviselõk információs önrendelkezési jogának korlátozásakor ne kellene az alapjogi korlátozás alkotmányos kritériumaira tekintettel lenni.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban az alapvetõ jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvetõ jog lényeges tartalmát azonban törvény sem korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság számos határozatában leszögezte: ha a korlátozás kényszerítõ ok nélkül történik, vagy egyébként az nem áll összhangban az elérni kívánt céllal, azaz nem elkerülhetetlen, akkor az alapjog lényeges tartalmát érintõ sérelem megállapítható.

Az Avtv. és az alkotmány idézett rendelkezéseibõl egyértelmûen megállapítható, hogy személyes adatok kezelését csak törvényben lehet elrendelni.

A kifogásolt országgyûlési határozat azonban egyéb aggályokat is felvet. Az Avtv. kifejezett elõírása ellenére csak a bizottság felállításának célját jelöli meg, az adatkezelését nem. De ha még elfogadható is volna az országgyûlési vitában többször megfogalmazott cél: azaz a korrupció visszaszorítása, hiányzik annak igazolása, hogy egy parlamenti

vizsgálóbizottság valóban elkerülhetetlen és alkalmas eszköze a korrupció visszaszorításának. Ennek hiányában a szabályozás egészének törvényessége és alkotmányossága vitatható.

A kötelezõ vagyonnyilatkozat intézménye — ahogy a közelmúlt tapasztalatai mutatták — csak a korrupció egyszerûbb formáinak leleplezésére volt alkalmas. Mint a közérdekû adatok megismeréséhez fûzõdõ jog országgyûlési biztosának álláspontom az, hogy a közpénzek felhasználásának átláthatóságát, az információszabadság további garanciáinak kiépítését szolgáló intézkedések, törvénymódosítások segítenék hatékonyan a korrupció visszaszorítását.

Az OGY. határozat 5. és 6. pontja ellentétes az Avtv. 3. § (3) bekezdésével, amely csak törvényi felhatalmazás esetén teszi lehetõvé személyes adatok nyilvánosságra hozását. Ilyen felhatalmazás nélkül a nyilvánosságra hozatal a büntetõ törvénykönyvrõl szóló 1978. évi IV. törvény 177/A. §-a szerinti jogosulatlan adatkezelés.

Álláspontom szerint az OGY. határozat — tekintettel arra, hogy a képviselõk jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény szerinti vagyonnyilatkozatok benyújtását írja elõ — kiterjed a képviselõk hozzátartozóinak adataira is.

Állásfoglalást kértek tõlem arról is, hogy adatvédelmi szempontból elfogadható-e az OGY. határozat 3—4. pontja az 1990. évi LV. törvény 22. §-ában meghatározott törlési kötelezettség ellenére. Álláspontom az, hogy adatvédelmi szempontból nem aggályos korábban törölt adatok újbóli közlésének elõírása — amennyiben erre törvényben kerül, sor — és az adatkezelésre vonatkozó törvényi elõírások (pl. a célhozkötöttség) teljesülnek.

Beadványukban Önök arra hivatkoznak, hogy *„az országgyûlési határozat 3. pontjában az Alkotmány 21. § (3) bekezdésére vonatkozó utalás sem szünteti meg a visszásságot. A vizsgáló bizottság rendelkezésére bocsátandó adatok közé nem tartozhat minden adat korlátozás nélkül”*.

Álláspontom szerint van alapja egy olyan érvelésnek, mely szerint az alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezése csak akkor alkotmányos, ha az az alkotmány egyéb rendelkezéseivel összhangban áll. Így például nyilvánvalóan vitatható, ha egy parlamenti vizsgálóbizottság úgy értelmezné ezen alkotmányos szabályt, hogy joga van bárkinek a magántitkai, a vallásos meggyõzõdése iránt érdeklõdni, vagy olyan kérdést feltenni, amelynek megválaszolásával a megkérdezett magát vagy hozzátartozóját bûncselekménnyel vádolná. Az alkotmány 21. § (3) bekezdésének (*„Az országgyûlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetõleg köteles elõttük vallomást tenni”)* nyelvtani értelmezése nem zárja ki olyan parlamenti vizsgálóbizottság létrehozását, melynek feladata például az országgyûlési képviselõk vagy akár az állampolgárok szélesebb köre szexuális orientációjának feltárása, az ezzel kapcsolatos adatoknak egészségügyi és egyéb szervektõl való bekérését. Ez azonban az alkotmány egyik szabályának a másik ellenében való kijátszását jelentené. Lehet arra is hivatkozni, hogy alkotmányos demokráciákban a parlamenti vizsgálóbizottság értelemszerûen — tehát erre vonatkozó részletes szabályok nélkül is — a kormányzat ellenõrzésére szolgál, és nem szokás olyan omnipotens szervként mûködtetni, amely az igazságszolgáltatás vagy a bûnüldözés funkcióit veszi át az ezek eljárására vonatkozó — többek között az adatkezelésükkel kapcsolatos — alkotmányos és törvényes garanciák nélkül. Az Országgyûlés adatvédelmi biztosaként azonban az alkotmány értelmezése nem tartozik a hatáskörömbe.

Beadványukban végül felkértek, hogy nyújtsak be indítványt az Alkotmánybírósághoz, melyben kezdeményezem az Alkotmány 21. § (3) bekezdésének, a személyes adatok védelmét kimondó 59. § (1) bekezdésének és a közérdekû adatok nyilvánosságát deklaráló 61. § (1) bekezdésének együttes értelmezését. Idõközben az Országgyûlés megkezdte az országgyûlési képviselõk jogállásáról szóló törvény módosításáról szóló törvényjavaslat tárgyalását. Ennek megszavazása után kívánok állást foglalni az alkotmánybírósági indítvány tárgyában, ezért ezügyben Képviselõ Urak türelmét kérem.

Budapest, 2001. március 23.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(99/A/2001)

[Állásfoglalás: külterületi hulladékégetéssel kapcsolatos ügy adatai a személyes adatoktól eltekintve közérdekû adatoknak minõsülnek]

Ficsor László úr részére
jegyzõ
Hajdúböszörmény

Tisztelt Jegyzõ Úr!

A külterületi hulladékégetéssel kapcsolatos ügy adatainak hozzáférhetõségével kapcsolatban soron kívüli állásfoglalást kérõ levelére az alábbiakat válaszolom:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. § -ának (3) bekezdése értelmében az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerveknek és személyeknek (a továbbiakban együtt: szerveknek) lehetõvé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévõ közérdekû adatot bárki megismerhesse. Ez alól csak törvény tehet kivételt, az Avtv.-ben meghatározott körben.

Az Avtv. 2. §-ának 3. pontja a közérdekû adatot az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévõ, a személyes adat fogalma alá nem esõ adatként határozza meg.

A hulladékégetés vizsgálata jogszabályban meghatározott közfeladat ellátása, ezért a hatóság kezelésében lévõ, az ügyre vonatkozó iratokban szereplõ adatok — a személyes adatoktól eltekintve — közérdekû adatoknak minõsülnek, melyeket bárki számára rendelkezésre kell bocsátani, ha nem áll fenn törvényben meghatározott kizáró ok. Álláspontom szerint a kért iratok nem tekinthetõk belsõ használatra készültnek vagy döntés-elõkészítéssel öszszefüggõnek [v. ö. az Avtv. 19. §-ának (5) bekezdésével], továbbá nagyon valószínû, nem tartalmaznak állam- vagy szolgálati titkot és egyéb, az Avtv. 19. §-a (3) bekezdés *a)—f)* pontjaiban meghatározott korlátozás sem vonatkozik rájuk, ezért azokat anonimizált (természetes személyre vonatkozó adatot nem tartalmazó) formában hozzáférhetõvé kell tenni a kérelmezõ számára.

Megemlítem, hogy az üzleti titok a közérdekû adatok nyilvánosságának lehetséges korlátja, azonban álláspontom szerint a környezetet szennyezõ hulladékégetés adatainak hozzáférhetõségéhez fûzõdõ közérdekkel szemben nem méltányolható a hulladékégetõnek az adatok eltitkolásához fûzõdõ érdeke, azaz a kért adatok a büntetõ törvénykönyvrõl szóló 1978. évi IV. törvény 300. §-ának (2) bekezdése értelmében nem tekinthetõk üzleti titoknak.

Az iratokban lévõ személyes — tehát nem közérdekû — adatok hozzáférhetõségét illetõen: az Avtv. 3. §-ának (1) bekezdése szerint személyes adat akkor kezelhetõ, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli. Amint levelében is hivatkozott rá, az Áe. 41. §-ának (1) bekezdése biztosítja az ügyfél számára a jogot az eljárás során keletkezett iratokba való betekintésre és az iratokról másolat készítésére. Az a kérdés, hogy [...] ügyfélnek minõsül-e a hulladékégetés kivizsgálására irányuló ügyben, a vizsgálat jogcímétõl (birtokvédelem, közérdekû bejelentés stb.), pontosabban az eljárást elõíró jogszabály rendelkezéseitõl függ. Ebben az eljárási jogcím ismeretében sem lenne módom állást foglalni, hiszen az ügyféli minõségrõl való döntés az ügyben eljáró hatóság hatáskörébe tartozik.

Ha a kérelmezõ nem minõsül ügyfélnek abban az ügyben, melynek irataiban lévõ személyes adatokat megismerni, illetve lemásolni kívánja, akkor az Áe. 41. §-ának (2) bekezdésével összefüggésben vizsgálandó, hogy beadványában igazolta-e azt, hogy az adatok ismerete jogának érvényesítéséhez, vagy feladatának teljesítéséhez szükséges. A vonatkozó jogszabályokból megállapítható, hogy feljelentéshez, illetve perindításhoz, vagy a kérelmezõ által igazolt más célra szükségesek-e a kért személyes adatok.

Budapest, 2001. március 30.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(302/K/2001)

[Állásfoglalás: a közbeszerzési eljárások bírálóbizottsági tagjainak azon személyes adatai, amelyek a szakmai végzettséggel, illetve a beszerzéssel kapcsolatos ismeretek meglétével függenek össze, a közérdekû adatokkal együtt megismerhetõk]

Csák Balázs igazgató úrnak,
Miniszterelnökség Közbeszerzési és Gazdasági Igazgatósága
Közbeszerzési Igazgatóság

Budapest

Tisztelt Igazgató Úr!

A közbeszerzési eljárások bírálóbizottsági tagjainak személyes adataival kapcsolatos megkeresésére az alábbi választ adom:

1. A Miniszterelnökség Közbeszerzési és Gazdasági Igazgatósága Közbeszerzési Igazgatóság egyértelmûen a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. §-ának hatálya alá esik (állami feladatot ellátó szerv), így az Igazgatóság hatáskörében eljáró személyek neve és beosztása bárki számára hozzáférhetõ, nyilvános adat [Avtv. 19. § (2) bekezdés].

A közbeszerzésekrõl szóló 1995. évi XL. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 31. §-ának (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérõ nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyeknek megfelelõ szakértelemmel kell rendelkezniük. A megfelelõségért az ajánlatkérõ tartozik felelõsséggel, illetve e szabály megsértése ugyanúgy szankcionálható, mint a közbeszerzési eljárás más szabályának megsértése (Kbt. 76. §).

2. A Kbt. 24. és 31. §-a értelmében a közbeszerzési eljárásban az egyes eljárási cselekmények (pl. a bírálóbizottság létrehozása, az ajánlatok értékelése, illetve az ennek nyomán készült szakvélemény is) nyilvánosak, az ezzel kapcsolatos adatok közérdekûek. (A közbeszerzési eljárásban tehát nem érvényesül a döntéselõkészítéssel összefüggõ adatokra vonatkozó, az Avtv. 19. §-ának (5) bekezdésében írt korlátozás.)

Ha ezen eljárási cselekmények során olyan — közérdekû adatokat tartalmazó — dokumentum keletkezik, amely a szakmai végzettséggel, illetve a beszerzéssel kapcsolatos ismeretek meglétével összefüggõ személyes adatot tartalmaz, az ilyen személyes adat a közérdekû adatokkal együtt megismerhetõ [Avtv. 19. § (4) bekezdés].

Ha azonban a közbeszerzési eljárás során nem keletkezik ilyen dokumentum, a szakmai végzettséggel, illetve a beszerzéssel kapcsolatos ismeretek meglétével összefüggõ adatok — a Kbt. XI. fejezetében írt jogorvoslati eljárás kivételével — csak az érintett hozzájárulásával továbbíthatók harmadik személynek, illetve hozhatók nyilvánosságra.

Budapest, 2001. június 13.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(354/K/2001)

* * *

Dr. Tóth István Zoltán úrnak,
Miniszterelnöki Hivatal
Országimázs Központ vezetõje

Budapest

Tisztelt Tóth István Zoltán Úr!

A Miniszterelnökség Közbeszerzési és Gazdasági Igazgatósága Közbeszerzési Igazgatóság vezetõjének írt levelem értelmezésével kapcsolatos megkeresésére az alábbi választ adom:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. §-a (2) bekezdésének második mondata értelmében az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv hatáskörében eljáró személyek neve és

beosztása bárki számára hozzáférhetõ, nyilvános adat. Ezek olyan személyes adatok, amelyek megismerését bárki kérelmére lehetõvé kell tenni, tehát az állami stb. szerv nem tagadhatja meg a kért adatok közlését.

Az Avtv. idézett szabálya a nyilvánosságot nem szûkíti le az éppen mûködõ bírálóbizottsági tagok adataira. Ebbõl egyrészt az következik, hogy minden olyan személy neve és beosztása nyilvános adat, aki közbeszerzési bírálóbizottság tagja vagy tagja volt, ugyanakkor viszont nem következik az, hogy kérelem hiányában is kötelesek lennének évekre visszamenõleg közölni az összes bírálóbizottság összes tagjának nevét és beosztását. Az adatkezelõ azon bírálóbizottság tagjai nevét és beosztását köteles nyilvánosságra hozni, amely bírálóbizottság tagjai tekintetében ezt kérték.

Budapest, 2001. június 22.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(354/K/2001)

* * *

[Állásfoglalás: önkormányzati képviselõ büntetõügyében keletkezett adatokat nem lehet nyilvánosságra hozni]

Dr. Bene Magdolna
jegyzõ
Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata

Tatabánya

Tisztelt Jegyzõ Asszony!

Önkormányzati képviselõ büntetõügyében keletkezett adatok nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos állásfoglalás-kérésére válaszolva az alábbiakról tájékoztatom Önt:

1. Az a tény, hogy egy természetes személyt az ügyészség megrovásban részesített, illetve vele szemben megszüntette a büntetõeljárást, a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 2. *a)* pontja értelmében személyes adat.

Az Alkotmánybíróság a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatában kifejtette, hogy *„a demokratikus államélet és közvélemény érdekében az állami tisztségviselõk és más közszereplõ politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szûkebb; különösen ki kell tenniük magukat mások kritikájának. [...] A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek — különösen a választópolgároknak — a közérdekû adatok megismeréséhez fûzõdõ joga elsõbbséget élvez az elõbbiek olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentõsek lehetnek.”*

2. A megkeresésében leírt tényállás nem teljes, ezért a konkrét eset megítéléséhez csak az alábbi támpontokat tudom megfogalmazni:

a) az elsõ eldöntendõ kérdés, hogy a büntetõeljárás tárgyát képezõ ügy az önkormányzati képviselõ e minõségével összefüggõ ügy volt-e vagy sem. Az említett összefüggés hiánya ugyanis önmagában akadálya a személyes adatok nyilvánosságra hozásának.

Amennyiben összefüggés van az önkormányzati képviselõi minõség és a büntetõeljárás tárgyát képezõ ügy között, akkor sem hozható minden személyes adat nyilvánosságra, csak azok, amelyek az önkormányzati képviselõ köztevékenységének megítélése szempontjából jelentõsek lehetnek. Nyilvánvalóan nem szükséges a képviselõ köztevékenységének megítéléséhez például a megrovást tartalmazó határozatban szereplõ születési hely vagy anyja neve ismerete [vö.: Be. 116. § (2) bekezdés és 87. § (1) bekezdés *a)* pont]. Ezen túlmenõen a határozatban (indokolásában) lehetnek további olyan adatok, tények, amelyek a képviselõ köztevékenységének megítélése szempontjából irrelevánsak.

b) A nyílt levél feladója az ügyészség határozatához mellékelte az ügy tárgyát képezõ szerzõdések, dokumentumok másolatait is, amivel kapcsolatban az üzleti titok nyilvánosságra hozhatóságának kérdése merül fel (amennyiben a büntetõeljárás tárgyát képezõ ügy az önkormányzati képviselõ e minõségével összefügg). Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek titokban maradásához a jogosultnak méltányolható érdeke fûzõdik, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.

Álláspontom szerint az üzleti titok védelmére nem lehet hivatkozni abban az esetben (a titokban maradásához nem fûzõdik méltányolható érdek), ha az üzleti titkot képezõ tény, adat stb. a közpénzek felhasználására vonatkozik, továbbá akkor sem, ha az üzleti titok védelmére hivatkozás jogellenes cselekményeket leplezne.

3. A fenti szempontok együttes figyelembevételével kell dönteni abban a kérdésben, hogy az önkormányzathoz érkezett nyílt leveleket és mellékleteiket nyilvánosságra hozzák-e vagy sem, illetve milyen formában hozzák nyilvánosságra. Amennyiben az a döntés születik, hogy a megkeresésében említett adatok nem hozhatók nyilvánosságra, az Avtv. 24. §-ának (2) bekezdése alapján kérem, hogy az adatok megsemmisítéséről szíveskedjék gondoskodni. Kérem továbbá, hogy a megtett intézkedésről 30 napon belül írásban tájékoztasson.

Budapest, 2001. június 26.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(344/K/2001)

* * *

[Állásfoglalás: bírósági eljárások iratainak hozzáférhetõségérõl és a bírósági adatkezelésrõl]

[...] úr részére

Tisztelt [...] Úr!

Bírósági eljárások iratainak hozzáférhetõségével és más, a bírósági adatkezeléssel kapcsolatos kérdésekben kért tõlem állásfoglalást.

A per iratanyagának közérdekû adat voltára vonatkozó — második — kérdését illetõen: a per iratanyaga maga nem adat, azonban adatokat tartalmaz. A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. §-ának 3. pontja a közérdekû adatot állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévõ, a személyes adat fogalma alá nem esõ adatként határozza meg. A bíróság törvényben meghatározott közfeladatot lát el, így a kezelésében lévõ adatok — ideértve a perek iratanyagában lévõk is — a személyes adatokról eltekintve közérdekû adatoknak minõsülnek. Felhívom azonban a figyelmét arra, hogy az adatok közérdekû volta nem jelenti azt, hogy azok feltétlenül, bárki számára hozzáférhetõek lennének. Általánosságban elmondható, hogy a közérdekû adatok nyilvánosságához való jogot törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, bûnüldözési vagy bûnmegelõzési, illetve központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekbõl, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, továbbá bírósági eljárásra tekintettel korlátozhatja. A belsõ használatra készült és a döntés-elõkészítéssel összefüggõ adatok nyilvánossága ugyancsak korlátozható és az üzleti titok is a közérdekû adatok nyilvánosságának lehetséges korlátja. A bírósági eljárás során kezelt adatokhoz való hozzáférést illetõen a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény és a büntetõeljárásról szóló 1973. évi I. törvény állapít meg szabályokat.

A bírósági ügyekrõl készítendõ statisztikára vonatkozó — negyedik — kérdésre az a válaszom, hogy a közérdekû adatok hozzáférhetõvé tételének kötelezettsége csak a létezõ, a közfeladatot ellátó szerv birtokában, kezelésében lévõ — és nyilvános — közérdekû adatokra vonatkozik. A bíró számára nincs kifejezetten elõírva, hogy kérésre kimutatásokat, statisztikákat készítsen az általa kezelt adatok alapján.

Elsõ és harmadik kérdésével összefüggésben emlékeztetem arra, hogy a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 27. §-ának (1) bekezdése értelmében olyankor járhatok el a hozzám érkezett beadványok ügyében, ha a panaszos véleménye szerint személyes adatainak kezelésével vagy a közérdekû adatok megismeréséhez fûzõdõ jogainak gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem érte, vagy annak közvetlen veszélye fennáll. E rendelkezést kiterjesztõen értelmezve a személyes érintettségen alapuló panaszok kivizsgálásán kívül lehetõség szerint a jogaikról való tájékoztatással is segíteni kívánom a hozzám forduló magánszemélyeket, azonban a szóban forgó, általánosságban és a személyes érintettség, illetve sérelem valószínûsítése nélkül feltett két kérdésre adandó, korrekt válasz tudományos tanulmányt igényelne, melynek elkészítése azonban kívül esik feladatköröm és lehetõségeim határán.

A késedelmes válaszért elnézését kérem.

Budapest, 2001. június 22.

Üdvözlettel:

Dr. Majtényi László

(17/K/2001)

[Állásfoglalás: szolgálati lakáson felhalmozódott lakbérhátralékkal kapcsolatos adatok nyilvánosságáról]

[...] úrnak

Tisztelt Uram!

Az [...] városi szakorvosi rendelõintézet használatában lévõ szolgálati lakáson felhalmozódott lakbérhátralék ügyével kapcsolatos megkeresésére válaszolva — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — az alábbiakról tájékoztatom Önt:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. §-ának 3. pontja értelmében közérdekû adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévõ, a személyes adat fogalma alá nem esõ adat. A közérdekû adatot — a törvényben írt kivételektõl eltekintve — bárki megismerheti. Ugyanezen § 1. pontja szerint személyes adat a meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megõrzi e minõségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható.

A személyes adatok és a közérdekû adatok esetleges konfliktusának feloldására az Avtv. 4. §-a a következõ szabályt tartalmazza: *„A személyes adatok védelméhez fûzõdõ jogot és az érintett személyiségi jogait — ha törvény kivételt nem tesz — az adatkezeléshez fûzõdõ más érdekek, ideértve a közérdekû adatok nyilvánosságát (19. §) is, nem sérthetik.”*

Jelen esetben is ilyen konfliktusról van szó. A nem vitatott tényállás szerint a szakorvosi rendelõintézet használatában egyetlen egy szolgálati lakás van, ezért a lakbérhátralékkal kapcsolatos adatok az azt felhalmozó személlyel kapcsolatba hozhatók.

Az Alkotmánybíróság határozatai értelmében egyes személyek alkotmányosan védett magánszférája másokénál szûkebb, tûrniük kell egyes személyes adataik nyilvánosságra kerülését. Ezen személyek körét az Alkotmánybíróság a következõképpen húzza meg: *„állami tisztségviselõk és más közszereplõ politikusok”, „közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók”*. A szakorvosi rendelõintézet volt igazgató fõorvosa nem tartozik ebbe a körbe. Személyes adatai akkor hozhatók nyilvánosságra, ha ahhoz hozzájárult vagy törvény közérdekbõl — az adatok körének kifejezett megjelölésével — azt elrendeli.

Kétségtelen, hogy az önkormányzati lakások bérbeadásából származó önkormányzati bevétel közpénz. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 17. §-ának (1) bekezdése értelmében *„az államháztartás alrendszereiben a költségvetés teljesítésével kapcsolatos adatok; valamint a költségvetési és zárszámadási tervezetek, az államháztartás mérlegei, továbbá az ezeket megalapozó információk az Országgyûlés, illetõleg a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok képviselõ-testületei elé történõ beterjesztés után nyilvánosak”*.

Az önkormányzat költségvetése — természeténél fogva — nem természetes személyekre lebontva tartalmazza a bevételi, kiadási elõirányzatokat. Különleges eset, hogy jelen esetben a költségvetési rendelet módosításában szereplõ bevételi elõírás egyetlen természetes személlyel kapcsolatba hozható, tehát személyes adat is. (Ez utóbbi tény más tényekkel összevetve derül ki.) Nyilvánosságra hozatalát az Áht. által megszabott körben és terjedelemben nem lehet kifogásolni.

Összefoglalva, véleményem szerint a szakorvosi rendelõintézet jelenlegi vezetõje által az Ön rendelkezésére bocsátott, illetve a költségvetési rendeletbõl megismert adatok — jelen esetben — kielégítik a közérdekû adatokhoz való hozzáférés és a személyes adatok védelméhez fûzõdõ jog érvényesítésének követelményét is.

Budapest, 2001. szeptember 3.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

(566/K/2001)

[Állásfoglalás: Kincstári Vagyoni Igazgatóság kezelésében lévõ ingatlanokra és pályázatokra vonatkozó adatok nyilvánosságáról]

Béki Gabriella részére
országgyûlési képviselõ
SZDSZ Frakcióiroda

Budapest

Tisztelt Képviselõ Asszony!

Az adatvédelmi biztoshoz küldött, 2001. június 26-án kelt beadványában feltett kérdésekre — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — a következõket válaszolom.

„1. Közérdekû adatnak minõsülnek-e az Országgyûlés Társadalmi szervezetek bizottsága, illetve e bizottság albizottsága által tartott zárt ülésen készült, jegyzõkönyvben szereplõ, a Kincstári Vagyoni Igazgatóság (KVI) kezelésében lévõ ingatlanokra és a pályázatok elbírálására vonatkozó adatok?”

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 3. pontja szerint *„közérdekû adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévõ, a személyes adat fogalma alá nem esõ adat”*. A bizottsági jegyzõkönyvekben szereplõ adatok ennek megfelelõen — amennyiben nem tekinthetõk személyes adatnak — közérdekû adatok.

„2. Közérdekû adatnak minõsülnek-e a bizottság döntésében foglalt, a társadalmi szervezetekre és a vonatkozó KVI által kezelt ingatlanokra vonatkozó adatok?”

Az Avtv. idézett szabálya alapján a bizottság döntésében szereplõ nem személyes adatok közérdekûnek minõsülnek.

„3. Közérdekû adatnak minõsülnek-e azok az adatok, amelyekbõl megállapítható, hogy melyik ingatlanra melyik pályázó nyújtott be pályázatot?”

A válasz az Avtv. alapján ugyanaz.

„4. Megteheti-e törvényesen a bizottság vagy az albizottság, hogy a pályázatok elbírálásáról szóló jegyzõkönyvet, illetve a döntését nem hozza nyilvánosságra?”

Az, hogy egy adat közérdekûnek minõsül, nem jelenti egyúttal, hogy nyilvános is. A közérdekû adatok megismeréséhez fûzõdõ jog — hasonlóan az alkotmányos jogok többségéhez — korlátozható.

A parlamenti bizottsági jegyzõkönyv és a döntés nyilvánosságára a következõ jogszabályi rendelkezések vonatkoznak:

Az Avtv. 19. §-a szerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv köteles elõsegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Lehetõvé kell tennie, hogy a kezelésében lévõ közérdekû adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve, ha az nemzetközi szerzõdésbõl eredõ kötelezettség alapján minõsített adat, továbbá, ha a közérdekû adatok nyilvánosságához való jogot — az adatfajták meghatározásával — törvény korlátozza.

A zárt bizottsági ülés elrendelésével és a zárt üléseken keletkezett jegyzõkönyvek kezelésével kapcsolatos szabályokat a Magyar Köztársaság Országgyûlésének Házszabályáról szóló — többször módosított — 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat tartalmazza.

Az Országgyûlés 2001. május 29-i ülésnapján fogadta el a Házszabály módosításáról szóló 34/2001. (VI. 1.) OGY határozatot, mely 2001. június 9-én lépett hatályba. Az ezt követõen tartott bizottsági ülésekre tehát már a módosított szabályok vonatkoznak. A felvetett kérdéssel kapcsolatban ezek közül a legfontosabbak:

„69. § (1) Államtitok, szolgálati titok, személyes, üzleti vagy törvény által védett más adat védelme érdekében a bizottság zárt ülést tart. Az elõterjesztõ vagy bármely bizottsági tag javaslatára a bizottság zárt ülés tartását rendelheti el. Zárt ülés tartása a nyilvános ülés egy vagy több napirendi pontjának tárgyalása céljából is elrendelhetõ.

(2) Nem rendelhetõ el a bizottság zárt ülése, ha a javaslattevõ nem nevezi meg konkrétan azt az államtitok-, szolgálati titok-, személyes, üzleti vagy törvény által védett más adatkört, amelybe tartozó adat védelme indokolja a zárt ülés elrendelését.

78/A. § (3) A bizottság elnöke:

[…]

b) a bizottság tárgyalása során jegyzõkönyvbe vett személyes, üzleti vagy törvény által védett más adatot az Országgyûlés szolgálati titokköre alapján szolgálati titoknak minõsíti, s elrendeli a minõsítés feltüntetését a zárt ülés jegyzõkönyvén.

[…]

(7) Ha a bizottság elnöke — az (1)—(3) bekezdésben meghatározott feltételek hiánya miatt — nem minõsített, illetõleg nem rendelte el a minõsítés feltüntetését a zárt ülés jegyzõkönyvén, a jegyzõkönyvet a 78. § szerinti nyilvános iratként kell kezelni.

78/D. § (1) A bizottsági zárt ülésrõl készült minõsített jegyzõkönyv csak a bizottság elnökének engedélyével tekinthetõ meg. Engedély nélkül tekintheti meg a jegyzõkönyvet — ideértve az elõzõ országgyûlési ciklusok jegyzõkönyveit is -, aki a bizottság zárt ülésén részt vehet.”

A 2001. augusztus 8-án az Országgyûlés Társadalmi szervezetek bizottsága irodájában az Adatvédelmi Biztos Irodájának munkatársai megtekintették a bizottság szóban forgó 2001. június 20-i zárt ülésének jegyzõkönyveit. A helyszíni vizsgálat megállapította, hogy a zárt ülés elrendelésére anélkül került sor, hogy a javaslattevõ megnevezte volna, hogy mely védendõ adat miatt tartja ezt indokoltnak. A zárt ülés elrendelése ennélfogva a Házszabály 69. § (2) bekezdésének figyelmen kívül hagyásával történt.

A vizsgálat megállapította azt is, hogy a jegyzõkönyvön nem szerepel a Házszabály elõbb idézett 78/A. § (3) bekezdés *b)* pontjában elõírt minõsítés. A jegyzõkönyv borítóján az iktatószámon kívül mindössze a *„Zárt ülés!”* felirat olvasható.

A vizsgálat során kiderült továbbá, hogy a Magyar Országgyûlés Hivatala szolgálati titokköri jegyzéke (megjelent a Magyar Közlöny 1998. évi 18. számában) nem is tartalmaz olyan pontot, melynek alapján a szolgálati titokká minõsítésre lehetõség lett volna.

Mindezek alapján álláspontom az, hogy nincs törvényes alapja annak, hogy a jegyzõkönyvet, illetõleg a bizottság döntését a nyilvánosságtól elzárják.

Tájékoztatom Képviselõ Asszonyt, hogy az ügyben dr. Bognár László az Országgyûlés Társadalmi szervezetek bizottsága elnöke 2001. szeptember 4-én levéllel fordult az Adatvédelmi Biztos Irodájához, és beszámolt arról, hogy a módosított Házszabály 78/A. § (7) bekezdése alapján elrendelte a bizottság június 20-i és augusztus 29-i ülései, továbbá e bizottság Ingatlanjuttatási albizottsága június 20-i és augusztus 28-i ülései jegyzõkönyveinek nyilvános iratként való kezelését tekintettel arra, hogy azok minõsíthetõ adatokat nem tartalmaznak.

„5. Megtagadhatja-e a bizottság vagy az albizottság, illetve a KVI az 1—3. pontban szereplõ adatok kiadását arra hivatkozva, hogy az valamely titok megsértését jelentené?”

Erre abban az esetben kerülhetne sor, ha a felsorolt adatok (a szétosztott ingatlanok adatai, a benyújtott pályázatok adatai és az elbírálás során felmerült adatok) között államtitokká, szolgálati titokká minõsített adatok, védendõ személyes adatok vagy üzleti titkok vannak.

„6. A Házszabály 78. § (3) bekezdése szerint melyek lehetnek azok az adatok, amelyek „nyilvánosságra nem hozható egyéb adat”-nak minõsülnek? Elrendelheti-e a bizottság olyan adat vonatkozásában a titkosságot, amely sem államtitoknak, sem szolgálati titoknak nem minõsül, de nem minõsül törvény által védett adatnak sem? Belevonhat-e a bizottság vagy az elnök döntésével ez utóbbi kategóriába közérdekû adatnak minõsülõ adatot?”

A *„nyilvánosságra nem hozható egyéb adat”* fogalmát a Házszabály nem határozza meg, ezért erre a kérdésre az egyes adatfajták nyilvánosságát szabályozó hatályos törvényi rendelkezések alapján adható válasz. A személyes adatok fõszabály szerint nem nyilvánosak. Ez alól az Avtv. szûk körû kivételeket határoz meg. A 3. § (3) bekezdése kimondja, hogy személyes adat nyilvánosságra hozatalát törvény rendelheti el mégpedig közérdekbõl. Ennek hiányában a nyilvánosságra hozatalhoz az érintett hozzájárulása kell. A 19. § (2) bekezdése pedig kimondja, hogy a közfeladatot ellátó szerv hatáskörében eljáró személyek neve és beosztása — ha törvény másként nem rendelkezik — bárki számára hozzáférhetõ, nyilvános adat.

Az elõbbieken túlmenõen védendõ adata lehet a jogi személyeknek is. E körbe tartozik az üzleti titok és ennek alesetei: a banktitok, a pénztártitok, az értékpapírtitok, a biztosítási titok, valamint az adótitok.

„7. Közérdekû adatnak minõsülnek-e a bizottság döntését követõen a KVI és a társadalmi szervezet által az ingatlanokra nézve megkötött szerzõdések?”

Az elõbbiekben kifejtettekbõl következõen a megkötött szerzõdések tartalma közérdekû adat.

Budapest, 2001. szeptember 13.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

(550/K/2001)

[Állásfoglalás: a Bõs—Nagymarosi vízlépcsõrendszerrel kapcsolatos szakvélemények közérdekû adatnak minõsülnek]

Hatvani László részére
a Győr-Moson-Sopron Megyei Közgyûlésnek
a Szigetköz rehabilitációja során kifizetett szakértõi díjakat vizsgáló
ideiglenes bizottság elnöke
Győr

Tisztelt Elnök Úr!

Ez év június 1-jén kelt, Majtényi László adatvédelmi biztoshoz címzett megkeresésében arról kért állásfoglalást, hogy helyesen értelmezte-e a Kormányzati Ellenõrzési Hivatal elnöke, illetve a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ miniszter helyettes kabinetfõnöke a személyes adatok védelmére és a közérdekû adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályokat az Ön által vezetett bizottság vizsgálati körébe tartozó ügyben.

Megkeresésére — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — az alábbi választ adom:

1. A Bõs—Nagymarosi vízlépcsõrendszerrel kapcsolatos szakvélemények — a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 3. pontja értelmében — közérdekû adatnak minõsülnek. A közérdekû adatok fõszabályként nyilvánosak, azonban az Avtv. ez alól kivételeket enged.

Az Avtv. 19. §-ának (3) bekezdése szerint a közérdekû adatok nem ismerhetõk meg, ha azokat a törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerzõdésbõl eredõ kötelezettség alapján minõsített adat, továbbá, ha a közérdekû adatok nyilvánosságához való jogot — az adatfajták meghatározásával — törvény

a) honvédelmi,

b) nemzetbiztonsági,

c) bûnüldözési vagy bûnmegelõzési,

d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekbõl,

e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra,

f) bírósági eljárásra tekintettel

korlátozza.

Megkeresésébõl kitûnik, hogy a Kormányzati Ellenõrzési Hivatal és jogelõdjei vizsgálták a szakértõi díjak kérdését, és a vizsgálatok eredményérõl *„titkos”* minõsítésû jelentést készítettek. Ezek a jelentések tehát — amennyiben minõsítésük a törvénynek megfelelõ — nem ismerhetõk meg. A titkosság azonban csak a vizsgálati jelentésre korlátozódik, nem jelenti azoknak a szakértõi megbízásoknak és a megbízásokra kifizetett összegeknek a *„titkosságát”*, amelyek a vizsgálat tárgyát képezték. Azok esetében a közérdekû adat nyilvánossága korlátozhatóságát külön-külön kell vizsgálni.

Az információszabadság mint állampolgári jog érvényesülésének állandóan visszatérõ problémája, hogy állami szervek az üzleti titok védelmére hivatkozással rendre megkísérlik elzárni a nyilvánosság elõl a közpénzek felhasználására vonatkozó adatokat. Az információszabadság mint állampolgári jog érvényesülése ugyanakkor megkívánja annak a szemléletnek az érvényesülését, hogy akkor, amikor állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv és személy meghatározott feladatok elvégzésére magánfelekkel szerzõdést köt, közpénzek felhasználásáról dönt, az adófizetõk pénzét költi, errõl köteles elszámolni, mégpedig nemcsak az ellenõrzésre felhatalmazott állami szervek vizsgálatai keretében, hanem a közvélemény elõtt is. Az ezzel kapcsolatos közérdekû adatkérések megtagadásának indokaként a hatályos jogszabályok alapján nem hivatkozhat az érintett gazdálkodó szervezetek, gazdasági tevékenységet folytató magánszemélyek üzleti titkainak védelmére. Azok a gazdálkodó szervezetek, gazdasági tevékenységet folytató magánszemélyek, amelyek (akik) az állammal bármiféle üzleti kapcsolatba kerülnek, kötelesek az üggyel összefüggõ üzleti adataik nyilvánosságra kerülését eltûrni, mégpedig olyan mértékig, hogy a közvagyonnal való gazdálkodás, a közpénzek felhasználása ellenõrizhetõ legyen. E körben a gazdálkodó szervezetek, gazdasági tevékenységet folytató magánszemélyek nem hivatkozhatnak üzleti adataik titokban maradásának méltányolható voltára.

2. Az Avtv. 4. §-a valóban a személyes adatok védelmének biztosít elsõbbséget. A személyes adatok védelmének egész filozófiája arra épül, hogy az egyént védeni kell azokkal a veszélyekkel szemben, amelyek a modern korban e téren jelentkeznek. Az állam feladatai ellátására egyre több adatot igényel polgáraitól és ezek az adatkezelések a technikai lehetõségek következtében könnyen összekapcsolhatók, és az *„adatfeldolgozó számára természetszerûen adódik, hogy az egyes személyekre vonatkozó adatokat összességükben és összefüggésükben megismeri. Ez teljesen*

kiszolgáltatja neki az adatalanyokat, átvilágíthatóvá teszi magánszférájukat is, továbbá egyenlõtlen kommunikációs helyzetet eredményez, amelyben az érintett nem tudja, hogy az adatfeldolgozó mit tud róla. Az eredeti összefüggésekbõl szükségképpen kiragadott adatokból összeállító úgynevezett 'személyiségprofil', amely a személyiségi jogokat különösen sérti, s amelynek elkerülése az egyes adatfeldolgozások jogszerûsége megítélésénél alapvetõ szempont" — fejtette ki az Alkotmánybíróság a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatában.

A megkeresésében jelzett esetben azonban korántsem errõl (a természetes személy kiszolgáltatott, személyiségi jogaira esetleg sérelmes helyzetérõl) van szó. Azok a magánszemélyek, akik nem gazdálkodó szervezet tagjaként vagy gazdasági tevékenységet folytató magánszemélyként léptek — közfeladat ellátásához segítséget nyújtva — az állammal polgári jogi szerzõdéses kapcsolatba — álláspontom szerint — ugyanolyan pozícióban vannak, mint a gazdálkodó szervezetek, tehát eltûrni kötelesek annak a ténynek a nyilvánosságra hozatalát, hogy az államtól milyen megbízást kaptak és ezért milyen összegû díjazásban részesültek.

A fentieket összegezve, álláspontom szerint az Ön által vezetett bizottság azon adatok megismerésére is jogosult lett volna, amelyet a bizottság eredetileg meg kívánt ismerni.

3. Levelében említi, hogy az Ön által vezetett bizottság átfogalmazta elérendõ céljait, és már nem tart igényt a szakvélemények, tanulmányok szerzõinek nevére. Ennek következtében azonban a szakvéleményekért, tanulmányokért fizetett szakértõi díjak már nem tekinthetõk személyes adatnak, megismerésük nem tagadható meg a személyes adatok védelmére hivatkozással. Az Avtv. 2. § 1. pontja értelmében egy adat akkor minõsül személyes adatnak, ha az meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható, és a személyes adat e minõségét addig õrzi meg, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. Ezen feltételek hiányában egy adat nem személyes adat.

Budapest, 2001. október 8.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

(469/K/2001)

* * *

[Állásfoglalás: önkormányzati képviselõk személyes adatainak nyilvánosságáról]

Dr. Mezey Róbert részére
Szeged Megyei Jogú Város Jegyzõje
Szeged

Tisztelt Jegyzõ Úr!

Fenti hivatkozási számú megkeresésére — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — az alábbiakról tájékoztatom:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) fogalomrendszerében egy adat vagy személyes adat vagy közérdekû.

Az önkormányzati képviselõk e tisztsége, a képviselõ-testület bizottságaiban betöltött funkciója, továbbá az önkormányzat tulajdonában, illetve részvételével mûködõ gazdasági társaságban betöltött vezetõ tisztségek, felügyelõ bizottsági tagságok, valamint az ezekért kapott tiszteletdíjak az Avtv. 2. § 1. pontja szerinti személyes adatok (meghatározott természetes személlyel kapcsolatba hozható adat).

Az önkormányzat költségvetésében az egyes címeken szereplõ elõirányzatok (pl. a személyi juttatásokra, díjazásokra fordított összegek) és ezek felhasználása során keletkezett adatok közérdekû adatnak minõsülnek mindaddig, amíg egy meghatározott természetes személlyel nem hozhatók összefüggésbe.

A megkeresésében jelzett ügyben tehát nem a személyes és a közérdekû adatok konfliktusáról van szó, hanem arról, hogy az egyes önkormányzati képviselõk tekintetében hol van az a határ, ameddig alkotmányosan kötelesek tûrni személyes adataik nyilvánosságra kerülését.

E tekintetben figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) AB határozatában kifejtett elvi álláspontot is: *„Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy a demokratikus államélet és közvélemény érdekében az állami tisztségviselõk és más közszereplõ politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szûkebb; különösen ki kell tenniük magukat mások kritikájának. [...] Ehhez azonban személyes adataik ismeretére is szükség lehet, amennyiben azok funkciójukkal vagy közszereplésükkel összefüggnek. A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek — különösen a választópolgároknak — a közérdekû adatok*

megismeréséhez fûzõdõ joga elsõbbséget élvez az elõbbiek olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentõsek lehetnek."

Ennek tükrében a konkrét kérdéseire az alábbi válaszokat tudom adni:

1. Tartalmát tekintve helyes az Ön álláspontja a tekintetben, hogy az önkormányzati képviselõk bizottsági tagságára és az önkormányzati rendelettel megállapított tiszteletdíjára vonatkozó adatok kiadása nem tagadható meg.

Az önkormányzati képviselõk neve, illetve a képviselõ-testület bizottságaiban viselt tagsága, funkciója az Avtv. 19. § (2) bekezdésének utolsó mondata alapján bárki számára megismerhetõ, nyilvános adat.

Az önkormányzati képviselõknek tiszteletdíjat, egyéb juttatást megállapító önkormányzati rendelet nyilvánosságát (a jogalkotási törvényen túl) az Avtv. 19. § (2) és (3) bekezdése is biztosítja [vö. 17/1997. (II. 28.) AB határozat].

A két nyilvános, bárki számára megismerhetõ információhalmaz alapján jogszerûen megismerhetõ, hogy egy-egy képviselõ mekkora összegû juttatáshoz jut az önkormányzattól képviselõi minõségében végzett munkájáért. Ennek nyilvánosságra kerülése nem sérti az egyes képviselõk információs önrendelkezési jogát.

2. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 9. §-ának (4) bekezdése értelmében a képviselõ-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások céljából önkormányzati intézményt, vállalatot, gazdasági társaságot, más szervezetet alapíthat. Ezek a gazdálkodó szervezetek az Ötv. 77. § (1) bekezdése, illetve 78. § (1) bekezdése értelmében az önkormányzat törvényben írt feladatai megvalósítását, azaz közszolgáltatások nyújtását biztosítják, ennélfogva az Avtv. 19. §-ának alkalmazásában helyi önkormányzati feladatot ellátó szervek. Az a tény tehát, hogy mely önkormányzati képviselõk milyen tisztséget viselnek ezekben a szervezetekben, szintén bárki számára megismerhetõ, nyilvános adat. A fentebb hivatkozott 60/1994. (XII. 24.) AB határozat alapján e személyeknek azt is tûrniük kell, hogy e minõségükben — az önkormányzattól — szerzett juttatásaikat a közvélemény megismerhesse.

Ön felvetette azt a kérdést is, hogy hivatkozhat-e az önkormányzat arra, hogy a képviselõ-testület zárt ülésén hozott személyi döntések hozzáférhetõségét *„más módon"*, jelesül a Cégnyilvántartási és Céginformációs Szolgálat útján biztosítja?

Elöljáróban szükséges hangsúlyoznom, hogy külön kell kezelni a képviselõ-testület zárt ülésén lefolytatott vitában elhangzottakat, illetve az ennek eredményeként meghozott döntést.

A közgyûlés a tulajdonában álló, illetve a részvételével mûködõ gazdasági társaságok vezetõ tisztségviselõivel kapcsolatos, hatáskörébe tartozó döntéseket határozatban hozza meg.

Olyan személyt érintõ döntés esetén, aki maga is közfeladatot ellátó személy, vagy megválasztása eredményeként azzá lesz (jegyzõ, aljegyzõ, alpolgármesterek, intézményvezetõk stb.) azok az indokok, érvek, amelyek a képviselõ-testület döntését befolyásolták, az érintett döntésétõl függõen kerülhetnek nyilvánosságra. Annak a döntésnek (határozatnak) viszont, hogy a képviselõ-testület õt választotta meg az adott funkcióra, egyrészt az Avtv. 19. § (2) bekezdésének utolsó mondata, másrészt pedig más jogszabályok (Ktv., Kjt.) biztosítanak — feltétel nélküli — nyilvánosságot.

Az Avtv. a közfeladatot ellátó szervek hatáskörében eljáró személyek nyilvános adatainak — noha személyes adatok — a közérdekû adatokéval azonos nyilvánosságot biztosít. A közfeladatot ellátó szerv tehát az Avtv. 19—20. §-a alapján köteles ezen adatokhoz való hozzáférést biztosítani, és nem hivatkozhat arra, hogy a kért adatok máshol is rendelkezésre állnak.

A kizárólag önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok esetén az alapító döntései a közgyûlés határozataiban öltenek testet, és egyidejûleg az önkormányzat és a gazdasági társaság kezelésében lévõ adat.

A részben önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok esetében a társaság vezetõ tisztségviselõivel kapcsolatos döntések meghozatala [pl. 1997. évi CXLIV. törvény 150. § (2) bekezdés *g)—h)* pont, 233. § *d)* pont] a társaság legfõbb szervének a hatáskörébe tartozik, ahol az önkormányzat az õt megilletõ szavazati jog mértékében vesz részt a döntések meghozatalában. Ez esetben

a) a közgyûlés határozata tulajdonképpen a gazdasági társaság legfõbb szervének döntéseként is tekinthetõ, ha az önkormányzatot megilletõ szavazati jog mértéke lehetõvé teszi, hogy az önkormányzat a többi tag (részvényes) hozzájárulása nélkül is hozhasson döntést;

b) a közgyûlés határozata csak mint az önkormányzatot képviselõ személy mandátuma jelenik meg, és csak e minõségében tekinthetõ az önkormányzat kezelésében lévõ adatnak. Amennyiben a gazdasági társaság legfõbb szervének döntése az önkormányzatétól eltér, a gazdasági társaság vezetõ tisztségviselõire vonatkozó adatok csak a gazdasági társaság kezelésében lévõ adatoknak minõsülnek.

Budapest, 2001. október 18.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

(664/K/2001)

[Állásfoglalás: az APEH, valamint az ECOSTAT KSH adatkezeléséről]

[...] úrnak

Tisztelt [...] Úr!

Az Adó- és Pénzügyi Ellenõrzési Hivatal (APEH), valamint az ECOSTAT KSH Gazdaságelemzõ és Informatikai Intézet (ECOSTAT) adatkezelésével kapcsolatos beadványában felvetett kérdésekre — az adatvédelmi biztost helyettesítõ jogkörben eljárva — az alábbiakat válaszolom:

Az APEH és az ECOSTAT állami szervek, melyek adatkezelésére — egyéb jogszabályok mellett — a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt (a továbbiakban: Avtv.) kell alkalmazni.

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy a közérdekû adatokat megismerje, illetõleg terjessze.

Az Avtv. 2. § 3. pontja szerint *„közérdekû adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévõ, a személyes adat fogalma alá nem esõ adat”*.

Az Avtv. 19. §-a kimondja, hogy az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elõsegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. E szerveknek lehetõvé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévõ közérdekû adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve, ha az nemzetközi szerzõdésbõl eredõ kötelezettség alapján minõsített adat, továbbá, ha a közérdekû adatok nyilvánosságához való jogot — az adatfajták meghatározásával — törvény korlátozza.

A közérdekû adat közlésével kapcsolatban az Avtv. a következõ szabályokat tartalmazza:

„20. § (1) A közérdekû adat megismerésére irányuló kérelemnek az adatot kezelõ szerv a kérelem tudomására jutását követõ legrövidebb idõ alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül, közérthetõ formában tesz eleget. Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészrõl annak tárolási módjától függetlenül — költségtérítés ellenében — a kérelmezõ másolatot kérhet.

(2) A kérelem megtagadásáról — annak indokaival együtt — 8 napon belül írásban értesíteni kell a kérelmezõt.

(3) A közérdekû adat közléséért az adatkezelõ szerv vezetõje — legfeljebb a közléssel kapcsolatban felmerült költség mértékéig — költségtérítést állapíthat meg. A kérelmezõ kérésére a költség összegét elõre közölni kell.

21. § (1) Ha a közérdekû adatra vonatkozó kérését nem teljesítik, a kérelmezõ a bírósághoz fordulhat.

(2) A megtagadás jogszerûségét és megalapozottságát az adatot kezelõ szerv köteles bizonyítani.

(3) A pert a megtagadás közlésétõl számított 30 napon belül az ellen a szerv ellen kell megindítani, amely a kért felvilágosítást megtagadta.

(4) A perben fél lehet az is, akinek egyébként nincs perbeli jogképessége.

(5) Az egész országra kiterjedõ hatáskörû szerv ellen indult per a megyei (fõvárosi) bíróság hatáskörébe tartozik. A helyi bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben a megyei bíróság székhelyén lévõ helyi bíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság jár el. A bíróság illetékességét az adatközlést nem teljesítõ szerv székhelye (mûködési helye) állapítja meg.

(6) A bíróság soron kívül jár el.

(7) Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelõ szervet a kért közérdekû adat közlésére kötelezi.”

Az adatvédelmi biztosnak megküldött beadványa, valamint az ahhoz csatolt mellékletek szerint Ön 1999. július 6-án fordult adatkéréssel Radovits Attilához, az APEH Adóügyi Fõosztálya vezetõjéhez. A jogi személyek társasági adózásával kapcsolatosan kért, egyedileg azonosíthatatlan, feldolgozott adatokra vonatkozó kérését az APEH fõosztályvezetõje azzal az indokkal utasította el, hogy az állami adóhatóság tevékenységét elsõsorban az adózás rendjérõl szóló 1990. évi XCI. törvény (Art.) elõírásai szerint végzi. Ennek alapján pedig adatokat forgalmazási célra semmilyen szervezetnek nem adnak át.

Ezt követõen Ön állásfoglalást kért az adatvédelmi biztostól arról, hogy az APEH-tõl kért adatokat joga van-e megkapni és forgalmazni.

Az APEH adatkezelésével kapcsolatban az adatvédelmi biztos megkeresésére Radovits Attila fõosztályvezetõ kifejtette, hogy az adóhatóság az adatszolgáltatás megtagadásával azért nem sértett jogszabályt, mert egyrészt Ön nem az Avtv. szerinti közérdekû adatkéréssel fordult hozzá, hanem kizárólag értékesítési célból kért adatokat, másrészt mert a kért adatokkal az adóhatóság nem rendelkezik.

2001 októberében Ön megküldött az Adatvédelmi Biztos Irodájának egy dokumentum másolatot, mely szerint az APEH fent nevezett fõosztályvezetõje térítési díj ellenében a társasági adóbevallásokkal kapcsolatban kért korábbi adatok kiadását engedélyezte. Az *„Átadási engedély”-ben* az engedélyezõ felhívja a figyelmet az Art. 47. §-ának, valamint a statisztikáról szóló 1993. év XLVI. törvénynek a betartására, valamint arra, hogy az átvett adatok más szervezetnek nem adhatók át és nem publikálhatók.

I. Az APEH adatkezelésével kapcsolatban álláspontom a következõ:

Az APEH — hasonlóan más állami költségvetési szervhez — személyes és közérdekû adatokat kezel. A kezelésében lévõ adatok nyilvánosságával kapcsolatos két legfontosabb törvény az Avtv. és az Art. E két törvény együttes értelmezése alapján megállapítható, hogy az APEH kezelésében lévõ és bármely természetes személlyel összefüggésbe hozható adat a személyes adatokat megilletõ védelemben részesül. Az APEH kezelésében lévõ, jogi személyekre vonatkozó olyan adatok, amelyek az Art. 46. §-ában szabályozott adótitok körébe tartoznak, közérdekû adatként nem adhatók ki, ezek kezelésével kapcsolatban az Art. elõírása szerint kell eljárni. Az APEH kezelésében lévõ és sem a személyes adat, sem az adótitok fogalma alá nem esõ (valamint államtitoknak vagy szolgálati titoknak nem minõsülõ) adatok közérdekû adatok, melyeknek nyilvánossága nem korlátozható. Az adatkezelõ köteles az Avtv. szabályai szerint eljárni. Az APEH-nek az alkotmány és az Avtv. idézett rendelkezései alapján nincs joga mérlegelni, hogy az adatkérõ az igényelt adatokat milyen célból kéri, és hogy szándékában áll-e azokat publikálni vagy forgalmazni.

A közérdekû adat kezelõje az adatszolgáltatásért legfeljebb a közléssel kapcsolatban felmerült költség mértékéig állapíthat meg költségtérítést.

Az Avtv. idézett rendelkezéseibõl ugyanakkor nem következik, hogy az adatkezelõ a kezelésében lévõ adatok feldolgozására, feldolgozott formában történõ közlésére volna köteles. Amennyiben megbízás keretében adatfeldolgozást vállal, erre nem az Avtv. hanem egyéb jogszabályok elõírásai vonatkoznak. Ennek vizsgálata nem tartozik hatáskörömbe.

Az APEH adatkezelésével kapcsolatos kérdéseit Ön utólag szóban azzal a további kérdéssel egészítette ki, hogy köteles-e az adóhatóság a társasági adóbevalláshoz csatolt éves beszámoló adatait megismerhetõvé tenni. Hivatkozott arra, hogy ezeket az adatokat a számvitelrõl szóló 2000. évi C. törvény 153. § (4) bekezdése alapján a cégbíróságnál is letétbe kell helyezni, ott ezek nyilvánosak, azokról bárki tájékoztatást kaphat és másolatot készíthet.

Az Avtv. szerint a közérdekû adatot kezelõ szerv az adatkérést nem utasíthatja el azzal az indokkal, hogy ugyanaz az adat más adatkezelõnél is megvan. A számviteli törvény hivatkozott szabálya a beszámolókban szereplõ üzleti adatokat a törvény erejénél fogva nyilvánossá teszi, ezek tehát nem üzleti titkok, mert a jogalkotó döntése szerint ezek titokban maradásához nem fûzõdik méltányolható érdek. Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül, hogy az Art. 46. § (1) bekezdése szerint *„adótitok az adózást érintõ tény adat, körülmény, határozat, igazolás vagy más irat”*. A (2) bekezdés ezt még azzal egészíti ki, hogy *„az adóhatóságot a hivatali eljárása során tudomására jutott minden irat, adat, tény körülmény tekintetében titoktartási kötelezettség terheli”*. Felvetõdhet, hogy a számviteli törvény és az Art. fenti rendelkezései nincsenek teljesen összhangban. Álláspontom szerint azonban a jogalkotó aligha indulhatott ki abból, hogy az éves beszámolóknak a cégbíróságon történõ letétbe helyezésére vonatkozó kötelezettséget a társaságok tömegesen nem teljesítik. A szóban forgó hatóságok (APEH, cégbíróság) rendeltetésére tekintettel megnyugtatóbb megoldásnak tartanám, ha a cégbírósági letétbe helyezésre vonatkozó kötelezettségnek lehetne érvényt szerezni, minthogy az APEH-nél lévõ beszámolók nyilvánosságát esetleg külön törvényi rendelkezés írja elõ.

II. 2001. november 8-án beadványát az ECOSTAT adatkezelésével kapcsolatos további kérdésekkel egészítette ki. Ezekre — sorrendben — a következõket válaszolom:

1. Az ECOSTAT adatkezelésére az Avtv. mellett a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény (Stt.) elõírásai vonatkoznak. Ez utóbbi szerint:

„17. § (2) Nem lehet nyilvánosságra hozni az államtitoknak vagy szolgálati titoknak minõsített adatokat, valamint — a 18. §-ban foglaltak kivételével — a statisztikai célt szolgáló, a természetes és a jogi személy, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkezõ adatszolgáltatóval kapcsolatba hozható adatot (a továbbiakban: egyedi adat).

18. § (1) Egyedi adat csak statisztikai célra használható, mással csak akkor közölhetõ, és abban az esetben adható át, valamint hozható nyilvánosságra, ha ehhez az adatszolgáltató elõzetesen írásban hozzájárult. Ez a korlátozás nem vonatkozik az azonos szerven belül statisztikai tevékenységet végzõ személyek egymás közötti adatközlésére.”

Amennyiben az ECOSTAT kezelésében lévõ, Ön által igényelt adatok nem esnek az elõbbi korlátozások alá, úgy azokat az Avtv. közérdekû adatokra vonatkozó szabályai szerint ki kell adni.

2. Az adatszolgáltatás költségét illetõen az APEH adatkezelésével kapcsolatban kifejtettek érvényesek itt is. Amennyiben tehát a kért adatok az ECOSTAT kezelésében vannak, csak a közléssel kapcsolatban felmerülõ

költségeket számolhatja fel. Adatfeldolgozásra az Avtv. alapján az ECOSTAT sem kötelezhetõ. Amennyiben azonban ezt szerzõdés keretében vállalja, ezért díjat számolhat fel. Ennek mértékével kapcsolatban azonban nem áll módomban állást foglalni, tekintettel arra, hogy ez sem a személyes adatok védelmével, sem a közérdekû adatok nyilvánosságával kapcsolatos jogokat nem érinti.

3. A hivatalbóli eljárással kapcsolatos kérdését illetõen tájékoztatom, hogy az adatvédelmi biztos korábbi gyakorlata az volt, hogy ilyen vizsgálatot akkor indított, ha az információs jogokkal kapcsolatos sérelem a polgárok széles körét, vagy az érdekeik, jogaik védelmére csak korlátozottan képes polgárokat érintette vagy fenyegette. Az adatvédelmi biztost helyettesítõ jogkörben eljárva ezt a gyakorlatot felülvizsgálni nem tartom indokoltnak.

A késedelmes válaszért szíves elnézését kérem.

Budapest, 2001. november 29.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

(503/K/1999)

* * *

[Állásfoglalás: a pályázati eljárás dokumentumai — a bennük szereplõ esetleges személyes adatoktól eltekintve — közérdekû adatok]

Dr. Szerdahelyi Szabolcs úrnak
elnök
DEPORT-'56
'56-OS DEPORTÁLÁSOK
TÉNYFELTÁRÓ BIZOTTSÁGA

Tisztelt Elnök Úr!

2001. október 9-én kelt beadványában állásfoglalást kért tõlem arról, nyilvánosak-e annak a pályázati eljárásnak az adatai, melynek keretében — a társadalmi szervezetek által használt állami tulajdonú ingatlanok jogi helyzetének rendezésérõl szóló 1997. évi CXLII. törvény alapján — társadalmi szervezetek pályáznak állami tulajdonú ingatlanok tulajdonjogának megszerzésére.

Kérdésével kapcsolatban álláspontom a következõ:

A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 3. pontja szerint *„közérdekû adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévõ, a személyes adat fogalma alá nem esõ adat”*. Az Avtv. 19. §-a szerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elõsegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. E szerveknek lehetõvé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévõ közérdekû adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve, ha az nemzetközi szerzõdésbõl eredõ kötelezettség alapján minõsített adat.

A Kincstári Vagyoni Igazgatóság (KVI), amelynek a hivatkozott 1997. évi CLXII. törvény alapján feladata a társadalmi szervezetek tulajdonszerzésével kapcsolatos pályázati eljárás lebonyolítása, állami szerv, adatkezelésére ennélfogva az Avtv. szabályai irányadók.

A pályázati eljárás dokumentumai — a bennük szereplõ esetleges személyes adatoktól eltekintve — közérdekû adatok. A közérdekû adatok megismeréséhez való jog — mint az alkotmányos jogok többsége — korlátozható. Ilyen korlátozás lehet, ha az adatkezelõ az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény alapján az adatot államtitokká vagy szolgálati titokká minõsíti. Közérdekû adatok nyilvánossága ezen kívül üzleti titokra tekintettel is korlátozható, amennyiben ennek a törvényi feltételei fennállnak.

Amikor az Országgyûlés Társadalmi szervezetek bizottsága állami tulajdonban lévõ ingatlanok sorsáról dönt, a KVI pedig az ezzel kapcsolatos pályázati eljárást lefolytatja, állami szervek rendelkeznek közvagyonról. Tekintettel arra, hogy egy ilyen eljárás során az elõzõ bekezdésben említett korlátozó feltételek egyike sem merülhet fel, nincs törvényes alapja, hogy az adatkezelõ az eljárással kapcsolatos adatok közlését megtagadja.

Az Avtv. az adatkéréssel és annak teljesítésével kapcsolatosan a következõ szabályokat tartalmazza:

„20. § (1) A közérdekû adat megismerésére irányuló kérelemnek az adatot kezelõ szerv a kérelem tudomására jutását követõ legrövidebb idõ alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül, közérthetõ formában tesz eleget. Az

adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészrõl annak tárolási módjától függetlenül — költségtérítés ellenében — a kérelmezõ másolatot kérhet.

(2) A kérelem megtagadásáról — annak indokaival együtt — 8 napon belül írásban értesíteni kell a kérelmezõt.

(3) A közérdekû adat közléséért az adatkezelõ szerv vezetõje — legfeljebb a közléssel kapcsolatban felmerült költség mértékéig — költségtérítést állapíthat meg. A kérelmezõ kérésére a költség összegét elõre közölni kell.

(4) A 19. § (1) bekezdésében említett szervek évente értesítik az adatvédelmi biztost az elutasított kérelmekrõl, valamint az elutasítások indokairól.

21. § (1) Ha a közérdekû adatra vonatkozó kérését nem teljesítik, a kérelmezõ a bírósághoz fordulhat.

(2) A megtagadás jogszerûségét és megalapozottságát az adatot kezelõ szerv köteles bizonyítani.

(3) A pert a megtagadás közlésétõl számított 30 napon belül az ellen a szerv ellen kell megindítani, amely a kért felvilágosítást megtagadta.

(4) A perben fél lehet az is, akinek egyébként nincs perbeli jogképessége.

(5) Az egész országra kiterjedõ hatáskörû szerv ellen indult per a megyei (fõvárosi) bíróság hatáskörébe tartozik. A helyi bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben a megyei bíróság székhelyén lévõ helyi bíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság jár el. A bíróság illetékességét az adatközlést nem teljesítõ szerv székhelye (mûködési helye) alapítja meg.

(6) A bíróság soron kívül jár el.

(7) Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelõ szervet a kért közérdekû adat közlésére kötelezi.”

Az idézett jogorvoslati eljárásra tekintettel — noha ez nem törvényi elõírás — célszerû az adatkérést írásban elõterjeszteni.

Végül tájékoztatom Elnök Urat, hogy jelen állásfoglalásom másolatát megküldöm dr. Szoboszlay Katalinnak, a KVI Vagyonfelügyelõ Fõosztálya vezetõjének is.

Budapest, 2001. október 18.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

(695/K/2001)

2. AZ ADATVÉDELMI BIZTOS KÖZLEMÉNYEI

SAJTÓKÖZLEMÉNYEK

Közlemény

Állampolgári indítványok alapján az elmúlt héten az adatvédelmi biztos a Központi Statisztikai Hivatal vezetõivel egyeztetéseket folytatott a 2001. évi népszámlálás magánéletvédelmi követelményeirõl. A statisztika hatályos törvényi szabályozása értelmében *„az érintett faji eredetére, nemzeti, nemzetiségi etnikai hovatartozására [...] vallásos vagy más meggyõzõdésére vonatkozó adat csak személyazonosításra alkalmatlan módon és az érintett személy önkéntes adatszolgáltatása alapján”* gyûjthetõ. E követelményeknek, valamint az adatvédelmi törvény elõírásainak minden adatkezelési mûvelet során a KSH köteles megfelelni.

A népszámlálás során a KSH fizikai és jogi biztosítékokat köteles nyújtani arra, hogy a nemzetiséggel, anyanyelvvel, vallással kapcsolatos kérdésekre adott válaszok alapján a válaszadók ne legyenek azonosíthatóak. A számlálóbiztosok kötelesek tájékoztatni mindenkit arról, hogy ezekre az érzékeny kérdésekre a válaszadás önkéntes.

A KSH elnöke az adatvédelmi biztossal folytatott egyeztetést követõen a számlálóbiztosoknak szóló utasítását úgy módosította, hogy a kérdõívek utca, házszám, emelet, ajtó rovatait (részletes címmegjelölést) üresen kell hagyni.

Tekintettel arra, hogy mindannyiunkat megszámolnak, és ez a személyes adatok védelmét mélyen érinti, és hogy az adatvédelmi törvény hatálybalépése óta elõször kerül sor országos népszámlálásra, az adatvédelmi biztos a rendelkezésére álló korlátozott eszközökkel az egész folyamatot figyelemmel kíséri, és a tapasztaltakról a társadalmat szükség szerint tájékoztatni fogja.

Budapest, 2001. január 19.

Dr. Majtényi László

(61/H/2001)

Közlemény

Az adatvédelmi biztos ajánlást adott ki az internettel összefüggõ adatkezelések egyes kérdéseirõl. Az ajánlás megfogalmazását az internet hazai elterjedésének felgyorsulása, a világháló használatával kapcsolatos új igények és lehetõségek megjelenése, illetve bõvülése, a nemzetközi és hazai jogi szabályozás hiányosságai, valamint a világháló használatával kapcsolatban érkezett panaszok és konzultációs kérdések növekvõ száma tette szükségessé.

Az ajánlás számba veszi az internet adatvédelmi szempontból fontos jellemzõit, amelyek lényege, hogy nyilvánosságából, országhatároktól való függetlenségébõl, a közérdeklõdésre számot tartó információk terjesztésébõl adódó elõnyei mellett veszélyeket is rejt, hiszen adatvédelmi, adatbiztonsági szempontból sérülékeny, és jogsértõ cselekmények elkövetésére is teret ad.

A világháló nem jogmentes terület, de életviszonyaira a jelenlegi szabályok nem mindig alkalmazhatóak. Ezért javasolta a jogalkotónak, hogy az adatvédelmi törvény módosításával harmonizálja a külföldre történõ adattovábbítás szabályozását az Európai Unió adatvédelmi irányelvével; írja elõ, hogy a közérdekû adatok meghatározott körét közzé- vagy elérhetõvé kell tenni elektronikus formában is; a kapcsolódó szektorális törvények módosításával gondoskodjon a kéretlen üzleti célú üzenetekre vonatkozó szabályozás kialakításáról; a forgalmi adatok kezelésének jogszerûvé tételérõl; és a hackerek elleni védekezés jogi lehetõségeirõl.

A szolgáltatók figyelmét arra hívta fel, hogy — miután a birtokukban lévõ személyes adatok védelméért, a technikai adatvédelem biztosításáért fokozott felelõsség terheli õket — az adatkezelési gyakorlatuk kialakítása során legyenek figyelemmel az adatvédelmi jogszabályokra, tegyék közzé adatvédelmi elveiket és intézkedéseiket, és tájékoztassák a felhasználókat a személyes adataik védelmét szolgáló lehetõségekrõl és teendõkrõl.

Az új körülmények között az adatvédelmi jog csak a magánszféra és a személyes adatok védelmére szolgáló technológiák alkalmazásával együtt lehet hatékony, ezért javasolja a számítógépes hálózati felhasználók számára, hogy kövessék nyomon a szolgáltatók adatvédelmi politikáját; bátorítja õket a magánszféra védelmét biztosító eszközök alkalmazására.

Az ajánlás teljes szövege a *www.obh.hu* címen, az adatvédelmi biztos honlapján, az aktuális információk között olvasható.

Budapest, 2001. február 1.

Dr. Majtényi László

(406/K/2000)

* * *

Közlemény
a központosított illetményszámfejtés bevezetésével okozott jogellenes adatkezelésekrõl

Az elmúlt év végén a Független Rendõrszakszervezet arra hívta fel az adatvédelmi biztos figyelmét, hogy a Belügyminisztérium és szervezetei munkavállalóinak illetményét egy olyan, külsõ szerv által üzemeltetett központi programmal kívánják feldolgozni, amely nem biztosítja a személyes adatok védelmét.

A megindított vizsgálat igazolta a beadványban foglaltakat: a belügy- és a pénzügyminiszter megállapodása alapján január elsejétõl egy, a Pénzügyminisztériumhoz tartozó számítóközpontban kívánták számfejteni a BM és szervezetei munkavállalóinak illetményét. Az adatvédelmi biztos vizsgálata feltárta, hogy nincsenek meg a személyes adatok kezeléséhez, köztük azok továbbításához szükséges törvényi felhatalmazások. A személyes adatok kezelését is érintõ kormányrendeletet úgy adták ki, hogy azt — az adatvédelmi törvény elõírása ellenére — véleményezésre nem küldték meg az adatvédelmi biztosnak, továbbá a központi rendszer adatokkal való feltöltését úgy kezdték meg, hogy — belügyminisztériumi vezetõi utasításra — a bérszámfejtõ helyek átadták az adott szervezet dolgozóira vonatkozó adatokat a rendszer fejlesztését végzõ pénzügyminisztériumi szakembereknek. A program továbbra is lehetõvé tette, hogy — TAJ-szám alapján — arra fel nem jogosítottak is keressenek adatokat a központi nyilvántartási rendszerben.

E megállapításokról decemberben a BM vezetõi és a pénzügyminiszter tájékoztatást kaptak. Az adatvédelmi biztos felszólította a pénzügyminisztert, hogy intézkedjen a jogellenesen átvett adatállományok visszaadásáról vagy megsemmisítésérõl. A PM közigazgatási államtitkára válaszában azt állította, hogy a BM dolgozóinak kísérleti központosított illetményszámfejtése jogszerû; az adatvédelmi biztos szerint azonban ez csak törvények módosításával érhetõ el.

A PM vezetõivel folytatott szakmai vitákat követõen, mivel az adattovábbításokat csak néhány napra állították le, az adatvédelmi törvény alapján az adatvédelmi biztos január 10—11-én felszólította a Belügyminisztérium érintett 42 szervezetének vezetõjét és az illetményszámfejtést végzõ munkatársait, hogy a jogellenes adatkezelést szüntessék meg.

A mai napig 22 szervezet vezetõje tett eleget törvényben elõírt kötelezettségének azzal, hogy tájékoztatta az adatvédelmi biztost az adatok továbbításának megszüntetéséről. Azt is jelezték, felkérték a belügyminisztert, illetve az országos rendõrfõkapitányt, hogy a központosított illetményszámfejtéshez szükséges jogszabályi feltételeket teremtsék meg. Egy szervezet vezetõje arról számolt be, hogy — mivel a bérszámfejtõ programjukat nem használhatják tovább, de jogszerûen szeretnének eljárni — beszerezte a személyi állomány összes tagjának hozzájárulását személyes adataik kezeléséhez, egy rendõrfõkapitány pedig a hozzájárulási nyilatkozat véleményezésére kérte fel az adatvédelmi biztost. Több szervezetet arra ösztönöztek, hogy a Pénzügyminisztériummal kötendõ adatfeldolgozói szerzõdéssel próbálják jogszerûvé tenni a rendszer bevezetését.

Az adatvédelmi törvény szerint, *„ha az adatkezelõ a jogellenes adatkezelést nem szünteti meg az adatvédelmi biztos tájékoztatja a nyilvánosságot az adatkezelés tényérõl, a kezelõ személyérõl és a kezelt adatok köréről”*. Az adatvédelmi biztos e kötelezettségét csak korlátozottan tudja teljesíteni.

A több hónapos vizsgálódás után sem tudta ugyanis megállapítani, hogy az érintett szervezeteknek munkavállalóik milyen személyes (esetleg különleges) adatait kellett átadniuk a rendszert fejlesztõ és üzemeltetõ szervezetnek, továbbá azt sem, hogy az átadott adatokkal ki, hol és milyen adatkezelési mûveleteket végzett, vagy végez jelenleg. A minisztérium közigazgatási államtitkára — három írásos felkérés ellenére — sem tájékoztatta az adatvédelmi biztost, hogy személy szerint ki, illetve a PM melyik szervezeti egysége tekinthetõ a központosított illetmény-számfejtési rendszer üzemeltetõjének. Még a központi rendszer mûködésének a helyét sem sikerült megállapítani, és azt az adatvédelmi nyilvántartásba sem jelentették be.

A jogellenes adatkezelést folytató belügyi szervezetek pontos köre is bizonytalan, miután a törvényi kötelezettségét teljesítõ 22 szervezet némelyike valószínûleg ismét hozzákezdett az adatok továbbításához, mivel erre az elmúlt hetekben a belügyi, illetve a rendõri vezetéstõl ismét utasítást kaptak. És az is elképzelhetõ, hogy egyes szervezetek hozzájárulási nyilatkozatok beszerzésével próbálják jogszerûvé tenni az adatok továbbítását.

Az adatvédelmi biztos abban bízik, hogy a jogellenes állapot megszûnik. Kezdeményezésére és javaslatai figyelembevételével ugyanis a központosított illetményszámfejtés jogszerûvé tétele érdekében az illetékes minisztériumok több törvénymódosítást készítettek elõ.

Törvényi szabályozás hiányában a központosított illetményszámfejtés rendszerének mûködtetése jelenleg jogellenes. A majdani, több törvényt érintõ új szabályozásnak biztosítania kell a közszférában dolgozó sok tízezer állampolgár információs jogait.

Budapest, 2001. március 19.

Dr. Majtényi László

(906/K/2000)

* * *

Közlemény

A sajtóban nagy visszhangot váltott ki az úgynevezett béranya ügy, amelyben több közszereplõ is vádlott. A büntetõeljárást a sajtó felfokozott figyelemmel kíséri. Az egyik kiskorúnak — a büntetõperben szintén vádolt — örökbefogadó szülei azért fordultak az adatvédelmi biztoshoz, mert a sajtóban ügyükkel kapcsolatban több olyan cikk is megjelent, amelyekben az örökbefogadott gyermekük személyes és különleges adatait — vér szerinti szülei nevét, származását, születésének idejét, helyét, születési testsúlyát, örökbeadásának dátumát — közölték, és ezzel a gyermek azonosíthatóvá vált nemcsak a szûk környezete, hanem a nagyobb nyilvánosság számára is.

Noha a bíróság a kiskorúra tekintettel a pernek ezt a részét zártan tárgyalja, mégis indokolt a sajtó figyelmét még az adatvédelmi biztosi vizsgálat lezárása elõtt felhívni arra, hogy az ehhez hasonló esetekben különös gondot kell fordítani a személyes adatok védelmére. A tárgyalásról adott tájékoztatásban jogszerûen akkor sem jelenhetnek meg a kiskorú személyével kapcsolatba hozható adatok, ha azok a vádlottakkal összefüggésben hangzanak el az eljárás egy másik, nyilvánosság elõtt zajló szakaszában.

Felkérem az érintett újságírókat, szerkesztõket, hogy az örökbefogadott gyermekre vonatkozó, illetve az azonosítását lehetõvé tevõ valamennyi adat közlésétõl tartózkodjanak. A sajtó ezeket az adatokat nem is birtokolhatja jogszerûen. Kérem az újságírókat, hogy a továbbiakban is különös gonddal járjanak el azokban az esetekben, amikor védtelen kiskorú személyes adatait kezelik.

Budapest, 2001. március 28.

Dr. Majtényi László

(273/A/2001)

* * *

Közlemény

Az adatvédelmi biztos az ORFK Köztársasági Õrezred népszámlálásban történt közremûködésével kapcsolatban folytatott vizsgálatát lezárta, és megállapításait állásfoglalásban rögzítette.

A Köztársasági Õrezrednél, a Központi Statisztikai Hivatalban, valamint az ügyben érintett egyik fõvárosi kerületi önkormányzatnál folytatott helyszíni vizsgálatok alapján megállapította, hogy a Köztársasági Õrezred munkatársainak tevékenysége kapcsán a személyes és a különleges adatok jogellenes felhasználására utaló tény eddig nem merült fel. Ugyanakkor adatvédelmi szempontból a kormányõrök alkalmazásával kifogásolható eljárások történtek, melyek jogsérelem veszélyét idézték fel több ezer polgár személyes adatainak védelme tekintetében.

A népszámlálásról szóló törvény, illetve a végrehajtás feladatait meghatározó kormányrendelet szerint a népszámlálás elõkészítése és az adatfelvétel végrehajtása a települési önkormányzat jegyzõje, körjegyzõje feladata volt. Az év elején megjelent BM utasítás az érintett önkormányzatok jegyzõinek hatáskörét jogszabálysértõ módon vonta el azzal, hogy az általuk kijelölendõ számlálóbiztos helyébe a *„saját számlálóbiztost”* állította, ezzel önmagában veszélyeztette több ezer állampolgár személyes adatainak védelméhez fûzõdõ jogát.

A népszámlálás során a számlálóbiztosok személyes adatokat kezeltek, hiszen olyan adatokat gyûjtöttek, vettek fel, amelyek az érintettekkel kapcsolatba hozhatók. A jegyzõk által kiválasztott számlálóbiztosok esetében ez a kapcsolat általában esetleges és felszínes volt, az adatfelvétel kezdetétõl annak befejezéséig, illetve a kérdõívek leadásáig tartott. A belügyminiszteri utasítás alapján kijelölt *„saját számlálóbiztosok”*, például a kormányõrök esetében azonban ez a kapcsolat szorosabb, hiszen a védett személyekrõl és családtagjaikról, valamint a szomszédjaikról egyéb adatok is birtokukba kerültek, így az összeírt személyes és különleges adatok mélyebb tartalmat, más értelmet is kaphattak a Köztársasági Õrezrednél.

A népszámlálásra irányadó jogszabályok jelenleg nem zárják ki sem a rendõröket sem más rendvédelmi szerv tagjait a népszámlálásban számlálóbiztosként való közremûködésbõl. Arra azonban törvényi felhatalmazás nélkül nincs joguk, hogy a népszámlálásban szervezetten és irányítottan vegyenek részt, ez ugyanis a KSH, illetõleg a jegyzõ hatás- és feladatkörét sérti.

Az adatvédelmi biztos szerint a következõ népszámlálás jogalkotási megalapozása során a mostani tapasztalatokat hasznosítani szükséges. A törvénynek garantálnia kell az érintettek információs jogait, ennek keretében indokolt a rendészeti szerveket távol tartani a számlálóbiztosi tevékenységtõl. A speciális népszámlálási feladatokat (például a laktanyákban, fogdában, közösségi szállásokon történõ összeírást) indokolt törvényben szabályozni.

Az állásfoglalás teljes szövege a *www.obh.hu* címen, az adatvédelmi biztos honlapján, az aktuális információk között olvasható.

Budapest, 2001. június 1.

Dr. Majtényi László

(61/H/2001)

* * *

Közlemény

Az adatvédelmi biztos kezdeményezésére az Igazságügyi Minisztérium és a biztos között egyeztetés indult a büntetõ törvénykönyvrõl szóló 1978. évi IV. törvény személyes adatok védelmével és közérdekû adatok nyilvánosságával kapcsolatos rendelkezései módosításának elõkészítésére érdekében. Az elõkészítõ munkálatok részeként az

adatvédelmi biztos ajánlásban foglalta össze a Btk. vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatos megállapításait és javaslatait.

Mûködésének hat évében a biztos azt tapasztalta, hogy a két alkotmányos alapjog büntetõjogi védelme nem érvényesül megfelelõen. Ennek okát a biztos abban látja, hogy a Btk. 177/A. és 177/B. §-ában meghatározott törvényi tényállások — a jogosulatlan adatkezelés és a különleges személyes adatokkal való visszaélés tényállásai — egyrészt pontatlanok, fogalomhasználatuk nehezen egyeztethetõ össze az adatvédelmi jog fogalmaival, másrészt rendkívül tágan határozzák meg a büntetni rendelt cselekmények körét, olyan magatartásokat is büntetni rendelnek, amelyek ellen a büntetõjog eszközeivel történõ fellépés nem indokolt. Ennek következtében ritkán indul az információs jogok megsértése miatt büntetõeljárás, így büntetlenül maradnak azok az elkövetõk is, akiket cselekményük miatt valóban büntetni kellene.

Az adatvédelmi biztos áttekintette az elmúlt hat évben vizsgált ügyeit, és összegyûjtötte azokat a körülményeket, tényállási elemeket, amelyek közösek voltak a büntetõjogi fellépést igénylõ adatvédelmi jogsértésekben. A biztos a büntetendõség körének szûkítése érdekében javasolta ezen körülmények mint tényállási elemek felvételét a bûncselekmény megvalósulásának feltételei közé, javasolta továbbá a törvény fogalomhasználatának pontosítását, egyértelmûbbé tételét is az elkövetõi kör és az elkövetési magatartások tekintetében. A büntetendõség körébõl ily módon kikerülõ cselekményeket — köztük az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentkezés elmulasztását — az ajánlás szerint át kell emelni a szabálysértések körébe. A biztos felhívta a figyelmet arra is, hogy a közérdekû adatokkal kapcsolatos bûncselekményt indokolt lenne a személyes adatok védelmével összefüggõ tényállástól elkülönítetten, külön szakaszban meghatározni.

Az ajánlás teljes szövege az interneten a *www.obh.hu* címen olvasható.

Budapest, 2001. június 12.

Dr. Majtényi László

(272/H/2001)

* * *

Közlemény

A Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázásával összefüggõ adatkezelésekkel kapcsolatos vizsgálatát az adatvédelmi biztos befejezte, és ajánlásban összegezte tapasztalatait.

Az adatvédelmi biztos irodájához május végétõl érkeztek olyan írásos beadványok és telefonos kérdések, amelyekben az állampolgárok — a nevükre és címükre postán érkezett Országjáró kapcsán — az után érdeklõdtek, hogy a magazin kiadója, a Miniszterelnöki Hivatal Országimázs Központja hogyan jutott név- és lakcímadatukhoz, illetve adataikat jogszerûen használta-e fel. Többen arra is választ várnak, hogy miképpen kerülhetik el a kiadvány jövõbeli névre szóló postázását. Egyesek azt kifogásolják, hogy a magazin postázásáról úgy mondhatnak le, ha — nevük és címük feltüntetésével — nyílt levelezõlapon, egy ismeretlen postafiókra *„lemondó nyilatkozat”-ot* küldenek.

Az adatvédelmi biztos megállapította, hogy egyrészt az Országimázs Központ — a Miniszterelnöki Hivatal jogszabályokban meghatározott feladatain túlterjeszkedve — megfelelõ jogi felhatalmazás nélkül igényelte több millió polgár név- és lakcímadatát a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivataltól, másrészt a Millenniumi Országjáró postázása kapcsán több jogellenes adatkezelésre, és egyéb jogsértésre került sor, és ezzel sérült a polgárok személyes adatok védelméhez fûzõdõ alkotmányos joga.

A vizsgálat feltárta, hogy a központi nyilvántartó hivatal — az adatszolgáltatási kérelem téves elbírálása miatt — jogellenesen továbbította több mint három és fél millió polgár név- és lakcímadatát a Miniszterelnöki Hivatal Országimázs Központjának. E szervezet pedig jogellenesen tárolta és továbbította több millió polgár név- és lakcímadatát, jogellenesen gyûjtötte, tárolta és továbbította a lemondási szándékukról nyilatkozók adatait, továbbá nem jelentette be az adatvédelmi nyilvántartásba az Országjáró postázásával összefüggõ adatkezelést és adatfeldolgozást.

Mivel a Millenniumi Országjáró magazin postázásával összefüggõ adatkezelések során sérült a polgárok személyes adatának védelméhez fûzõdõ joga, a további és jövõbeli jogsértések elkerülése érdekében az adatvédelmi biztos ajánlásban szólította fel a központi nyilvántartó hivatal vezetõjét, hogy állami szerveknek csak olyan feladat ellátásához adjanak ki személyes adatokat, amely jogszabályban pontosan meg van határozva, de csak abban az esetben, ha az igényelt adatok kezelésére a kérelmezõt törvényi elõírások jogosítják fel.

Az ajánlásban felkérte a belügyminisztert és a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ minisztert, hogy a Millenniumi Országjáró postázásával összefüggõ jogellenes adatkezelésekkel kapcsolatban folytassanak vizsgálatot a fegyelmi vagy egyéb felelõsség megállapítására, és gondoskodjanak a lemondó nyilatkozatok, illetve az azokról készült adatállományok megsemmisítéséről.

Felkérte a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ minisztert, hogy a jövõben a közérdekû információk terjesztésére olyan megoldást válasszon, amely garantálja a személyes adatok védelméhez fûzõdõ alkotmányos alapjog maradéktalan érvényesülését. A jelenlegi jogi szabályozás szerint állami szervek tájékoztató anyagokat névre szólóan azoknak küldhetnek, akik azt — nevük és lakcímük megadásával — kérik. Ugyanakkor a név- és lakcím nélküli terjesztés az információs önrendelkezési jogot nem sérti.

Az adatvédelmi biztos végezetül felhívta az állampolgárok figyelmét arra, hogy a jegyzõnél vagy a BM Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalánál elõterjesztett korlátozó nyilatkozattal jogosultak megtiltani nyilvántartott adataik kiadását. Egy ilyen nyilatkozattal megakadályozhatják, hogy személyes adataikat például üzleti célból, vagy törvényben fel nem jogosított szervek és személyek felhasználhassák.

Az ajánlás teljes szövege a *www.obh.hu* címen, az adatvédelmi biztos honlapján, az aktuális információk között olvasható.

Budapest, 2001. június 28.

Dr. Majtényi László

(441/A/2001)

* * *

Közlemény

Az állampolgári jogok országgyûlési biztosa — az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva — részletes tájékoztatót bocsátott ki a Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázásával összefüggõ adatkezelésekkel kapcsolatos adatvédelmi biztosi eljárásról. A tájékoztató összegzi az ügy elõzményeit, ismerteti az adatvédelmi biztos jogi álláspontját, ajánlását, az érintett szervek válaszait, és bemutatja a vélemények közötti eltéréseket.

Az ügy tapasztalatait elemezve az országgyûlési biztos megállapította, hogy amikor egy állami szervezet feladatai nincsenek a törvényben konkrétan meghatározva, akkor az általános normákat az egyes állami szervek a maguk érvrendszerében és érdekei szerint, egymástól teljesen eltérõen értelmezhetik.

Az országgyûlési biztos az adott ügyben megfogalmazódott ellentétes álláspontokból és az ügyben szereplõk által felhívott jogszabályokból az alábbi két fontos következtetést vonta le:

— A Millenniumi Országjáró postázásával összefüggõ adatkezelések több vonatkozásban nem feleltek meg a személyes adatok kezelésével kapcsolatos — és az adatvédelmi biztos korábbi joggyakorlatát megalapozó — törvényi elõírásoknak.

— A közérdekû és közérdeklõdésre számot tartó adatokat tartalmazó lap állampolgárokhoz való eljuttatásához joga van a Miniszterelnöki Hivatalnak, miután az adatvédelmi törvény is elõírja, hogy az állami feladatot ellátó szerv *„a feladatkörébe tartozó ügyekben […] köteles elõsegíteni a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását”*. Ezen jog gyakorlásához, illetve kötelezettség teljesítéséhez azonban — amennyiben ezt a polgárok név- és lakcímadatának felhasználásával indokolt megoldani — minden szempontból megfelelõ, pontos törvényi felhatalmazás szükséges.

Mindezek alapján, és figyelemmel a Miniszterelnöki Hivatalt vezetõ miniszter tájékoztatására, miszerint *„a jövõben más formában kívánjuk megoldani az Országjáró Magazin állampolgárokhoz történõ eljuttatását. Nevezetesen: nem fogunk személyes adatokat igényelni, […]”*, a Millenniumi Országjáró országos programajánló és kulturális magazin postázásával összefüggõ adatkezelésekkel kapcsolatos ügyet a biztos a nyilvánosság részletes tájékoztatásával lezárta.

A tájékoztató szövege a *www.obh.hu* címen, az adatvédelmi biztos honlapján, az aktuális információk között olvasható.

Budapest, 2001. szeptember 10.

Dr. Lenkovics Barnabás

(441/A/2001)

FÜGGELÉK

Az iroda szervezete és gazdálkodása

Az Adatvédelmi Biztos Irodájában — a 2001. december 31-i állapot szerint — 27 fõállású és 1 részfoglalkozású munkatárs dolgozik. Az elõzõ évhez képest csökkent a részfoglalkozású munkatársak száma. Betöltetlen álláshely nincs. Az alábbiakban a 2001. év kiadásait mutatjuk be a hivatal egészére vonatkozó beruházási kiadások, üzemeltetési költségek és áfa nélkül, a közölt összegek ezer forintban értendõk.

Személyi kiadások: illetmények és 13. havi fizetés (60917), jutalom (15384), jubileumi jutalom (791), napidíj (226), megbízási díj (1183), egyéb juttatások (8111) Személyi kiadások összesen:	86 612
Munkáltatót terhelõ járulékok összege:	30 863
Dologi kiadások: belföldi kiküldetés (289), külföldi kiküldetés (754), nyomda (4275), irodaszer, telefon, gépkocsi-üzemeltetés (2373), egyéb kiadások (5508) Dologi kiadások összesen:	13199
Az összes kiadás:	*130 674*

A 2000. évi beszámoló parlamenti fogadtatása

Az Országgyûlés az adatvédelmi biztos 2000. évi beszámolóját 287 igen szavazattal — 17 nem szavazat és 15 tartózkodás mellett — elfogadta.

Az adatvédelmi biztos által véleményezett jogszabálytervezetek a 2001. évben

Törvények, törvénytervezetek

A távközlésrõl szóló 1992. évi LXXII. törvény, valamint a frekvenciagazdálkodásról szóló 1993. évi LXII. törvény módosításáról szóló törvény tervezete (10/J/2001)

A konzuli védelemrõl szóló 2001. évi XLVI. törvény (18/J/2001)

Egyes törvények környezetvédelmi célú jogharmonizációs módosításáról szóló 2001. évi LV. törvény (132/J/2001)

Az egészségügyi szakellátási kötelezettségrõl, továbbá egyes egészségügyet érintõ törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXIV. törvény (161/J/2001)

A hírközlésrõl szóló 2001. évi XL. törvény (141/J/2001)

A büntetõeljárásban részt vevõk, az igazságszolgáltatást segítõk Védelmi Programjáról szóló 2001. évi LXXXV. törvény (209/J/2001)

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról szóló 2001. évi LXXIX. törvény (306/J/2001)

A minõsített és az állami vagy közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévõ adatok védelmérõl szóló törvény tervezete (356/J/2001, 524/J/2001)

A Magyar Köztársaságnak az Európai Környezetvédelmi Ügynökségben és az Európai Információs és Megfigyelõ Hálózatban való részvételérõl szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló törvény tervezete (367/J/2001)

A kulturális örökség védelmérõl szóló 2001. évi LXIV. törvény (387/J/2001)

Az igazságügyi szakértõi tevékenységrõl, valamint a kapcsolódó jogszabályok módosításáról szóló törvény tervezete (399/J/2001)

A magánszemélyek adósságkezeléséröl szóló törvény tervezete (412/J/2001)

A társadalmi szervezetek és az alapítványok nyilvántartásba vételére vonatkozó rendelkezések módosításáról szóló 2001. évi CVI. törvény (456/J/2001)

Az állam vállalkozói vagyonáról szóló törvény tervezete (518/J/2001)

A statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény, valamint egyes törvények módosításáról, az azonosításra alkalmas személyes adatoknak statisztikai célra történõ átadásáról szóló törvény tervezete (548/J/2001)

A szerzõi jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény módosításáról szóló 2001. évi LXXVII. törvény (561/J/2001)

A személyes adatok védelmérõl szóló törvény tervezete (579/J/2001)

A közérdekû adatok és információk nyilvánosságáról szóló törvény tervezete (580/J/2001)

A közlekedéssel összefüggõ egyes törvények módosításáról szóló 2001. évi CIX. törvénybõl a közúti közlekedésrõl szóló 1988. évi I. törvény módosítására, valamint a légiközlekedésrõl szóló 1995. évi XCVII. törvény módosítására irányuló törvények tervezetei (593/J/2001, 594/J/2001)

Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggõ szolgáltatások egyes kérdéseirõl szóló 2001. évi CVIII. törvény (606/J/2001)

Egyes közhatalmi feladatokat ellátó, valamint közvagyonnal gazdálkodó tisztségeket betöltõ személyek összeférhetetlenségérõl és vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségérõl szóló 2001. évi CII. törvény (752/J/2001)

Kormányrendeletek és rendelettervezetek

A statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény végrehajtására kiadott 170/1993. (XII. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet tervezete (19/J/2001)

A sportfegyelmi felelõsségrõl szóló 34/2001. (III. 5.) Korm. rendelet (35/J/2001)

A sportrendezvények biztonságáról szóló 33/2001. (III. 5.) Korm. rendelet (36/J/2001)

A szabálysértésekrõl szóló 1999. évi LXIX. törvény kitiltás intézkedésének nyilvántartásáról és ellenõrzésérõl szóló 32/2001. (III. 5.) Korm. rendelet (37/J/2001)

Az olimpiai járadékról szóló 35/2001. (III. 5.) Korm. rendelet (43/J/2001)

Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történõ finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 29/2001. (III. 2.) Korm. rendelet (87/J/2001)

Az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseirõl szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet módosításáról készült EüM rendelet tervezet (88/J/2001)

A Szervezett Bûnözés Elleni Koordinációs Központról szóló 70/2001. (IV. 20.) Korm. rendelet (228/J/2001)

A nemzetközi segélyek, támogatások felhasználásával megvalósuló programok megfigyelõ és értékelõ rendszerének kialakításáról szóló 166/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet (246/J/2001)

A felszíni vizek minõsége védelmének egyes szabályairól szóló 203/2001. (X. 26.) Korm. rendelet (284/J/2001)

A veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeirõl szóló 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet (325/J/2001)

A védett állatfajok védelmére, tartására, bemutatására és hasznosítására vonatkozó részletes szabályokról szóló 8/1998. (I. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 100/2001. (VI. 20.) Korm. rendelet (345/J/2001)

Az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás részletes szabályairól szóló 193/2001. (X. 19.) Korm. rendelet (388/J/2001)

A háztartási gépek zajkibocsátási értékeinek feltüntetési kötelezettségérõl szóló 142/2001. (VIII. 8.) Korm. rendelet (411/J/2001)

Egyes kültéri berendezések zajkibocsátási követelményeirõl és megfelelõségük tanúsításáról szóló 140/2001. (VIII. 8.) Korm. rendelet (411/J/2001)

A közúti jármûvezetõk utánképzésérõl szóló kormányrendelet tervezete (427/J/2001)

A közszolgálati nyilvántartásról szóló 68/1993. (V. 5.) Korm. rendelet módosításáról szóló 105/2001. (VI. 21.) Korm. rendelet (428/J/2001, 482/J/2001)

A települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeirõl szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet (429/J/2001)

Az afrikai-eurázsiai vándorló vízimadarak védelmérõl szóló nemzetközi megállapodáshoz történõ csatlakozásról szóló kormányrendelet tervezete (431/J/2001)

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet módosításáról szóló 115/2001. (VI. 29.) Korm. rendelet (446/J/2001)

A Nemzeti Kutatás-nyilvántartási Rendszerrõl szóló 160/2001. (IX. 12.) Korm. rendelet (459/J/2001)

A vagyonnyilatkozat tételérõl, átadásáról, kezeléséről, az abban foglalt adatok védelmérõl, valamint a Közszolgálati Ellenõrzési Hivatal szervezetérõl, mûködéséről és az ellenõrzési eljárás lefolytatásáról szóló 114/2001. (VI. 29.) Korm. rendelet (461/J/2001)

A Hortobágyi Halgazdaság Rt. által bérelt állami tulajdonú ingatlanok vagyonkezelésében történõ változásról szóló 149/2001. (VIII. 31.) Korm. rendelet (525/J/2001)

A természet védelmét szolgáló állami támogatásokról, valamint egyes kártalanítási szabályokról szóló kormányrendelet tervezete (526/J/2001)

A Központi Mûszaki Fejlesztési Alapprogramról szóló 98/1996. (VII. 10.) Korm. rendelet módosításáról szóló 158/2001. (IX. 12.) Korm. rendelet (574/J/2001)

A 2002. évre szóló Országos Statisztikai Adatgyûjtési Programról szóló 198/2001. (X. 19.) Korm. rendelet (639/J/2001)

A közszolgálati jogviszonnyal összefüggõ adatkezelésre és a közszolgálati nyilvántartásra vonatkozó szabályokról szóló 233/2001. (XII. 10.) Korm. rendelet (696/J/2001)

A hírközlési szolgáltató adatkezelésének különös feltételeirõl, a hírközlési szolgáltatások adatbiztonságáról, valamint az azonosítókijelzés és hívásátirányítás szabályairól szóló 253/2001. (XII. 18.) Korm. rendelet (700/J/2001)

A postai szolgáltatások ellátásáról szóló 254/2001. (XII. 18.) Korm. rendelet (711/J/2001)

A távközlési elõfizetõi szerzõdésekrõl szóló 249/2001. (XII. 18.) Korm. rendelet (744/J/2001)

Az állami sportinformációs rendszerrõl szóló 320/2001. (XII. 29.) Korm. rendelet (756/J/2001)

A számviteli törvény szerinti egyes egyéb szervezetek beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 224/2000. (XII. 19.) Korm. rendelet módosításáról szóló 267/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet (757/J/2001)

A pénztárakat érintõ számviteli kormányrendeletek módosításáról szóló 293/2001. (XII. 26.) Korm. rendelet (758/J/2001)

A hitelintézetek és a pénzügyi vállalkozások éves beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 250/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet módosításáról szóló 291/2001. (XII. 26.) Korm. rendelet (761/J/2001)

A befektetési vállalkozások éves beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 251/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet módosításáról szóló 292/2001. (XII. 26.) Korm. rendelet (762/J/2001)

A befektetési alapok éves beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 215/2000. (XII. 11.) Korm. rendelet módosításáról szóló 289/2001. (XII. 26.) Korm. rendelet (763/J/2001)

Az árutõzsde, az értékpapírtõzsde és az elszámolóházak éves beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 220/2000. (XII. 19.) Korm. rendelet módosításáról szóló 290/2001. (XII. 26.) Korm. rendelet (764/J/2001)

A betétbiztosítási alapok és intézményvédelmi alapok, valamint a befektetõvédelmi alap éves beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 214/2000. (XII. 11.) Korm. rendelet módosításáról szóló 288/2001. (XII. 26.) Korm. rendelet (765/J/2001)

Az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet módosításáról szóló 295/2001. (XII. 27.) Korm. rendelet (766/J/2001)

Az Államháztartási Hivatal beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 253/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet módosításáról szóló 296/2001. (XII. 27.) Korm. rendelet (767/J/2001)

A közúti közlekedési szolgáltatásokról és a közúti jármûvek üzemben tartásáról szóló 89/1988. (XII. 20.) MT rendelet módosításáról szóló kormányrendelet tervezete (768/J/2001)

Az egyes szabálysértésekrõl szóló 218/1999. (II. 18.) Korm. rendelet módosításáról szóló kormányrendelet tervezete (768/J/2001)

A könyvviteli szolgáltatást végzõk nyilvántartásba vételérõl szóló kormányrendelet tervezete (772/J/2001)

Miniszteri rendeletek és tervezetek

A légszennyezettségi határértékekrõl, a helyhez kötött légszennyezõ pontforrások kibocsátási határértékeirõl szóló 14/2001. (V. 9.) KöM—EüM—FVM együttes rendelet (49/J/2001)

A környezetvédelmi alap célfeladat fejezeti kezelésû elõirányzat felhasználásának, nyilvántartásának és ellenõrzésének részletes szabályairól szóló 7/2001. (III. 9.) KöM rendelet (62/J/2001)

A mosó- és tisztítószerek felületaktív hatóanyagainak biológiai bonthatóságának egyes szabályairól szóló 6/2001. (II. 28.) KöM rendelet (74/J/2001)

A védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok körérõl, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentõs növény- és állatfajok közzétételérõl szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet (75/J/2001)

Az elemek és akkumulátorok, illetve hulladékaik kezelésének részletes szabályairól szóló 9/2001. (IV. 9.) KöM rendelet (107/J/2001)

A légszennyezettség és a helyhez kötött légszennyezõ források kibocsátásának vizsgálatával, ellenõrzésével, értékelésével kapcsolatos szabályokról szóló 7/2001. (VIII. 3.) KöM rendelet (111/J/2001)

Az amatõr és a hivatásos sportolói versenyengedély kiadásának feltételeirõl szóló 3/2001. (IV. 5.) ISM rendelet (134/J/2001)

Az atomenergia alkalmazása során a levegõbe és vízbe történõ radioaktív kibocsátásokról és azok ellenõrzésérõl szóló 15/2001. (VI. 6.) KöM rendelet (208/J/2001)

A környezet- és természetvédelem, továbbá a meteorológia területén adományozható miniszteri elismerésekrõl szóló 8/2001. (III. 13.) KöM rendelet (224/J/2001)

Egyes munkaköri megnevezésekrõl szóló 11/2001. (V. 2.) KöM rendelet (274/J/2001)

Az egyes tevékenységek és berendezések illékony szerves vegyület kibocsátásának korlátozásáról szóló 10/2001. (IV. 19.) KöM rendelet (275/J/2001)

A betegjogi képviselõ jogállásáról és az eljárására vonatkozó szabályokról szóló 77/1999. (XII. 29.) EüM rendelet módosításáról szóló 27/2001. (VIII. 22.) EüM rendelet (295/J/2001)

Az egyes, a számítógépes adatbázisból történõ lekérdezés útján szolgáltatható ingatlan-nyilvántartási adatok igazgatási szolgáltatási díjáról és az adatátviteli vonalon történõ adatszolgáltatásról szóló FVM rendelet tervezete (305/J/2001)

A hulladékok jegyzékérõl szóló 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet (357/J/2001)

A közszolgálati nyilvántartás egyes kérdéseirõl szóló 16/1993. (XII. 14.) BM rendelet módosításáról szóló 10/2001. (VI. 21.) BM rendelet (423/J/2001)

A Hortobágyi Nemzeti Park bõvítésérõl szóló KöM rendelet tervezete (424/J/2001)

A polgári légiközlekedési szakszolgálati engedélyek egészségügyi feltételeirõl és kiadásuk rendjérõl szóló 14/2002. (II. 26.) KöViM—EüM együttes rendelet (426/J/2001)

A közúti jármûvezetõk utánképzésének részletes szabályairól szóló KöViM rendelet tervezete (427/J/2001)

A hulladéklerakás, valamint a hulladéklerakók lezárásának és utógondozásának szabályairól és egyes feltételeirõl szóló 22/2001. (X. 10.) KöM rendelet (430/J/2001)

A légijármûvek lajstromozásának szabályairól szóló 32/2001. (IX. 28.) KöViM rendelet (492/J/2001)

A büntetõeljárás során alkalmazott lefoglalás, a lefoglalt dolgok értékesítésének, valamint az elkobzás végrehajtásának szabályairól szóló IM—BM együttes rendelet tervezete (494/J/2001)

A bírák és a bírósági titkárok pályaalkalmassági vizsgálatáról szóló 1/1999. (I. 18.) IM—EüM együttes rendelet módosításáról szóló IM—EüM együttes rendelet tervezete (522/J/2001)

A 140 kWth és az ennél nagyobb, de 50 MWth-nál kisebb névleges bemenõ hõteljesítményû tüzelõberendezések légszennyezõ anyagainak technológiai kibocsátási határértékeirõl szóló 23/2001. (XI. 13.) KöM rendelet (601/J/2001)

A központosított illetmény-számfejtési feladatokról, valamint a bér- és munkaügyi adatszolgáltatás rendjérõl szóló 37/2001. (X. 25.) PM rendelet (611/J/2001)

A légszennyezettségi határértékekrõl, a helyhez kötött légszennyezõ pontforrások kibocsátási határértékeirõl szóló 14/2001. (V. 9.) KöM—EüM—FVM együttes rendelet módosításáról szóló 25/2001. (XII. 7.) KöM—EüM—FVM együttes rendelet (638/J/2001)

A kulturális örökség védetté nyilvánításának részletes szabályairól szóló 3/2002. (II. 15.) NKÖM rendelet (706/J/2001)

A kulturális örökség nyilvántartására vonatkozó szabályokról szóló NKÖM rendelet tervezete (706/J/2001)

A közlevéltárban folytatható kutatást engedélyezõ kuratórium mûködésérõl szóló 6/2002. (II. 27.) NKÖM rendelet (780/J/2001)

A Levéltári Kollégiumról és a levéltári szakfelügyeletrõl szóló 7/2002. (II. 27.) NKÖM rendelet (781/J/2001)

A védett személyes adatot tartalmazó levéltári anyag másolatának adatvédelmi szerzõdés alapján történõ továbbítása elleni tiltakozási jog gyakorlásáról szóló 4/2002. (II. 15.) NKÖM rendelet (782/J/2001)

A távközlési tevékenységet végzõket terhelõ adatszolgáltatási kötelezettségrõl, a Hírközlési Felügyelet által végzett adatkezelésrõl, és a Hírközlési Felügyelet által vezetett nyilvántartásokról szóló 22/2001. (XII. 22.) MeHVM rendelet (792/J/2001)

A hulladékok égetésének mûszaki követelményeirõl, mûködési feltételeirõl és a hulladékégetés technológiai kibocsátási határértékeirõl szóló 3/2002. (II. 22.) KöM rendelet (817/J/2001)

Az állami irányítás egyéb jogi eszközei

Az éti csiga 2001. évi hasznosításáról szóló KöM tájékoztató tervezete (91/J/2001)

A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésrõl, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történõ részvételérõl és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény megerõsítésérõl szóló 35/2001. (VI. 1.) OGY határozat (133/J/2001)

Az országhatárokon átterjedõ környezeti hatások vizsgálatáról szóló Espooi Egyezmény részes feleinek 2001. február 26—27. között, Szófiában tartandó második találkozóján való magyar részvételrõl szóló 2036/2001. (II. 23.) Korm. határozat (152/J/2001)

A Magyar Köztársaság Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya között a környezetvédelmi együttmûködésrõl szóló Egyezmény megkötésérõl szóló 2159/2001. (VI. 27.) Korm. határozat (206/J/2001)

A szerv-, szövetátültetés magyarországi helyzetének egyes kérdéseihez kapcsolódó intézkedésekrõl szóló 2301/1999. Korm. határozat végrehajtásáról szóló 2108/2001. (V. 16.) Korm. határozat (234/J/2001)

A nagy távolságra jutó, országhatárokon átterjedõ levegõszennyezésrõl szóló 1979. évi Genfi Egyezményhez kapcsolódó, a kénkibocsátások további csökkentésérõl szóló, Oslóban, 1994. június 14-én elfogadott Jegyzõkönyv megerõsítésérõl szóló 59/2001. (IX. 7.) OGY határozat (257/J/2001)

A Magyar Köztársaság és a Holland Királyság között az egyes szociális biztonsági ellátások kivitelével kapcsolatos együttmûködésrõl szóló egyezmény aláírásáról szóló 2089/2001. (IV. 26.) Korm. határozat (285/J/2001)

A magaslégköri ózonréteget lebontó anyagokról szóló Montreali Jegyzõkönyv pekingi módosításának jóváhagyásáról szóló 2325/2001. (XI. 16.) Korm. határozat (326/J/2001)

A Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság közötti szociális biztonságról szóló egyezmény aláírására történõ felhatalmazásról szóló kormányhatározat tervezete (339/J/2001)

A Nemzeti Környezetvédelmi Program második tervezési idõszakára (2003—2008) vonatkozó Herman Ottó Terv koncepciójáról szóló kormányhatározat tervezete (358/J/2001)

A *„Tiszta és értékõrzõ Magyarországért”* országos környezet- és természetvédelmi pályázati program beindítására vonatkozó kormányhatározat tervezete (366/J/2001)

A környezetben tartósan megmaradó szerves szennyezõanyagokról szóló Stockholmi Egyezmény aláírásáról szóló 2115/2001. (V. 18.) Korm. határozat (368/J/2001)

A Hortobágyi Halgazdaság Rt. helyzetérõl és átalakításáról szóló 2156/2001. (VI. 20.) Korm. határozat (376/J/2001)

A Nemzeti Kutatás-nyilvántartási Rendszer továbbfejlesztésével kapcsolatos feladatokról szóló 2248/2001. (IX. 12.) Korm. határozat (460/J/2001)

A Meteorológiai Világszervezet Európai Regionális Bizottsága 13. Ülésszakának 2002-ben, Budapesten történõ megrendezésérõl szóló kormányhatározat tervezete (462/J/2001)

A Magyar Köztársaság Kormánya és a Bolgár Köztársaság Kormánya között a környezetvédelem terén való együttmûködésrõl szóló Megállapodás utólagos jóváhagyásáról szóló 2178/2001. (VII. 13.) Korm. határozat (490/J/2001)

Az ENSZ EGB a határokat átlépõ vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó Egyezménye és az ENSZ EGB az ipari balesetek országhatáron túli hatásairól szóló Egyezménye közös kormányközi konferenciáján történõ magyar részvételrõl szóló 2164/2001. (VI. 29.) Korm. határozat (499/J/2001)

Az Országos Hulladékgazdálkodási Tervrõl szóló országgyûlési határozat tervezete (564/J/2001)

Az ózonréteget lebontó anyagokról szóló Montreali Jegyzõkönyv részes országainak 13. Konferenciáján való magyar részvételrõl szóló 2279/2001. (X. 5.) Korm. határozat tervezete (602/J/2001)

A Budapesti Vegyimûvek Rt. garéi veszélyes hulladék lerakójában tárolt magas klórtartalmú szerves anyagok okozta környezetszennyezés felszámolásával kapcsolatos idõszerû feladatokról szóló 2044/1999. (III. 3.) Korm. határozat módosításáról szóló 1114/2001. (X. 4.) Korm. határozat (607/J/2001)

Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Országok Konferenciájának hetedik ülésszakán való részvételrõl szóló 2307/2001. (X. 26.) Korm. határozat (637/J/2001)

A felszín alatti vizek minõségét érintõ tevékenységekkel összefüggõ egyes feladatokról szóló 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelettel elõírt adatlap közzétételérõl szóló 8002/2000. (K. Ért. 6.) KöM tájékoztató módosításának tervezete (816/J/2001)

Véleményezésre megküldött egyéb dokumentumok

A Magyar Köztársaság Egészségügyi Minisztériuma és Norvégia Munkaügyi és Kormányzati Igazgatási Minisztériuma között a magyar egészségügyi dolgozók norvégiai foglalkoztatásának elõsegítésérõl szóló megállapodás tervezete (341/J/2001)

Az Országos Környezeti Kármentesítési Program feladatainak 2000. évi teljesítésérõl szóló, a Kormánynak készített jelentés tervezete (578/J/2001)

A közszolgálati nyilvántartás egyes kérdéseirõl szóló 16/1993. (XII. 14.) BM rendelet mellékleteként kiadott Közszolgálati Adatvédelmi Szabályzat módosításával kapcsolatos véleménykérés (633/J/2001)

Az Országos Statisztikai Adatgyûjtési Program *„Jelentés az önkormányzatok tulajdonában lévõ ingatlanvagyonról”* c. kérdõíve módosításának tevezete (735/J/2001)

Elõadások, konzultációk 2001-ben

Február 14-én Gulyás Csaba a Trend Hungary Kft. szervezésében *„Adatvédelem, adatbiztonság a mai vállalati gyakorlatban”* címmel megrendezett szakmai fórumon elõadást és konzultációt tartott.

Február 20-án Gulyás Csaba az Érdekvédelmi Tanácsadó Szolgálat Egyesülés (ÉTOSZ) által szervezett Üzemi Tanács Akadémián *„Adatkezelés, adatvédelem, titoktartás és személyiségi jogok a munkahelyeken”* címmel elõadást és konzultációt tartott.

Március 13-án dr. Majtényi László az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszéken *„Adatvédelem, információszabadság”* címmel elõadás tartott.

Március 20-án dr. Trócsányi Sára elõadást tartott az ELTE Bölcsészettudományi Kar levéltár szakos hallgatóinak *„Adatkezelés, információszabadság a levéltári kutatásban”* címmel.

Március 21-én Gulyás Csaba a Rendõrtiszti Fõiskola oktatóinak továbbképzésén *„A személyes adatok védelme a rendõri munkában, az elõforduló problémák ismertetése”* címmel elõadást tartott.

Március 23—24-én dr. Majtényi László elõadást tartott a Közép-Európai Egyetem (CEU) szervezésében tartott *„Privacy Conference”* címû konferencián, elõadásának címe: *„The Privacy Protection in East-Central Europe”*.

Március 27-én Gulyás Csaba a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közigazgatási Hivatal által szervezett köztisztviselõi továbbképzésen az aktuális adatvédelmi kérdésekrõl elõadást és konzultációt tartott.

Március 30-án dr. Kerekes Zsuzsa és Gulyás Csaba elõadást és konzultációt tartott a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatalban az információs jogok helyi megbízottai számára szervezett értekezleten az adatvédelmi biztos személyes és közérdekû adatok kezelésével kapcsolatos tapasztalatairól.

Március 30-án dr. Majtényi László Visegrádon az ELTE ÁJK Tudományos Diákköreinek V. Visegrádi Konferenciáján elõadást tartott *„A közérdekû adatok védelme az ombudsman ötéves gyakorlatában”* címmel.

Április 2-án dr. Majtényi László a Friedrich Ebert Alapítvány szervezésében *„Kisebbségi problémák az országgyûlési biztosok szemével”* címmel elõadás tartott.

Április 19-én dr. Majtényi László Budapest Fõváros Önkormányzata közgyûlésén beszámolt az adatvédelemmel és az információszabadsággal kapcsolatos tevékenységérõl.

Május 8-án dr. Kerekes Zsusza *„Információszabadság és titokvédelem”* címmel elõadást tartott a Kormányzati Ellenõrzési Hivatal által szervezett konferencián, Balatonöszödön.

Május 8—13. között dr. Majtényi László részt vett az európai adatvédelmi biztosok nemzetközi konferenciáján Görögországban.

Május 8-án Gulyás Csaba a Trend Hungary Kft. szervezésében *„Adatvédelem, adatbiztonság a mai vállalati gyakorlatban”* címmel megrendezett szakmai fórumon elõadást és konzultációt tartott.

Május 15-én Gulyás Csaba a Somogy Megyei Közigazgatási Hivatal által szervezett köztisztviselõi továbbképzésen a magyar adatvédelemrõl és az Európai Unió adatvédelmi követelményeirõl tartott elõadást.

Május 16-án dr. Majtényi László Gyõrben a Dignitas Ifjúság- és Jogvédõ Egyesület szervezésében sajtótájékoztatót tartott *„Adatvédelem és információszabadság Magyarországon”* címmel.

Május 17-én dr. Majtényi László a Heves Megyei Közigazgatási Hivatal szervezésében adatvédelmi szakmai napon elõadást és konzultációt tartott Egerben.

Május 23-án Gulyás Csaba a RODIN Management Service Kft. *„Adatvédelem, adatbiztonság napjainkban”* címû konferenciáján elõadást és konzultációt tartott.

Május 28-án Kolozsváry Sándor elõadást tartott a Hírközlési Fõfelügyelet és a Magyar Adatbázis-forgalmazók Szövetsége szervezte *„Digitális aláírás”* nemzetközi konferencia plenáris ülésén *„Hitelesítõ központok és a személyes adatok védelme”* címmel.

Május 29-én dr. Majtényi László a Kormányzati Ellenõrzési Hivatal rendezésében Balatonöszödön elõadást tartott *„Az adatvédelem ellenõrzést érintõ kérdései, közérdekû adatok kezelése az ellenõrzési szerveknél”* címmel.

Június 5—8. között dr. Majtényi László az Európai Unió szervezésében rendezett adatvédelmi konferencián elõadást és konzultációt tartott Grúziában, a konferencia célja a grúz adatvédelmi törvény megalapozása volt.

Június 12-én Gulyás Csaba a Trend Hungary Kft. által szervezett szakmai fórumon *„Az adatvédelem és adatbiztonság az elektronikus üzletvitelben”* címmel elõadást és konzultációt tartott.

Június 13-án dr. Majtényi László elõadást tartott a KRIMINÁLEXPO IT-SEC 2001 Konferencián *„Információs szabadsággal a korrupció ellen”* címmel.

Június 14—15. dr. Kerekes Zsuzsa részt vett a Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ szervezésében *„A környezetvédelmi információkhoz jutás feltételeinek javítása Magyarországon”* címmel rendezett munkatanácskozáson.

Június 27-én volt David Banisar, Charles D. Raab, David H. Flaherty, Alexander Dix, Sólyom László, Zombor Ferenc, Kõhalmy Kata, Kerekes Zsuzsa, Trócsányi Sára, Majtényi László szerzõk: *„Az odaátra nyíló ajtó — The Door Onto the Other Side”* címû tanulmánykötének sajtóbemutatója. A kötetet bemutatta: Kis János, Kukorelli István, Sajó András. A könyvbemutató házigazdája Javorniczki István volt.

Június 28-án Gulyás Csaba a Pannon GSM Rt. adatvédelmi szakembereinek tanfolyamán *„Adatvédelem, adatbiztonság napjainkban”* címmel elõadást és konzultációt tartott.

Szeptember 4-én Gulyás Csaba az Institute for International Research (IIR) *„Informatikai biztonság — új kihívások”* szakkonferenciáján *„Az informatikai biztonság jogi aspektusai”* címmel elõadást és konzultációt tartott.

Szeptember 19-én Gulyás Csaba a Rendõrtiszti Fõiskola Vezetõképzõ, Továbbképzõ és Kutatóintézete által szervezett vezetõ továbbképzõ tanfolyamon a rendõrséget és határõrséget érintõ adatvédelmi kérdésekrõl tartott elõadást és konzultációt.

Október 8-án Gulyás Csaba az Országos Rendõr-fõkapitányság által a rendõrség adatvédelmi felelõseinek továbbképzésén elõadást és konzultációt tartott a rendõrségi adatkezelés aktuális kérdéseirõl.

Október 26-án dr. Bártfai Zsolt és Gulyás Csaba elõadást és konzultációt tartott a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatalban az információs jogok helyi megbízottai számára szervezett értekezleten az adatvédelmi biztos személyes és közérdekû adatok kezelésével kapcsolatos tapasztalatairól.

Október 29-én dr. Szabó Máté a Magyar Autóklub Jogi Bizottságának ülésén a parkolási díjak és pótdíjak behajtásával kapcsolatos adatvédelmi kérdésekrõl elõadást tartott.

November 20-án dr. Szabó Máté *„Személyes és közadatok kezelése. Jogi tanácsok adatkezelõknek”* címen elõadást tartott Kelebián. A rendezvény címe: Információs társadalom — Teleházak — Az IT magyarországi és EU jogi szabályozása.

November 29-én dr. Kerekes Zsuzsa elõadást és konzultációt tartott *„Információs jogok és a sajtó”* címmel a Magyar Távirati Iroda újságíróknak szervezett továbbképzésén.

Az adatvédelmi biztos felhívása az adatvédelmi nyilvántartásba történõ bejelentkezésekrõl

Tisztelt Jegyzõ Asszony/Úr !

Az adatvédelmi biztos 2000. október 25-én megismételt felhívásában bejelenteni kérte azokat a helyi adatkezeléseket, amelyeket nem törvény rendel el, hanem a nyilvántartás jogalapja az érintett hozzájárulása vagy az önkormányzat törvényi felhatalmazás alapján azt rendeletben szabályozza — és addig még nem jelentettek be.

A felhívásra Ön eleget tett a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényben (Avtv.) elõírt kötelezettségének.

Az adatvédelmi nyilvántartásba történt bejelentkezésére válaszul — az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény alapján az adatvédelmi biztos hatáskörében eljárva — értesítem, hogy a nyilvántartásba vett adatkezelések az Avtv. 29. §-a értelmében végleges nyilvántartási azonosítót kaptak.

Levelemhez mellékelem a helyi adatkezelések nyilvántartási azonosítóinak a jegyzékét, és egyben kérem, hogy a késõbbiekben az újabb változásokat is jelentsék.

Kérem Jegyzõ Asszonyt/Urat, gondoskodjék arról, hogy az önkormányzat adatkezelõi, valamint a jegyzõ irányítása, illetve felügyelete alá tartozó szervezetek adatkezelõi a nyilvántartási azonosítót az adatok minden továbbításánál, nyilvánosságra hozásánál és az érintettel folytatott levelezésben feltüntessék.

Az azonosítók alkalmazásával kapcsolatban felmerült kérdéseikkel kérem forduljanak az Adatvédelmi Biztos Irodája Nyilvántartási Fõosztályához.

Budapest, 2001. december 3.

Üdvözlettel:

Dr. Lenkovics Barnabás

A beszámolóban használt jogszabályok rövidítéseinek jegyzéke

Áe.: az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény
Áht.: az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény
Art.: az adózás rendjérõl szóló 1990. évi XCI. törvény
Avtv.: a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény
Atv.: az Adó- és Pénzügyi Ellenõrzési Hivatal egyes feladatairól szóló 1998. évi XCIII. törvény
Be.: a büntetõeljárásról szóló 1973. évi I. törvény
Bit.: a biztosítóintézetekrõl és a biztosítási tevékenységrõl szóló 1995. évi XCVI. törvény
Bnytv.: a bûnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény
Btk.: a Büntetõ Törvénykönyvrõl szóló 1978. évi IV. törvény
BÜSZ: a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 123/1973. (IK. 1974. 1.) IM utasítás
Eüak.: az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelmérõl szóló 1997. évi XLVII. törvény
Eütv.: az egészségügyrõl szóló 1997. évi CLIV. törvény
Feot.: a felsõoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény
Gyvt.: a gyermekek védelmérõl és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény
Hjt.: a Magyar Honvédség hivatásos és szerzõdéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény
Hkt.: a hírközlésrõl szóló 2001. évi XL. törvény
Hszt.: a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény
Htv.: a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény
Kbt.: a közbeszerzésekrõl szóló 1995. évi XL. törvény
Kjt.: a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény
Kknyt.: a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény
Kkt.: vagy direkt marketing törvény: a kutatás és közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény
Ktv.: a köztisztviselõk jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény

Mt.: a Munka Törvénykönyvérõl szóló 1992. évi XXII. törvény
Nytv.: a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény
Ötv.: a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
Pp.: a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
Pt.: a postáról szóló 1992. évi XLV. törvény
Ptv.: a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseirõl és az önkormányzati képviselõk tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény
Rtv.: a rendõrségrõl szóló 1994. évi XXXIV. törvény
Stt.: a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény
Szaz. tv.: a személyazonosító jel helyébe lépõ azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény
Szt.: a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
Sztv.: a szabálysértésekrõl szóló 1999. évi LXIX. törvény
Ttv.: az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény
Vht:. a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény

Az Országgyûlés
115/2002. (XII. 25.) OGY
határozata

a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosának tevékenységérõl szóló beszámoló elfogadásáról*

Az Országgyûlés a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosának tevékenységérõl szóló beszámolót elfogadja.

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

Nagy Nóra s. k.,
az Országgyûlés jegyzõje

Vincze László s. k.,
az Országgyûlés jegyzõje

* A határozatot az Országgyûlés a 2002. december 23-i ülésnapján fogadta el.

Beszámoló

a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosának tevékenységérõl

2001. január 1.—december 31.

TARTALOM

Bevezetõ

A 2001. év a kisebbségi jogok tükrében

I. A kisebbségi önkormányzati rendszer

1. A kisebbségi önkormányzati rendszer dilemmái és a kisebbségi törvény módosításának kudarca
   1.1. 2002 a „választások éve”
   1.2. Megválaszolatlan kérdések a kisebbségi autonómia kapcsán
2. A kisebbségi önkormányzatok törvényességének ellenõrzése
   2.1. A testületi mûködés dokumentálásának problémái
   2.2. A jegyzõ szerepe az ellenõrzési folyamatban
   2.3. Az együttmûködési megállapodások törvényessége
   2.4. Egy szokatlan „eset”: a kisebbségi önkormányzat feloszlatásának különös oka
3. A települési önkormányzatok ellenõrzésére hivatott állami szervek közötti „munkamegosztás”
4. A kisebbségi önkormányzatok névválasztási joga
5. Az összeférhetetlenség problematikája a kisebbségi önkormányzatok esetében
   5.1. Az összeférhetetlenségre vonatkozó jogszabályi rendelkezések és a kisebbségi biztos „joggyakorlata”
   5.2. A bírói joggyakorlat ellentmondásossága
6. Egy speciális önkormányzati feladat: a természeti katasztrófák kezelése

II. Az oktatás mint a kisebbségi politika stratégiai kérdése

1. Az együttdöntési jogokkal kapcsolatos panaszok az oktatás területén
2. A cigány gyermekeket érintõ oktatási diszkrimináció
   2.1. Diszkriminációs formák
      2.1.1. A cigány gyermekek elkülönített oktatása az iskolák között kialakuló szelekció eredményeként
      2.1.2. A cigány gyermekek elkülönítése az iskolán belüli szelekció alapján
      2.1.3. A cigány gyermekek speciális (kisegítõ) iskolai oktatása
      2.1.4. A cigány gyermekek magántanulóvá nyilvánítása
   2.2. Oktatási diszkriminációt sérelmezõ panaszok
   2.3. Általános következtetések, javaslatok
      2.3.1. Az antidiszkriminációs jogalkotási folyamat felgyorsítása
      2.3.2. A cigány kisebbségi oktatás tartalmi szabályozásának újragondolása
      2.3.3. A multi- és interkulturális oktatás fejlesztése

3. Tájékoztató „A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülése a felsõoktatásban” címû jelentésrõl

3.1. Bevezetés

3.1.1. A vizsgálat megindítása

3.1.2. A vizsgálat célja

3.1.3. A vizsgálat módszerei

3.1.4. A vizsgálat tárgykörei

3.2. A nemzetiségi felsõfokú oktatás kérdései

3.2.1. A nemzetiségi pedagógusképzés

3.2.1.1. Problémák a nemzetiségi közoktatás területén

3.2.1.2. Anyanyelvû pedagógusok képzése

3.2.1.3. Felvételi a nemzetiségi pedagógusképzõ intézményekbe

3.2.1.4. Finanszírozási kérdések

3.2.1.5. A nemzetiségi pedagógusképzés a hallgatók szemszögébõl

3.2.2. A nemzetiségi pedagógusképzés a hazai kisebbségek anyaországi kapcsolatának tükrében

3.2.3. Anyanyelvi vendégtanárok részvétele a magyarországi nemzetiségi pedagógusképzésben

3.2.4. A külföldön folytatott tanulmányok magyarországi elismerése

3.2.4.1. A nemzeti vagy etnikai kisebbségi hallgatók jogai

3.2.4.2. A jogszabályi környezet

3.2.4.3. Nemzetközi áttekintés

3.2.4. A kisebbségi nyelvekbõl való vizsgázás lehetõségei

3.3. A pedagógushallgatók felkészítése a cigány gyermekek oktatására

3.3.1. A pedagógusképzõ intézményekben tanuló hallgatók tájékozottsága és felkészültsége a cigány gyermekek oktatására és a cigány kisebbségi oktatási program megvalósítására

3.3.1.1. A kutatások alapján megállapítható tények

3.4. A vizsgálat megállapításainak összegzése, kezdeményezések, javaslatok

3.4.1. A nemzeti kisebbségeket érintõ kezdeményezések, javaslatok

3.4.2. A roma kisebbséget érintõ kezdeményezések, javaslatok

3.5. A felsõoktatási vizsgálatunkkal kapcsolatos reakciók

3.6. Jogalkotási javaslataink, ajánlásaink utóélete

III. Még egyszer a „gyûlöletbeszéd”-rõl

1. A kisebbségi biztos „találkozási pontjai” a „gyûlöletbeszéddel”
2. Mi is az a „gyûlöletbeszéd”, és miért veszélyes a társadalomra?
3. A közszereplõk különös felelõssége
4. A közösség elleni izgatás alkalmazásával kapcsolatos problémák
5. A véleményszabadság határai

6. A jogalkalmazó dilemmái
7. Gyûlöletbeszéd a médiában
   7.1. A „pándi ügy”
   7.2. Egy szélsõjobboldaliságáról ismert rádiómûsor gyakorlata és elmarasztalása
   7.3. A bûnügyi tudósításokkal kapcsolatos ügyeink
   7.4. A közösség jogi védelmének alternatív lehetõségei
   7.5. Hogyan kezelendõ a sajtó útján közölt „gyûlöletbeszéd”?
   7.6. A kisebbségi biztos megoldási javaslata
   7.7. Kodifikációs javaslatunk

IV. „Maladministration” (Visszásságok a közigazgatásban, a rendvédelmi és egyéb szerveknél)

1. Bevezetés
2. A lakóhely szabad megválasztásához fûzõdõ jog a gyermekjogok tükrében
   2.1. A lakcímbejelentésrõl
   2.2. A gyermekek iskoláztatásáról és védelmérõl
3. A büntetés-végrehajtással kapcsolatos panaszok
4. A rendõrség munkájával kapcsolatos panaszok
5. A szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatos ügyek
6. A rendszeres szociális segélyezéssel kapcsolatos sajátos problémák
7. A 2001. évi népszámlálás során feltárt visszásságok
8. Bürokratikus vonások a közalapítványi támogatás rendszerében
9. Kisebbségi jogok kontra adatvédelem?

V. A kisebbségi biztos és a jogalkotás

1. A jogszabály-elõkészítés mint a kisebbségi jogok érvényesítésének sajátos „csatornája”
2. Az egyes jogszabályokkal kapcsolatos véleményezési, javaslattételi tevékenységünk bemutatása
   2.1. A „kárpótlás” fogalma körüli viták
   2.2. Az ún. „nyelvtörvény” véleményezésével kapcsolatos feladatunk
   2.3. Újabb jogi eszköz a foglalkoztatási diszkrimináció ellen
3. A kisebbségi ombudsman és az antidiszkriminációs jogalkotás ügye
4. A 2001. évi antidiszkriminációs konferenciánk bemutatása
   4.1. Adam Tyson elõadása
   4.2. Alain Chabalais elõadása
   4.3. Bob Purkiss elõadása
   4.4. Összefoglaló

5. Egyes társadalmi szervezetek véleménye a Btk. 269. §-ának módosításáról

5.1. A Raoul Wallenberg Egyesület álláspontja

5.2. A MAZSIHISZ megkeresése

5.3. A Magyar Orvosi Kamara sajátos érdekei

VI. Az ombudsman és munkatársai programjainak bemutatása

VII. Függelék

1. melléklet: Az adatvédelmi biztossal közösen kialakított állásfoglalásunkat tartalmazó tájékoztató

I. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás nyilvántartásának általános szabályai

II. A települési és a kisebbségi önkormányzatok mûködése során keletkezett közérdekû adatok kezelésére vonatkozó szabályok

III. A települési és a kisebbségi önkormányzatok együttmûködésének adatvédelmi kérdései

2. melléklet: A költségvetési törvény módosítására tett javaslatunk

3. melléklet: Az ún. „nyelvtörvénnyel” kapcsolatos jogi szakvélemény

4. melléklet: Jogszabálymutató

VIII. Részletes statisztika (táblázatok, grafikonok)

Bevezetõ

A 2001. év a kisebbségi jogok tükrében

„A 2001. év emberi jogi szempontból rossz év volt” — Ez a mondat az Európa Tanács Parlamenti Közgyûlése leköszönõ elnökétõl származik. Az okok között természetesen a szeptember 11-ei szörnyû merényletet és az azt követõ eseményeket említi elsõ helyen, de intõ jel a Rasszizmus Elleni Világkonferencia látványos kudarca Durbanben. Ki lenne illetékesebb a helyzet megítélésére, mint éppen az Európa Tanács, az egyetlen olyan, egész Európát integráló szervezet, amelynek több mint ötven évvel ezelõtti alapítása óta legfõbb mûködési területe a demokrácia, a jogállamiság és mindenekelõtt az emberi jogok betartása feletti szüntelen munkálkodás.

Egy friss kiadványában az egyik legsürgetõbb feladatként a rasszizmustól, az elõítéletektõl mentes, toleráns Európa megteremtését jelölte meg[1]. Az Európa Tanács éppen erre a célra hozta létre közel tíz évvel ezelõtt a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságát, mely évente készíti el összefoglaló jelentését. Az ez évi jelentés többek között a következõ fõbb tendenciákra hívja fel a figyelmet.[2]

A faji diszkrimináció továbbra is alapvetõ probléma Európában, amely szoros összefüggést mutat a megfelelõ antidiszkriminációs jogszabályok hiányával. A bizottság továbbra is sürgeti a tagállamokat, hogy fogadjanak el olyan törvényeket, amelyek képesek megakadályozni a diszkriminációt, különösen a foglalkoztatás, az oktatás, a lakásügyek és a szolgáltatások területén. Azokban az országokban, ahol ilyen törvények vannak, továbbra is javítandó eredményes alkalmazásuk. Ennek érdekében speciális hatóság(ok) létrehozatala szükséges, a bizottság kettes számú általános ajánlásának megfelelõen.

Azok a teóriák, melyek szerint a kulturális különbözõségbõl eredõ problémák megoldhatatlanok, különösen azért veszélyesek, mert növelik a rasszizmus és intolerancia érzését a társadalomban.

A bizottság aggasztónak tartja az intoleranciára, a faji gyûlölködésre izgató jelenségek emelkedõ tendenciáját.

A romák sok országban továbbra is a legkiszolgáltatottabbak a rasszista indulatoknak. Õk azok, akik a leginkább elszenvedõi az elõítéleteknek és a faji megkülönböztetésnek, a társadalmi és gazdasági élet különbözõ területein.

Az idegenellenes politikát folytató pártok növekvõ támogatottsága aggasztó. Hasonlóan kedvezõtlen, hogy ez a mérsékelt tömegpártok retorikáját is negatív irányba befolyásolja.

A rasszista és elõítéletes gondolkodás- és viselkedésmód továbbra is jelen van a jogalkalmazó hatóságok gyakorlatában — ideértve az igazságszolgáltatást és a rendõrséget is —, miközben a kormányok képtelennek bizonyultak a leküzdésükhöz szükséges források és eljárások megteremtésére.

Ez tehát az a „görbe tükör”, amit a Bizottság az európai közvélemény elé tárt. Az itt következõ jelentés ennek hazai változata. Amint az e jelentésbõl látható, a fent jelzett tendenciák nálunk is megfigyelhetõk: a 2001. év kisebbségi jogi szempontból — sajnos — nagyon is beleillik a fent vázolt folyamatokba, és szintén nem mondható sikeresnek.

Vannak régóta húzódó ügyek, amelyekben ezúttal sem sikerült elõrelépést elérni. Így például a továbbra is megoldatlan parlamenti képviselet, amelyet már szinte nem is érdemes megemlíteni. Az egyik legnagyobb kudarc a törvényhozás tekintetében azonban a kisebbségi törvény módosításának elmaradása és a „helybenjárás” az antidiszkriminációs törvény ügyében. Ami az elõbbit illeti, különösen aggasztónak tartjuk, hogy a kisebbségi önkormányzatok választására vonatkozó rendelkezések továbbra is változatlanok. Komolyan kell tartani attól, hogy a 2002-ben sorra kerülõ önkormányzati választások alkalmával a korábban tapasztaltnál lényegesen súlyosabb visszaélésekre kerülhet sor, ami az egész rendszert diszkreditálhatja. A jelentés elemzi a történéseket, és igyekszik hozzájárulni a kiút kereséséhez.

A ténylegesen érvényesülõ, vagyis nemcsak deklarált egyenlõség garantálásához szükséges jogi környezet megteremtése, nemcsak alkotmányossági megfontolásokból, hanem bel- és külpolitikai okokból egyaránt az állam egyik elsõdleges kötelezettsége. A jelentés igyekszik rávilágítani az itt tapasztalható negatív folyamatokra. Különösen arra, hogy minden erõfeszítésünk dacára lényegében nincs elõrehaladás, annak ellenére sem, hogy nemcsak a kodifikációs munkálatokban igyekeztünk — saját tervezet kidolgozásával, illetve az erre a célra alakított bizottság

---

[1] Activities of the Council of Europe with relevance to combat racism and intolerance.

[2] Annual report on ECRI’s activities covering the period from 1 January to 31 December 2001.

messzemenõ támogatásával — hathatósan részt venni, hanem ilyen tárgyú nemzetközi konferencia szervezésére is vállalkoztunk (ez utóbbiról is beszámolunk). Nemigen mutatható ki javulás a meglévõ antidiszkriminációs szabályok alkalmazása tekintetében sem.

Az európai tendenciákról szóló jelentéssel összhangban ez a beszámoló konkrét jogesetek bemutatásával is ábrázolja a gyûlöletkeltés sajnálatos jelenségét és az ellene való fellépés lehetõségeirõl szóló vitákat. Üdvözlendõnek tartjuk, hogy ezúttal nem maradtunk magunkra, hanem számíthattunk az Igazságügyi Minisztérium, a Legfõbb Ügyészség szakértõinek és a civil szervezetek hozzáértõ közönségének az együttmûködésére.

Ezúttal is részletesen szólunk az oktatásról, vizsgálataink fókuszát elsõsorban a felsõoktatásra irányítva. Az ennek során tapasztaltakat és a megállapításainkat követõ viták hangnemét és tematikáját aggasztónak tartjuk. A veszéllyel való józan szembenézés pozitív reakciói mellett, sajnos tapasztalhatók voltak a negatívumok elbagatellizálása ugyanúgy, mint a rossz értelemben vett (sértett) önérzet alapállásából való reagálás, hogy egyes, egészen szélsõséges reakciókról ne is beszéljünk. Talán mondanunk sem kell, hogy az oktatási (és egyéb) diszkrimináció és elõítéletesség legelsõ számú kárvallottjai — itt is a „trendben” vagyunk — továbbra is a romák. Akétségtelenül megfigyelhetõ erõfeszítések ellenére (ösztöndíj-rendszer) a helyzet nem javult, hanem rosszabbodott.

Különösen aggasztónak és elgondolkodtatónak tartjuk azt az új jelenséget, hogy intézkedéseink, ajánlásaink, kezdeményezéseink — amint az a mellékelt statisztikából is látható — a hatóságok, elsõsorban az önkormányzatok részérõl a korábbinál érezhetõen nagyobb mértékben találkoznak elutasítással. Erre a veszélyes tendenciára külön is felhívjuk az Országgyûlés figyelmét.

I.
A kisebbségi önkormányzati rendszer

1. A kisebbségi önkormányzati rendszer dilemmái és a kisebbségi törvény módosításának kudarca

Ez év õszén harmadik alkalommal kerül sor a kisebbségi önkormányzati választásokra. Erre az eseményre figyelemmel kénytelenek vagyunk átlépni a hagyományos értelemben vett beszámoló mûfaji korlátait, és nemcsak a tevékenységünkrõl kívánunk számot adni, hanem fel kell hívnunk a figyelmet a választások kapcsán várható visszaélések veszélyére is.

1.1. 2002 a „választások éve”

Az 1998. évi országgyûlési biztosi beszámolóban már részletesen szóltunk azokról a visszásságokról, amelyeket az elõzõ kisebbségi önkormányzati választásokon tapasztaltunk. Tájékoztattuk az Országgyûlést a hozzánk érkezett jelzésekrõl, illetve konkrét panaszokról, amelyek szerint a megválasztott kisebbségi önkormányzati képviselõk közül sokan valójában nem tartoznak az adott közösséghez. Volt akit vélhetõen csak azért választottak meg, mert neve a betûrendes felsorolás miatt elöl állt a szavazólapon. E képviselõknek nem volt semmilyen személyes kötõdésük az adott kisebbséghez, csupán azért indultak e közösség jelöltjeként, mert így volt esélyük a mandátum megszerzésére.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) normatív alapelve az önazonossághoz való jog. A szabad identitásvállalás elvébõl következõen a kisebbséghez tartozás alapja nem a külvilág vélekedése, hanem az egyén önkéntes, belsõ vállalása. Emiatt jogilag nem kérdõjelezhetõ meg annak nyilatkozata, aki magát valamely kisebbségi közösség tagjának vallja. A hatályos választójog a kisebbségi önkormányzati választáson jelöltként való részvételt nem köti a nemzetiséghez tartozáshoz, ebbõl következõen bárki dönthet úgy, hogy akár ciklusról ciklusra más közösség „színeiben” kísérli meg a mandátumszerzést.

Álláspontunk szerint nem engedhetõ meg, hogy politikai vagy gazdasági érdekek által vezérelve bárki választási ciklusonként váltogassa identitását, mert ez egyértelmûen joggal való visszaélés és a speciális kisebbségi jogok lejáratása.

A múlt évben több kisebbségi önkormányzat is segítségünket kérte, mert a testület nem tudott együttmûködni az adott közösséghez nem tartozó, hagyományait, kultúráját, nyelvét nem ismerõ képviselõvel. E konfliktusok a kisebbségi közösségek képviseletének ellátását veszélyeztették, mert egyes kisebbségi önkormányzatok — a tagok közti ellentétek kiélezõdése miatt — már a feloszlást fontolgatták.

A panaszosokat arról kellett tájékoztatnunk, hogy a kisebbségi önkormányzati képviselõt kizárólag akkor lehet mandátumától megfosztani, ha a bíróság jogerõsen eltiltotta a közügyek gyakorlásától vagy cselekvõképességének hiánya miatt gondnokság alá helyezte. Az egyetlen segítség, amit az ilyen esetekben nyújthattunk, hogy közvetíteni próbáltunk a felek között.

Ezek az ügyek arra világítottak rá, hogy az õszi választás alkalmával már nem csupán a jogalkalmazás során kínálkozó „kiskapuk" kihasználása várható, hanem a jogi szabályozás hiányosságai a kisebbségi önkormányzati rendszer legitimációját veszélyeztetik. Jelenleg csak elhatározás kérdése, hogy az õszi választás alkalmával tömegesen kerüljenek „szimpatizánsok" a kisebbségi önkormányzatokba, kiszorítva ezáltal a közösség valódi elfogadottságot élvezõ tagjait.

A problémát jól érzékelteti, hogy a szabályozás nemcsak törvényi szinten nem megfelelõ, hanem még az Alkotmány is ellentmondásosan fogalmaz a kisebbségek önkormányzáshoz való joga kérdésében. Egyrészt rögzíti, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre, vagyis e testületek megalakításának jogát a kisebbségi közösségek számára biztosítja. Másrészt kimondja, hogy a Magyar Köztársaság területén élõ minden nagykorú magyar állampolgárnak — a megfogalmazásból következõen tehát nemcsak a kisebbségi közösség tagjainak — joga van ahhoz, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon választható és választó legyen.

A kisebbségek önkormányzáshoz való alkotmányos jogának érvényesülése érdekében szükségesnek tartjuk, hogy a jogalkotó valamilyen jogtechnikai megoldással az aktív választójog gyakorlását lehetõség szerint a kisebbségi közösség tagjai számára biztosítsa. Megoldást kell találni arra, hogy az adott kisebbséggel azonosságot érzõ választópolgárok szavazzanak a jelöltekre.

Abban a kérdésben, hogy a kisebbségi joganyag — ezen belül a választójogi szabályozás — átfogó módosítása szükséges, egyetértés alakult ki a politikai döntéshozók és a kisebbségi közösségek között.

A kodifikációs munkálatok elõkészítésére az Országgyûlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága 1998 októberében eseti bizottságot hozott létre. Az eseti bizottságban valamennyi parlamenti párt helyet kapott és szakértõként közremûködtek az országos önkormányzatok, valamint az érintett tárcák és hivatalunk munkatársai, képviselõi is.

A bizottsági munka gyorsítása érdekében az 1999. évi országgyûlési biztosi beszámolóban közzétettük normaszövegszerûen megfogalmazott javaslatainkat. Az eseti bizottság számos, általunk kidolgozott rendelkezéssel egyetértett, azonban végül nem az egységes szabályozás koncepcióját fogadta el, hanem a Nektv. módosítása és egy új, kizárólag a választójogi anyagi jogi szabályokat tartalmazó törvény megalkotása mellett döntött.

A bizottság 2000. június 7-én befejezte munkáját. A kidolgozott törvényjavaslatok álláspontunk szerint alkalmasak lettek volna arra, hogy kiküszöböljék a legutóbbi kisebbségi önkormányzati választásokon tapasztalt, illetve a kisebbségi önkormányzatok munkáját megnehezítõ visszásságok jelentõs részét.

A kisebbségi választójogi törvényjavaslat alapvetõ célkitûzése, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozásánál elkerülhetõ legyen az ún. „etnobiznisz", vagyis valóban olyan képviselõk kerüljenek a testületekbe, akiknek személyes kötõdése van az adott kisebbséghez.

A külön kisebbségi választójogi jegyzék lehetõségét az országos kisebbségi önkormányzati elnökök többsége elvetette. A kisebbségi választáson induló jelölteknek azonban a törvényjavaslat értelmében nyilatkozniuk kell arról, hogy az adott kisebbséghez tartoznak. Ezzel kizárják magukat a késõbbi választások alkalmával más kisebbség képviseletének vállalásából.

A törvényjavaslat nem kívánja jogi eszközökkel korlátozni, hogy mindazok, akik a települési önkormányzati választáson szavazhatnak, szavazhassanak a kisebbségi önkormányzati választáson is. Új rendelkezés azonban, hogy a helyi kisebbségi önkormányzatok választása helyszínileg különválik a helyi önkormányzati választástól. E két választás térbeli elkülönítését szolgálja az önálló szavazókörök kijelölése.

A kodifikációs folyamatban az országos önkormányzatok elnökei, illetve szakértõi is részt vettek, azonban többségük úgy ítélte meg, hogy a kidolgozott normaszöveg — elsõsorban a választójogi törvény — nem felel meg elvárásaiknak, ezért nem támogatták elfogadását. A törvényjavaslatokat végül jelentõs késéssel, 2001. november 12-én terjesztették az Országgyûlés elé, és napirendre tûzésükre nem került sor.

Sajnálatos módon tehát az elmúlt négy év erõfeszítései ellenére továbbra sincs semmilyen jogi garanciája annak, hogy ne ismétlõdhessenek meg — akár fokozott mértékben — az elõzõ választásokon tapasztalt visszásságok.

Íratlan szabály, hogy a választójogi elõírásokat a választások évében már nem szokás módosítani. Jelen helyzetben azonban támogatnánk azt az elképzelést, hogy további egyeztetésre kerüljön sor az országos önkormányzatokkal és az Országgyûlés még az õszi önkormányzati választások elõtt kísérelje meg a törvény-javaslatok megtárgyalását és elfogadását.

Nem tudunk elõrelépésrõl számot adni a kisebbségek országgyûlési képviseletének kérdésében sem.

Az Országgyûlésnek a választási rendszer átfogó vizsgálatára és reformjának elõkészítésére létrehozott bizottsága külön elemezte a nemzeti és etnikai kisebbségek önálló országgyûlési képviseletének lehetõségét. Abizottsági munka azzal a megállapítással zárult, hogy az átfogó választási reformhoz szükséges kérdésekben hiányzik a képviselõcsoportok olyan egyetértése, amely az alapvetõ célkitûzések megvalósításához szükséges kétharmados parlamenti többséget biztosítaná.

A magyar kisebbségpolitika több mint tíz éve görgeti maga elõtt a parlamenti képviselet ügyét, és még mindig nem sikerült megoldást találnia. Ez a késlekedés a hazai kisebbségeket megfosztja egy alapvetõ alkotmányos joguk gyakorlásától. Hangsúlyoznunk kell ugyanakkor, hogy a fennálló mulasztásos alkotmánysértés orvoslása nem fogható fel pusztán „kisebbségi belügyként”, hiszen össztársadalmi érdek, hogy a legfelsõbb államhatalmi és népképviseleti szerv, az Országgyûlés munkájában kellõ reprezentativitást kapjanak a kisebbségi közösségek is. Ennek egyik lehetséges módja, hogy a kisebbségi jelölteket pártszínekben választják képviselõvé. Ez a fajta pártképviselet azonban alkotmányossági szempontból nem pótolhatja a kisebbségek saját jogon való, speciális választójogi szabályok alkalmazásával megvalósuló országgyûlési képviseletét.

1.2. Megválaszolatlan kérdések a kisebbségi autonómia kapcsán

A Magyarországon élõ kisebbségi közösségek jogi helyzetében alapvetõ változás ment végbe az elmúlt évtizedekben. Ennek elsõ eleme annak rögzítése volt az Alkotmányban, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezõk. E rendelkezésbõl az következett, hogy a jogrendszernek fel kellett volna ruháznia õket a közösségüket érintõ ügyek intézésének jogával, azaz közjogi értelemben vett autonómiát kellett volna biztosítani számukra.

A kisebbségi közösségek önálló feladat- és hatáskörökben testet öltõ autonómiájának kérdésében „felemás” megoldás született. Hazánkban a kisebbségek nem tömbszerûen, elkülönülve élnek, ezért nem valósulhatott meg a területi autonómia Európa más országaiban bevált formája. A kisebbségi jogok érvényesülésének intézményi garanciájaként azonban létrejöttek a kisebbségi önkormányzatok, melyek — helyi szinten — szervesen kötõdnek a települési önkormányzati rendszerhez.

Szilárd meggyõzõdésünk, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer harmadik ciklusában el kell jutni odáig, hogy a képviselõk világos, egyértelmû jogszabályi környezetben tudják ellátni feladatukat, és rendezõdjön a jogállásuk.

A helyi kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi közösség önigazgatásának közjogi jogalanyisággal felruházott szervei. Ennek megfelelõen jogos igény részükrõl, hogy rendelkezésükre álljon a mûködésükhöz szükséges pénzügyi támogatás. A kisebbségi önkormányzati rendszer egyik alapvetõ hiányossága a finanszírozás megoldatlansága. A kisebbségi önkormányzatok részére folyósított központi állami támogatás önmagában nem, vagy csak minimális szinten biztosítja a mûködési költségeket. A támogatás minden kisebbségi önkormányzat esetében azonos összegû, azonban a kisebbségi közösségek eltérõ létszáma, illetve az ellátott feladatok közti különbség miatt éppen ez az egyenlõség vezet aránytalansághoz.

Örvendetes, hogy a kisebbségi önkormányzatok egyre sikeresebben vesznek részt a különbözõ pályázatokon, azonban többségük továbbra sem tud a települési önkormányzatok pénzügyi támogatása nélkül rendezvényeket szervezni, programokat indítani. Elfogadhatatlan, hogy a kisebbségi önkormányzatok a települési önkormányzatok „jóindulatára" vannak utalva, az állam nem biztosítja a feladataik ellátásához szükséges pénzügyi támogatást.

A Nektv. módosításának késlekedése miatt számos olyan kérdés vetõdik fel a kisebbségi önkormányzatok mûködése kapcsán, melyre a jogszabályok nem adnak egyértelmû választ.

A hozzánk érkezett panaszok szerint sok helyen gondot okoz, hogy a települési és a kisebbségi önkormányzatok nincsenek tisztában a két testület egymáshoz való viszonyával. Egyes települési önkormányzatok nem tekintik egyenrangú partnernek a kisebbségi önkormányzatokat, nem kívánnak velük együttmûködni.

A települési és a kisebbségi önkormányzat mellérendelt pozíciója miatt, az együttmûködésnek meghatározó szerepe van feladataik sikeres ellátása szempontjából. A jogszabályok ugyanakkor az együttmûködésnek csak a lehetõségét — bizonyos esetekben kötelezettségét — határozzák meg, tényleges tartalmát a feleknek közösen kell kialakítaniuk.

Az együttmûködés alapvetõ területe a kisebbségi önkormányzatok mûködési feltételeinek biztosítása.

A Nektv. elõírja, hogy a települési önkormányzat polgármesteri hivatala — a szervezeti és mûködési szabályzatában meghatározott módon — köteles a kisebbségi önkormányzat munkáját segíteni.

A települési önkormányzat e kötelezettségét az államháztartás mûködési rendjérõl szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet úgy pontosítja, hogy az önkormányzati hivatal kérésre biztosítja a helyi kisebbségi önkormányzat mûködésének feltételeit.

Visszatérõ probléma, hogy a települési önkormányzatok nem tudják, hogy ezek a rendelkezések milyen konkrét kötelezettséget jelentenek számukra.

Álláspontunk szerint ezeket az elõírásokat úgy kell értelmezni, hogy ha a polgármesteri hivatal szûkös elhelyezési körülmények között mûködik, a kisebbségi önkormányzat is csak a feladatainak ellátáshoz szükséges minimális feltételeket igényelheti. Ha viszont a települési önkormányzatnak a hatósági ügyek egyes fajtáival foglalkozó, szervezetileg is elkülönült részlegei külön helyiségekben mûködnek, akkor a kisebbségi önkormányzat teljes joggal várja el, hogy számára is külön helyiséget biztosítsanak.

A települési önkormányzat ugyan nem köteles pénzügyi támogatásban részesíteni a helyi kisebbségi önkormányzatot, ettõl függetlenül *az együttmûködés a költségvetés elfogadásakor is jogszabályi kötelezettség.*

Számos településen tapasztalt jogsértés, hogy az államháztartási törvény rendelkezéseit figyelmen kívül hagyják és a költségvetés elfogadása elõtt nem egyeztetnek a kisebbségi önkormányzatokkal. A hozzánk forduló panaszosok többnyire tisztában voltak azzal, hogy az ombudsman nem kezdeményezheti, hogy a települési önkormányzat állapítson meg pénzügyi támogatást a kisebbségi önkormányzatnak, ezért nem konkrét intézkedést, hanem jogi felvilágosítást kértek.

A panaszosokat tájékoztattuk arról, hogy a költségvetésre vonatkozó részletes információk megismerése után, a települési önkormányzat által megbízott személynek egyeztetnie kell a helyi kisebbségi önkormányzat elnökével. Az egyeztetés lezárását követõen a települési önkormányzat képviselõ-testülete rendeletében együttesen hagyja jóvá az önkormányzati hivatal és a felügyelete alá tartozó egyéb költségvetési szervek költségvetését, valamint változatlan formában beépíti a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetési határozatát. A kisebbségi önkormányzat költségvetési önállósága természetesen nem jelenti azt, hogy alanyi joga lenne a települési önkormányzat pénzügyi támogatására.

A települési és a kisebbségi önkormányzat együttmûködésének másik területe a feladatellátáshoz kapcsolódik.

A Nektv.-ben rögzített kisebbségi modell olyan kulturális autonómiát kíván létrehozni, amelyben *központi szerepe van a kisebbségek mûvelõdési és oktatási önigazgatásának.* Ennek jegyében a kisebbségi önkormányzatok saját hatáskörükben — a rendelkezésükre álló források keretei között — intézményt alapíthatnak és tarthatnak fenn a helyi közoktatás, a helyi írott és elektronikus média, a hagyományápolás, valamint a közmûvelõdés területén.

A kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásakor a törvényhozó abból a feltevésbõl indult ki, hogy néhány éven belül e testületek kellõen megerõsödnek, és megfelelõ állami finanszírozás mellett átvehetik a kisebbségi okta-

tási és kulturális intézményrendszer mûködtetését. Mára elmondható, hogy a kisebbségi önkormányzatok még mindig nincsenek abban a helyzetben, hogy e feladatot ténylegesen el tudják látni.

A tapasztalat az, hogy a kisebbségi önkormányzatok — elsõsorban rajtuk kívül álló (jogalkotási) okokból — nem tudják átvenni a fenntartói jogokat, és igazgatási jogaikat fõként az állami, önkormányzati szervekkel való együttdöntési hatásköreik révén gyakorolják. Arra van tehát lehetõségük, hogy a mások által hozott döntéseket a törvényben biztosított véleményezési vagy egyetértési joguk révén befolyásolják.

A jogrendszer azonban nem ad választ arra a kérdésre, hogy milyen jogkövetkezményekkel kell számolnia a települési önkormányzatoknak, ha figyelmen kívül hagyják a kisebbségi önkormányzatok együttdöntési jogosultságait. (Errõl a jogszabályi hiányosságról részletesen szólunk az oktatással foglalkozó fejezetben.)

Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy a megoldást nem abban látjuk, hogy a kisebbségi önkormányzatok a kulturális autonómia körébe nem tartozó feladatokat vegyenek át a települési önkormányzatoktól. Megfigyelhetõ, hogy egyes kisebbségi önkormányzatok olyan feladatokat kívánnak ellátni, amelyre a jogszabályok nem adnak lehetõséget, így például át szeretnék venni a szociális segélyek elosztását. Ez a gyakorlat egyértelmûen törvénysértõ, hiszen a kisebbségi önkormányzatok hatósági feladatokat nem láthatnak el.

A jövõben az egyik legfontosabb jogalkotási célkitûzésnek tartjuk a Nektv. módosítás már elkezdett kodifikációs folyamatának sikeres befejezését, a kisebbségi önkormányzati autonómia kiteljesítését, a kisebbségi önkormányzatok felruházását önálló feladatkörökkel és az ehhez szükséges feltételek biztosítását.

2. A kisebbségi önkormányzatok törvényességének ellenõrzése

Kiindulópontunk, hogy a kisebbségi önkormányzatok olyan, közhatalmat közvetlenül nem gyakorló közjogi szervezetek, amelyek alapvetõ feladata az adott kisebbség érdekeinek védelme, képviselete, önazonossági törekvéseinek támogatása. A kisebbségi önkormányzatok tehát nem tartoznak az államigazgatás rendszerébe — ahogyan a települési önkormányzatok sem —, szerveiket és képviselõjüket az államigazgatási szervek csak jogi normák útján irányíthatják, hatáskörüket nem vonhatják el, aktusaikat közvetlenül nem módosíthatják, illetve nem semmisíthetik meg.

Az állam szerepe abban áll, hogy az önkormányzati feladatellátást anyagilag támogassa, a mûködés törvényességét felügyelje, ennek keretében törekedjen megelõzni a törvénysértést, ha pedig az már bekövetkezett, a törvényben meghatározott módon próbálja meg helyreállítani a jogszerû mûködést.

Az alábbiakban — a kisebbségi biztoshoz benyújtott panaszügyek tapasztalatai alapján — szeretnénk bemutatni néhány olyan problémakört, amely a törvényességi ellenõrzés szempontjából érdekesnek tûnik.

2.1. A testületi mûködés dokumentálásának problémái

Ezt a hatáskört a hivatal akkor tudja eredményesen gyakorolni, ha megfelelõ idõben tájékoztatást kap a képviselõ-testület mûködésének hiteles dokumentumairól, azaz idõben hozzájut a jegyzõkönyvekhez, illetve a döntések hátterét megvilágító elõterjesztésekhez. Ebben a körben a jegyzõnek egyetlen nevesített feladata van: az ülést követõ 15 napon belül fel kell terjesztenie a jegyzõkönyveket a hivatal vezetõje számára.[3]

A jegyzõkönyv elkészítésével kapcsolatosan az egyik kisebbségi önkormányzat abban a kérdésben kérte a kisebbségi biztos segítségét, hogy kinek, mennyi idõn belül kell elkészíteni a jegyzõkönyvet, illetve az annak legépeléséhez szükséges adminisztráció igénybevételét kell-e, s ha igen, kinek kell elõre jelezni, mert a polgármesteri hivatal ehhez nem nyújtott maradéktalan segítséget.

A kérdésben a jogszabályi hátteret áttekintve, a kisebbségi biztos a következõképpen foglalt állást.

[3] Lásd a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 17. § (2) bekezdését.

A helyi kisebbségi önkormányzat saját hivatallal nem rendelkezik, ezért mondja ki a Nektv. 28. §-a, hogy a „*polgármesteri hivatal köteles* — szervezeti és mûködési szabályzatában meghatározott módon — *a helyi kisebbségi önkormányzatok munkáját segíteni*”.

A törvény nem fejti ki bõvebben e rendelkezés tartalmát, ám együtt értelmezve az államháztartás mûködési rendjérõl szóló 217/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet 57. § (6) bekezdésével, meghatározhatók azok a feladatok, amelyeket a kisebbségi önkormányzat mûködésével kapcsolatosan a települési önkormányzatnak el kell látnia. Eszerint „*az önkormányzati hivatal a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 28. §-ának értelmében — kérésre — biztosítja a helyi kisebbségi önkormányzat mûködésének feltételeit [...]*”, így a kisebbségi önkormányzat testületi mûködéséhez igazodó helyiséghasználatot, a postai kézbesítési, gépelési és sokszorosítási feladatok ellátását, ideértve az ezzel járó költségek viselését is.

Azt, hogy a helyi önkormányzat a kisebbségi önkormányzat munkáját konkrétan milyen módon segíti és a felsorolt feltételeket hogyan biztosítja — a helyi sajátosságokat figyelembe véve —, szervezeti és mûködési szabályzatában kell rögzítenie (Nektv. 28. §-a).

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 17. § (1) bekezdése a jegyzõ kötelességévé teszi a helyi önkormányzat képviselõ-testületének üléséről szóló jegyzõkönyv elkészítését. A helyi kisebbségi önkormányzat üléséről szóló jegyzõkönyv elkészítésére vonatkozóan az Ötv. 102/C. §-a tartalmaz szabályokat. A törvénynek ezt a szakaszát azonban együtt kell értelmezni a Nektv. fentebb is hivatkozott 28. §-ával, mivel az Ötv. 102/C. § (5) bekezdése — amelyben úgy rendelkezik, hogy a helyi kisebbségi önkormányzat üléséről jegyzõkönyvet kell készíteni — az elkészítésért felelõs személyt nem nevezi meg. Erre vonatkozik a Nektv. említett — segítési kötelezettséget elõíró — paragrafusa, amelyet értelemszerûen alkalmazni kell.

A polgármesteri hivatalt az Ötv. 36. § (2) bekezdése szerint a jegyzõ vezeti, tehát a jegyzõ feladata a kisebbségi önkormányzati jegyzõkönyvek elkészítésének idõbeli összehangolása, a gépelést végzõ munkatársak kijelölése, végsõ soron a jegyzõ a hivatal útján gondoskodik arról, hogy a kisebbségi önkormányzat tevékenységét rögzítõ dokumentum elkészüljön. Tehát arra a kérdésére, hogy kinek kell jeleznie a testületi mûködéssel összefüggõ feladatok elvégzésére irányuló igényét, a fentiek egyértelmû választ adnak: vagy a polgármesteri hivatal adminisztrációt koordináló vezetõjének, a jegyzõnek, vagy az általa kijelölt személynek.

Szükséges azonban hangsúlyozni, hogy a kisebbségi önkormányzat testületi üléseinek jegyzõkönyveivel kapcsolatban a hivatalnak kizárólag ügyviteli teendõi vannak, annak tartalmába az önkormányzat jegyzõje nem szólhat bele. A jegyzõ szerepe a kisebbségi önkormányzat elkészült jegyzõkönyveivel kapcsolatban csupán arra korlátozódik, hogy azt a törvényességi ellenõrzést ellátó közigazgatási hivatalhoz továbbítsa. Ezt a feladatot a fõvárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet 20. § (1) bekezdése írja elõ számára, mely szerint a helyi kisebbségi önkormányzat képviselõ-testületének, illetve bizottságának üléséről készült jegyzõkönyvet a jegyzõ az ülést követõ 15 napon belül megküldi a hivatalvezetõ részére. (A hivatal vezetõje — amennyiben törvénysértést észlel — felhívja a kisebbségi önkormányzatot annak megszüntetésére.)

Összegezve az eddig kifejtetteket, a következõk szögezhetõk le: a jegyzõkönyv tartalmáért a kisebbségi önkormányzat elnöke, illetve a hitelesítésre kijelölt tagja felel, annak elkészítése a kisebbségi önkormányzat elnökének feladatkörébe tartozik, aki ehhez a polgármesteri hivatal adminisztrációját veheti igénybe a jegyzõn — vagy az általa kijelölt személyen — keresztül. Az ügyviteli teendõk elvégzéséhez a jegyzõ oly módon köteles a személyi és tárgyi feltételeket biztosítani, hogy a jegyzõkönyv az elõírt törvényi határidõn belül továbbításra kerülhessen. A jegyzõkönyv közigazgatási hivatalhoz történõ megküldése a jegyzõ feladata, tehát annak határidõre történõ elkészítéséért, az ügyviteli háttér biztosításáért is a jegyzõ felel.

Ebbõl következik, hogy a jegyzõ semmiféle érdemi hatáskört, jogi értelemben vett befolyást nem gyakorolhat a testületi döntésekre, azok érvényességéhez, továbbíthatóságához feltételt nem támaszthat.

Szerepe ugyanakkor mégis több, mint az egyszerû „postásé”: az Ötv. 36. §-ának (3) bekezdése szerint a jegyzõ köteles jelezni a képviselõ-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel. A „jelzés” nem más, mint figyelemfelhívás, annak a jogalkotói törekvésnek a kifejezõdése, hogy a döntések jogszerûek, egyértelmûen megfogalmazottak legyenek, és a testületi munkában konstruktív együttmûködés alakuljon ki a jegyzõ, más tisztségviselõk és az önkormányzati szervek között.

2.2. A jegyzõ szerepe az ellenõrzési folyamatban

A kisebbségi törvény tervezett módosítása szerint a jegyzõ kötelessége lesz jelenteni, ha a testületi döntéseknél jogszabálysértést észlel, ugyanakkor a kisebbségi önkormányzati képviselõ az ülésen a jegyzõtõl jogi tájékoztatást, felvilágosítást kérhet.

Álláspontunk szerint a tervezett szabályozás nem váltja ki a célzott eredményt, mert túl késõn jeleníti meg a törvényességi kontrollt a döntéshozatali folyamatban:

a) egyrészt a jegyzõt nem a döntéshozatali eljárás utolsó fázisába kell bevonni, hanem a döntés-elõkészítés folyamatában kellene számára az elõterjesztések megismerésének lehetõségét biztosítani,

b) másrészt a nagyobb, több kisebbségi önkormányzattal rendelkezõ településeken nem biztosítható a jegyzõi jelenlét.

Problémát jelent az is, hogy a jogsértések megelõzésére irányuló törekvésnek jelenleg hiányzik az „önkormányzati oldala”, hiszen a kisebbségi önkormányzatokat nem kötelezi jogszabály a jegyzõvel való együttmûködésre.

Több esetben merült fel problémaként — hol a kisebbségi önkormányzat, hol a települési jegyzõ részérõl — a jegyzõ kisebbségi önkormányzati ülésen történõ részvételének kérdése.

A jogszabályok nem írják elõ, hogy a jegyzõnek részt kellene vennie a kisebbségi önkormányzat ülésén. Ebbõl következõen a kisebbségi önkormányzat dönthet úgy is, hogy nem hívja meg üléseire a jegyzõt. Ettõl függetlenül a nyílt üléseken bárki, így õ is jelen lehet, azonban csak hallgatóságként.

Más a helyzet akkor, ha a kisebbségi önkormányzat szervezeti és mûködési szabályzata rögzíti a jegyzõ részvételi jogát. Ebben az esetben írásbeli meghívót kell küldeni részére, mely tartalmazza az ülés helyét és idejét, valamint a napirendi pontok megjelölését. A jegyzõnek ekkor joga, sõt az Ötv. 36. § (3) bekezdése alapján kötelezettsége, hogy jelezze a kisebbségi képviselõknek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel.

A jogszabálysértés jelzésének többféle módja lehet. Az Ötv. nem írja elõ, hogy a jegyzõ ezt milyen formában tegye meg. Az egyik ilyen lehetõség, hogy a napirend vitájában azonnal kifejti álláspontját, és megpróbálja meggyõzni a döntést hozó képviselõket. A másik megoldás, hogy utólag, írásban fejti ki jogi álláspontját a képviselõknek vagy a közigazgatási hivatal figyelmét hívja fel az általa törvénysértõnek tartott döntésre. Eltérõen azonban a hivatalvezetõ törvényességi észrevételétõl, a jegyzõ által megfogalmazott jelzést a képviselõk nem kötelesek megvitatni.

A kisebbségi és a települési önkormányzat szerveinek az Ötv.-ben elõírt együttmûködési kötelezettségének további nevesítésére, a mainál pontosabb eljárási rendjének törvényi megfogalmazására volna szükség, ahol nem az — egyébként nagyon fontos — együttmûködési készség, a belátás vagy a jóindulat dönt abban, hogy adott településen mennyire eredményes a kisebbségvédelem.

2.3. Az együttmûködési megállapodások törvényessége

Egy kisebbségi önkormányzat a mûködési feltételeinek biztosításával kapcsolatban kifogásolta a helyi önkormányzat támogatásának, segítségének elmaradását. A beadványban több olyan problémát vetettek fel, amelyek oka az együttmûködés hiányára vezethetõ vissza.

Az ügyben a kisebbségi biztos javasolta, hogy a jegyzõkönyvvezetés igényét, illetõleg a kisebbségi önkormányzat mûködéséhez kapcsolódó más feladatokat — például a testületi ülésre szóló meghívó elkészítését, sokszorosítását, postázását, a postai küldemények feladását, fogadását — a kisebbségi önkormányzat egyeztesse a jegyzõvel. A jogszabály úgy rendelkezik, hogy ezeket a feltételeket a kisebbségi önkormányzat kérésére kell a polgármesteri hivatalnak biztosítani, ezért testületi határozattal kezdeményezzék a helyi önkormányzatnál a szervezeti és mûködési szabályzat ennek megfelelõ kiegészítését, módosítását.

Célszerû ezekben az esetekben a korábban megkötött együttmûködési megállapodás módosítása, illetve kiegészítése azokra a kérdésekre vonatkozóan is, amelyek összefüggnek a kisebbségi önkormányzat testületi mûködésé-

vel, a helyi önkormányzat módosított szervezeti és mûködési szabályzata alapján tovább részletezve az egyes ügyviteli teendõket, megjelölve a felelõst, illetve az esetleges határidõket.

Javaslatunk kiterjedt arra is, hogy a kisebbségi önkormányzat vegye fel a kapcsolatot a jegyzõvel, hogy az együttmûködési megállapodásban a kisebbségi önkormányzat igényeit is tükrözõ, megfelelõen elõkészített, elõzetesen egyeztetett feladatok kerüljenek rögzítésre. Tapasztalataink ugyanis azt mutatják, hogy szerencsés, ha az együttmûködési megállapodás minél több kérdést ölel fel, és a legapróbb részletességgel szabályozza az együttmûködés lehetséges eseteit.

A beszámolási idõszakban többször fordult elõ, hogy különbözõ kisebbségi önkormányzatok elnökei, illetõleg képviselõi kifejezetten azt kérték, hogy a helyi önkormányzattal kötendõ együttmûködési megállapodás tervezetét a kisebbségi biztos véleményezze.

Egy ilyen esetben a részünkre megküldött megállapodás-tervezet kitért a cigányság kulturális, gazdasági, szociális felemelkedését szolgáló célokra, azonban e célkitûzéseket túlzott általánossággal fogalmazták meg.

Az ilyen megállapodásokkal kapcsolatban alapvetõ követelmény, hogy a feladatok ne általánosságban szerepeljenek, hanem jelenjenek meg az elérendõ célok megvalósítása érdekében szükséges konkrét teendõk is.

Ez — a helyi viszonyoknak leginkább megfelelõen — történhet akár hagyományõrzõ estek vagy olyan hagyományápoló napok, tanfolyamok, táborok szervezésében, amelyek keretében az idõsebb romák a közösség fiatalabb tagjaira örökíthetik a kisebbség sajátos kultúráját, és felélesztheti az elfeledett szokásokat. E körbe tartozik minden — a kisebbségi önkormányzat által megfogalmazott — hasonló célú kezdeményezés, például a nyelvoktatással, nyelvtáborok, nyári táborok szervezésével, a cigány tanulók továbbtanulásának ösztönzésével összefüggõ, esetlegesen közösen végrehajtandó teendõk.

A két önkormányzat gazdasági együttmûködése során valósítható meg különösen az egyes településeken a közhasznú munkavégzés keretében foglalkoztatottak személyének kiválasztása, illetõleg a közmunkaprogramokra, beruházásokra benyújtható közös pályázatok elkészítése is.

2.4. Egy szokatlan „eset”: a kisebbségi önkormányzat feloszlatásának különös oka

Az egyik kisebbségi önkormányzat négy képviselõje külföldre utazott és menedékjog iránti kérelmet terjesztett elõ. Ettõl az idõponttól kezdve a kisebbségi önkormányzat gyakorlatilag nem mûködött, a közigazgatási hivatal részérõl a testületi ülések elmaradása miatt tett törvényességi észrevételekre sem érkezett válasz.[4]

A kialakult helyzettel kapcsolatban álláspontunk a következõ volt:

A kisebbségi önkormányzatok akkor élnek rendeltetésszerûen jogaikkal, ha testületi mûködésük alkalmas arra, hogy jogszabályból adódó feladataikat ellássák. Amennyiben a mûködés — illetõleg annak hiánya — nem felel meg a törvényi követelményeknek, akkor a létrehozásának értelmét jelentõ feladatteljesítés kerül veszélybe.

A kisebbségi önkormányzat mûködésének hiánya, az Ötv.-nek megfelelõ mûködés tartós mellõzése, a mûködõképesség helyreállásának, a mûködés folytatásának kilátástalansága az Alkotmánnyal ellentétes helyzetet idéz elõ.

A közigazgatási hivatalnak, amennyiben a kisebbségi önkormányzat testületi mûködése annak törvényességi szempontú ellenõrzését sem teszi lehetõvé, intézkednie kell a jogsértõ állapot megszüntetése érdekében. Az önkormányzáshoz való jog alanyát jelentõ közösség érdekeinek védelme érdekében abban az esetben is helyre kell állítani a törvényeknek megfelelõ, alkotmányos mûködést, ha ez csak a kisebbségi önkormányzat feloszlatásával biztosítható.

Feloszlatás esetén ki kell tûzni az idõközi választást — azonban annak megtartására az általános választást megelõzõ, illetve azt követõ hat hónapon túl nincs lehetõség —, és ameddig ennek eredményeként a kisebbségi önkormányzat meg nem alakul, az adott kisebbség a települési önkormányzati választáson legtöbb szavazatot elért jelöltje

[4] A beszámolóban vázolt esetre Zámoly községben került sor, ahonnan — mint az közismert — több roma család utazott külföldre, és kért, illetõleg kapott Franciaországtól politikai menedékjogot.

kisebbségi szószólóvá válhat. A községben erre nem volt mód, ugyanis egyetlen kisebbségi jelölt sem indult a települési önkormányzati választáson.

Ha tehát a törvényességi ellenõrzést ellátó szerv úgy ítéli meg, hogy fennállnak az önkormányzat feloszlatásnak az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *l)* pontjában, valamint az Ötv. 93. § (2) bekezdésében foglalt feltételei, álláspontunk szerint kezdeményeznie kell az erre irányuló eljárást.

Bár a kialakult helyzetben megoldást jelenthet a feloszlatás, hasonló esetek a jövõben is elõfordulhatnak, ezért indokoltnak tartanánk, ha a jogszabályok e kérdést illetõen is egzakt választ nyújtanának.

A következõ választási ciklusban lép hatályba a helyi önkormányzati képviselõk jogállásának egyes kérdéseirõl szóló 2000. évi XCVI. törvény, amely elõ fogja írni, hogy az önkormányzati képviselõ megbízatása megszûnik, ha egy éven át nem vesz részt a képviselõ-testület ülésén. Ezt a szabályt — a kisebbségi képviselõkre vonatkozó eltérõ rendelkezés hiányában — a kisebbségi önkormányzatok tagjaira is alkalmazni kell majd.

Ettõl függetlenül indokolt lenne annak átgondolása is, hogy a választójogi szabályok mondják ki: a képviselõi mandátum megszûnik akkor is, ha a testület tagja nem tesz formális lemondó nyilatkozatot, de a képviselõ az ország végleges elhagyásának szándékával külföldre távozik. A „végleges szándékot" valószínûsítheti, ha a képviselõ külföldön menekült státuszért folyamodik. Természetesen akár megkapja azt, akár nem, az Alkotmány értelmében a magyar állampolgár külföldrõl bármikor hazatérhet. Nem lenne azonban indokolt, hogy a képviselõi mandátum hazatérés esetén „feléledhessen".

3. A települési önkormányzatok ellenõrzésére hivatott állami szervek közötti „munkamegosztás"

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosa kizárólag az Országgyûlésnek felelõs megbízottként a kisebbségek egyéni és kollektív jogainak érvényesülése felett õrködik. Vizsgálati jogosultsága a hatóságok (közszolgáltatók) eljárásának, intézkedésének, illetve azok elmulasztásának ellenõrzésére terjed ki.

Az intézmény jogállása azonos az Országgyûlés másik ellenõrzõ szerve, az Állami Számvevõszék (ÁSZ) státusával. Törvényi elõírás, hogy a kisebbségi és a települési önkormányzatok gazdálkodását az ÁSZ ellenõrzi, ezért e két — egymástól függetlenül mûködõ — alkotmányos szerv eljárásai között megfigyelhetõ bizonyos párhuzam. Számos olyan panasz érkezik hozzánk ugyanis, amelynek egyszerre van kisebbségjogi és pénzügyi-gazdálkodási oldala, vetülete.

Ilyen kérdés a kisebbségi oktatás után járó kiegészítõ normatív támogatás felhasználása. A jól mûködõ és feladatait ténylegesen ellátni tudó kisebbségi oktatási rendszer alapja, hogy a szükséges anyagi források rendelkezésre álljanak. A jelenlegi finanszírozási rendszerben az állam úgy kíván eleget tenni e kötelezettségének, hogy minden kisebbségi oktatásban részt vevõ tanuló után többlettámogatást (ún. fejkvótát) biztosít. A normatívák összegét, valamint az igénybevétel feltételeit az adott év költségvetési törvénye határozza meg.

Az oktatással foglalkozó fejezetben részletesen szólunk arról, hogy ez a támogatási rendszer magában hordozza a hátrányos megkülönböztetés egy sajátos formájának, az iskolai (óvodai) szegregáció kialakulásának a veszélyét, illetve e jelenség „legalizálását", törvényes színben való feltüntetését. Elöljáróban csak annyit, hogy egyes intézményfenntartó önkormányzatok a kisebbségi oktatásban részt vevõ gyermekek után jelentõs, akár több millió forint összegû normatívát vesznek igénybe, azonban semmilyen, pedagógiai eszközökkel mérhetõ többlettudást nem nyújtanak a tanulóknak.

A kisebbségi biztos és az ÁSZ elnöke a korábbi években nemcsak levélváltás formájában, hanem személyes találkozó keretében is tisztázta a nemzeti és etnikai kisebbségi oktatással kapcsolatos normatív állami hozzájárulás igénylését és felhasználását érintõ kérdéseket.

A legutóbbi megbeszélést az indokolta, hogy egyes önkormányzatok az ÁSZ és a kisebbségi biztos megállapításainak ütköztetésével, lényegében tehát az Országgyûlés két ellenõrzõ szervének egymással szembeni „kijátszásával" kísérelték meg az állami normatíva jogsértõ igénylésének leplezését.

Az alábbiakban szeretnénk bemutatni egy olyan esetet, amely reményeink szerint hasznosítható tanulsággal szolgál a kisebbségi intézményekre vonatkozó önkormányzati döntéshozók számára, illetõleg gyakorlati útmutatást is

nyújt az önkormányzatok fenntartásában álló — kisebbségi feladatokat végzõ — óvodák, iskolák stb. finanszírozásával kapcsolatos kérdésekben is.

Az egyik települési önkormányzat határozatot hozott arról, hogy szándékában áll a szülõk által esetlegesen létrehozni kívánt alapítványi magániskola mûködtetéséhez a tárgyi feltételeket — így különösen az oktatási intézmény épületét — biztosítani. A kisebbségi önkormányzat elfogadhatatlannak tartotta a magániskola tervét, és tiltakozásul éhségsztrájkot szervezett. Álláspontjuk szerint ez a döntés társadalmi viszályt fog eredményezni a településen. Az alapítványi iskolában kialakul egy elit réteg, míg a szegények és a cigányok az önkormányzati fenntartású intézményben maradnak.

Eljárásunk során megállapítottuk, hogy az iskolában kisebbségi oktatás folyik. Ezt támasztotta alá, hogy az alapító okirat az intézmény alaptevékenységeként határozta meg „a cigány kisebbséghez tartozók felzárkóztató oktatását". (Ez a cigány kisebbségi oktatás korábbi elnevezése.) A pedagógiai programban külön fejezetként szerepelt a cigány tanulók részére kidolgozott nevelési-oktatási terv. A települési önkormányzat a 2000. évben a „Nemzeti-etnikai kisebbséghez tartozó gyermekek kisebbségi program szerinti nevelése az óvodában, továbbá cigány kisebbségi és nyelvoktató kisebbségi nevelés, oktatás az iskolában" címen 276 tanuló után 7 617 500 forint támogatást igényelt és kapott az állami költségvetésbõl.

A kisebbségi biztos a községben tartott egyeztetésen szóban, majd írásbeli kezdeményezésében is felhívta a polgármester és a képviselõ-testület figyelmét arra a törvényi elõírásra, hogy a települési önkormányzat a tulajdonában lévõ oktatási intézmény tulajdoni vagy fenntartói jogát akkor engedheti át más fenntartónak, ha azoknak a tanulóknak, akiknek a szülei nem akarják az átadott intézménybe járatni gyermeküket, a szolgáltatást továbbra is megfelelõ színvonalon biztosítja. Az önkormányzati intézményben maradó tanulóknak, illetve szüleiknek a szolgáltatás igénybevétele nem jelenthet aránytalan terhet. E két feltétel eldöntéséhez — figyelemmel a cigány kisebbségi oktatás tényére — be kell szerezni a helyi kisebbségi önkormányzat egyetértését is. Ez lényegében azt jelenti, hogy a kisebbségi önkormányzat akarata ellenére nem adható át az intézmény épülete vagy annak egy része más fenntartónak, így az alapítványi iskolának sem. Miután a településen más, a magániskola elhelyezésére alkalmas önkormányzati létesítmény nincs, így a kisebbségi önkormányzatnak jogi lehetõsége van arra, hogy megvétózza az alapítványi intézmény létrejöttét.

A települési önkormányzat elzárkózott az általunk javasolt intézkedések megtételétõl, nem ismerte el, hogy a kisebbségi önkormányzatnak bármilyen együttdöntési jogosultsága lenne az általános iskolát érintõ kérdésekben. A képviselõ-testület kijelentette, hogy a községben nincs nemzeti vagy etnikai kisebbségi oktatás. Ennek ellenére azt állította, hogy a kiegészítõ normatív támogatás igénylését az ÁSZ jogszerûnek találta.

A kisebbségi biztos és az ÁSZ elnöke személyes találkozón tisztázta ezt az ellentmondást. Fény derült arra, hogy a települési önkormányzat kétféle módon járt el. A kiegészítõ állami normatíva igénylésekor és a felhasználás ellenõrzésekor elismerte, hogy folyik kisebbségi oktatás, tagadta azonban, amikor az ezzel járó kötelezettségeit kellett volna teljesítenie.

Amint ezt az elõzõ ügy is példázza, bizonyos esetekben nehéz egyértelmûen állást foglalni arról, hogy egy iskolában jogszerûen veszik-e igénybe a kisebbségi oktatás után járó támogatást. Ez a helyzet azért is tarthatatlan, mert a költségvetési támogatás jogosulatlan igénylése a legfõbb ügyész egyik állásfoglalása szerint bizonyítottság esetén a Büntetõ Törvénykönyvrõl szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 318. §-ának (1) bekezdésében írt csalás, a Btk. 276. §-ában foglalt magánokirat-hamisítás, illetve a Btk. 278. §-a szerinti hamis statisztikai adatszolgáltatás megállapítására lehet alkalmas.

A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény ezt a jogalkalmazási problémát úgy kívánta áthidalni, hogy meghatározta a kisebbségi oktatás után járó kiegészítõ hozzájárulások igénylésének alábbi, együttes feltételeit:

a nevelési-oktatási intézmény alapító okirata tartalmazza a nemzeti-etnikai kisebbségi feladatok ellátását;

a nemzeti, etnikai kisebbségek óvodai nevelését és oktatását legalább nyolc, ugyanahhoz a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozó gyermek szülõjének, gondviselõjének igénye alapján szervezzék;

amennyiben az óvoda, iskola olyan településen mûködik, ahol nincs helyi kisebbségi önkormányzat vagy kisebbségi szószóló, be kell szerezni az országos kisebbségi önkormányzat nyilatkozatát, mely szerint az oktatási intézmény nemzeti, etnikai kisebbségi feladatot lát el.

Ez a rendelkezés azonban csak látszólag egyértelmû, valójában súlyos visszaélésekre szolgáltat lehetõséget. Számos olyan településrõl van tudomásunk, ahol a cigány kisebbségi oktatást nem a szülõk igényelték gyermekük számára, hanem azt a települési önkormányzat, illetve az iskola nevelõtestülete szorgalmazta, hogy ezáltal többlettámogatáshoz jusson az intézmény. Az is elõfordult, hogy a gyermekeket a szülõk tiltakozása ellenére helyezték olyan osztályba, amelyben cigány kisebbségi oktatás folyt. Más esetekben a szülõket az iskola nem tájékoztatta, így azzal sem voltak tisztában, hogy milyen pedagógia program szerint oktatják gyermeküket.

A finanszírozási rendszer alapvetõ hiányosságának tartjuk, hogy egyes iskolák úgy költhetik el évrõl évre a többlettámogatást — 2001-ben 29 000, 2002-ben 33 000 forintot minden kisebbségi oktatásban részt vevõ tanuló után —, hogy a szülõk nem kérték ezt az oktatási formát gyermekük számára, illetve a normatíva igénylésérõl és felhasználásáról nincs is tudomásuk.

Ez a gyakorlat egyértelmûen törvénysértõ, hiszen ha a kisebbségi oktatásban való részvétel nem önkéntes, alapvetõ emberi és kisebbségi jogok sérülnek.

Az Alkotmány 67. § (2) bekezdése szerint a szülõket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák. A közoktatási törvény 13. §-a biztosítja a nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának jogát. Ebbe nemcsak a nemzeti vagy etnikai hovatartozásnak megfelelõ oktatásban való részvétel, hanem az errõl való lemondás joga is beleértendõ. A Nektv. normatív alapelve az önazonossághoz való jog. Ennek értelmében nem a nevelõtestületnek, hanem a szülõknek kell eldönteniük, hogy gyermekük valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik-e, és ezt az adott oktatási forma választásával kinyilvánítják-e. A kisebbségi oktatásban való részvétel — legalábbis az esetek többségében — közvetett módon a nemzeti, etnikai önazonosság megvallása is. Amennyiben a szülõk önkéntes döntéséről van szó, úgy elmondható, hogy általában az választja gyermekének ezt az oktatási formát, aki az adott kisebbséghez tartozik.

Álláspontunk szerint az e jogsértések elleni fellépést segítené elõ, ha a jövõben az ÁSZ ellenõrizné, hogy az intézmények beszerezték-e a gyermekük számára kisebbségi oktatást igénylõ valamennyi szülõ írásbeli nyilatkozatát.

Miután a kisebbségi oktatás választása szorosan összefügg az identitás kinyilvánításához való joggal, azért is szükségesnek tartanánk valamennyi szülõ írásbeli nyilatkozatának kikérését, mert ezt a nemzeti és etnikai kisebbségi hovatartozásra vonatkozó különleges adatok esetében a személyes adatok védelmérõl és a különleges adatok kezeléséről szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) elõírja.

A kisebbségi oktatás után járó kiegészítõ hozzájárulások igénylésének feltételeire vonatkozó normaszövegszerûen kidolgozott javaslatunkat a beszámoló függelékében az Országgyûlés elé terjesztjük, és indítványozzuk annak megtárgyalását.

4. A kisebbségi önkormányzatok névválasztási joga

Az elõzõ fejezetekben már szóltunk arról, hogy a helyi kisebbségi önkormányzatok a települési önkormányzatoktól független, azokkal mellérendelt viszonyban álló testületek. Jogsértõ tehát, amikor a települési önkormányzatok beavatkoznak a kisebbségi önkormányzatok döntési jogkörébe. A kisebbségi önkormányzati autonómia figyelmen kívül hagyását példázza az alábbi eset:

Egy kisebbségi önkormányzat úgy döntött, hogy elhagyja elnevezésbõl a „kisebbségi” jelzõt. A polgármestertõl szóbeli engedélyt kaptak arra, hogy a testület nevét tartalmazó táblát elhelyezzék a települési önkormányzattól használatba kapott irodájuk falára. A tábla azonban csak rövid ideig volt kifüggesztve, mert a polgármester — a kisebbségi önkormányzat hozzájárulása nélkül — levetette azt. A polgármester szerint ugyanis egy kisebbségi önkormányzat nem nevezheti magát „cigány önkormányzatnak”.

A kisebbségi önkormányzat törvényességi ellenõrzését a közigazgatási hivatal látja el, tehát sem a helyi önkormányzat képviselõ-testülete, sem a polgármester, sem a jegyzõ nem jogosult megítélni az elnevezés jogszerûségét. A tábla levétele ezért egyértelmûen jogsértõ volt.

Az ügynek az adott elvi jelentõséget, hogy számos olyan kisebbségi önkormányzat van, amely nem szerepelteti elnevezésében a „kisebbségi" jelzõt, illetve nem cigány, hanem roma önkormányzatként határozza meg magát. Említhetõ például a Vecsési Német Nemzetiségi Önkormányzat vagy a Józsefvárosi Roma Önkormányzat, de akár az országos önkormányzatok többsége is.

Eljárásunk azzal a megállapítással zárult, hogy a kisebbségi önkormányzat elnevezésében nem jogszabályi kötelezettség a „kisebbségi" jelzõ feltüntetése. A Nektv. egyértelmûen rendezi ezt a kérdést annak kimondásával, hogy „*a helyi kisebbségi önkormányzat saját hatáskörében határozza meg nevét*". Az önkormányzati autonómia alapvetõ eleme az önálló döntési jogkör a szervezeti és mûködési rend megállapítása, valamint a név és jelkép meghatározása kérdésében. Ez a jogosultság egyébként nemcsak a közjogi jogalanyokat, hanem jogi személyiségétõl függetlenül minden társadalmi szervezetet is megillet.

E jogértelmezéssel szembeni ellenvélemény, hogy a jogszabályok kisebbségi önkormányzatokról szólnak, ezért e szóhasználattól nem lehet eltérni. Más álláspont szerint azért kell a „kisebbségi" jelzõt alkalmazni, mert különben az elnevezés megtéveszti a kívülállókat, és azt a látszatot kelti, mintha kisebbségi települési önkormányzatról volna szó. Ez utóbbi önkormányzat akkor jön létre, ha a települési önkormányzati képviselõk több mint felét egy kisebbség jelöltjeként választották meg, és õk az átalakulásról döntenek.

Álláspontunk szerint a „kisebbség" olyan gyûjtõfogalom, mely magába foglalja a 12 nemzetiséget és a cigányságot egyaránt. Amennyiben tehát az elnevezésben szerepel valamelyik kisebbségi csoport, ez már önmagában is egyértelmûvé teszi, hogy kisebbségi önkormányzatról és nem települési önkormányzatról van szó, nem szükséges erre még külön is utalni. Nem kell tehát tartani attól, hogy a választópolgárok „összekeverik" a kisebbségi önkormányzatot a települési önkormányzattal, illetve az a téves képzet sem alakulhat ki bennük, hogy az elnevezés kisebbségi települési önkormányzatot jelöl.

Az elõzõekben ismertetett álláspont alapján a kisebbségi biztos kezdeményezte, hogy a települési önkormányzat tegye lehetõvé a helyi kisebbségi önkormányzat elnevezését feltüntetõ tábla kihelyezését. A kezdeményezést a képviselõ-testület nem fogadta el.

A közigazgatási hivatal ezt követõen az egységes jogszabály-értelmezés kialakítása érdekében a Belügyminisztériumhoz fordult. A BM az Igazságügyi Minisztériummal közös állásfoglalást adott ki, amely tartalmilag megegyezett a mi jogértelmezésünkkel. Eszerint a kisebbségi önkormányzat elnevezésére is irányadók a Polgári Törvénykönyvnek (a továbbiakban: Ptk.) a jogi személyek névviselésével kapcsolatos elõírásai. A hasonló tevékenységi körben és azonos területen mûködõ jogi személyek nevének különböznie kell egymástól. *A kisebbségi csoportra való utalás egyértelmûvé teszi, hogy két külön testületrõl van szó.* Amennyiben tehát a kisebbségi önkormányzat elhagyja a „kisebbségi" jelzõt, de szerepelteti valamelyik nemzetiség nevét, úgy ez a döntés jogilag nem kifogásolható.

A közigazgatási hivatal arról tájékoztatott, hogy a fenti jogértelmezésnek megfelelõ törvényességi észrevételt kíván megfogalmazni a kisebbségi önkormányzat névválasztási jogának érvényesülése érdekében.

5. Az összeférhetetlenség problematikája a kisebbségi önkormányzatok esetében

A tavalyi beszámolónkban is foglalkoztunk már a kisebbségi önkormányzati képviselõk összeférhetetlenségével. A kérdésre két okból is vissza kell térnünk az idén. Egyrészt az Országgyûlés a Ktv. erre vonatkozó rendelkezését, másrészt váratlan fordulatot vett egy 1998-as — és akkor lezárt — beadványunk ügye is.

2001. július 1-je elõtt a kisebbségi önkormányzati képviselõi mandátumot a jogszabály nem tartotta összeférhetetlennek a köztisztviselõi jogviszonnyal. A Ktv. elõírásaiból pedig nem következett, hogy a köztisztviselõ nem csupán helyi önkormányzati képviselõ, de helyi kisebbségi önkormányzati képviselõ sem lehet annál az önkormányzatnál, amely a munkáltató közigazgatási szerv illetékességi területén mûködik. A kisebbségi önkormányza-tok

jogszabályi kereteit rögzítõ két törvény — az Ötv. és a Nektv. — sem írta elõ, hogy a települési, illetve a kisebbségi önkormányzati képviselõi megbízatás összeférhetetlen lenne a köztisztviselõi jogviszonnyal.

Meg kell jegyeznünk, hogy — a törvény-elõkészítõ hibája miatt — az Országgyûlés a Ktv. módosítását az országos kisebbségi önkormányzatok és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosa véleményének kikérése nélkül fogadta el. Figyelmen kívül hagyták a Nektv. 38. § (1) bekezdése *a)* pontját, amely szerint az országos önkormányzat véleményt nyilvánít az általa képviselt kisebbséget e minõségében érintõ jogszabályok tervezetérõl.

5.1. Az összeférhetetlenségre vonatkozó jogszabályi rendelkezések és a kisebbségi biztos „joggyakorlata”

„Ktv. 21. § (1) Köztisztviselõ nem lehet — törvényben meghatározott egyéb megbízatásokon túl — helyi önkormányzati, kisebbségi önkormányzati képviselõ annál az önkormányzatnál, amely az õt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén mûködik.”

A helyi önkormányzati képviselõi mandátum és a köztisztviselõi jogviszony összeférhetetlenségének megállapítását a Ktv. indokolása a közigazgatási és a politikai funkciók nemkívánatos összefonódásából eredõ veszélyek megelõzésével és elhárításával magyarázza.

Véleményünk szerint a települési önkormányzati képviselõkre szabott összeférhetetlenségi szabályoknak a kisebbségi képviselõkre való átvétele indokolatlan, és túlságosan leszûkíti azt a kört, melynek tagjai e testületbe választhatók. Az ombudsman véleménye szerint azonban rendkívül méltánytalan, sõt alkotmányos jogokat is sért a Ktv. jelenleg hatályos rendelkezése.

Az Alkotmány 68. § (2) és (4) bekezdése szerint a kisebbségi közösségek önkormányzáshoz való joga olyan alapvetõ alkotmányos jog, amely még rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem korlátozható.

Az Alkotmány 70. § (4) bekezdése úgy fogalmaz, hogy „minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen a közügyek vitelében, továbbá hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelõen közhivatalt viseljen”.

Ebbõl az következik, hogy az Alkotmány elõírásába ütközik az a törvényi rendelkezés, mely egy indokolatlan összeférhetetlenségi szabály megfogalmazásával szembeállítja a kisebbségi önkormányzáshoz való jogot a közhivatal viseléséhez való joggal, és így megfosztja a kisebbségi közösségeket, illetve azok tagjait alkotmányos joguk gyakorlásától.

Az Alkotmánybíróság több döntésében[5] megállapította, hogy az összeférhetetlenség intézményének egyik alapvetõ rendeltetése a hatalom megosztásának, az államhatalmi ágak elválasztásának biztosítása. A hivatali, illetve foglalkozási összeférhetetlenség elrendelése irányulhat az eltérõ, esetleg egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenõrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesése ellen, az elfogultság és a személyi érdekeltség visszaélésszerû érvényesülésének megelõzésére.

Az Alkotmánybíróság szerint *„az említett elvek és célok szolgálatában a törvény az Alkotmány rendelkezései között szabadon állapíthatja meg az összeférhetetlenségi okok mindkét csoportjának összetevõit, az alapvetõ jogok gyakorlását azonban csak a szükséges és elkerülhetetlen mértékben korlátozhatja”.*

Álláspontunk szerint nem beszélhetünk a szükséges és elkerülhetetlen mértékû jogkorlátozásról akkor, ha a kisebbségi képviselõkre is a települési önkormányzati képviselõkre szabott összeférhetetlenségi szabályokat kell alkalmazni.

A helyi kisebbségi önkormányzat ugyanis nem rendelkezik saját hivatallal, e testület és a polgármesteri hivatal alkalmazottja nem áll jogviszonyban egymással oly módon, amint a helyi önkormányzat és az általa létrehozott polgármesteri hivatalnál dolgozó köztisztviselõ. Tehát az összeférhetetlenség elõírása esetükben indokolatlan.

[5] Lásd az 1158/B/1990., 961/B/1993. AB határozatokat.

Ezt a jogértelmezést egyébként az is alátámasztja, hogy a kisebbségi önkormányzat — ellentétben a helyi önkormányzattal — az Ötv. 102/C. §-ában foglalt rendelkezésre figyelemmel nem gyakorolhat hatósági jogkört, és nem nyújthat közüzemi szolgáltatást sem.

Mindezek alapján az ombudsman az Alkotmánybírósághoz kíván fordulni, és indítványozni fogja a kisebbségi önkormányzáshoz való jog, illetve a közhivatal viseléséhez való jog sérelme miatt a Ktv. 21. § (1) bekezdése és a Nektv. 24. és 63. §-ai alkotmányellenességének megállapítását. A kisebbségi önkormányzati képviselõi mandátum szerzésének és megtartásának ilyen korlátozása ellenkezik az Alkotmánnyal.

(Csak zárójelben jegyezzük meg: a helyi önkormányzati képviselõk jogállásának egyes kérdéseirõl szóló 2000. évi XCVI. törvény meghatározza azokat a tisztségeket, megbízásokat, amelyek összeférhetetlenek az önkormányzati képviselõi megbízással. A jogszabály a következõ évi önkormányzati választások napján lép hatályba, és minden eddiginél szigorúbb összeférhetetlenségi szabályokat állapít meg az önkormányzati képviselõkre. Álláspontunk szerint ezek az elõírások — figyelemmel a Nektv. utaló szabályaira — a kisebbségi önkormányzati képviselõkre is vonatkoznak, de ennek semmilyen ésszerû indoka nincs.)

5.2. A bírói joggyakorlat ellentmondásossága

Egy panaszos a kisebbségi jogok országgyûlési biztosához fordult és elõadta, hogy 1995-tõl egy fõvárosi kerületi önkormányzatnál dolgozott köztisztviselõként, sajtóreferensi beosztásban. 1998-ban az ugyanabban a kerületben létrejött román kisebbségi önkormányzat képviselõjévé, majd a testület elnökhelyettesévé választották. Ezt követõen a munkáltatói jogokat gyakorló aljegyzõ tájékoztatta, hogy kisebbségi önkormányzati tagsága összeférhetetlen köztisztviselõi állásával. Felhívta, hogy az összeférhetetlenséget szüntesse meg, mert ennek hiányában közszolgálati jogviszonya a törvény erejénél fogva megszûnik. A panaszos a felhívásnak nem tett eleget, ezért az aljegyzõ megállapította, hogy a közszolgálati jogviszonya összeférhetetlenség miatt megszûnt. A panaszos beadványához csatolta az ügyében készített bírósági iratokat, és a kisebbségi biztos állásfoglalását kérte jogorvoslati lehetõségeit illetõen.

Az ügyben az alábbiakat lehetett megállapítani:

A panaszos keresettel élt a köztisztviselõi jogviszonyának megszüntetését megállapító munkáltatói döntés ellen, azonban kérelmét a Fõvárosi Munkaügyi Bíróság elutasította. A bíróság álláspontja szerint a felperes köztisztviselõi jogállásával nem volt összeegyeztethetõ a kisebbségi önkormányzatban vállalt választott tisztség.

A panaszos fellebbezése nyomán a Fõvárosi Bíróság az elsõfokú bíróság ítéletét megváltoztatta és megállapította, hogy a közszolgálati jogviszonyt jogellenesen szüntették meg, ezért az önkormányzat köteles a panaszost eredeti munkakörében tovább foglalkoztatni.

A polgármesteri hivatal a másodfokú döntéssel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elõ, melynek alapján a Legfelsõbb Bíróság a Fõvárosi Bíróság határozatát hatályon kívül helyezte, és a Fõvárosi Munkaügyi Bíróság által hozott — a panaszos számára kedvezõtlen, köztisztviselõi jogviszonyának megszûnését kimondó — ítéletet hagyta helyben.

A bírói függetlenség alkotmányos elvébõl következõen — figyelemmel az Obtv. 29. §-ában foglalt hatásköri szabályra is — az ombudsmannak nincs lehetõsége arra, hogy a bíróságok határozatait minõsítse.

Figyelemmel azonban arra, hogy azonos jogi megítélésû kérdésekben — természetesen nem peres eljárásokban — huzamosabb idõ óta következetes álláspontot képviselünk, e beszámoló keretei között is kimondhatjuk, hogy a konkrét ügyben eljárt bíróságok közül a Fõvárosi Bíróság jogértelmezését tartjuk megalapozottnak.

Ennek lényege, hogy a Ktv. 2001. július 1-jén hatályba lépett módosítását megelõzõen a törvény 21. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés nem vonatkozott a kisebbségi önkormányzati képviselõkre, azaz nem minõsült összeférhetetlenségi oknak, ha a polgármesteri hivatal köztisztviselõi voltak.

A Legfelsõbb Bíróság ítélete — bár jogerõsen eldöntötte panaszosunk munkaügyi jogvitáját — megtámadható az Alkotmánybíróság elõtt.

Egy alkotmányjogi panasz megfogalmazását ügyfelünk az alábbi érvekre építheti:

Tételezzük fel, hogy a Legfelsõbb Bíróság helyesen alkalmazta a jogszabályokat, és már a Ktv. 2001. július 1-jei módosítása elõtt is fennállt — a törvény nyelvtani értelmezése szerint — az összeférhetetlenség.

Mint az elõzõ fejezetben már utaltunk rá, az Alkotmány 68. §-a szerinti, a kisebbségi közösségeket megillettõ önkormányzáshoz való jog, valamint az alaptörvény 70. §-a szerinti közhivatal viselési jog minden állampolgárt megillet.

Az alkotmányos jogok egyértelmû kollíziója alapján lehet kérni az Alkotmánybíróságtól, hogy a Ktv. szükségtelen és aránytalan jogkorlátozását megvalósító összeférhetetlenségi rendelkezését semmisítse meg.

Amennyiben azonban abból a feltevésbõl indulunk ki, hogy a Legfelsõbb Bíróság ítélete téves jogértelmezésen alapult, mert a Ktv. július 1-jén hatályba lépett módosítása elõtt nem volt összeférhetetlen a kisebbségi önkormányzati tisztség a polgármesteri hivatallal fennálló köztisztviselõi jogviszonnyal, az alábbi indokolást lehet egy alkotmányjogi panaszban kifejteni.

A Legfelsõbb Bíróság nem a Ktv. egyértelmû elõírására alapozta ítéletét, hanem a települési önkormányzati képviselõkre vonatkozó szabályt próbálta a kisebbségi képviselõkre „átültetni”.

Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam — és elsõsorban a jogalkotó — kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és a jogszabályok is világosak, egyértelmûek, mûködésüket tekintve kiszámíthatóak és elõreláthatóak legyenek.

Az adott esetben a Ktv. és a Nektv. utaló szabályai nem voltak egyértelmûek, világosan értelmezhetõek, amint azt az egymásnak ellentmondó bírósági ítéletek is bizonyítják.

A jogszabály csupán a Ktv. 2001. július 1-jén hatályba lépett módosítását követõen vált egyértelmûvé, tehát azt lehet kérni, hogy a Legfelsõbb Bíróság ítéletében hivatkozott törvényi elõírás határozatlansága és többértelmûsége miatt, az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az a panaszos ügyében nem alkalmazható.

A panaszos figyelmét felhívtuk az alkotmányjogi panasz elõterjesztésének a lehetõségére és arra, hogy beadványát milyen jogi érvekre alapozva fogalmazhatja meg.

6. Egy speciális önkormányzati feladat: a természeti katasztrófák kezelése

A 2001. évi tiszai árvíz során megrongálódott épületek újjáépítésével, helyreállításával kapcsolatban több panasz is érkezett a kisebbségi biztoshoz. Elsõsorban Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei településeken — és e településeken belül is, az ártéren vagy annak tõszomszédságában lévõ — ún. cigánytelepeken élõ emberek sorsát befolyásolta a természeti katasztrófa.

A panaszosok — egy esetben közös beadványban — elsõsorban a helyreállítási munkálatok elhúzódását kifogásolták, illetõleg azon aggodalmaiknak adtak hangot, hogy õket az új lakóhelyük kijelölése során hátrányos megkülönböztetés éri. Nem egy esetben fogalmaztak meg kifogásokat arra vonatkozóan, hogy az állam a helyreállítás érdekében vállalt kötelezettségeit csak lassan és nem kellõ rugalmassággal teljesíti: feltételezték, hogy ha az építési szolgáltatás pénzbeli ellenértékéhez jutnának, „önerõbõl” esetleg gyorsabban megoldhatnák lakhatási gondjaikat.

E panaszügyek kivizsgálása során együttmûködtünk a BM Országos Katasztrófavédelmi Fõigazgatósággal, és az alábbiakat állapítottuk meg:

Az állam az árvíz által sújtott települések helyreállítása érdekében elsõsorban természetbeni szolgáltatásokra vállalt felelõsséget. Ez konkrétan azt jelenti, hogy a károsultak igényének megfelelõen a megyei katasztrófa-védelmi igazgatóságok építési szolgáltatást nyújthatnak, gondoskodhatnak a hajléktalanná vált személyek szociális (átmeneti) elhelyezésérõl, illetõleg lakást is vásárolhatnak a számukra.

A 2001. évi tiszai árvíz során károsodott Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei települések helyreállítására és újjáépítésére hozott 1033/2001. (IV.12.) Korm. határozat 2. *g)* pontja kimondja, hogy „ha a károsult nem fogadja el az építési, újjáépítési szolgáltatást, akkor az állam a lakóépület tényleges kárát téríti meg, melyrõl a megyei közigazgatási hivatallal köt megállapodást”.

E rendelkezés alapján elvi lehetõség van ugyan arra, hogy az árvízkárosultak ne természetbeni, hanem pénzbeli kártalanításban részesüljenek, azonban ez a megoldás több szempontból aggályokat vet fel.

Az árvíz által tönkretett lakóépületek többsége, elhelyezkedése, állaga (használtsága, infrastrukturális kiépítettsége stb.) folytán csak igen csekély forgalmi értéket képviselt, tehát a kártalanításként nyerhetõ összeg nagy valószínûséggel nem tette volna lehetõvé kellõ színvonalú, többgyermekes családok végleges elhelyezésére alkalmas lakhatási lehetõség megszerzését.

Megállapítottuk azt is, hogy az építési szolgáltatás pénzbeli ellenértékét a károsultak még akkor sem követelhetik, ha vállalják, hogy a rendelkezésükre bocsátott pénzbõl maguk oldják meg építési munkálataikat. Ennek több, elsõsorban a rászorulók érdekeinek a garanciáit biztosító oka van. Az állami szervek által szervezett és koordinált építkezések elvileg gyorsabban és összehangoltabban folyhatnak, és kevésbé áll fenn a veszélye annak, hogy felelõtlen vállalkozók, esetleg kontárok visszaéljenek az építési ügyekben sokszor járatlan emberek helyzetével.

Felhívtuk ugyanakkor az ügyben érintett — zömmel cigány származású — árvízkárosultak figyelmét arra, hogy a fentebb említett kormányhatározat alapján nemcsak az építménykárok újjáépítésére, az építési szolgáltatások természetbeni igénybevételére tarthatnak igényt, hanem kérhetik az árvíz által okozott mezõgazdasági állat- és takarmánykárok természetbeni pótlását is.

Vizsgálatunk során tájékozódtunk a BM Országos Katasztrófavédelmi Fõigazgatóságnál arról is, hogy az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat elvégezte-e az árvízi terület fertõtlenítését és a panaszosok által lakott településeken a fertõzésveszélyt kiküszöbölték-e. Kérdéseinkre általában megnyugtató választ kaptunk, azonban szükségesnek tartottuk az érintettek figyelmét felhívni arra is, hogy a tavaszi árvizet követõ heves esõzések miatt a fertõzésveszély ismét kialakulhat. Rámutattunk arra, hogy az önkormányzat, illetve személy szerint a polgármester is önálló felelõsséget visel a természeti katasztrófa következményeinek mielõbbi felszámolásáért, ezért az árvízkárosultaknak célszerû a polgármesteri hivatallal napi kapcsolatban állniuk a kölcsönös információcsere érdekében.

Javasoltuk, hogy a kárigények pontosításához, bejelentéséhez is kérjék a polgármesteri hivatalok segítségét, csakúgy, mint az esetleg ismételten jelentkezõ közegészségügyi-járványügyi problémák elhárítása érdekében.

Összefoglalva a fentiekben kifejtetteket, a tiszai árvízzel kapcsolatos panaszügyek vizsgálata során nem lehetett megállapítani azt, hogy a hatóságok megsértették volna a beadványozók kisebbségi vagy egyéb alkotmányos jogait, illetõleg azt, hogy a helyreállítási munkálatok elvégzése során — nemzeti vagy etnikai hovatartozása miatt — bárkit is hátrányos megkülönböztetés ért. (Az építési munkálatok tervezetthez képest történõ elhúzódása a sajtóból ismert elõttünk, olyan információ azonban nem érkezett hozzánk, hogy ez tendenciózusan a roma lakosságot érintette volna.)

II.
Az oktatás mint a kisebbségi politika stratégiai kérdése

1. Az együttdöntési jogokkal kapcsolatos panaszok az oktatás területén

A kisebbségek kulturális, oktatási autonómiájának megteremtésében a kisebbségi önkormányzatok együttdöntési jogosítványai játsszák a fõ szerepet. Ez azt jelenti, hogy a kisebbségi önkormányzatok a kisebbségek oktatását is érintõ kérdésekben jellemzõen nem saját maguk döntenek, hanem a települési önkormányzat által hozandó döntéseket befolyásolják. Avéleményezési, illetve egyetértési jogok érvényesülésének és helyes gyakorlásának ezért kiemelkedõ szerepe van a kisebbségi oktatás területén.

Az oktatás területén melyek a kisebbségi önkormányzatok számára biztosított együttdöntési jogok legfontosabb formái?

A Nektv. 29. § (1) bekezdése rögzíti a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát a jogalkotás szintjén: a helyi közoktatás kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minõségében érintõ települési önkormányzati rendelet egyetértéshez kötött. A (2) bekezdés általánosságban szögezi le, hogy a kisebbségek képzésére is kiterjedõ önkormányzati döntésekhez be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését. Ennek a szakasznak tartalmi kifejtését már a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kotv.) részletezi: a kisebbségi oktatásban részt vevõ közoktatási intézményeket érintõ legfontosabb kérdésekben: ezek létesítéséhez, megszüntetéséhez, fenntartói jogának átadásához, költségvetésének elfogadásához és módosításához, felvételi körzetének meghatározásához, tevékenységi körének módosításához, nevének megállapításához, szervezeti és mûködési szabályzatának jóváhagyásához ki kell kérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését. AKotv. az oktatás tartalmi kérdéseibe is beleszólást biztosít a kisebbségi önkormányzatnak: egyetértéshez kötött a nevelési, illetve pedagógiai program jóváhagyása, végrehajtásának értékelése, illetve az intézményben folyó szakmai munka értékelése is.

A közoktatási intézmény vezetõje megbízásának, illetve visszavonásának kérdésében csak az úgynevezett kisebbségi oktatási intézmény esetén van egyetértési joga a kisebbségi önkormányzatoknak. Akisebbségi intézmény — a Kotv. 121. § (6) bekezdése szerint — olyan közoktatási intézmény, ahol a kisebbségi oktatásban részt vevõ gyermekek létszáma egy bizonyos arányt (25%) meghalad; az intézmény alapító okirata tartalmazza a kisebbségi nevelési-oktatási feladatot és az iskola ténylegesen ellátja azt.

Amennyiben az iskola fenntartója nem helyi önkormányzat, a kisebbségi önkormányzatoknak csupán véleményezési joguk van a kisebbség nyelvén, illetve a kisebbség nyelvén és magyarul nevelõ és oktató intézmények megszüntetésével, átszervezésével, feladatának megváltoztatásával, nevének megállapításával, költségvetésének meghatározásával és módosításával, vezetõinek megbízásával és megbízásának visszavonásával összefüggõ döntés elõtt.

2001-ben — csakúgy, mint a kisebbségi jogok országgyûlési biztosának korábbi gyakorlatában — számos, az egyetértési és véleményezési joggal kapcsolatban felmerült panasszal találkoztunk.

Az egyik település kisebbségi önkormányzata azzal kereste meg az ombudsmant, hogy bár a települési önkormányzat írásban beszerezte a kisebbségi önkormányzat véleményét a kinevezendõ igazgató személyével kapcsolatban, azt nem ismertették a képviselõ-testülettel a határozathozatal elõtt. Ezt az ülésrõl készült videófelvétel is bizonyította.

Az ombudsman állásfoglalásában kifejtette: bár a véleményezési jog lényegénél fogva gyengébb jogosítványt biztosít az egyetértési jognál — a vélemény tartalma ugyanis nem köti a települési önkormányzatot —, jelentõsége éppen abban áll, hogy a döntéshozatali folyamatot befolyásolva mérlegelésre késztetheti a döntéshozót, és így kihathat a döntésre. Elengedhetetlen tehát, hogy a vélemény tartalmát ténylegesen megismerje a képviselõ-testület. Ezért a kisebbségi biztos azzal a kezdeményezéssel fordult a települési önkormányzathoz, hogy a jövõben biztosítsa a kisebbségi önkormányzat véleményezési jogának tényleges érvényesülését.

Az egyetértési jog biztosításával és gyakorlásával kapcsolatban a 2001. évben a leggyakoribb panasz az volt, hogy a települési önkormányzat egyetértéshez kötött kérdésben nem kérte ki a kisebbségi önkormányzat egyetértését, vagy nem vette figyelembe annak tartalmát.

Ezekben az esetekben az ombudsman arról tájékoztatta a települési önkormányzatokat, hogy az egyetértési jog figyelmen kívül hagyásával elfogadott határozat törvénysértõ. Az egyetértés tartalmában köti a döntéseket, azaz vétójogot jelent. Ilyenkor az ombudsmani kezdeményezés a kérdés újratárgyalását és az egyetértés megszerzését javasolta. Azokban az esetekben, amelyekben a kezdeményezés nem vezetett eredményre, a biztos azzal az ajánlással élt a közigazgatási hivatalok felé, hogy törvényességi észrevételben hívják fel a képviselõ-testületet határozatának visszavonására.[6]

Több kisebbségi intézmény igazgatóváltásával kapcsolatban érkezett hozzánk panasz. Visszatérõ jelenség volt, hogy miután az önkormányzat nem tudott megegyezni a kisebbségi önkormányzattal az igazgató személyében, egyéves megbízás keretében olyan közalkalmazottat nevezett ki, akinek személyéhez már nem kérte ki a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

A közoktatási intézmények vezetõi megbízásának részletszabályait a 138/1992. (X. 8.) Korm. rendelet tartalmazza. Ennek alapján egy háromfordulós eljárás biztosítja azt, hogy a közoktatási intézmény élére mindenképpen kerüljön vezetõ. Fõszabály szerint — kisebbségi intézmény esetén — a képviselõ-testület döntéséhez a kisebbségi önkormányzat egyetértése nélkülözhetetlen. Amennyiben az elsõ forduló pályáztatása eredménytelen marad, legfeljebb egy évre, nyilvános pályázat nélkül vezetõi beosztás ellátására szóló megbízás adható a közoktatási intézmény egyik közalkalmazottjának. Ilyen megbízás hiányában a közoktatási intézmény vezetésével kapcsolatos feladatokat a közoktatási intézmény szervezeti és mûködési szabályzatában meghatározott helyettesítés rendjében foglaltak szerint kell ellátni.

Ezekben az esetekben az ombudsman arról tájékoztatta a képviselõ-testületet, hogy a második forduló esetén szintén ki kell kérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését. A jogszabály minden más értelmezése az egyetértési jog automatikus megkerülését tenné lehetõvé.

A kormányrendelet ezen eljárás eredménytelensége esetére már a felek szándékaitól független, az oktatási intézmény szervezeti és mûködési szabályzatában meghatározott helyettesítési rend követését írja elõ az iskola mûködésének biztosítása érdekében. Tehát a megegyezés, a mindkét fél érdekét valamilyen formában figyelembe vevõ kompromisszum hiánya a felek szándékait figyelmen kívül hagyó eredményhez vezet.

Visszatérõ probléma, hogy a települési önkormányzatok csak formálisan szerzik be a kisebbségi önkormányzat egyetértését. Több esetben is kiderült, hogy az önkormányzat csak az egyetértéshez kötött döntés meghozatala után kérte ki a kisebbségi önkormányzat egyetértését.

Az ombudsman ezekben az esetekben felhívta az önkormányzatot az egyetértési jog jogszerû gyakorlatának biztosítására: a települési önkormányzatnak gondoskodnia kell arról, hogy a kisebbségi önkormányzat idõben megkapja az egyetértés-köteles javaslatot. Az egyetértés gyakorlására 30 napot biztosít a Nektv. Ezalatt a kisebbségi önkormányzatnak határozatot kell hoznia a kérdésben, amelyet még a testületi ülés elõtt el kell juttatni a képviselõk részére.

Több esetben is kiderült, hogy a települési önkormányzat helytelenül értelmezi (összekeveri) a kisebbségi önkormányzatot megilletõ egyetértési jogot, a kisebbségi önkormányzat elnökének a testületi üléseken való részvételi (tanácskozási) jogával.

Az ombudsman ilyen esetekben következetesen hangsúlyozza, hogy egy adott kérdésben a kisebbségi önkormányzat testületének kell döntést hoznia, tehát nem helyettesítheti a kisebbségi önkormányzat határozatát a kisebbségi önkormányzat elnökének jelenléte a testületi ülésen az egyetértéshez kötött téma tárgyalásakor, illetve az õ személyes véleménye nem pótolja a kisebbségi önkormányzat testületének határozatát.

A panaszok tanúsága alapján ismétlõdõen nehézséget jelent az, hogy a tételes jog az egyetértési jog tényleges gyakorlásának részletszabályait nem tartalmazza, nincs például kidolgozott egyeztetési eljárás a felek egyet nem értése esetére.

---

[6] Sajnos nem egy esetben fordul elõ, hogy az önkormányzati képviselõ-testületek „masszívan" ragaszkodnak az egyetértési vagy véleményezési jog figyelmen kívül hagyásával meghozott határozataik fenntartásához, annak ellenére, hogy elismerik a törvénysértés kétségtelen tényét. Ezekben az esetekben azonban látnunk kell, hogy sem a Nektv., sem az Ötv. nem tartalmaz semmiféle szankciót (semmisségi jogkövetkezményt) a jogszabálysértõen meghozott önkormányzati határozatokra vonatkozóan.

A közoktatási törvény a nevelési-oktatási intézményben egyetértési joggal rendelkezõk egyet nem értése esetére egyeztetõ eljárást ír elõ. Ha az egyetértési jog gyakorlása során az érdekeltek közötti vitás kérdés egymás közötti egyeztetéssel nem oldható meg, a nevelési–oktatási intézményben 9 tagból álló bizottságot kell létrehozni. Ebben az esetben ez a bizottság — egyszerû szótöbbséggel — hoz döntést a felek helyett. A bizottságban szerepet kapnak az érdekeltek képviselõi: az egyetértésre jogosult és a nevelõ testület 3-3 tagja, valamint a fenntartó által felkért, az országos szaknévsorban szereplõ 3 szakértõ. Ez az — egyetértési jog gyakorlása során felmerült vitás kérdésekben alkalmazott — egyeztetési eljárás azonban csak a nevelési, oktatási intézményben egyetértési joggal rendelkezõ felekre (azaz iskolaszék, diák önkormányzat) vonatkozik.

Egyeztetési eljárás hiányában az ombudsman a következõ, a problémák tisztázásának kereteit megteremtõ lehetõségeket szokta a tárgyaló felek részére javasolni: hozzanak létre egyeztetõ bizottságot az álláspontok megismerésére. Mindkét fél számára elfogadható kompromisszum megszületését segítheti a közös testületi ülés összehívása is, illetve, ha személyes egyeztetést folytat a polgármester és a kisebbségi önkormányzat elnöke.

Az álláspontok, érvek megismerésére és a megegyezés létrehozására megfelelõ intézmény a kisebbségi bizottság alakítása is.

Az Ötv. 22. § (2) bekezdése elõírja, hogy ha a képviselõ-testület kisebbségi jelöltként mandátumot nyert tagjai (tehát legalább két képviselõ) kezdeményezik, kisebbségek ügyeivel foglalkozó bizottságot kell létrehozni. Azonban a kisebbségi önkormányzat ilyen képviselõk hiányában is a Nektv. 26. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján élhet javaslattételi jogával, és kérheti egy ilyen bizottság létrehozását. Bár az utóbbi esetben a bizottság létrehozása nem kötelezõ, az önkormányzatnak is törekednie kell arra, hogy bizottsági rendszere a helyi sajátosságokhoz, igényekhez igazodjon.

Az egyeztetési eljárás kereteinek megteremtését szorgalmazó ombudsmani javaslat csak eseti megoldást jelent. A jogbiztonság azonban megköveteli, hogy a jogalkotó törvényi szinten szabályozza az egyeztetési eljárást, és megegyezés hiányában a döntés megszületésének módját.

A kisebbségi törvény módosítására benyújtott törvényjavaslat megpróbál orvoslást nyújtani az egyetértési jog gyakorlásával gyakran elõálló „patthelyzetek” kezelésére. A tervezet egyet nem értés esetén 15 napos határidõt biztosít a feleknek az egyeztetésre. Amennyiben az egyeztetés nem vezet eredményre, bármelyik fél öt napon belül bírósághoz fordulhat abban a kérdésben, hogy jogszerû volt-e az egyetértés megtagadása.

A tervezet olyan javaslatot tartalmaz, amely kétségtelenül lezárja a megegyezésre képtelen felek vitáját. Hiányossága azonban, hogy nem hoz létre olyan fórumot (mint például a Kotv. a közoktatási intézményen belüli viták esetén), amelynek döntéseit az érdekeltek maguk hozzák. A bírósági úttal szembeni érv lehet ugyanis, hogy a határozat csak a jogszerûség kérdésére terjedhet ki. A hozzánk érkezett panaszok azt valószínûsítik, hogy számos ügy nem dönthetõ el pusztán jogi érvek alapján. A legideálisabb megoldás természetesen mindig az, ha a felek között konszenzus jön létre, ezért problémákat vethet fel, ha egy az érdekeltektõl független testület mondja ki a végsõ szót.

2. A cigány gyermekeket érintõ oktatási diszkrimináció

A hivatalunkhoz 2001. évben érkezett panaszok, valamint a kisebbségi oktatás területén lezajlott változásokkal kapcsolatban megküldött szakértõi vélemények, értékelések azt bizonyítják, hogy a cigány gyermekek oktatási hátrányai és az ezzel összefüggõ diszkriminációs esetek száma nem csökkent az elmúlt idõszakban. Ezek negatív hatással vannak a cigány gyermekek tanulási eredményeire, sõt akár teljes iskolai kudarchoz is vezethetnek.

2.1. Diszkriminációs formák

A cigány gyermekek oktatása során jelentkezõ gyakoribb diszkriminációs jelenségek — az ismertté vált kutatási eredmények és az általunk vizsgált ügyek tapasztalatai alapján — a következõk:

2.1.1. A cigány gyermekek elkülönített oktatása az iskolák között kialakuló szelekció eredményeként

a) A települési szegregáció következtében létrejött megkülönböztetés

A 1990-es években a spontán migrációs folyamatok, valamint a nem cigány lakosság elõítéletességének eredményeképpen növekedett a cigányok lakóhelyi elkülönülése. A sorvadó aprófalvas településeken, valamint a leromló nagyvárosi negyedekben folyamatosan növekszik a cigány lakosság aránya. A lakosság összetétele megváltozásának eredményeként a fiatalabb, nem cigány családok gyakran elköltöznek a településrõl, amely a lakosság korösszetételének megváltozásához vezet. Növekszik az iskoláskorú cigány lakosság létszáma, ezért egyre több cigány gyermek jár helyi iskolákba.

b) A nem cigány gyermekek másik iskolába íratása miatti szegregáció

Ez is összefügg a lakóhelyi szegregációval, és általában nehezen különíthetõ el az *a)* pontban részletezett folyamattól, azt erõsíti. A problémával, annak összetettsége miatt célszerû külön is foglalkoznunk. Míg az elõzõ esetben a nem cigány lakosság elköltözése vezetett a cigány gyermekek számának jelentõs emelkedéséhez, itt nem magyarázható az iskolai arányok megváltozása csak ezzel az okkal.

Sajnos egyes térségekben egyre inkább megfigyelhetõ az a gyakorlat, hogy amikor a migrációs folyamat miatt emelkedik az iskolákban a cigány tanulók száma, akkor a nem cigány családok igyekeznek más iskolákba íratni gyermekeiket.

Megállapítható, hogy a cigány tanulók aránya ezekben az iskolákban lényegesen nagyobb mértékben növekszik, mint ahogy az a lakónépesség összetételének változásából következne. A családok tehát még nem költöznek el a településrõl, csak a gyermeküket járatják másik iskolába.

A települési önkormányzatok és az iskolák sok esetben tevékenyen is részt vesznek az ilyen helyzetek kialakításában, engedve a helyi nem cigány lakosság nyomásának. Így jönnek létre a cigány lakosság szegregált lakókörnyezetéhez közeli „cigány iskolák”, általában romló infrastrukturális és személyi feltételekkel. A településen mûködõ többi iskola kényesen ügyel arra, különbözõ okokra hivatkozva, hogy hozzájuk kevés roma gyermek járjon.

2.1.2. A cigány gyermekek elkülönítése az iskolán belüli szelekció alapján

Az iskolán belüli szelekció többféle oktatási szegregációs forma kialakulásához vezethet. A lényege, hogy a cigány gyermekek részére különbözõ „szakmai indokok” alapján elkülönített osztályokat, csoportokat szerveznek.

Ilyenek például a felzárkóztató jellegû, vagy más speciális tanterv alapján szervezett osztályok, csoportok. Általában alacsonyabb követelményszint, rosszabb minõségû pedagógiai munka, a differenciált és fejlesztõ pedagógiai ismeretek hiánya jellemzi az így szervezett osztályokat, csoportokat. Ezért az ilyen formában kialakított osztályoknak, csoportoknak sok esetben épp az alapfunkciójuk hatékonysága válik kérdésessé.

Szelekciót eredményezhet az is, ha a „jobb képességû” gyermekek számára szervezett tagozatos osztályokba csak a nem cigány gyermekek, míg az ún. „normál” osztályokba elsõdlegesen a cigány gyermekek járnak. Elkülönítést, diszkriminációt okoz az is, amikor az iskola a cigány gyermekekkel szemben — az állítólagos gyengébb képességeik miatt — eleve csökkentett követelményeket támaszt.

Hátrányos megkülönböztetéshez vezethet a cigány kisebbségi oktatási program alapján szervezett, erre hivatkozva elkülönített osztályok, csoportok mûködtetése is. Számos esetben jeleztük a probléma súlyosságát. A múlt évi beszámolónkban, valamint a felsõoktatási vizsgálatunk egyik alfejezetében a mielõbbi változtatás érdekében részletesen elemeztük a cigány kisebbségi oktatási program szakmai megvalósításának és jogi szabályozásának hiányosságait.

A cigány kisebbségi oktatási programot korábban cigány felzárkóztató oktatási formának nevezték, amely azt sugallta, mintha a kisebbségi lét és a felzárkóztatás szükségessége között lényegi összefüggés lenne.

Az Oktatási Minisztérium 13/1999. (III. 8.) OM rendeletében a szabályozás változatlanul hagyása mellett új elnevezést adott a jelzett oktatási formának.

A Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet szerint a cigány kisebbségi oktatási programnak két elemet kell tartalmaznia: egyrészt a kisebbségi önismeret fejlesztését, a kulturális nevelést, másrészt — a nemzetiségi oktatástól eltérõen — az esetleges hátrányok csökkentését célzó szocializációs, kommunikációs, valamint tantárgyi fejlesztést, tehetséggondozást.

Elnevezésének megváltoztatása ellenére a cigány kisebbségi oktatásban a nemzetiségi és a felzárkóztató szempontok továbbra is „keverednek". A szabályozás ilyen formában ismét azt a téves képzetet kelti, hogy a roma gyermekek összességükben felzárkóztatásra szorulnak, tehát elmaradottabbak a többi gyermeknél. Ez egyrészt elõsegítheti a cigány kisebbség szegregált oktatását, legitimálhatja az egyébként nem nemzetiségi jellegû, elkülönült, alacsony színvonalú oktatási formák létjogosultságát, erõsítheti a roma gyermekekkel szembeni elõítéletes szemléletmódot. Másrészt akadályozhatja a cigány nemzetiségi oktatás tényleges igényeken alapuló intézményrendszerének a kialakítását.

Az ellentmondásos tartalmi szabályozás mellett jelentõs problémát eredményez a cigány kisebbségi oktatási program szakszerûtlen megvalósítása, melynek következtében a roma gyermekek szegregált oktatása jelenleg jogilag megerõsítve, központi költségvetési forrásból támogatva történik.

A finanszírozás jelenlegi rendszere arra ösztönzi a települési önkormányzatokat, hogy a roma tanulók esetében a hátrányos helyzetû tanulók felkészítését segítõ foglalkozásokra fordítható alacsonyabb összegû kiegészítõ hozzájárulás helyett — amely általános jellegû és kisebbségi hovatartozás nélkül minden hátrányos helyzetû gyermek esetében igénybe vehetõ — lehetõség szerint a magasabb összegû cigány kisebbségi oktatási kiegészítõ hozzájárulást kérjék. Ezt azonban az önkormányzatok gyakran — az iskolák szakmai egyetértésével — csak azért igénylik, hogy több forráshoz jussanak és elsõdlegesen csak a cigány kisebbségi oktatási program felzárkóztató elemeit valósítják meg belõle, amely alkalmas a cigány tanulók látszólag legális elkülönítésére.

A cigány kisebbségi oktatási programhoz hasonló összegû, általános jellegû kiegészítõ hozzájárulás fejlesztõ és felzárkóztató oktatás címén csak akkor igényelhetõ, ha a gyermeket a nevelési tanácsadó súlyos beilleszkedési, tanulási, magatartási zavar miatt terápiás gondozásba vette. Sajnos arra is van példa, hogy a magasabb bevétel érdekében a cigány kisebbséghez tartozó gyermekek többségét ilyennek minõsítették, amely a már korábban kifejtettek szerint, elkülönített cigány osztályok, csoportok kialakulásához vezet.

2.1.3. A cigány gyermekek speciális (kisegítõ) iskolai oktatása

1998-ban átfogó vizsgálat keretében részletesen áttekintettük a cigány gyermekek speciális iskolai oktatásának problémáit. Megállapítottuk, hogy a gyermekek eltérõ tantervû iskolákba vagy gyógypedagógiai intézményekbe történõ átirányításával végzõdõ eljárási folyamat alkalmas arra, hogy a cigány gyermekeket hátrányosan megkülönböztessék. A cigány tanulók magas arányú speciális iskolai oktatása negatívan érintheti további esélyeiket, pályaválasztásukat és munkaerõ-piaci helyzetüket. Ezekbõl az osztályokból csak ritka esetben lehet átkerülni a „normál" általános iskolai osztályokba, és még kevesebb esély van a középfokú továbbtanulásra. Az oktatási szegregációs kutatások szerint a speciális (kisegítõ) osztályok száma a cigány gyermekek egyre teljesebb körû beiskolázásával párhuzamosan a 60-as évek elejétõl a 80-as évek végéig folyamatosan növekedett. Ez attól kezdve valamelyest csökkent, amely összefüggheet az ország demokratizálódási folyamatával, továbbá azzal, hogy részben vizsgálatunk eredményeként is, egyre kiemeltebben foglalkozik a témával az oktatási igazgatás.

2.1.4. A cigány gyermekek magántanulóvá nyilvánítása

Új jelenség — és általában a cigány gyermekek családja sem tekinti hátrányos megkülönböztetésnek —, amikor a problémás gyermeket magántanulóvá nyilvánítják, és felmentik a rendszeres iskolába járás alól.

A hatályos jogszabályok szerint két esetben kerülhet sor magántanulóvá válásra. Az egyik lehetõség a Kotv. 7. § (1) bekezdésébõl következik, mely kimondja, hogy a tankötelezettség — a szülõ választása alapján — iskolába járással vagy magántanulóként teljesíthetõ. A szülõ választása alapján általában a kiemelkedõ képességû gyermekek válnak magántanulóvá.

A magántanulóvá nyilvánítás másik esetére rendszerint akkor kerül sor, ha a testi, érzékszervi, értelmi, beszéd-, illetve más fogyatékos vagy beilleszkedési, magatartási, tanulási zavarral küzdõ tanulóról van szó, aki az illetékes szakértõi és rehabilitációs bizottság, illetve a nevelési tanácsadó szakértõi véleménye alapján — pedagógiai, illetve célszerûségi okokból — folytatja magántanulóként tanulmányait.[7]

A már említett oktatási szegregációval foglalkozó kutatás szerint a felmentés indokai a nem cigány gyermekek esetében legnagyobbrészt egészségügyi okokkal függött össze, míg a cigány gyermekeknél magatartási problémára, túlkorosságra, terhességre, házasságkötésre hivatkoztak. Az iskolába járás alól való felmentés mögött sok esetben a problémás gyermekektõl való megszabadulás szándéka áll, s így a magántanulóság a kirekesztés egyik eszközévé válhat. Azoknak a gyermekeknek, akiket ilyen okok miatt nyilvánítanak magántanulóvá, általában kevés lehetõségük lesz továbbtanulásra, megfelelõ munkaerõ-piaci pozíció megszerzésére.

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy a cigány gyermekeket oktatásuk során a hátrányos megkülönböztetés számos formája sújtja, a nyílt, intézményesült, szegregációt eredményezõ diszkrimináció éppúgy, mint a közvetett, rejtett hátrányos megkülönböztetés.

2.2. Oktatási diszkriminációt sérelmezõ panaszok

A következõkben néhány konkrét, hivatalunkhoz érkezett beadványon keresztül mutatjuk be a cigány gyermekek oktatásával összefüggõ diszkriminációs jelenségeket, valamint az azok megszüntetését és megelõzését elõsegítõ javaslatainkat, kezdeményezéseinket.

Az elsõként kiválasztott ügy jól szemlélteti a cigány gyermekekkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés általános iskolákban elõforduló gyakoribb formáit. Az eset tipikus jellege miatt a beadvány hátterét, az ügyben tett megállapításainkat, kezdeményezéseinket részletesen ismertetjük. Olyan problémáról van szó, amely ma is jelen van az iskolák oktatási gyakorlatában.

A panaszos, az Országos Cigány Önkormányzat megyei koordinátora beadványában azt sérelmezte, hogy az egyik település általános iskolájában az elsõs és ötödikes cigány gyerekeket külön osztályban, elkülönítve oktatják.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy az iskolában a kisebbségi oktatás a szülõk kérése nélkül valósult meg, holott a kisebbségi intézmény léte közvetetten, míg annak jelentõs tartalmát adó kisebbségi oktatás közvetlenül az érintettek kifejezett részvételi akaratán nyugszik.

Az Alkotmány 67. § (2) bekezdése szerint a szülõket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák. A Kotv. 13. § (1) bekezdése kiemeli a nevelési, illetve a nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának jogát; többek között a szülõ saját nemzeti vagy etnikai hovatartozásának szempontjából.

A Nektv. 7. § (1) bekezdése szerint valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók intézményválasztási lehetõségét a Nektv. 48. § (1) bekezdése külön védelemben is részesíti, kimondva azt, hogy a kisebbségi oktatási intézményt az érintett kisebbséghez nem tartozók csak akkor vehetik igénybe, ha az intézmény betöltetlen férõhellyel az adott kisebbség igényeinek kielégítése után is rendelkezik. A törvényhozó tehát a kisebbségi nevelési, illetve nevelési-oktatási intézmény választása és az identitásvállalás között szoros kapcsolatot feltételez.

A kisebbségi oktatásban való részvétel mindig közvetlenül szülõi akaratnyilvánításon alapul. A kisebbségi oktatás megvalósulásának esélyét azzal kívánja biztosítani a Nektv. 43. § (4) bekezdése, illetve a Kotv. az osztályok, cso-

[7] Lásd a Kotv. 120. § (1) bekezdésében foglaltakat, továbbá a nevelési és oktatási intézmények mûködéséröl szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 23. § (2) bekezdését.

portok szervezése címû részének 2. pontja, hogy az egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülõjének vagy törvényes képviselõjének kérése esetén kisebbségi osztály vagy tanulócsoport indítása, illetve mûködtetése már kötelezõ.

Ugyanakkor a szülõk ez irányú (írásos) kérelme elengedhetetlen, mivel itt a nevelési forma megválasztása egyúttal identitásvállalás és kinyilvánítás is. Az Avtv. 2. § (2) bekezdése szerint a nemzetiségi és etnikai hovatartozás különleges adat, amely csak akkor kezelhetõ, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul.

A szülõi kérések nélkül folytatott kisebbségi oktatás fenntartása tehát jogellenes.

Az elsõs osztályok elkülönítésére az igazgatónak a Kotv. 66. § (5) bekezdésében biztosított osztályba sorolási jogköre nyújtott lehetõséget, míg az ötödik osztályokban egy kvázi felvételi teszt, amelynek alkalmazása szintén jogszabályba ütközik.

Az elsõ évfolyam osztályba sorolásának objektív szempontja nem volt, nem is lehetett. Az így hozott igazgatói döntések eredményébõl az a következtetés vonható le, hogy a besorolás alapja az etnikai származás volt.

Az ötödik évfolyam besorolása is hasonlóképp valósult meg, bár ezt igyekeztek egy pontozási rendszerrel elfedni. Ennek két eleme volt: egyrészt egy tesztet tölttettek ki a gyerekekkel, másrészt figyelembe vették a negyedik osztályban megszerzett félévi és év végi érdemjegyeket is.

Az ilyen eseteket a jogirodalom a közvetett diszkrimináció fogalomkörébe sorolja, eszerint: közvetett diszkriminációt jelent minden olyan, mindenkivel szemben azonos követelményt támasztó, vagy mindenkinek ugyanolyan jogot biztosító rendelkezés vagy gyakorlat, amely egy meghatározott csoportra nézve aránytalanul kedvezõtlen, kivéve, ha ez megfelelõ és szükséges, továbbá ha objektív tényezõkkel igazolható.

Szûkebb területen, a közoktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetést tiltja bármilyen okból, így a nemzeti és etnikai hovatartozás alapján is a Kotv. 4. § (7) bekezdése. Nem értékeli külön a megkülönböztetési szándékot, csupán a hátrányos eredményt. Ugyanezt fejti ki az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemrõl szóló UNESCO-egyezmény[8] 1. Cikkének 1. *b)* pontja, amikor minden olyan korlátozást tilalmaz, amelynek célja, vagy eredménye valamely személynek vagy csoportnak alacsonyabb színvonalú oktatásra szorítása.

Nem helytálló az elkülönített cigány osztályok létrehozásának és fenntartásának pedagógiai okokkal történõ magyarázata sem. Az elsõs osztály esetében a hátrányos megkülönböztetés nem a pedagógiai programok eltérõ voltában, hanem a társadalmi együttélésre, a tolerancia korai fejlesztésére, a másság tiszteletére nevelés lehetõségének csökkenésében mutatható ki. Az ötödik osztály tekintetében, ezen túl, az oktatás alacsonyabb színvonala is bizonyítható, nemcsak az osztály elnevezése („lassúbb haladású"), de a pedagógiai program alapján is.

A vizsgálat során arra a megállapításra jutottunk, hogy az elsõs és az ötödikes osztályok elkülönítésének a tényleges célja az volt, hogy ezzel az intézkedéssel megakadályozzák további nem cigány tanulók „elvitelét" az iskolából.

Az osztályba sorolásról hozott döntések tehát szintén jogellenesek voltak.

A megállapított alkotmányos visszásságok miatt megkerestük a képviselõ-testületet, miszerint az igazgató feletti munkáltatói, illetve a törvényességi ellenõrzési jogköre alapján hívja fel, szükség szerint utasítsa az igazgatót arra, hogy

szerezze be a kisebbségi oktatáshoz szükséges írásbeli szülõi kéréseket; tájékoztassa õket ennek tartalmáról;

módosítsa a kiegészítõ hozzájárulás igénylését a tényleges tanulói létszámnak megfelelõen;

szüntesse meg a jogsértõ osztályszervezési gyakorlatot az elsõ osztályok tekintetében;

dolgozza át a pedagógiai programot, megszüntetve ezáltal a cigány gyermekek kétségkívül hátrányos megkülönböztetését eredményezõ, képességek szerinti osztálybontását a felsõ tagozaton.

Javasoltuk a képviselõ-testületnek továbbá, hogy

szervezzen az iskola pedagógusainak olyan továbbképzéseket, melyek kifejezetten a hátrányos helyzetû tanulók nevelésének-oktatásának javítását segítik elõ;

kérjen fel szakértõt az iskola pedagógiai programjának végrehajtása, illetve a szakmai munka eredményességének értékelése, valamint egy új, hatékonyabb pedagógiai-módszertani rendszer megalapozása érdekében;

---

[8] Kihirdette: az 1964. évi 11. törvényerejû rendelet.

biztosítsa a cigány kisebbségi önkormányzat részére a Kotv. 102. § (10) bekezdése alapján megilletõ egyetértési jogokat.

A képviselõ-testület állásfoglalása 2002. március 28-án érkezett meg, és örömmel számolhatunk be arról, hogy — bár az önkormányzat direkt módon nem ismerte el a diszkrimináció tényét, de — valamennyi ajánlásunkat és kezdeményezésünket elfogadta.

A médiából értesültünk arról, hogy az egyik általános iskolában az oktatás tárgyi feltételeinek biztosításában (étkezés, illemhely használat stb.), valamint az oktatás-szervezési gyakorlatban diszkrimináció éri a roma gyermekeket. A riport alapján hivatalból indítottunk vizsgálatot.

A vizsgálat megállapította, hogy a cigány gyermekek külön asztaloknál, eltérõ minõségû étkészletekkel étkeztek. Ennek tényét elismerte az igazgató is, és kezdeményezésünkre az iskola megváltoztatta e gyakorlatot.

A vizsgálat feltárta azt is, hogy az iskola — nevelési–tanácsadói jelentésekkel alátámasztva — minden cigány gyermeket beilleszkedési, magatartási, tanulási zavarral küzdõnek minõsített és tizenöt fõs csoportokba osztotta õket. Az ilyen formában szervezett felzárkóztató oktatás után igénybe vették a kiegészítõ normatívát, a tizenöt fõs csoportokat pedig az iskola szükségtermeiben helyezték el.

Megállapítottuk, hogy az a szemlélet, amely a cigány gyermekeket mint egységes csoportot beilleszkedési, magatartási, tanulási zavarral küzdõnek minõsíti, közvetett diszkriminációt valósít meg.

A csoportképzés etnikai vonatkozásán túl azt is kifogásoltuk, hogy a gyermekek nem részesültek a kis létszámú oktatás lehetséges elõnyeibõl sem: a szükségtermek nyújtotta körülmények — különösen a beszéd áthallása — olyan tényezõk, amelyek gyakorlatilag megszüntették a kiscsoportos tanítás által kitûzött célt.

A vizsgálat során kiderült, hogy a cigány kisebbségi oktatásnak sem a megszervezése, sem pedig a tartalma nem felelt meg a jogszabályoknak. Az iskola a beiratkozás során egy olyan elõre legépelt szöveget íratott alá a szülõkkel, mely konkrétan nem tartalmazta, hogy mit kér az aláírója, a szöveg csupán a cigány kisebbségi oktatást szabályozó törvényi helyre utalt, annak megnevezése nélkül. Megállapítottuk, hogy ez a gyakorlat egyszerre sérti a szülõk oktatásválasztási, illetve szabad identitásvállalási jogát.

A vizsgálat rávilágított arra is, hogy az iskola helyi tanterve és órarendje a nemzeti és etnikai kisebbségi oktatásról szóló irányelvben elõírtak töredékét valósította meg csupán.

A költségvetési törvény mindkét speciális oktatási fajtának — cigány kisebbségi oktatás, kis létszámú oktatás — a megvalósítását külön normatívával támogatja, melyet az iskola igénybe is vett. Ezen oktatási formák jogszerûtlen megszervezése következtében azonban éppen azok a roma gyermekek kerültek rosszabb helyzetbe, akik miatt az iskola kiegészítõ normatívához jutott: a nem roma gyermekektõl elválasztva, szükségtermekben tanultak.

Azzal az ajánlással fordultunk az oktatási miniszterhez, hogy a Kotv. 93. § (2) bekezdése alapján kérje fel az önkormányzatot, végeztessen a cigány kisebbségi oktatás tartalmára és megszervezésére vonatkozó szakmai ellenõrzést az általános iskolában.

Az oktatási miniszter elfogadta ajánlásunkat. A tárcától kapott tájékoztatás szerint ez a vizsgálat egyelõre nem zárult le.

Kezdeményezéssel fordultunk az iskola igazgatójához is, hogy szülõi értekezletek, nyílt napok keretében tájékoztassa a szülõket a cigány kisebbségi oktatás céljáról, tartalmáról, feltételeirõl. Amennyiben ennek alapján a szülõk igényt tartanak az ilyen típusú oktatásra, akkor a szakmai ellenõrzés szakértõi megállapításait alapul véve, jogszerûen szervezze meg a cigány kisebbségi oktatást. Az igazgató elfogadta kezdeményezésünket.

Az ombudsmani megállapítások alapján az oktatási miniszter kezdeményezte, hogy az Állami Számvevõszék vizsgálja meg a cigány kisebbségi oktatás ellátásához igényelt kiegészítõ normatíva jogosultságát. Az ÁSZ vizsgálata eredményeként kimondta, hogy az iskola törvénysértõen vette fel és költötte el a kiegészítõ normatívát.

Az oktatási jogok miniszteri biztosa közös vizsgálatot kezdeményezett egy olyan ügyben, amelyben nem csupán oktatási, hanem kisebbségi jogok sérelme is felmerült.

A panasz szerint az egyik vidéki óvodában külön „cigány” és külön „magyar” ágynemûtartót kellett használniuk a gyermekeknek; illetve az iskolai cigány kisebbségi oktatás program megszervezése is szegregációt eredményezett.

A panasz valódiságát — az óvodával kapcsolatosan — elõre be nem jelentett helyszíni vizsgálatunk igazolta.

Az iskolától bekért — a cigány kisebbségi oktatás megszervezésére és tartalmára vonatkozó — dokumentumok és a személyes megbeszélés információi is alátámasztották azt, hogy a cigány kisebbségi oktatás megszervezése több szempontból sem felelt meg a jogszabályoknak. Az iskola heti egy órában folytatott „kisebbségi oktatást", ami azonban tartalmában csupán felzárkóztatást valósított meg.

Kiderült az is, hogy a kisebbségi oktatást egy 1996-ban összegyûjtött szülõi aláírásokat tartalmazó dokumentum alapján szervezte meg az iskola anélkül, hogy a beiskolázásra kerülõ gyermekek szüleit errõl évente megkérdezte volna.

A vizsgálat azt is megállapította, hogy az elsõ és az ötödik évfolyamon két párhuzamos osztályt indított az iskola, a B osztályba sorolva a felzárkózásra, fejlesztésre szoruló gyermekeket. Az igazgatótól kapott tájékoztatás alátámasztotta a panaszt, miszerint B osztályba kizárólag cigány gyermekek kerültek. A cigány gyermekek ágynemûinek és ruháinak etnikai hovatartozásuk alapján történõ külön tárolása szegregációt valósított meg. A nemzeti és etnikai kisebbségi oktatás irányelve [32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet] szerint legalább heti hat órában tanórai és tanórán kívüli oktatás keretében kell biztosítani a cigány kisebbségi oktatást, azaz a heti egy óra nem elegendõ; a differenciált szaktantárgyi oktatás pedig önmagában nem jelent cigány kisebbségi oktatást. A cigány kisebbségi oktatás megszervezésének folyamata sem felelt meg a jogszabályoknak. Az 1996-ban összegyûjtött aláírások megfelelõ alapot jelentettek az oktatás megszervezésére, de nem pótolhatták a beiskolázásra kerülõ gyermekek szüleinek évenkénti megkérdezését. A felzárkóztatásra szoruló gyermekek minden tanórán történõ külön tanítása pedagógiai szempontból sem volt szerencsés, ugyanakkor adott esetben felvetette a szegregáció gyanúját.

A vizsgálat megállapításairól személyes egyeztetést kezdeményeztünk a település vezetõivel, az iskola és óvoda igazgatójával, illetve a cigány kisebbségi önkormányzattal.

Az egyeztetés eredményeként a következõ megállapodás született:

A jogsértõ helyzet megszüntetése érdekében az intézmény vezetõje vállalta, hogy az egyeztetésen elhangzott javaslatok figyelembevételével (például minden gyermek számára külön, becsukható kisszekrény, illetve polcos rendszer kialakításával) a szülõkkel közösen találnak olyan megoldást az ágynemû tárolására, amely kizárja a diszkrimináció megvalósulását.

A cigány kisebbségi oktatás jogszerû megszervezése érdekében az oktatási jogok biztosa felajánlotta, hogy felkér olyan roma származású pedagógus-szakértõt, aki gyakorlati tapasztalatokkal rendelkezik a tartalmában és formájában egyaránt szakszerû és jogszerû kisebbségi oktatásról, valamint a különbözõ kultúrák sikeres együttéléséhez és együttmûködéséhez szükséges módszerekrõl.

Az intézmény vezetõje elfogadta a szóbeli kezdeményezést és vállalta a szakember fogadását, illetve javaslatai alapján az iskolában folyó kisebbségi oktatás tartalmának és módszereinek módosítását.

Az egyeztetés eredményeként az intézményvezetõ vállalta, hogy intézkedik annak érdekében, hogy a következõ tanévtõl az „A" és „B" osztályok helyett a tanulók egy osztályban folytassák tanulmányaikat, és a felzárkóztatásra szoruló tanulók kizárólag azon tantárgyakat tanulják csoportbontásban, amely tárgyakból ez (feltétlenül) szükséges.

Az egyeztetés sikeresnek bizonyult, az önkormányzat és a nevelési-oktatási intézmény a megállapodásban foglaltakat végrehajtotta: az óvodában olyan szekrényre cserélték a két különálló ágynemûtartót, amelyben minden gyermek külön rekeszbe teheti ágynemûjét. Az önkormányzat és az iskola a felkért szakértõvel együtt megkezdte a munkát a cigány kisebbségi oktatás jogszerû megszervezése érdekében.

A fentiekben ismertetett esetek hasonló típusúak, a cigány kisebbségi oktatás helyi szintû megszervezéséhez és tartalmához kapcsolódó diszkriminációt mutatták be. A következõ ügy leírását azért tartjuk fontosnak, mert egy olyan központi kiadvány tartalmát találtuk diszkriminatívnak, amelynek alapján az egész országban folyik a cigány kisebbségi oktatás megszervezése, és így kihat minden oktatási intézményben dolgozó, érintett pedagógus szemléletére.

Az egyik település cigány kisebbségi önkormányzatának elnöke azzal a panasszal fordult az ombudsmanhoz, hogy a helyi általános iskolában az egyik biológiaórán cigányellenes kijelentések hangzottak el, többek között az, hogy „a cigányoknak sajátságos illatuk van.”

Felkértük az iskola igazgatóját, hogy adjon tájékoztatást a biológiaórán történtekrõl. Az igazgató kivizsgálta az ügyet, és azt a tájékoztatást adta, hogy utasította a biológiatanárt óravázlatának felülvizsgálatára, átdolgozására és abból a sérelmezett részek törlésére. Ezek az intézkedések a konkrét esetben alkalmasak voltak a további jogsérelem megelõzésére.

Az ügynek azonban voltak olyan vonatkozásai is, melyek további vizsgálatot tettek szükségessé. A biológiatanár nyilatkozatában utalt rá, hogy óravázlatát a Mûvelõdési és Közoktatási Minisztérium 27213/96/VII. számon jóváhagyott Cigány Pedagógiai Programja kiadvány alapján építette fel, és mellékelte ennek azt részét, amelyet figyelembe vett biológiaórák témáinak kidolgozásakor. „Az emberismeret követelményei a 8. évfolyam végén” (a kiadvány 22. oldalán) a következõ kitételeket tartalmazta a fejlesztési követelmények között: „A sajtóból vagy a mindennapi életbõl vett példák alapján elemezzék a cigányság külsõ és belsõ kapcsolatait. A cigány közösségek zártsága, nyugalmatlansága, mint a fejlõdés alapvetõ korlátai.” „Minimális teljesítmény” címszó alatt pedig az alábbiakat olvashattuk: „A cigányság értékrendszerének — értékítéletének paradox vonásai.”

Megállapítottuk, hogy az idézett szövegrészletek alkalmasak arra, hogy elõítéletet váltsanak ki, illetve létezõ elõítéleteket tápláljanak, tehát elfogadhatatlanok egy oktatást segítõ kiadványban. Ezért azzal az ajánlással fordultunk az oktatási miniszterhez, hogy tegye meg a megfelelõ intézkedéseket az idézett kiadvány átdolgozása érdekében.

A miniszter elfogadta az ajánlást, és tájékoztatása szerint már készülõben vannak a cigány kisebbségi oktatás alapjául szolgáló alapdokumentumok, a kifogásolt kiadvány átdolgozása is idõszerûvé vált, és az erre vonatkozó szükséges intézkedéseket a tárca megteszi.

2.3. Általános következtetések, javaslatok

A konkrét esetekben tett kezdeményezéseinkre, javaslatainkra figyelemmel, az alábbiakban felsoroljuk, hogy milyen területeken lenne szükség további intézkedésekre a roma gyermekek hátrányos megkülönböztetésének megelõzése és megszüntetése érdekében.

2.3.1. Az antidiszkriminációs jogalkotási folyamat felgyorsítása

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. A diszkrimináció tilalmát kimondó szakasz alapvetõen „jogelvi jellegû”, így értelmezi a 61/1992. AB határozat is, amelynek biztosítása — objektív, intézményes védelemmel — állami kötelezettség.

Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése szerint az államnak nemcsak az a kötelessége, hogy tiszteletben tartsa az alapvetõ jogokat, hanem az is, hogy védje ezeket.

A 64/1991. (XII. 17.) AB határozat megfogalmazása szerint az államnak ki kell alakítania az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi, valamint szervezeti feltételeket, és ennek során tekintettel kell lennie a többi alapjoggal kapcsolatos, valamint egyéb alkotmányos feladataira is.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma a magyar jogrendszerben a témánk szempontjából fontos jogszabályokban ugyan rögzítve van, de hatékony érvényesítését ugyanezek a jogszabályok nem biztosítják.

Olyan törvénnyel azonban nem rendelkezünk, amely részletesen tartalmazná a diszkrimináció gyanúja esetén alkalmazandó eljárási rendet, valamint a szankciók körét. Jelenleg a cigány gyermekek egyértelmûen diszkriminációhoz vezetõ elkülönített oktatásának sincs jogi következménye.

Az általunk elkészített „A rasszizmus és az idegengyûlölet elleni fellépésrõl és az egyenlõ bánásmód biztosításáról” szóló törvénytervezet külön fejezetben foglalkozik az oktatási diszkriminációval és az oktatási diszkrimináció jogkövetkezményeivel. Ez — a fentiekben ismertetett AB határozatokkal összhangban — biztosítja az oktatási diszkrimináció elleni fellépés jogintézményi és szervezeti feltételeit. Mindezekre tekintettel fel kell gyorsítani a múlt évben elkezdett antidiszkriminációs jogalkotási tevékenységet.

2.3.2. A cigány kisebbségi oktatás tartalmi szabályozásának újragondolása

Mint ahogy több esetben is megfogalmaztuk, külön kell választani a cigány kisebbségi oktatás identitást erõsítõ, a kisebbségi önazonosság megõrzését elõsegítõ részét, a cigány gyermekek tanulási esélyeit javító felzárkóztató jellegû programjaitól. A cigány gyermekeket sújtó oktatási hátrányok megszüntetése érdekében a felzárkóztató oktatási programokat olyan módon kell megszervezni, hogy azok semmilyen formában ne eredményezhessenek szegregációt. A különválasztás azonban nem jelentheti azt sem, hogy a szabad identitásvállalás elvének oktatáson belüli érvényesítésére a cigány kisebbségnek kevesebb lehetõsége legyen.

A finanszírozás jelenlegi rendszere nem alkalmas a cigány kisebbségi oktatás fentiekben kifejtettek szerinti átalakítására.

A cigány kisebbségi oktatás keretében a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény szerint a programban részt vevõ minden gyermek után 2001-ben 29 000 forint, 2002-ben 33 000 forint kiegészítõ hozzájárulás jár. Az általános iskolai napközis foglalkozásra, a hátrányos helyzetû tanulók felkészítését segítõ foglalkozásokra a költségvetési törvény szerint 2001-ben 15 000 forint/fõ, 2002-ben 17 000 forint/fõ kiegészítõ hozzájárulás fordítható. Ez nem igényelhetõ, ha a tanuló cigány kisebbségi oktatás keretében vesz részt felzárkóztató tehetséggondozó oktatásban. Mindez arra készteti az önkormányzatokat, hogy a roma tanulók esetében lehetõség szerint a magasabb összegû cigány kisebbségi oktatási kiegészítõ hozzájárulást igényeljék. Ennek keretében valósítják meg a felzárkóztató oktató programokat is, tekintettel arra, hogy ugyanarra a hátrányos helyzetû tanulóra (például tantárgyi foglalkozásokra, tantárgyi korrepetálásokra stb.) más típusú kiegészítõ hozzájárulást már nem igényelhetnek. A tartalmi szabályozás átalakításához elengedhetetlenül szükséges tehát a finanszírozási háttér újragondolása. A finanszírozásra vonatkozó rendelkezések módosítása következtében azonban nem kerülhet hátrányosabb helyzetbe a cigány kisebbség, mint a többi nemzeti kisebbség, és a késõbbiekben nem lehet alacsonyabb a támogatásuk, mint a jelenleg hatályos jogszabályok szerint.

Nem kaptunk tájékoztatást az Oktatási Minisztériumtól arról, hogy a cigány gyermekek oktatásának átfogó elemzésére létrehozta-e a tervezett munkacsoportot. A probléma súlyosságára tekintettel mielõbbi intézkedések szükségesek annak érdekében, hogy a roma gyermekeknek valóban legyen esélyük az oktatás területén jelentkezõ hátrányok és megkülönböztetések leküzdésére.

2.3.3 A multi- és interkulturális oktatás fejlesztése

Jelentõs szerepe lehet az oktatási diszkriminációs jelenségek megelõzésében és megszüntetésében a befogadóbb multikulturális környezet kialakításának az oktatásban. Az oktatási szakemberek többsége szerint a magyar iskolarendszer nem készíti fel a tanulókat a társadalom sokszínûségének és a különbözõségnek az elfogadására, a bármilyen szempontból eltérõ embercsoportok másságának megértésére. A nevelési-oktatási intézmények tevékenységében nagyobb hangsúlyt kell helyezni a kisebbségek iránti tolerancia nevelésére, oktatására. A multikulturális nevelésnek, oktatásnak sok országban már kialakult hagyományai vannak. Ezek szélesebb körû alkalmazására hazánkban is nagy szükség lenne. A felsõoktatási vizsgálatunk rámutatott a pedagógusok ilyen irányú felkészítésének hiányosságaira.

Az interkulturális oktatás fejlesztése hozzájárul a befogadóbb, nyitottabb, másságot jobban elfogadó társadalom kialakulásához. A jogi szabályozás szerint az interkulturális oktatás a kisebbségi oktatás egyik formája. Célja, hogy

a kisebbségi oktatásban részt nem vevõk és a kisebbségi oktatásban résztvevõk közösen szervezett nem kötelezõ tanórai foglalkozások keretében megismerhessék az adott kisebbség kultúráját.

Az interkulturális oktatás jelenlegi meghatározása indokolatlanul leszûkíti annak igénybevételi lehetõségét és az igénybevevõk körét, hiszen kizárja azokat a gyermekeket a hazánkban élõ kisebbségek kultúrájának mélyebb megismerésébõl, akiknek az iskolájában nem folyik kisebbségi oktatás. Célszerû lenne hatékonyabb és szélesebb körû megszervezésük érdekében az ilyen típusú programok szabályozását átdolgozni, hogy lehetõség legyen azokat például a költségvetési törvényben kiegészítõ hozzájárulás biztosításával támogatni.

Végezetül néhány olyan feladatot is meg kell említenünk az állami cselekvés lehetséges eszközrendszerébõl, amelyek jelentõsen elõsegíthetnék az oktatási diszkrimináció különbözõ formáinak megakadályozását: például a minõségbiztosítási feladatok kiemelt kezelése a cigány gyermekeket nagy számban oktató intézmények programjainak ellenõrzésében és a cigány kisebbségi oktatási program megvalósításában; a preferenciális és fejlesztõ támogatások körének szélesítése; a települési szegregáció megelõzése, visszaszorítása településfejlesztési, gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai eszközökkel. Ezek a feladatok eredményesen az érintett szaktárcák, egyéb szervek, települési önkormányzatok, kisebbségi önkormányzatok közremûködésével, tevékeny részvételével hajthatók végre. A hátrányos megkülönböztetés megelõzését és megszüntetését azonban csak akkor szolgálják, ha azokat a roma és nem roma lakosság együttmûködésével, érdekeiket és igényeiket kölcsönösen egyeztetve valósítják meg.

3. Tájékoztató „A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülése a felsõoktatásban” címû jelentésrõl

3.1. Bevezetés

Az elmúlt év végén fejezõdött be a felsõoktatási intézményrendszer kisebbségi jogi szempontú vizsgálata. A jelentés teljes terjedelmében az országgyûlési biztosok internetes honlapján (www.obh.hu) a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosának tevékenységérõl szóló részben olvasható. A beszámolóban csak a felsõoktatási vizsgálatunk fontosabb megállapításait, javaslatait foglaljuk össze. Tájékoztatást adunk arról a vitáról, amellyel a jelentés nyilvánosságra hozatalát követõen elsõdlegesen a különbözõ médiumokban találkozhattunk, továbbá arról, hogy a minisztériumok hogyan fogadták a javaslatainkat, ajánlásainkat.

3.1.1. A vizsgálat megindítása

A felsõoktatási vizsgálat kiindulópontját az elmúlt években folytatott oktatási vizsgálatok elemzõ-értékelõ megállapításai jelentették. 1998-ban a kisebbségek oktatásának átfogó vizsgálata keretében áttekintettük — a kisebbségek mûvelõdéshez és oktatási önigazgatáshoz való jogainak érvényesülése szempontjából — a kisebbségi közoktatás egész rendszerét. 1999-ben a cigány gyermekek speciális (kisegítõ) iskolai oktatásával összefüggõ problémákat vizsgáltuk. Ezek elsõdlegesen a különbözõ közoktatási intézményekben — óvodákban, iskolákban — folyó munka színvonaláról, illetõleg a feltárható objektív visszásságokról adtak számot. A korábbi két átfogó jelentés utalt azonban arra, hogy a kisebbségi közoktatás jövõje szorosan összefügg a kisebbségi pedagógusképzés helyzetével.

A magyarországi kisebbségek kulturális autonómiájának jogszabályi kereteit az Alkotmány és a Nektv. határozza meg.

A kisebbséghez tartozó személynek joga van anyanyelvének, történelmének, kultúrájának, hagyományainak megismeréséhez, ápolásához, gyarapításához, továbbadásához, és joga az is, hogy részt vegyen anyanyelvi oktatásban és mûvelõdésben. Az állam a magyarországi kisebbségek anyanyelvét közösség-összetartó tényezõként ismeri el.

A Nektv. szerint *„a közoktatás és a felsõoktatás törvényi szabályozása, az oktató-nevelõ tevékenység szerkezetének és tartalmának meghatározása, valamint e tevékenység ellenõrzése során e törvénnyel összhangban érvényesíteni kell a kisebbségek kulturális autonómiájának megfelelõ oktatási és mûvelõdési érdekeket.”* A nemzeti és etnikai kisebbségek kulturális autonómiájával összefüggõ sajátos jogok biztosításában tehát fontos szerepe van a felsõoktatás intézményrendszerének is.

3.1.2. A vizsgálat célja

Felsõoktatási vizsgálatunk során az alábbi kérdésekre kerestük a választ:

Érvényesülnek-e a kisebbségek kulturális és oktatási jogai a felsõoktatás — mindenekelõtt a pedagógusképzés — területén?

Képesek-e az állami szervek — a felsõoktatási intézmények autonómiájának sérelme nélkül — eleget tenni törvényi kötelezettségeiknek?

Felkészültek-e a leendõ pedagógusok a hátrányos helyzetû cigány gyermekek iskolai kudarcainak megelõzésére, az ezzel kapcsolatos problémák, konfliktusok kezelésére, illetõleg miként vélekednek a roma tanulókról és oktatásukról?

Célunk a tájékozódáson és a részletes helyzetértékelésen alapuló, segítõ szándékú, illetve az elõrelépés lehetséges útjait bemutató kezdeményezések, jogalkotási és egyéb megoldási javaslatok kidolgozása volt.

3.1.3. A vizsgálat módszerei

Elemeztük a kisebbségi oktatás szempontjából releváns jogszabályokat, azok gyakorlati hatályosulását.

Feldolgoztuk a hozzánk érkezett panaszok alapján felmerült kérdéseket, illetve konzultáltunk a kisebbségek országos önkormányzataival és a nemzetiségi pedagógusképzõ intézmények vezetõivel, valamint a Nyelvvizsgát Akkreditáló Testület elnökével.

Egyeztettünk az Oktatási Minisztériummal, felhasználtuk a tárca szakemberei által rendelkezésre bocsátott adatokat, dokumentumokat.

Szociológiai felmérést[9] végeztettünk annak vizsgálatára, hogy a felsõoktatási intézmények mennyiben tudják felkészíteni a pedagógusjelölteket a kisebbségi gyermekek oktatására; a hallgatók milyen ismeretekkel, szemlélettel rendelkeznek. (A szociológuskutatók tanulmányában foglalt megállapításokat beépítettük vizsgálati jelentésünkbe.)

Komplex módon vizsgáltuk, hogy a felsõoktatási rendszer változásai megfelelnek-e az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által tett — a Kisebbségi és Regionális Nyelvek Kartájának végrehajtásával kapcsolatban megfogalmazott — ajánlásoknak, illetõleg a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Szakértõi Bizottsága 2000. szeptember 22-én elfogadott országjelentésében közzétett kritikai észrevételeinek.

3.1.4. A vizsgálat tárgykörei

A nemzeti kisebbségek és a cigányság helyzete az oktatás területén is számos vonatkozásban eltér egymástól. A nemzeti kisebbségek esetében a kisebbségi oktatás elsõdleges céljaként az asszimilációs folyamat lassítását, megfékezését, míg a roma kisebbséget illetõen a hatékony társadalmi integrációt, az esélyegyenlõtlenségek megszüntetését jelölhetjük meg.

A nemzetiségi felsõfokú oktatás témakörén belül több kérdést kellett megvizsgálnunk. Így különösen:

át kellett tekinteni az anyanyelvi pedagógusok képzését abból a szempontból, hogy az állam biztosítja-e az ehhez szükséges költségvetési és egyéb támogatási formákat;

[9] A szociológusok a kutatásba azokat a fõiskolai oklevelet adó intézményeket vonták be, ahol a 2000/2001-es tanévben valamilyen akkreditált szakon pedagógusképzés folyt. A minta nem tartalmazza a gyógypedagógiai és a szociálpedagógiai szakokat. A fenntartótól függetlenül állami, államilag elismert egyházi és alapítványi fõiskolák egyaránt szerepeltek a megkeresett intézmények között. A kutatás 21 fõiskolát érintett, a felmérést az egyetemi képzésre nem terjesztették ki. A nappali tagozatos, végzõs, pedagógia szakos hallgatókat kérdezték meg. A 21 fõiskolán ezeknek a fiataloknak a száma: 5131 fõ (561 fõ óvodapedagógus, 1769 fõ tanító, 2801 fõ tanár) volt, ebbõl 75 fõ nemzetiségi pedagógus szakos. A mintát a nem nemzetiségi szakos hallgatók 10 százalékára és a nemzetiségi szakosok teljes körére, 100 százalékára (75 fõ) tervezték. A hallgatói kérdõíveknek 77 százaléka érkezett vissza, így összesen 447 kérdõív feldolgozására kerülhetett sor.

áttekintettük a nemzetiségi közoktatás területén a pedagógusképzésre közvetlenül kiható problémákat, tanulmányoztuk a nemzetiségi szakokra történõ felvételi kérdését, és felmértük a nemzetiségi pedagógushallgatók véleményét identitástudatukról, illetve a nemzetiségi oktatás jelentõségérõl;

vizsgáltuk az anyaországgal való kapcsolattartás és a külföldi képzés lehetõségeit is, valamint hogy az állam támogatja-e az anya-, illetve nyelvországokból érkezõ oktatók, vendégtanárok alkalmazását;

végezetül áttekintettük a külföldön folytatott tanulmányok magyarországi elismerésének, a külföldön szerzett bizonyítványok egyenértékûségének kérdéskörét, illetõleg azt, hogy lehet-e a kisebbségi nyelvekbõl államilag elismert vizsgát tenni.

A cigány gyermekek oktatásához kapcsolódóan:

vizsgáltuk a cigány kisebbségi oktatás tartalmi elemeit, célkitûzéseinek megvalósulását;

felmértük, hogy a jövendõ pedagógusok rendelkeznek-e emberi jogi — ezen belül kisebbségi jogi — ismeretekkel;

végezetül vizsgáltuk azt is, hogy a leendõ pedagógusok felkészültek-e a cigány gyermekek oktatása során jelentkezõ sajátos iskolai problémák (elõítéletesség, szegregáció) kezelésére.

A vizsgálat két témakörével: a nyelvvizsga kérdésével, valamint a cigány kisebbségi oktatás tartalmi problémáival már a 2000. évi beszámolóban részletesen foglalkoztunk, ezért itt az erre vonatkozó részeket csak röviden ismertetjük.

3.2. A nemzetiségi felsõfokú oktatás kérdései

3.2.1. A nemzetiségi pedagógusképzés

A nemzeti kisebbségek napjainkban szórványban élnek Magyarország területén, az anyanyelvek használata szinte kiszorult a mindennapokból, a család is veszített korábbi szerepébõl a kisebbségi nyelv átörökítésében. Ezek a változások történelmi tényekkel és a rendszerváltást megelõzõ kisebbségi politika asszimilációs törekvéseivel magyarázhatók.

A kultúra ápolása, a nyelv megtanítása alapvetõen a kisebbségi oktatás feladatává vált. Akisebbségek anyanyelvû, illetõleg anyanyelvi oktatásának biztosításához elengedhetetlen a kellõ számú, színvonalasan képzett anyanyelvû pedagógus. Az anyanyelvû pedagógusok képzésének biztosítása állami feladat.

A nemzetiségi pedagógusképzésnek tehát stratégiai jelentõsége van az asszimiláció megállításában.

3.2.1.1. Problémák a nemzetiségi közoktatás területén

A nemzetiségi közoktatás fejlettsége közvetlenül hatást gyakorol a pedagógusképzés alakulására, hiszen a „merítési bázis” szûkül, ha nincs elegendõ számú, a nemzetiségi kultúrában és nyelvben járatos érettségizett fiatal.

Jelentõs eredmény, hogy a nemzetiségi középiskolák és az ott tanuló diákok száma is növekedõ tendenciát mutat. Míg az 1998/1999-es tanévben összesen 18 középiskolában 2142 tanuló részvételével folyt nemzetiségi oktatás, addig az 1999/2000-es iskolai évben 22 oktatási intézmény 2707 diákja tanult nemzetiségi program szerint.

Ugyanakkor, ha a nemzetiségi oktatásban részt vevõ tanulók számának alakulását az elsõtõl a 12. évfolyamig áttekintjük, akkor azt látjuk, hogy nagyon jelentõs arányú a 8. osztály befejezése utáni létszámcsökkenés.

Tudjuk, hogy ez a jelenség nem magyarázható egyetlen okkal: a megfelelõ számú középiskola hiánya és a szülõk azon gyakorlata is erõsíti ezt a tendenciát, hogy nem nemzetiségi, hanem olyan középiskolákba íratják gyermekeiket, amelyek vélekedésük szerint nagyobb továbbtanulási esélyt nyújtanak számukra.

A nemzetiségi oktatásban résztvevõk alacsony létszámában szerepet játszhat az a hiányosság is, hogy a mai napig nem állnak rendelkezésre minden kisebbségi nyelvbõl a népismeret-oktatás követelményei, a kerettantervek és a részletes érettségi követelmények.

Ezért szükségesnek tartjuk az említett dokumentumok kidolgozására irányuló munkafolyamat felgyorsítását.

3.2.1.2. Anyanyelvû pedagógusok képzése

A nemzetiségi pedagógusképzés keretén belül az egyik legfontosabb kérdés, hogy az állami feladatként meghatározott anyanyelvû pedagógusképzés mennyiben biztosított.

A hozzánk érkezett beadványok jelentõs része arra enged következtetni, hogy az asszimiláció megállításában kulcsszerepet játszó nemzetiségi oktatási feladatok ellátásának egyik fõ akadályát a nemzetiségi pedagógusok hiánya jelenti.

Az Oktatási Minisztériumtól beszerzett — illetve a jelen vizsgálat keretében gyûjtött — adatok szerint a nemzetiségi pedagógusképzés mind a három — óvodai, általános iskolai és középiskolai — intézményi szinten csupán német, horvát, szlovák és román nyelvbõl megoldott.

Még a jelentõsebb oktatási infrastruktúrával, illetve hagyományokkal rendelkezõ nemzetiségi kisebbségek (német, horvát, szlovák, román, szerb, szlovén) körében is vannak tehát hiányosságok: nincs óvodapedagógus- szlovén és szerb, tanító- szlovén, tanárképzés szerb nyelven. Középiskolai nyelvtanárképzés — azaz nem speciálisan nemzetiségi pedagógusképzés — folyik bolgár, görög, lengyel és ukrán nyelven. Ruszin és örmény nyelvbõl bölcsészképzés sincs.

További problémát jelent, hogy a nemzetiségi pedagógusképzésre jelentkezõk elsõsorban a humán szakokat választják a nemzetiségi szak mellé, és ez a nemzetiségi iskolák természettudományi szakos tanári ellátottságában hiányt okoz. A fenti adatok azt mutatják, hogy a jelenlegi pedagógusképzés — az említett hiányosságokkal — egyes nemzeti kisebbségek oktatási feltételeit biztosítja, míg a többi nemzetiségét nem.

3.2.1.3. Felvételi a nemzetiségi pedagógusképzõ intézményekbe

A felsõoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény alapján a 269/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet szabályozza a felsõoktatási intézmények felvételi eljárásainak általános szabályait. A szabályozás célja — a teljesítmények összemérhetõsége érdekében — egy egységes felvételi eljárás bevezetése 2003-tól.

A jogszabály értelmében minden államilag finanszírozott elsõ alapképzésre felvételizõnek az általa választott szaknak, szakcsoportnak megfelelõ két tantárgyból kell központi írásbeli vizsgát tennie.

Egy konkrét eset kapcsán merült fel az a kérdés, hogy mely tárgyak legyenek felvételi vizsgatárgyak a nemzetiségi pedagógusképzõ szakokon.

Az Oktatási Minisztérium javaslata szerint közismereti tárgyak alkották volna a felvételi vizsgatárgyakat, azaz a felvételi pontszámba kötelezõen a magyar, választhatóan a történelem, biológia felvételi vizsgán elért eredmények számítottak volna bele. A nemzetiségi nyelv-, illetve kultúraismeretet az egyes felsõoktatási intézmények az intézményen belül szervezett alkalmassági vizsga keretében — „megfelelt” „nem megfelelt” értékeléssel — mérhették volna fel.

Ez a javaslat az egyik nemzetiségi pedagógusképzõ intézmény jelzése szerint több szempontból sem volt elfogadható: a nyelv- és kultúraismeretet így nem értékelte volna a felvételi pontszám; illetve a felvételizõnek — az alkalmassági vizsga figyelembevételével — gyakorlatilag három tárgyból kellett volna felkészülnie.

Ugyanakkor az Oktatási Minisztérium úgy érvelt, hogy a nemzetiségi szakokra jelentkezõk számára — a gyenge nyelvtudás miatt — nem lehet a bölcsész karokra felvételizõk részére elõírt nyelvi követelményt támasztani.

Azzal a javaslattal éltünk, hogy a tárca dolgozzon ki speciális követelményrendszert a nemzetiségi pedagógus szakokra felvételizõk részére.

Ennek eredményeként az a kompromisszumos megoldás született, hogy a 2003-tól bevezetésre kerülõ új felvételi rendben a kötelezõ központi magyar nyelv és irodalom mellett négy tantárgy — történelem, biológia, matematika vagy nemzetiségi nyelv — közül lehet választani a nemzetiségi pedagógus szakra jelentkezõknek.

A választható vizsgatárgyakról a felsõoktatási intézmény vagy a felvételi tájékoztatóban leírtak szerint a jelentkezõ dönt. Amennyiben a választott felvételi tárgy nem a nemzetiségi nyelv, továbbra is alkalmassági vizsga keretében ellenõrizhetõ a jelentkezõ nyelvi ismerete.

A 269/2000. Korm. rendelet 9. § (6) bekezdése szerint az Oktatási Minisztérium biztosítja a tantárgyi írásbeli vizsgák feladatlapjait, kivéve olyan felvételi tárgy esetén, amely csak egy felsõoktatási intézményben fordul elõ. Ebbõl következõen, ha a tantárgyi felvételi vizsgák közé több intézményben is bekerül a nemzetiségi nyelv tantárgy, akkor az Oktatási Minisztériumnak biztosítania kell a központi tételsort.

A tárcával való együttmûködés eredményeként a minisztérium elfogadta azt a megoldást, hogy a nemzetiségi központi tétel kidolgozásakor nem az idegennyelvi képzés követelményrendszerét veszik alapul, hanem a nemzetiségi képzés sajátosságaihoz igazítják annak tartalmát.

3.2.1.4. Finanszírozási kérdések

A felsõoktatás finanszírozása normatívák alapján történik. Ez a finanszírozási rendszer a kis létszámú nemzetiségi tanszékeket hátrányosan érinti, az átlagosnál magasabb fajlagos költségeket eredményez.

Ezen a problémán segített a nemzetiségi szakok kedvezményes finanszírozási csoportba sorolása: a hivatkozott kormányrendelet a nemzetiségi szakokat az idegennyelvi szakokhoz képest egy fokozattal magasabb normatívájú finanszírozási csoportba sorolta.

Ez a szabályozás a 2001–2002. tanévre megoldást nyújt, de hosszú távon a hasonló kedvezményes finanszírozási megoldások törvénybe foglalása jelentene garanciát.

A kisebbségi törvény kimondja, hogy az anyanyelvû pedagógusok képzésének biztosítása állami feladat, ebbõl következõen az ezzel járó többletköltségek is az államot terhelik.

A kisebbségi törvény módosítása során szükséges lenne ezeket a jelenlegi deklaratív kijelentéseket a fentiekhez hasonló konkrét finanszírozási kedvezményekkel kiegészíteni.

3.2.1.5. A nemzetiségi pedagógusképzés a hallgatók szemszögébõl

Vizsgálatunk nem nélkülözhette, hogy a leginkább érintetteket, a hallgatókat is megkérdezzük identitástudatukról, a nemzetiségi nyelv szerepérõl és szakmai terveikrõl.[10]

Az egyik kérdésünk arra vonatkozott, hogy a hallgató valamely hazai nemzetiségi kisebbséghez tartozónak valljae magát. Az asszimiláció hatását fedezhettük fel a megkérdezettek válaszában: a pedagógusjelöltek kevesebb mint fele vallotta magát valamelyik hazai kisebbséghez tartozónak. Ezt az adatot azonban fenntartással kell kezelnünk. A késõbbiekben kiderült, hogy azok között is, akik nem vallották magukat egyik hazai kisebbséghez tartozónak sem, akadtak olyan hallgatók, akik — állításuk szerint — nemzetiségi elkötelezettségbõl akarnak nemzetiségi tanmenetû intézményben tanítani. Véleményünk szerint itt olyan élethelyzetrõl lehet szó, amikor valaki nem tekinti magát formálisan egy adott kisebbség tagjának, de gyökerei mégis odakötik. Ebbõl is látható, hogy a nemzetiségi pedagógusképzésnek milyen jelentõs szerepe lehet az identitástudat fejlesztésében.

Feltettük azt a kérdést is, hogy a diploma megszerzése után milyen intézményben kívánnak tanítani. A nemzetiségi pedagógushallgatók egyötöde nem szándékozik nemzetiségi oktatási intézményben elhelyezkedni. A legmagasabb az óvodapedagógusok elkötelezettsége, 93,3 százalékuk szeretne nemzetiségi tanmenetû óvodában

[10] A végzõs, nappali tagozatos, nemzetiségi pedagógus szakon tanuló hallgatók összlétszáma 75 volt, ebbõl 59-en töltötték ki a kérdõíveket, ketten igen hiányosan. Így a feldolgozott kérdõívek száma 57 volt. Az alacsony elemszám miatt a válaszokból kiolvasható összefüggések tájékoztató jellegûek.

dolgozni. A tanítók 72,2 százaléka, a tanároknak azonban csak a fele (54,5%) tervezi, hogy nemzetiségi tanmenetû iskolában fog tanítani.

Számottevõ javulást a nemzetiségi oktatási intézmények „presztízsének” növekedése eredményezhet. Ez azonban olyan társadalmi szemléletváltást feltételez, amely csak lépésrõl lépésre valósítható meg. Annyi azonban bizonyos, hogy ezért sokat tehetnek a nemzetiségi pedagógusképzõ intézmények feladataik színvonalas és eredményes ellátásával.

3.2.2. A nemzetiségi pedagógusképzés a hazai kisebbségek anyaországi kapcsolatának tükrében

A nemzeti önazonosság megõrzésének elengedhetetlen feltétele az anyaországokkal és nemzetekkel való szabad, élõ kapcsolattartás.

A magyarországi nemzeti kisebbségeknek — a ruszin közösség kivételével — van anyaországa, így elviekben részesülhetnek külföldi oktatási támogatásokban.

A vizsgálatunk keretében megkerestük az Oktatási Minisztérium Nemzetközi Kétoldalú Kapcsolatok Fõosztályát (a továbbiakban: OM NKKF), a Magyar Ösztöndíj Bizottságot (a továbbiakban: MÖB) és az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeit a felsõoktatást érintõ anyaországi kapcsolatok áttekintése érdekében.

Sajnálatos módon nem érkezett válasz minden országos önkormányzattól, és néhány tájékoztatás meglehetõsen hiányos volt. Utóbb kiderült, hogy mindez nem megkeresésünk figyelmen kívül hagyása miatt történt, hanem sokkal inkább azért, mert az országos önkormányzatok maguk sem rendelkeznek a megfelelõ információkkal, nincs adatbázisuk az adott kisebbséget érintõ felsõoktatási ösztöndíjakról, valamint az ezekrõl szóló pályázatokról, a pályázatok nyerteseinek személyérõl.

A rendszerváltást követõen Magyarországnak újra kellett gondolnia nemzetközi viszonyait, és új megállapodásokat kellett kötnie — egyebek mellett — a kultúra és oktatás terén is. Átalakult hazánk kapcsolattartása kisebbségeink anyaországaival, a korábbi „baráti szocialista államokkal” és a Német Szövetségi Köztársasággal.

Az egyes országos önkormányzatok válaszaiból, valamint a megkeresett szervek tájékoztatásából az alábbi problémák emelhetõk ki:

A kisebbségek anyaországainak majdnem felével nincs érvényes oktatásügyi megállapodása Magyarországnak. A görög, a bolgár, az ukrán és a jugoszláv állammal korábban voltak oktatási munkatervek, de azok évek óta nem hatályosak. Örményországgal nincs és nem is volt érvényes oktatási együttmûködés. Az Oktatási Minisztérium a hazai örmény kisebbség csekély érdeklõdése miatt annak megkötését nem tartotta indokoltnak. Maguk az érintettek azonban másképp látják ezt a kérdést; álláspontjuk szerint, ha nincs Magyarországon semmilyen örmény nyelvi képzés, és nincs a két ország között oktatási ügyekre vonatkozó nemzetközi megállapodás sem, akkor ez a közösségük esetében a kisebbségi jogok érvényesülését akadályozza.

A lejárt oktatási munkaterv ellenére Bulgária a felmerülõ igényekre figyelemmel viszonossági alapon fogad és küld hallgatókat. Az ösztöndíjas csereprogram folytonosságát szóbeli jegyzék formájában biztosítják.

Hasonló a helyzet Görögországgal is, érvényes munkaterv hiányában is többféle formában — teljes-, rész- és továbbképzés, valamint nyári szemináriumok keretében — támogatják a hazai görög kisebbség anyaországi felsõfokú tanulmányait.

A magyar államnak Jugoszláviával sincs érvényes oktatásügyi munkaterve. A szerb közösség a megállapodás hiánya mellett különösen azt sérelmezi, hogy Magyarország nem biztosít a papi tanulmányok folytatására ösztöndíjat, hiszen az ortodox keresztény vallásnak kulcsszerepe van a szerb közösség életében. A vallás gyakorlásához a papok anyaországi tanulmányai elengedhetetlenek.

Sajátos probléma, hogy a román kisebbséghez tartozóknak jelenleg nincs lehetõségük arra, hogy anyanyelvükön juthassanak tudományos minõsítéshez Magyarországon. Így arra kényszerülnek, hogy jelentõs nehézségek és többletköltségek árán Romániában szerezzenek PhD ösztöndíjat. Szlovénia ösztöndíjat nyújt a hároméves nappali tagozaton folyó posztgraduális képzésre. Az országos önkormányzat szerint nagyobb érdeklõdés lenne a képzés

iránt, ha a doktoranduszoknak nem kellene feladni a magyarországi munkahelyeiket, hanem konzultációs lehetõséget kapnának Szlovéniában.

Az anyaországok és Magyarország közötti oktatási megállapodások eredményeként kisebbségeink különbözõ formájú (rész-, teljes- és továbbképzés) és eltérõ mértékû ösztöndíjakat nyerhetnek el. Az országos önkormányzatok tájékoztatása szerint a teljes képzésben résztvevõk felvételénél, ügyeik intézésénél évek óta számos nehézség adódik. A hallgatók beiratkozása, kollégiumi elhelyezkedése csak aránytalanul sok utánjárással és csupán személyes kapcsolatok révén oldható meg.

Az önkormányzatok többsége kevesli a magyar állami ösztöndíjak számát és mértékét is. A szlovákiai felsõoktatási intézményekben való részképzéshez a magyar állam ösztöndíjat nyújt. A szlovák fél kérésére megszûnt azonban a teljes képzést folytatók magyarországi támogatása. A hazai német kisebbség tagjainak anyaországi tanulmányaihoz nincs biztosítva megfelelõ magyar állami ösztöndíj. A görög kisebbség is hiányolja, hogy az anyaországi felsõfokú tanulmányokat Magyarország semmilyen ösztöndíjjal nem segíti.

3.2.3. Anyanyelvi vendégtanárok részvétele a magyarországi nemzetiségi pedagógusképzésben

A kilencvenes évek elején megváltozott gazdasági, társadalmi és politikai viszonyok következtében szükségessé vált a hazai nyelvoktatás struktúrájának átalakítása.

Az idegen nyelvek oktatására képzett külföldi nyelvoktatók száma más közép-kelet-európai országokhoz hasonlóan Magyarországon is ugrásszerûen megnövekedett, de ez sajnos a hazai nemzetiségek nyelvét oktató intézményekre nem teljesen érvényes.

A Nektv. számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely a kisebbségi oktatás feltételeit biztosítja. Az egyik ilyen elõírás, hogy az állam támogatja a kisebbségek anya-, illetve nyelvországából érkezõ oktatók magyarországi vendégtanári alkalmazását.

A nemzetiségi vendégtanárokról a Magyar Ekvivalencia és Információs Központ (a továbbiakban: MEIK) nem rendelkezik külön adatokkal, ezért csak általánosságban tudjuk a helyzetüket bemutatni.

A hazánkba érkezõ külföldi vendégtanárok és a nemzetiségi pedagógusképzésben részt vevõ vendégtanárok alkalmazási feltételei megegyeznek.

Az anyanyelvi oktatók körülbelül kétharmad része államközi munkatervek, mások — mivel az igényeket a munkatervek nem tudják kielégíteni — egyéni kezdeményezések alapján vállalnak munkát.

Az 1999/2000-es tanévben 400 vendégtanár érkezett Magyarországra, õket a MEIK úgynevezett „nemzetiség” kategóriával jelöli. A „nemzetiség” kategória alatt értik az angol, a német, a francia, az olasz, a spanyol és a vegyes nyelvterületeket is. Ez a fogalom eltér a vizsgálatunk által használt nemzetiség fogalmától.

Az általunk végzett vizsgálat a kisebbségi törvény szerint értelmezett nemzeti kisebbségek vendégtanáraira terjed ki. A 400 fõbõl a kisebbségi törvény szóhasználata alapján 141 fõ a nemzetiségiek köre, ebbõl a német nyelvterületrõl 117 tanár (Németországból 79 fõ, Ausztriából 38 fõ) jött. A többi nemzetiségi nyelvterületrõl csak 24 fõ érkezett, megoszlásuk a következõ: bolgár 3 fõ, horvát 4 fõ, lengyel 3 fõ, román 4 fõ, szerb 2 fõ, szlovák 3 fõ, szlovén 2 fõ és ukrán 3 fõ.

A fenti adatok tükrében érdemes elgondolkodni azon, vajon az állam megfelelõ mértékben ösztönzi, támogatja-e a kisebbségek anya-, illetve nyelvországából érkezõ oktatók magyarországi vendégtanári alkalmazását.

Az anyanyelvi vendégtanárok/lektorok magyarországi fogadási költségeit — mint a személyi juttatások, munkaadókat terhelõ járulékok, lakbértámogatás — az Oktatási Minisztérium biztosítja.

1990-ben a mûvelõdési miniszter az oktatás, a kutatás, a mûvészetek különbözõ ágainak támogatása és fejlesztése érdekében létrehozta a Pro Renovanda Cultura Hungariae Alapítványt. Az Alapítványon belül 21 szakalapítvány valósítja meg az elérni kívánt célokat.

Az általunk vizsgált téma szempontjából a Vendégprofesszorok Magyarországon Szakalapítvány (a továbbiakban: Szakalapítvány) a fontos.

A Szakalapítvány pályázatot ír ki az egyetemek számára a következõ naptári évben meghívni szándékolt külföldi vendégprofesszorok magyarországi költségeinek, illetve tiszteletdíjának fedezéséhez. A pályázatot az egyetem rektora — több pályázat esetén rangsorolva — nyújtja be a Kuratóriumhoz.

A Szakalapítvány tevékenységét megvizsgálva két nehézségre hívnánk fel a figyelmet. Az egyik, hogy a Szakalapítványhoz csak az egyetemek rektorai adhatnak be támogató pályázatokat, a fõiskolák nem. Tekintve, hogy a nemzetiségi pedagógusképzés döntõen fõiskolákon folyik, ezért ezek az intézmények kiesnek a pályázók körébõl. A másik problémát a finanszírozási keretek okozzák, a Szakalapítvány ugyanis a 20 millió forintos alaptõkéjének kamataiból gazdálkodhat, ez az összeg azonban elég alacsony.

A Szakalapítvány az általa vezetett nyilvántartásban és a pályázati kiírásban nem tesz különbséget nemzetiségi és nem nemzetiségi vendégoktató között.

A Szakalapítvány két csoportot különböztet meg: az összes pályázókat és a határon túli pályázókat. A határon túli pályázók alatt érti a Görögországból, Horvátországból, Lengyelországból, Németországból, Örményországból, Romániából, Szerbiából, Szlovákiából, Szlovéniából, Ukrajnából és Bulgáriából érkezõ oktatókat. A Szakalapítvány csak a vendégtanárok összességérõl rendelkezik adatokkal, nem ismeretes, hogy közülük hányan tanítanak leendõ pedagógusokat.

A legtöbb támogatást a Németországból és a Romániából érkezõk kapják. Bizonyos országokból nagyon kevés oktató részesül támogatásban, ezek az országok: Lengyelország, Szlovákia, Ukrajna, Horvátország, Görögország, Szerbia és Bulgária. Van olyan anyaország, melynek egy tanára sem kap támogatást, ide sorolható Örményország és Szlovénia.

3.2.4. A külföldön folytatott tanulmányok magyarországi elismerése

3.2.4.1. A nemzeti vagy etnikai kisebbségi hallgatók jogai

A korábbi évtizedekben a magyar állampolgárok külföldi oktatási intézményben minisztériumi engedéllyel folytathattak felsõfokú tanulmányokat. A felsõoktatási rendszer átalakításának egyik alapvetõ eleme, hogy 1990 júniusától az egyetemi, fõiskolai hallgatóknak jogukban áll eldönteni, hogy Magyarországon vagy külföldön kívánnak tanulni, ehhez semmilyen magyar hatósági engedélyt nem kell beszerezniük.

A külföldi tanulmányok lehetõsége tehát elviekben mindenki számára adott, speciális tartalommal bír azonban a nemzeti és etnikai kisebbségi hallgatók esetében. Számukra ugyanis a külföldi intézményben való tanulás nem pusztán a felsõfokú iskolai végzettség megszerzésének eszköze, hanem az anyanyelv gyakorlásának, önazonosságtudatuk erõsítésének, az anyaországgal való kapcsolattartásnak a legközvetlenebb módja is.

Az anyanyelvû oktatáshoz való jogot az Alkotmány 68. §-a, valamint Nektv. 13. és 18. §-a is deklarálja. Magyarország a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája ratifikálásával elkötelezte magát amellett, hogy az oktatással foglalkozó 8. cikk rendelkezései közül legalább 3 pontot vagy bekezdést alkalmazni fog. Hazánk a horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén nyelv esetében vállalt konkrét, intézményes jellegû intézkedéseket, azonban az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlása alapján felvetõdött, hogy a Karta hatályát kiterjeszti a cigány nyelvekre (romani, beás) is. A nemzetközi egyezménybõl fakadó kötelezettség például, hogy az állam bátorítja a regionális vagy kisebbségi nyelveken folyó egyetemi oktatást, illetve egyéb felsõoktatási intézményben történõ tanulást, vagy megteremti a feltételét, hogy e nyelveket, mint egyetemi vagy felsõoktatási tárgyat tanulhassák.

E törvényi jogosultság ellenére megállapítható, hogy a felsõoktatási képzés nyelve — egyes speciális szakok kivételével — a magyar. A nemzetiségi hallgatók többsége tehát választásra kényszerül: vagy magyar nyelven, hazai intézményekben folytatja tanulmányait vagy anyanyelvén, külföldön tanul.

A Nektv. 46. §-a az állam feladatává teszi, hogy nemzetközi egyezmények révén is gondoskodjék arról, hogy a kisebbséghez tartozók az anyanyelvükön oktató, a kultúrájukat ápoló külföldi intézményekben teljes, rész-, illetve tovább- és tudományos képzésben vehessenek részt. E jog érvényesülése érdekében a Nektv. kimondja, hogy ha tanulmányaikat olyan országokban folytatják, ahol anyanyelvükön oktató egyetemek, fõiskolák, illetve egyéb tanin-

tézetek, kultúrájukat ápoló intézmények mûködnek, az ott nyert okleveleket, egyéb bizonyítványokat a törvényekre és a nemzetközi megállapodásokra figyelemmel a Magyar Köztársaságban szerzett megfelelõ oklevéllel, bizonyítvánnyal egyenértékûnek kell tekinteni.

Tapasztalataink szerint a Nektv. fenti rendelkezése ellenére a nemzetiségi hallgatók semmilyen kedvezményben nem részesülnek azokhoz a nem kisebbségi származású társaikhoz képest, akik szintén külföldön folytatják tanulmányaikat.

Így fordulhatott elõ az az eset, hogy egy Kassán állatorvosi diplomát szerzett szlovák nemzetiségû magyar állampolgár számára 5 különbözeti vizsga letételét írták elõ a magyarországi praktizálás feltételeként.

Az Oktatási Minisztérium szerint a Nektv. hivatkozott szakasza úgy értelmezendõ, hogy az oklevelek egyenértékûségének megállapításakor a nemzetközi megállapodásokban és a belsõ jogi normákban meghatározott szabályokat kell követni. A nemzetiségi hallgatókat tehát a nem kisebbségi származásúakkal azonos elbírálásban kell részesíteni.

Figyelemmel arra, hogy a nemzetiségi hallgatókra nem vonatkoznak speciális elõírások, az alábbiakban a külföldi oklevelek elismerésének általános szabályait szükséges ismertetnünk.

3.2.4.2. A jogszabályi környezet

A külföldi felsõoktatási intézményben szerzett, befejezett felsõfokú tanulmányokat tanúsító oklevél, fokozat elismerése az alábbiak szerint történhet:

a feltétlen egyenértékûség jogszabályban vagy nemzetközi egyezményben való kimondásával;
a megszerzett végzettségi szint elismerésével;
az oklevél által tanúsított szakképzettség elismerésével;
honosítással.

A végzettségi szint és a szakképzettség elismerésének, valamint a honosításnak a költségeit jelenleg a kérelmezõnek kell viselnie. Egy külföldi diploma magyarországi elismerése — a különbözõ díjak és a fordítási költségek miatt — akár 100 000 forintba is kerülhet.

Álláspontunk szerint, ha a magyar állam nem tudja biztosítani a nemzetiségi pedagógusképzést, akkor indokolt lenne, hogy a külföldi tanulmányokat az oklevelek elismerésével járó költségek teljes vagy részleges átvállalásával segítse elõ.

3.2.4.3. Nemzetközi áttekintés

Magyarország több olyan két- és többoldalú szerzõdésnek részese, amelyek a külföldön kibocsátott oklevelek és bizonyítványok elismerésérõl rendelkeznek. Hazánk a korábbi évtizedekben kötött ekvivalencia megállapodások jelentõs részét felmondta, ám azóta számos országgal új egyezmények aláírására került sor.

Magyarország a nemzeti kisebbségek anyaországaival, illetve azok jogelõd államaival — Görögország és Örményország kivételével — kidolgozott ekvivalencia egyezményeket. Ezek közös jellemzõje, hogy egyetlen állammal sincs olyan megállapodás, mely kimondaná a felsõfokú tanulmányokról kiállított oklevelek feltétlen egyenértékûségét. Eltérõ a helyzet a bizonyítványok esetében, vannak ugyanis olyan egyezmények, melyek lehetõvé teszik ezek automatikus elismerését. Példaként említhetõ, hogy a magyarországi és a romániai iskolák által kiállított, a nyolc osztály elvégzését igazoló bizonyítványok egyenértékûek, és kölcsönösen lehetõvé teszik a tanulmányok folytatását a másik állam területén az oktatás következõ szintjén.

Az Oktatási Minisztérium tájékoztatása szerint szándékukban áll újragondolni a fennálló helyzetet, és megfontolandónak tartják, hogy a környezõ országokkal, illetve a hazaihoz hasonló felsõoktatási rendszerrel rendelkezõ más közép-európai országokkal kialakítsák a részleges vagy teljes automatikus elismerés rendjét. E lépés megtétele

azonban csak a képzési rendszerek alapos szakértõi összehasonlítása után képzelhetõ el. A tárca álláspontja szerint nem az jelentené a megoldást, hogy egyes országok valamennyi oklevelét egységesen és automatikusan elismerjék, hanem indokolt lenne valamilyen különbségtétel. Nehézséget okozhat azonban, hogy az államok csekély hajlandóságot mutatnak arra, hogy csak néhány felsõoktatási intézményük okleveleire terjesszék ki a feltétlen egyenértékûséget, hiszen ezzel a többi intézményt kevésbé jónak ismernék el. Hosszabb távon a szakképzettség automatikus elismerését eredményezheti, ha általánossá válik az a már ma is megfigyelhetõ tendencia, hogy az egyetemek nemzetközi akkreditációs intézményekkel minõsíttetik képzésüket.

Az oklevelek elismerésének szabályozását indokolt az Európai Unióhoz való várható csatlakozásra, és az ebbõl eredõ jogharmonizációs kötelezettségekre figyelemmel is újragondolni. Az Európai Unióban a szakképzettségek elismerését irányelvek szabályozzák, amelyek alapvetõen két csoportba sorolhatóak: az elismerés rendje lehet automatikus vagy félautomatikus.

Automatikus irányelvek hét szakmában léteznek: orvos, fogorvos, állatorvos, gyógyszerész, ápoló, szülésznõ, építész. Ezek az irányelvek az uniós tagállamok oktatási intézményeiben a tagállamok állampolgárai által szerzett oklevelek kiegészítõ feltétel elõírása nélküli, kölcsönös elismerését szabályozzák. Az az alapelv érvényesül, hogy ha egy uniós tagország polgára jogosult valamely szakmát gyakorolni, akkor jogosult erre egy másik tagállamban is. Pusztán egy egyszerûsített eljárásra van szükség hatósági igazolás kiadása érdekében.

A félautomatikus irányelvek hatálya minden, az elõbbi felsorolásban nem szerepelõ szakmára kiterjed. Alapvetõen itt is a szakképzettségek kölcsönös elismerése érvényesül, de a képzési idõ vagy a képzés tartama között mutatkozó különbségek kompenzálásaként a fogadó állam hatósága kiegészítõ feltételek — például alkalmassági vizsga — teljesítésére kötelezheti a kérelmezõt.

Magyarországnak az uniós csatlakozást követõen át kell vennie az oklevelek elismerésének a tagállamokban kialakult rendjét. Ez a jogharmonizációs folyamat remélhetõleg kedvezõen érinti majd a tanulmányaikat külföldön folytató nemzetiségi hallgatókat is.

3.2.4. A kisebbségi nyelvekbõl való vizsgázás lehetõségei

A felsõoktatási vizsgálatunknak ezt a fejezetét csak részben ismertetjük, abból a nyelvvizsga szabályozásának módosítására vonatkozó javaslatainkat emeljük ki. A nyelvvizsgáztatás új rendszere alakulófélben van, elkezdõdtek a kodifikációs munkálatok, ezért az alábbi javaslatainkkal a hatályos jogszabályi környezetben elõforduló viszszásságok megszüntetését kívánjuk elõsegíteni.

1. A 71/1998. (IV. 8) Korm. rendelet értelmében a nyelvvizsga élõ idegen nyelvekbõl, magyarból, mint idegen nyelvbõl, valamint klasszikus és mûnyelvekbõl tehetõ.

Ez azt jelenti, hogy annak a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó vizsgázónak, aki anyanyelvén tesz nyelvvizsgát, idegennyelv-tudást igazoló bizonyítványt kell kiállítani. A jogszabály tehát nincs figyelemmel arra, hogy számukra a vizsga nyelve nem idegen nyelv.

Álláspontunk szerint indokolt lenne annak kimondása, hogy a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozók az anyanyelvükbõl is tehetnek nyelvvizsgát.

2. Alapvetõ hiányosságként értékeljük, hogy az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendjérõl és a nyelvvizsga-bizonyítványokról szóló, fentiekben hivatkozott kormányrendeletben nincs külön szabály a nemzetiségi nyelvekre.

A jogszabály csak az ún. kis-, illetve ritka nyelvek esetében tartalmaz könnyítést — ezek akkreditálásáért alacsonyabb összegû díjat kell fizetni —, a kisebbségi nyelvek azonban semmilyen speciális kedvezményben nem részesülnek.

A kis-, illetve ritka nyelvekre vonatkozó eltérõ rendelkezés, hogy a vizsgabizottság tagjaira elõírt összeférhetetlenségi szabály alól a Testület állásfoglalása alapján kivétel tehetõ. Nem kell tehát alkalmazni azt az elõírást, hogy nem lehet a vizsgabizottság tagja, illetve elnöke olyan személy, aki a vizsgázónak közeli hozzátartozója, illetve aki a

jelentkezõk nyelvvizsgára történõ felkészítésében részt vett. Ennek a rendelkezésnek az az indoka, hogy az összeférhetetlenségi szabályok maradéktalan betartása esetén egyes nyelvekbõl egyáltalán nem volna lehetõség nyelvvizsgára.

Abban a kérdésben, hogy mely nyelvek minõsülnek kis-, illetve ritka nyelvnek, a Testület foglal állást.

Véleményünk szerint a jogszabályban szereplõ „kis", illetve „ritka" jelzõ nem fedi pontosan e kifejezés tényleges tartalmát, vagyis azt, hogy Magyarországon kevesek által beszélt, illetve elsajátítani kívánt nyelvet jelöl. A jogszabály szóhasználatát követve a Testület ugyanis kénytelen e körbe sorolni olyan nyelveket (akár például a hindut vagy az arabot), amelyek esetében ez a kifejezés semmiképpen sem tûnik szerencsésnek.

3. A hatályos szabályozás egyik célkitûzése, hogy a nyelvvizsgáztatás rendszere minél inkább az önfinanszírozásra álljon át. Ennek érdekében a Központ mûködésére, illetve a Testület szakmai feladatainak ellátására nincs meghatározott pénzügyi keret elkülönítve, hanem e célra az akkreditációs és akkreditáció-felügyeleti díjból befolyt összeg fordítható. Ennek fel nem használt részét a Központ a Testület szakmai döntése alapján a nyelvoktatás, illetve nyelvvizsgáztatás rendszerének továbbfejlesztésével kapcsolatos kutatási, illetve fejlesztési feladatokra, ezen belül a kis-, illetve ritka nyelvek nyelvvizsgarendszereinek kialakításával és mûködtetésével kapcsolatos feladatok ellátására fordíthatja.

Az Oktatási Minisztérium ez év elején arról tájékoztatott, hogy a Központhoz az akkreditációs eljárási díjakból 44 millió forint folyt be, így ezen összegbõl komplex kutatási és fejlesztési feladatok nem voltak finanszírozhatóak.

Álláspontunk szerint a jogszabályok nem nyújtanak kellõ garanciát arra, hogy az önálló költségvetési szervnek minõsülõ Központ finanszírozása akkor is megoldott legyen, ha esetleg a jövõben csökkennének saját bevételei. Már most prognosztizálható ugyanis, hogy az államilag elismert nyelvvizsgával egyenértékû emelt szintû nyelvi érettségi 2005. évi bevezetése az akkreditációs bevételek csökkenését fogja eredményezni.

Alapvetõ követelménynek tartjuk a nemzetiségi nyelvek vizsgarendszereinek kialakításával és mûködésével kapcsolatos feladatok finanszírozásának felülvizsgálatát, és a jogszabályban szereplõ „maradékelv" alkalmazása helyett a tényleges költségek biztosítását. Ez történhetne például abban a formában, hogy e célra minden évben meghatároznának egy bizonyos összeget, és ha az akkreditációs bevételek elõírt százaléka nem fedezi ezt, akkor az állami költségvetésbõl történne a kiegészítés.

3.3. A pedagógushallgatók felkészítése a cigány gyermekek oktatására

A cigány tanulók oktatási-nevelési problémáinak megoldása még mindig a magyar oktatási rendszer elõtt álló egyik legnagyobb szakmai kihívást jelentõ feladat.

A roma fiatalok száma és aránya növekedett a magyarországi alsó- és középfokú közoktatási és nevelési intézményekben. A cigány és nem cigány tanulók közötti egyenlõtlenségek lényegében azonban változatlanok maradtak, sõt egyes szakemberek véleménye szerint tovább mélyültek.

A roma tanulók iskolai sikertelensége nem vezethetõ vissza egyetlen okra. Az oktatási szakemberek hangsúlyozzák, hogy ezek a problémák egymással öszszefüggnek és egymás hatását erõsítik. A leggyakrabban felsorolt problémák a cigány lakosság szociális marginalizációja, a nyelvi hátrány, a cigánysággal szembeni elõítéletek, a hátrányos megkülönböztetés, a szegregáció hatása, a felhasznált pedagógiai programok és módszerek alkalmatlansága, az iskola és a szülõk közötti együttmûködés hiánya.

A cigány tanulók iskolai sikertelenségével kapcsolatban igen erõsen mûködnek a felelõsségáthárítás mechanizmusai is. Az iskolai kudarcokat elsõdlegesen a roma gyermekek képességbeli és szocializációs hiányosságaival, a roma családok önhibás magatartásával magyarázzák. Sokszor még a szakemberek is olyan problémákra helyezik a hangsúlyt, amelyek a roma fiatalokkal kapcsolatosak (például alacsony tanulási motivációra, eltérõ szocializációra).

Sokkal kevesebb szó esik az oktatási intézmények diszfunkcionális mûködéséről, a pedagógusok szakmai és szemléletbeli hiányosságairól. Az utóbbi évtizedek kutatásai pedig egyre inkább azt bizonyítják, hogy a különbözõ

társadalmi hátterû gyermekek iskolai sikerességének megteremtése szempontjából az oktatás minõségének fejlesztése a legmeghatározóbb tényezõ.[11]

A korábbi vizsgálati tapasztalatok alapján egyértelmûvé vált, hogy a közoktatásban jelentkezõ — a roma gyermekeket sújtó — problémák kialakulásának okai részben a felsõoktatásban gyökereznek. Jelenlegi vizsgálatunkban tehát arra keressük a választ, hogy a pedagógusképzõ felsõoktatási intézményekben a hallgatók milyen szemlélettel rendelkeznek, részesülnek-e megfelelõ felkészítésben, vannak-e olyan speciális szakok, romológiai szakképzések stb., amelyek alkalmassá teszik õket a cigány gyermekek szakszerû oktatására, illetve a cigány kisebbségi oktatásnak — a jogalkotói szándékkal összhangban álló — megszervezésére, megvalósítására.

A felsõoktatásra vonatkozó szociológiai felmérés megállapításainak és az abból következõ javaslatoknak az ismertetése elõtt a cigány kisebbségi oktatás tartalmi elemeit és az azzal összefüggõ problémákat vizsgáltuk. Az Oktatási Minisztérium 2001-ben a cigány gyermekek oktatásának átfogó elemzésére munkacsoport létrehozását tervezte.

Ennek keretében javasoltuk a cigány kisebbségi oktatás tartalmi szabályozását és gyakorlati megvalósulását ismételten áttekinteni.

A cigány kisebbségi oktatás aktuális problémáival ez évi beszámolónkban „A cigány gyermekeket érintõ oktatási diszkrimináció” címû részben külön is foglalkozunk.

3.3.1. A pedagógusképzõ intézményekben tanuló hallgatók tájékozottsága és felkészültsége a cigány gyermekek oktatására és a cigány kisebbségi oktatási program megvalósítására

A kisebbségi kérdésekkel összefüggõ felsõoktatási vizsgálatunk keretében szociológiai felmérést kezdeményeztünk a pedagógusképzés emberi jogi, roma kisebbségi és nemzetiségi vonatkozásairól. A kutatás felmérte a hallgatók nemzetiségi és etnikai kérdésekben való tájékozottságát, valamint a roma gyermekek oktatásához és ehhez kapcsolódóan magához a roma kérdéshez való viszonyát. A felmérés vizsgálta azt is, hogy a felsõoktatás mennyiben készíti fel a hallgatókat a nemzetiségi és etnikai problémákkal való találkozásra, valamint a roma gyermekek oktatására.

A kutatók két standardizált kérdõívet használtak, az egyik a képzõ intézményekben folyó oktatásra vonatkozott, a másikat a megkérdezett hallgatók töltötték ki önállóan, anonim módon. A mintavétel, majd a kérdezés során a kutatóknak a fõiskolák együttmûködési készségére kellett hagyatkozniuk. A visszaküldött kérdõívek alapján feltételezhetõ, hogy a hallgatók kiválasztása során némileg eltértek a célul tûzött mintavételtõl (például nemcsak végzõs hallgatók töltötték ki a kérdõívet). Az adatokból kiolvasható összefüggések tehát tájékoztató jellegûek. Nem mondható ki teljes biztonsággal, hogy a végzõs pedagógus szakos hallgatók az egyes kérdésekrõl hogyan vélekednek, ám annak irányai körvonalazhatók.

A kutatás tapasztalatait összegezve olyan megállapítások és javaslatok megfogalmazására törekedtünk, amelyek elõsegítik a pedagógushallgatók jobb felkészítését nehéz és felelõsségteljes munkájukra. Nem célunk a felsõfokú pedagógusképzõ intézmények minõsítése.

3.3.1.1. A kutatások alapján megállapítható tények

Tájékozottság az emberi jogi, kisebbségi jogi kérdésekrõl

A pedagógusjelöltek jelentõs része a hallgatói kérdõívek tanúsága szerint a nemzeti és etnikai kisebbségeket érintõ kérdésekben meglehetõsen tájékozatlan. A pedagógusjelöltek közel 40 százaléka legfeljebb 3 európai kisebbséget tudott felsorolni. Valamennyi hazai kisebbséget csak egyetlen hallgató tudta megnevezni. A hallgatók egyötöde vagy nem jelölt meg területtel hazai kisebbséget, vagy csak egyet írt be helyesen. Az emberi jogi, kisebbségi

[11] Jelentés a magyar közoktatásról, 2000 (9., 10. Fejezet. Írta: Radó Péter)

jogvédelemrõl, illetve az ilyen feladatot ellátó hazai és nemzetközi intézményekrõl, szervezetekrõl, valamint a kisebbségi témákkal (is) foglalkozó szaklapokról, folyóiratokról pedig a pedagógusjelöltek — kevés kivételtõl eltekintve — gyakorlatilag semmit nem tudtak.

Az egyes kérdésekben megmutatkozó tájékozatlanság súlyát tovább növeli, hogy még kevesebben rendelkeztek a téma összefüggéseinek a megértését és a megalapozott véleményalkotást lehetõvé tevõ rendszerezett és átfogó ismeretekkel.

Emberi jogi és kisebbségi jogi ismeretek oktatása a pedagógusképzõ intézményekben

Az intézményi kérdõívek összesítése szerint a hallgatók a pedagógusképzõk többségében tanulnak valamilyen formában jogi és kisebbségi jogi alapismereteket. (A 7 tanárképzõ intézmény közül négyben, a 10 óvodapedagógusképzõ közül hatban, a 14 tanítóképzõ közül tízben van jogi és kisebbségi jogi képzés.[12])

A legtöbb pedagógusképzõ intézményben a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról is oktatnak ismereteket. Úgy tûnik, hogy erre az óvopedagógus-képzõk helyezik a legnagyobb hangsúlyt, ahol széles azon tárgyak köre, melyek keretében a diszkrimináció tilalmát tanítják. A jelzett ismeretek oktatása azért is fontos, mert a hallgatói kérdõívek szerint a pedagógusjelöltek gondolkodásában könnyen megférnek egymás mellett az elõítéletes és az elfogadó pedagógusi magatartást erõsítõ motivációk, vélekedések, amelyek a kutatók szerint az átgondolt társadalomismeretek hiányával is összefüggést mutatnak. A hallgatók többsége hajlamos mechanikusan átvenni a közvélemény sztereotip kliséit, s ezért a cigányság helyzetével összefüggõ problémákat rendkívülien egyoldalúan ítélik meg.

A pedagógushallgatók cigány kisebbséggel kapcsolatos szemléletmódja

A hallgatói kérdõívben szerepeltek olyan kérdések, amelyek lehetõvé tették a pedagógusjelöltek roma kisebbséggel kapcsolatos szemléletmódjának vizsgálatát. Ez a kutatók által kidolgozott kategóriák alapján a következõképpen összegezhetõ. (A hallgatók 3,6 százaléka nem adott értékelhetõ választ.)

A választ adó hallgatók 14%-a — nagyjából minden hetedik hallgató — megrögzötten elõítéletes vagy kifejezetten rasszista. (Ez két további csoportra bontható: a hallgatók 2,7 százaléka kifejezetten rasszista és 11,4 százaléka erõsen elõítéletes.) A kutatók ebbe a kategóriába azokat a hallgatókat sorolták, akik határozottan kirekesztõek, kifejezésmódjukban agresszív elemek, fajgyûlöletet tükrözõ nézetek is megjelentek. Közülük néhányan nem tartózkodtak a trágár, becsmérlõ kijelentésektõl sem. Az õ álláspontjuk meggyõzõdésre épül, ezért az kisebb valószínûséggel változtatható meg ismereteik bõvítésével, a szakmai tudásuk elmélyítésével.

Feleannyian (7,4%) alkotják az elõítélet-mentesnek tekinthetõ, nyitott és toleráns pedagógusjelöltek csoportját. Válaszaikból kitûnt a társadalmi és szociális okok keresése és felismerése, a hangsúlyozottan elfogadó magatartás.

A két szélsõ pólus között helyezkedik el a bizonytalan és feltehetõen könnyebben befolyásolható nagy többség, amelyen belül két további csoport különböztethetõ meg. Az egyik az enyhén elõítéletesek csoportja (36,5%), azoké, akik tudomásul veszik az európai normákat, és igyekeznek azokhoz igazodni. Ámde ezt nem minden esetben sikerül fenntartások nélkül megtenniük. Az elõítéleteiket azonban felismerik, azok leküzdése érdekében képesek erõfeszítéseket tenni. A másik az elõítéletesek csoportja (38,5%), akik ellenséges érzelmek és indulatok nélkül tudomásul veszik az „együttélés kényszerét”, de a cigány kisebbség tagjait nem tekintik egyenrangú félnek.

A hallgatói kérdõívek alapján is beigazolódott az a jól ismert tény, hogy a tájékozottság/tájékozatlanság és az elõítéletesség mértéke között szoros kapcsolat van. A tárgyi tudást feltételezõ kérdések többségére igaz volt, hogy az elõítéletesség mértékének növekedésével arányosan csökkent a helyes válaszok aránya és nõtt a nem válaszolók száma. Akadnak azonban a megrögzötten elõítéletes vagy kifejezetten rasszista hallgatók között olyanok is, akik viszonylag tájékozottak, de ez a legkisebb mértékben sem ingatja meg õket a meggyõzõdésükben.

[12] A felmérés, mint ahogyan már azt jeleztük, 21 pedagógusképzõ fõiskolára terjedt ki, melyek közül 4 tanárképzõ, 5 tanítóképzõ, 3 óvóképzõ, a többi pedig vegyes: 2 tanító-tanárképzõ, 6 tanító-óvóképzõ, 1 tanár-tanító-óvóképzõ. Így összesen 7 intézményben folyik tanárképzés, 14 intézményben tanítóképzés és 10 intézményben óvodapedagógus-képzés.

A hallgatók válaszaiból kiderül, hogy számos problémát azért „etnicizálnak”, mert nincsenek felvértezve megfelelõ társadalomtudományi ismeretekkel, nem látják át teljesen a jelzett problémák társadalmi összefüggéseit.

A hallgatók elõítéletes szemléletmódja és tájékozatlansága közötti összefüggés igazolására kiemeltünk a kutatásból néhány konkrét példát.

Arra a kérdésre, hogy miért vannak viszonylag nagy számban olyan iskolák, ahol a cigány gyermekek aránya meghaladja a nem cigány gyermekekét, a hallgatók 59 százalékának az az elsõdleges reakciója, hogy azért, mert sokan vannak. A legelõítéletesebb hallgatók 82,5 százaléka, az elõítélet-menteseknek is majdnem fele (45,5%) említi a cigány családok magasabb gyermekszámát. Társadalmi okokkal összefüggõ magyarázatra a hallgatóknak alig több mint egyötöde — a legelõítéletesebb hallgatók 12,7 százaléka, az elõítélet-mentesek 33,3 százaléka — utal. A pedagógusjelölteknek csak a negyede említi meg az elmúlt évtizedeknek azokat a társadalmi folyamatait (cigányok és nem cigányok eltérõ földrajzi mobilitását, a lakóhelyi szegregáció durva formáit, az iskolai elkülönítésre irányuló erõteljes törekvéseket stb.), amelyek a legfontosabb szerepet játszották az ilyen jellegû iskolák kialakulásában.

A hallgatóknak véleményt kellett nyilvánítaniuk néhány oktatási konfliktushelyzetrõl is. Az egyik ilyen vázolt szituáció az volt, hogy mit tenne, ha egy nem cigány gyermek szülei azt kérnék a pedagógustól, hogy ültesse el a gyermeküket a cigány gyermek mellõl. A hallgatóknak több mint egynegyede határozottan elutasította a szülõk kérését, jó egyharmaduk mérlegelné a konkrét helyzetet, hogy milyen pedagógiai érvek szólnak a szétültetés mellett és ellen. 12 százalékuk minden további nélkül teljesítené a szülõk kérését, 2 százalékuk pedig eleve nem ültetné egymás mellé õket.

Megkérdezték a hallgatókat arról is, hogy tanulmányaik során esett-e szó ilyen jellegû konfliktusok kezeléséről. 47 százalékuk válaszolt igennel, de csak 17 százalékuk tudott valamilyen konkrét, hiteles példát felidézni tanulmányaiból hasonló feszültségek kezelésére. Azok a hallgatók, akik emlékeztek a tanultakra, szinte valamennyien kerestek valamilyen megoldást a felvázolt konfliktushelyzetekre. Akik nem tudtak ilyen ismereteket említeni, azok közül sokan nem válaszoltak a kérdésre. Így próbálták „elrejteni”, hogy nem tudnak vagy nem akarnak foglalkozni az iskolai etnikai konfliktusokkal.

Romológiai képzés, cigány kisebbséggel kapcsolatos ismeretek és a roma nyelvek oktatása

A pedagógusképzõ fõiskolák a nyolcvanas évek második felében speciálkollégiumi, illetve szakkollégiumi képzés keretében kezdték el oktatni a romológiai ismereteket a tanítói, az óvodapedagógusi és a tanári alapképzés és továbbképzés keretében. A romológia oktatás interdiszciplináris jellegû. Tantárgycsoportjai, kurzusai több tudományterületet reprezentálnak (szociológia, pedagógia, jog, politológia, antropológia, nyelvészet, irodalom stb.). A romológiai képzések célja, hogy a cigány kisebbség kultúráját, társadalmi helyzetének összetett hátterét, problémáit minél több szempontból ismerjék meg a hallgatók.

A nappali tagozatos pedagógusképzõ fõiskolákon önálló romológiai alapképzés nem folyhat. A fõiskolai szintû romológiai szak alapítására voltak kezdeményezések, de azok az akkreditációs feltételeknek — a Magyar Akkreditációs Bizottság véleménye szerint — nem feleltek meg. Az egyes intézményeknek azonban lehetõségük van arra, hogy az általános, akkreditált képzési követelményektõl legfeljebb 40%-ban eltérõ képzést nyújtsanak. Így a legtöbb pedagógusképzõ intézményben romológiai ismeretek elsajátítására is van mód. Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy ez nem jelent külön szakirányú szakot, és ezeknek a képzéseknek a követelményrendszerét az adott intézmények autonóm módon határozzák meg.

A kutatás szerint „romológiai képzés” a pedagógusképzõ intézmények többségében folyik, legnagyobb számban a tanítóképzõkben. (A 7 tanárképzõ intézménybõl egyben van önálló romológiai képzés, háromban más tárgyak keretében tanítják. A 14 tanítóképzõ közül négy intézményben folyik kifejezetten romológiai képzés, nyolcban pedig más tárgy keretében tanulják. A 10 óvodapedagógus képzõ közül négyben van romológiai képzés, egy intézményben pedig más tantárgy keretében tanulják.[13])

[13] Lásd a 9. lábjegyzetet.

Az intézményi kérdõív rákérdezett arra is, hogy a hallgatók mekkora aránya látogatott olyan intézményeket, osztályokat, csoportokat, ahol cigány kisebbségi program alapján tanítottak, vagy ahol a diákok jelentõs része, legalább 25%-a roma. A 7 tanárképzõbõl mindössze 1, a 14 tanítóképzõbõl pedig 3 intézmény diákjai hospitáltak cigány kisebbségi program alapján tanító osztályokban. Ugyanakkor a 10 óvodapedagógus-képzõ közül egyetlen intézmény diákjai sem hospitáltak roma kisebbségi program alapján mûködõ csoportokban. A 7 tanárképzõ közül 2 intézmény diákjai, a 14 tanítóképzõ közül 12, a 10 óvodapedagógus-képzõ közül 1 intézmény hallgatói hospitáltak olyan intézményekben, ahol a diákok jelentõs része roma.[14] Az adatokat elemezve megállapítható, hogy ezek a hospitálások is kevés óraszámban történtek, és többnyire csak a hallgatók 20%-át érintették. A tanítóképzõk hallgatói kaptak legnagyobb rálátást a roma diákokkal rendelkezõ csoportok tevékenységére, legtöbb esetben azonban csak a pedagógusjelöltek kevesebb mint negyede vett részt ilyen gyakorlatokon. A pedagógushallgatók többsége tehát úgy kezdi el a tevékenységét, hogy a hospitálása során nem foglalkozott roma gyermekekkel, hiányzik az ilyen jellegû gyakorlati tapasztalata.

A roma nyelvek (romani, illetve beás) oktatásához szükséges követelmények kialakítása folyamatban van. A szabályozáson két nyelvi munkabizottság dolgozik. Az oktatáshoz szükséges tankönyvek, taneszközök biztosítására csak a nyelvi követelmények kiadását követõen kerülhet sor.

A roma nyelvek tekintetében még nem alakult ki teljes körû szakmai konszenzus, vélhetõen ez is hozzájárul ahhoz, hogy a roma nyelv oktatása jelenleg csak néhány pedagógusképzõ intézményben folyik. A hét tanárképzõ közül egyben sem, a tizennégy tanítóképzõ közül háromban, a tíz óvóképzõ közül kettõben hirdettek meg, illetve biztosítanak ilyen képzést.[15] (Egy tanítóképzõben az 1998/99-es tanévben harminc órában nyolc hallgató számára szerveztek lovári oktatást, ez a képzés azonban azóta megszûnt.) A roma nyelvtanulás az egyik óvodapedagógusképzõ kivételével fakultatív módon történik.

Úgy tûnik, hogy az intézmények nagyobb hangsúlyt fektetnek a modern nyelvek tanítására-tanulására, mint a roma nyelvek oktatására. A nyelvtanári képzés feltételeinek kidolgozása egyre sürgetõbb feladat. A roma nyelvek szélesebb körû tanítása a nyelvvesztés folyamatának megállítását és a roma kultúra ismertebbé tételét, ezáltal a társadalmi elõítéletek csökkentését is elõsegíti.

A cigány gyermekek oktatására való felkészítés szempontjából a hallgatók számára nagyon fontos, hogy a képzés során megismerkedjenek az egyénre szabott pedagógiai módszerekkel, megközelítésekkel. Nem tehettük kifejezetten vizsgálat tárgyává, hogy a pedagógusképzésben hogyan készítik fel a hallgatókat az alternatív, a differenciált vagy a fejlesztõ pedagógiák alkalmazására, illetve a multikulturális oktatásra. Az intézményi kérdõívek háttérelemzése alapján azonban az állapítható meg, hogy 8 pedagógusképzõben van differenciált pedagógia oktatás, 3 intézményben történik fejlesztõ pedagógia oktatás, 3 pedagógusképzõben van alternatív pedagógiai oktatás, két intézményben multikulturális oktatás. Nem volt célunk a pedagógus képzés tartalmát szakmai-pedagógiai szempontból vizsgálni, hiszen ez elsõdlegesen az oktatási tárca kutató intézeteinek lehet a feladata. Úgy tûnik azonban, hogy ilyen típusú elemzésekre nagy szükség van.

A pedagógushallgatók jövõképe

A kutatás eredményei a cigány gyerekek oktatásának a jövõje szempontjából is elgondolkoztatóak. Megkérdezték a hallgatókat arról, hogy véleményük szerint mit tehetne az iskolarendszer a cigány gyermekek továbbtanulása érdekében. A hallgatók legnagyobb részének nincs konstruktív elképzelése arról, hogy ténylegesen milyen feladata és lehetõsége van az iskolának ebben az igen fontos társadalmi kérdésben, amellyel pedagógusként hamarosan nekik is szembesülniük kell.

Arra a kérdésre, miszerint elmenne-e olyan iskolába tanítani, ahol a tanulók többsége cigány, a pedagógusjelöltek közel háromnegyede vagy nemleges választ adott, vagy egyáltalán nem válaszolt. További 10 százalék úgy fogalmazott, hogy csak akkor menne el, ha nem volna más választása, s csak a fennmaradó szûk egyötöd válá-

[14] Lásd a 9. lábjegyzetet.
[15] Lásd a 9. lábjegyzetet.

szolt egyértelmû igennel. A megadott válaszok arra utalnak, hogy az érintett iskolákban tovább erõsödhet a pedagógusok kontraszelekciója.

Mindezekre figyelemmel az oktatási miniszternek olyan kezdeményezéseket fogalmaztunk meg, amelyek a pedagógusképzõ intézmények autonómiájának sérelme nélkül elõsegíthetik a pedagógushallgatók eredményesebb felkészítését a cigány gyermekek sikeres oktatására.

3.4. A vizsgálat megállapításainak összegzése, kezdeményezések, javaslatok

A felsõoktatás helyzetének elemzésekor arra a megállapításra jutottunk, hogy a kisebbségek kulturális autonómiája, oktatási és mûvelõdési jogai nem érvényesülnek maradéktalanul.

3.4.1. A nemzeti kisebbségeket érintõ kezdeményezések, javaslatok

1. Egyes országos kisebbségi önkormányzatok saját kisebbségük felsõoktatásával kapcsolatban nem rendelkeznek elegendõ információval. Ez abból is következhet, hogy nincs kellõen szabályozva az Oktatási Minisztérium és az országos önkormányzatok közti kapcsolattartás. Emiatt könnyen elõfordulhat — akár szándékosan, akár gondatlanul —, hogy az országos önkormányzatok kimaradnak az általuk képviselt kisebbséget érintõ jogszabályok, valamint egyéb fontos munkaanyagok tervezetének véleményezésébõl. Kezdeményeztük az oktatási miniszternél, hogy szabályozza az országos kisebbségi önkormányzatok és a minisztérium kapcsolattartását, különös tekintettel az egyeztetési eljárás rendjére.

2. A vizsgálat bizonyította, hogy nincs olyan fórumrendszer, illetve eljárási rend, amely biztosítaná az országos kisebbségi önkormányzatok hatékony érdekképviseletét a kisebbségeket érintõ felsõoktatási kérdésekben. Jogalkotási javaslatot fogalmaztunk meg ezért a felsõoktatási törvény módosítására annak érdekében, hogy az országos önkormányzatok a kisebbségeket érintõ felsõoktatási kérdésekben jogilag szabályozott formában bármikor véleményt nyilváníthassanak. (Ennek teret adhatna egy országos testület vagy bizottság.)

3. A nemzetiségi oktatási feladatok ellátásának egyik fõ akadályát a nemzetiségi pedagógusok hiánya jelenti. A megfelelõ számú nemzetiségi pedagógus képzésének elõfeltétele, hogy a kisebbségi közoktatásban elegendõ tanuló végezzen. E cél elérésének egyik fontos eleme a nemzetiségi közoktatás tartalmi kereteit meghatározó dokumentumok kialakítása. Azzal a kezdeményezéssel fordultunk ezért az oktatási miniszterhez, hogy intézkedjen a hiányzó népismereti tananyagok, kerettantervek és a részletes nemzetiségi érettségi követelmények mielõbbi kidolgozása érdekében.

4. A nemzetiségi pedagógusképzés az úgynevezett hagyományos nemzeti kisebbségek esetében sem biztosított mindhárom — óvodapedagógusi, tanítói, tanári — képzési formában. A nemzetiségi oktatás helyzetének értékelésekor megállapíthatjuk, hogy rendkívül bizonytalan a kéttannyelvû és a nemzetiségi tanítási nyelvû iskolák szakpedagógusainak képzése is.

Mindezekre figyelemmel kezdeményeztük az oktatási miniszternél, hogy tegyen intézkedéseket a nemzetiségi pedagógusképzés és szaktanári képzés továbbfejlesztése érdekében.

5. A nemzetiségi pedagógusképzésben részt vevõk többsége a nemzetiségi nyelvet nem anyanyelvként beszéli. A képzõintézményekre ezért nagy felelõsség hárul a nyelv nemzetiségi kultúrában betöltött szerepének tudatosításában.

A nemzetiségi hallgatók mindössze egyharmada vélte úgy, hogy az anyanyelv tanításának meg kell jelennie a nemzetiségi oktatás feladatai között. Ennek megváltoztatása érdekében a képzõintézményeknek nagyobb hangsúlyt kell fektetniük a nemzetiségi nyelvek tanítására. Jogalkotási javaslattal fordultunk az oktatási miniszterhez, hogy a nemzetiségi pedagógusképzés kreditrendszerû képzéssel összhangban álló képesítési követelményeinek kidolgozásakor biztosítsa a nemzetiségi nyelv megfelelõ elsajátításához szükséges óraszám-arányt.

6. A felsõoktatás normatívák alapján történõ finanszírozási rendszere kedvezõtlen mûködési feltételeket teremt a kis létszámú nemzetiségi tanszékek részére. Jelenleg egy kormányrendelet biztosítja e szakok kedvezményes finanszírozási csoportba sorolását, ez azonban hosszú távon nem jelent megoldást. Jogalkotási javaslattal fordultunk ezért az igazságügy-miniszterhez, hogy — az oktatási miniszterrel egyetértésben — dolgozza ki a nemzetiségi pedagógusképzés kedvezményes támogatási rendszerének törvényi szintû szabályozását.

7. A hazai nemzetiségi pedagógusképzés fejlesztése érdekében az anyaországból érkezõ vendégtanárok szélesebb körû támogatására van szükség. Anemzetiségi pedagógusképzés elsõsorban a fõiskolákon folyik, ezért a nemzetiségi vendégtanárok létszámának biztosítása érdekében azzal a kezdeményezéssel fordultunk az oktatási miniszterhez, hogy a Vendégprofesszorok Magyarországon Szakalapítványhoz ne csak az egyetemek adhassanak be pályázatot, hanem a fõiskolák is. Kezdeményeztük továbbá egy olyan új szakalapítvány létrehozását, amely azokat az anyaországi vendégtanárokat támogatná, akik a hazai nemzetiségi pedagógusképzésben vesznek részt.

8. A kisebbségi hallgatók törvényben biztosított joga, hogy tanulmányaikat anyanyelvükön, külföldön folytathassák. Az így szerzett oklevelük a magyarországival egyenértékû, azonban külön eljárás nélkül a foglalkozás gyakorlására nem jogosít. A hallgatók jelenleg semmilyen kedvezményben nem részesülnek azokhoz a nem kisebbségi származású társaikhoz képest, akik szintén külföldön végzik tanulmányaikat. Kezdeményeztük ezért az oktatási miniszternél az oklevelek és diplomák elismerési rendjének módosítását.

9. Az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás új rendjének bevezetése a kezdeti idõszakban hátrányosan érintette a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek túlnyomó többségét. Ezért olyan jogalkotási javaslatokat fogalmaztunk meg az oktatási miniszter számára, amelyek lehetõvé teszik, hogy az egyébként általunk is indokoltnak és szükségesnek tartott nyelvvizsgáztatási reform ne szûkítse a kisebbségi nyelvekbõl való vizsgalehetõségeket.

3.4.2. A roma kisebbséget érintõ kezdeményezések, javaslatok

1. Vizsgálatunk alapján megállapítható, hogy a közoktatásban jelentkezõ problémák, iskolai sikertelenségek kialakulásának okai részben összefüggnek a felsõfokú oktatással.

Az általunk kezdeményezett szociológiai felmérés szerint a pedagógusjelöltek jelentõs része az emberi jogi és kisebbségi jogi képzések ellenére meglehetõsen tájékozatlan a nemzeti és etnikai kisebbségeket érintõ kérdésekben. Nagyon kevesen rendelkeznek elmélyült és átfogó társadalmi ismeretekkel. Vizsgálatunk igazolta azt a közismert tényt, hogy a tájékozatlanság és az elõítéletesség mértéke között szoros kapcsolat áll fenn.

A pedagógushallgatók cigány kisebbséggel kapcsolatos szemléletmódjának vizsgálata is jelzi a társadalomban meglévõ elõítéletességet. Az elõítéletes hallgatók többsége motiválható, szemléletük alakítható. Ebben jelentõs szerepet kell vállalniuk a pedagógusképzõ intézményeknek. Az eddigi erõfeszítéseik elismerése mellett, e sajnálatos tények ismeretében szükségesnek tartanánk, ha a pedagógusképzõ intézmények ilyen szempontból is áttekintenék és továbbfejlesztenék a képzésüket.

Nem célunk a pedagógushallgatók „pályaalkalmasságának” megkérdõjelezése. Tény azonban, hogy a roma gyermekek iskolai kudarcához a leendõ és a már dolgozó pedagógusok elõítéletessége is hozzájárul. A jelzett problémákról a változtatás szükségessége és lehetõsége miatt minden érintettnek nyíltan kell beszélnie.

2. Vizsgáltuk a cigány kisebbségi oktatás tartalmát is, és arra a megállapításra jutottunk, hogy a kisebbségi oktatási és a felzárkóztató elemeket világosan szét kellene választani, és ehhez kapcsolódóan a finanszírozási rendszert is szükséges átalakítani. Ezek tisztázása közvetve segítséget nyújthat a felsõoktatás cigány kisebbségi oktatással összefüggõ képzési követelményrendszerének pontosabb meghatározásához. Mindezekre figyelemmel kezdeményezést fogalmaztunk meg az oktatási miniszter részére, hogy a cigány gyermekek oktatásának átfogó elemzése céljából létrehozandó munkacsoport a cigány kisebbségi oktatás tartalmi szabályozását, gyakorlati megvalósulását ismételten vizsgálja meg.

3. A pedagógusképzõ intézményekben folyó romológiai képzésekkel és a nyelvoktatással kapcsolatban ugyancsak kezdeményeztük az oktatási miniszternél, hogy a tárca szervezzen a pedagógusképzõ intézmények számára további olyan konferenciákat, konzultációkat, ahol az intézmények oktatóinak lehetõsége nyílna a cigány gyermekek oktatását, nevelését elõsegítõ képzési területek bemutatására, továbbfejlesztésére, valamint tapasztalatcserére, a felmerült problémák megvitatására.

4. Nem tehettük kifejezetten vizsgálat tárgyává, hogy a pedagógusképzõ intézmények hogyan készítik fel a hallgatókat az alternatív, a differenciált vagy fejlesztõ pedagógiák alkalmazására, illetve a multikulturális oktatásra, ilyen típusú vizsgálatokra azonban szükség van. Ezért az oktatási miniszternél kezdeményeztük olyan vizsgálatok indítását, amelyek a pedagógusképzés tartalmát a kisebbségekkel kapcsolatos közoktatási gyakorlat szempontjából elemeznék.

5. Nem feladatunk minõsíteni, hogy a pedagógusképzõ intézmények mennyire készítik fel a hallgatókat a cigány gyermekek oktatására. Elgondolkoztató adat azonban: a pedagógusjelöltek közel háromnegyede vagy nemleges választ adott, vagy egyáltalán nem válaszolt arra a kérdésre, hogy elmenne-e tanítani olyan iskolába, ahol a tanulók többsége cigány. Kezdeményeztük ezért az oktatási miniszternél, hogy hozzon létre roma mûvészekbõl, szakemberekbõl olyan szakértõi csoportot, amelynek tagjai a felsõfokú oktatási intézmények igénye alapján „utazó oktatóként” segítséget nyújtanának a hallgatók képzéséhez. Kezdeményeztük az oktatási miniszternél azt is: pályázati támogatással segítse elõ, hogy a pedagógusképzõ intézmények több olyan tábort, „terepgyakorlatot”, eseti konzultációt szervezzenek, ahol a hallgatók a roma fiatalokkal, a roma kisebbség képviselõivel és az õket sújtó nehézségekkel közvetlenül találkozhatnak.

3.5. A felsõoktatási vizsgálatunkkal kapcsolatos reakciók

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülésével összefüggõ felsõoktatási vizsgálatunk, a különféle médiumokban megjelent tudósításokat nyomon követve, jelentõs érdeklõdést, sõt sok esetben élénk vitát váltott ki. A vizsgálat, mint ahogy az a fenti összefoglalóból is kiderült, sokkal több területre irányult, mint amennyi a nyilvánosság elõtt, szélesebb körben ismertté vált. Az észrevételek, vélemények fõként a pedagógushallgatók roma kisebbséggel kapcsolatos szemléletmódját érintették, amely vizsgálatunknak csak egy töredék része volt.

A sajtóból úgy tûnt, legalábbis igyekeztek többen is azt sugallni, hogy az általunk kezdeményezett szociológiai vizsgálat adatai nem korrektek, így annak megállapításaival foglalkozni sem érdemes.

Anélkül, hogy a szociológiai felmérés módszertanát ismételten részleteznénk, szeretnénk néhány tényt leszögezni. A jelentésünkben csak a szakmai korrektség miatt hangsúlyoztuk a minta torzulásának a lehetõségét, ez azonban a felmérés reprezentativitását nem érintette.

A hallgatói kérdõívek lekérdezésére a pedagógusképzõ intézmények fõigazgatóinak engedélyével, az általuk kijelölt hivatalos személyek közremûködésével került sor. Több fõiskolán a hallgatói önkormányzatok képviselõit is bevonták a kérdõívek — önkéntes, de a szociológusok által kért eljárásnak megfelelõ — kitöltésének a folyamatába. A kérdõívek 77%-os visszaérkezése a szociológiai vizsgálatok gyakorlatában az átlagosnál jobbnak tekinthetõ. Azt feltehetõleg még a leghangosabban méltatlankodók sem vitatják, hogy az általunk kezdeményezett szociológiai felmérés tájékoztató jellegû adatai lényeges — mielõbbi cselekvést igénylõ — problémákat jeleznek.

A vélemények értékelése során fontos átgondolni, hogy a hallgatók szemléletmódját értékelõ megállapítások miért váltottak ki ekkora vitát, sõt sok esetben felháborodást.

Sajnos gyakran elõfordul, hogy a nehezen kezelhetõ, lassan megoldható problémákkal való szembesülés ellenérzést kelt a közvéleményben és az érintett hatóságokban. Ennek hatására megkérdõjelezik a nyilvánvalóvá vált hiányosságok, problémák létezését, de sokszor vitatják a feltárást végzõk kompetenciáját, szakértelmét is.

Jelen esetben ez történt. A médiumokban megszólalók megkérdõjelezték az általunk kezdeményezett szociológiai felmérés adatainak hitelességét, megállapításaink jobbító szándékát. Túlhangsúlyozták és sok esetben akaratlanul is

a pedagógusjelöltek ellen fordították vizsgálatunk azon megállapításait, amelyek a hallgatók cigány kisebbséggel kapcsolatos szemléletmódjával foglalkoztak.

Ez a hozzáállás sajnos nem könnyíti meg az intézmények, hivatalok szemléletmód-formálással összefüggõ feladatainak szakszerûbb ellátását.

Meggyõzõdésünk, hogy a negatív tapasztalatok ellenére folytatnunk kell a megkezdett vitát, lehetõség szerint párbeszéd formájában.

Nincs rövid távú megoldás a fiatalok körében is egyre erõsödõ elõítéletesség, cigányellenesség megelõzésére, megváltoztatására. A vizsgálatunk adatai szerint azonban a pedagógushallgatók többsége, a meglévõ sztereotípiáik ellenére is nyitott és motiválható. Azt reméljük, hogy az oktatási kormányzatnak és az autonóm pedagógusképzõ intézményeknek közös érdeke, hogy a tabu témának számító hallgatói és oktatói elõítéletességgel bátrabban és aktívabban foglalkozzanak. Olyan oktatási formák, módszerek kialakítása és támogatása szükséges, melyek a pedagógushallgatókat nemcsak a roma gyermekek sikeres oktatására, hanem az ehhez szükséges nyitott szemléletre, a cigány családokkal kialakítandó partneri kapcsolatra is felkészíti.

3.6. Jogalkotási javaslataink, ajánlásaink utóélete

A nemzetiségi pedagógusképzés kedvezményes támogatási rendszerének törvényi szintû szabályozására irányuló jogalkotási javaslatunkat az igazságügy-miniszter hatáskörének hiányára hivatkozva áttette az oktatási miniszterhez.

Az IM kifejtette: amennyiben az Oktatási Minisztérium az általunk kezdeményezett jogszabály kiadásával egyetért és annak tervezetét elkészíti, akkor az Igazságügyi Minisztérium részt vesz a jogszabály megalkotásában.

Tehát, egy olyan fontos kérdésben, mint a nemzeti kisebbségek oktatásának biztonságos finanszírozása, az igazságügy-miniszter nem foglalt állást.[16]

Nekünk azonban meggyõzõdésünk, hogy az igazságügy-miniszternek — jogi és erkölcsi értelemben egyaránt — kötelessége a Nektv.-hez kapcsolódó, illetõleg a kisebbségi jogokat akárcsak közvetve is érintõ jogalkotási feladatokban való érdemi közremûködés. Ezért továbbra is indokoltnak tartjuk, hogy az igazságügy-miniszter az oktatási miniszterrel közösen készítse elõ, nemcsak technikai, hanem a tartalmi jogalkotási kérdésekben is egyeztetve, a nemzetiségi pedagógusképzés kedvezményes támogatási rendszerének törvényi szintû szabályozását. Az oktatási miniszter válasza 2002. március 29-én érkezett meg, amelyben arról tájékoztatott, hogy a tárca részletes intézkedési tervet készített a vizsgálati anyagunkban feltárt visszásságok többségének orvoslására. Az OM hivatalos állásfoglalásával kapcsolatban örömmel nyugtázzuk, hogy a nemzetiségi pedagógusképzéssel kapcsolatos valamennyi ajánlásunkat elfogadták, és nem zárkóztak el a cigány tanulók oktatásával és nevelésével összefüggõ kormányzati feladatok áttekintésétõl sem. Õszintén bízunk abban, hogy a 2002. évi országgyûlési biztosi beszámoló kereti között számot adhatunk a felsõoktatási rendszer pozitív változásairól.

[16] Az igazságügy-miniszter feladat- és hatásköréröl szóló 157/1998. (IX. 30.) Korm. rendelet a miniszter feladataként határozza meg a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos kormányzati feladatok ellátását.

III.
Még egyszer a „gyûlöletbeszéd”-rõl

1. A kisebbségi biztos „találkozási pontjai” a „gyûlöletbeszéddel”

A kisebbségi jogok parlamenti biztosához mûködésének elsõ hat évében is érkeztek olyan panaszok, amelyekben — elsõsorban cigány származású emberek — azt sérelmezték, hogy velük szemben a környezetükben élõk, sõt sokszor hivatalos személyek is (rendõrök, önkormányzati képviselõk, polgármesterek stb.) rasszista, cigányellenes megjegyzéseket tettek.

Elõfordult az is, hogy helyi lapokban jelentek meg olyan tudósítások, illetve publicisztikák, amelyekben a szerzõk nyíltan hangot adtak a cigánysággal kapcsolatos ellenérzéseiknek, illetve bizonyos visszatetszést keltõ eseményekért — például a bûnözés növekedéséért, egyes konkrét bûncselekmények elkövetéséért — roma kisebbséghez tartozó személyeket tettek felelõssé.

A kisebbségi ombudsman ezekben az esetekben meglehetõsen kis mozgástérrel rendelkezik. Amennyiben ugyanis konkrét személyt vagy személyeket illetnek becsület csorbítására alkalmas tényállításokkal vagy becsületsértõ kifejezésekkel, akkor az érintettnek (érintetteknek) az elhatározásán múlik, hogy a sérelmesnek tartott cselekmény elkövetésétõl számított 30 napon belül az illetékes hatóságnál magánindítvány elõterjesztésével kérik-e az elkövetõ rágalmazás vagy becsületsértés vétsége miatti büntetõjogi felelõsségre vonását.

Amennyiben viszont a becsület csorbítására alkalmas, gyalázkodó vagy lejárató céllal megfogalmazott kijelentések nem konkrét személy vagy személyek, hanem egy meghatározott embercsoport, közösség ellen irányulnak, a kisebbségi ombudsman csupán azt vizsgálhatja, hogy fennáll-e a Btk. 269. §-ába ütközõ közösség elleni izgatás bûntettének a gyanúja, vagy sem.

A gyanú — és fõként az alapos gyanú — kérdésében az országgyûlési biztos állást foglal ugyan, de a büntetõeljárás megindításához (a nyomozás elrendeléséhez) szükséges döntést nem hozhatja meg. Abban az esetben tehát, ha az országgyûlési biztos azt észleli, hogy valaki nagy nyilvánosság elõtt valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai ellen olyan tényállításokat fogalmaz meg, illetõleg olyan kifejezéseket használ, amelyek esetleg alkalmasak a csoporttal szembeni gyûlölet felkeltésére, nincs választása: az állampolgári jogok országgyûlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 24. §-a alapján köteles feljelentést tenni. Az országgyûlési biztos gyakorlatában — de a közbeszédben is — az ilyen jellegû cselekményeket a „gyûlöletbeszéd” kategóriájába soroljuk, attól függetlenül, hogy a nagy nyilvánosság elõtti elkövetés ténylegesen szóban, írásban vagy egyéb képi ábrázolás útján történik-e.

A jelen országgyûlési biztosi beszámoló olyan idõpontban és olyan körülmények között készül, hogy az abban foglaltakat a 2002. áprilisi országgyûlési képviselõi választásokat követõen megalakult új Országgyûlés tagjai fogják megismerni.

Ismeretes tény — és a késõbbiekben errõl részletesebben is szólunk —, hogy a jelenlegi parlamenti ciklus végén komoly kodifikációs munkálatok kezdõdtek a Btk. 269. §-ának a korrekciója érdekében, mely munkálatok végére e törvény módosításával értelemszerûen csak az új Országgyûlés „tehet pontot”.

A törvényhozó hatalom tagjai számára — és ezen belül is a gyûlöletbeszéd problémakörével talán eddig közvetlenül nem szembesült, új képviselõk részére — az alábbiakban szeretnénk a jelenségrõl, annak elméleti és gyakorlati megközelítésérõl olyan áttekintést adni, amely reményeink szerint hozzájárulhat a sikeres jogalkotói feladatok ellátásához.

2. Mi is az a „gyûlöletbeszéd”, és miért veszélyes a társadalomra?

Régi, talán közhelyszerû megállapításnak tûnik, hogy a kimondott szónak hatalma van. Az emberiség történelme során már a kezdetekben felhasználták a szavak erejét pozitív vagy negatív vélemények közlésére: gondoljunk csak az áldás vagy a kiátkozás sokszor meghatározott rítusok, ceremóniák keretében történt kinyilvánítására.

Az ún. „gyûlöletbeszéd” — szélsõséges formájában — talán leginkább az egykori kiátkozás intézményével rokonítható, amikor ennek az aktusnak az volt a célja, hogy valakit vagy valakiket kirekesszen egy bizonyos közösségbõl (egyházból), tehát e cselekmény célja kifejezetten a jogfosztás volt.

A mai értelemben vett gyûlöletbeszéd is megvalósíthat jogfosztást, de mindenképpen valamely jog korlátozását, csorbítását célozza.

A szavak támadó, sértõ, megfélemlítõ erejét felhasználó, verbális úton elkövethetõ jogsértéseket a büntetõ- és a szabálysértési jogszabályok is tilalmazzák. Ha például a negatív beszéd — az azzal elérni kívánt cél függvényében:

a) egy konkrét személy (akár jogi személy) méltóságát, tekintélyét, jóhírnevét, társadalmi megbecsülését támadja, becsületsértés vagy rágalmazás valósulhat meg;

b) konkrét személy élete, testi épsége, egészsége ellen irányuló fenyegetést tartalmaz, a veszélyes fenyegetés szabálysértése állapítható meg;

c) alkalmas arra, hogy közveszély helyszínén emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság támadjon, a rémhírterjesztés bûncselekményérõl beszélhetünk;

d) olyan közösségek, társadalmi csoportok identitását, méltóságát veszi célba, melyek tagjait nem fûzi össze konkrét feladat vagy valamilyen tagsági viszony, elvileg megállapítható a közösség elleni izgatás bûntette.

A szociológiai irodalomban, illetve a jogi és politikai publicisztikában „gyûlöletbeszédként” elhíresült jelenség a *d)* pontban vázolt esethez kötõdik leginkább, bár kétségtelen, hogy a konkrét személyek sérelmére elkövetett becsületsértések, rágalmazások többsége is a gyûlöletbeszéd fogalma alá vonható.

A csoportképzõ kritériumok létrejöttében részben a születés véletlene játszik szerepet (nem, nemzeti-etnikai hovatartozás, szexuális beállítottság, szociális helyzet), részben tudatos, a szocializáció során megszületõ választás eredményének tekinthetõ (vallási, politikai, világnézeti) hovatartozás.

A közösség méltóságának mint védett jogtárgynak az „értékkészletét” a teljesség igényével nem lehet felsorolni: idetartoznak az érintett közösségre jellemzõ — széles körben ismert — sajátosságok (egyedi karakterjegyek, szokások, a közösség történelmi múltjának kitüntetett eseményei, szimbólumai).

Ezek gyakorta válnak különbözõ támadások célpontjaivá: a nagy nyilvánosság elõtti lejáratás, a megvetést kifejezõ, lealacsonyító kifejezések használata például gyalázkodást valósít meg, míg a közösséggel szembeni, a gyûlölet felkeltésére alkalmas megnyilvánulások az „uszítás” fogalma alá tartoznak.

A közméltóságot sértõ, a gyûlöletbeszéd gyûjtõfogalmába sorolható magatartások közös jellemzõjeként lehet kiemelni, hogy:

a) érzelmi sérelmet okoznak azáltal, hogy megnehezítik az érintett kisebbség tagjainak szabad identitásvállalását, azt a természetes emberi törekvést, hogy „másságát” értéknek és ne „bûnnek”, vagy természetellenes állapotnak tekintse;

b) bénító, megfélemlítõ erõvel hatnak, tehát sértik az érintett közösség tagjainak általános biztonságérzetét;

c) kisebbségellenes indulatokat gerjesztenek, erõsítenek fel olyan társadalmi csoportosulásokban, melyek számára az antidemokratikus, kirekesztõ magatartás vagy a mindennapi viselkedés része (erre szocializálódtak), vagy olyan ideológiákhoz, politikai programokhoz kötõdnek, melyek végsõ — bevallott vagy bevallatlan — célja az ellenségnek kikiáltott kisebbséggel való leszámolás, létezési jogának alapvetõ megkérdõjelezése, társadalmi elszigetelése vagy erõszakos asszimilálása;

d) a többségi társadalomban felerõsítik a racionális érvelést nem tûrõ negatív elõítéletképzõdést;

e) kellõ sulykolás után olyan „mérgezett” közéletet, nyilvános beszédmódot legitimálnak, amely a nyilvánosság elõtt polgárjogot ad az intoleráns beállítottságnak, az ellenségkeresésnek, a demokratikus intézményrendszert elfogadni nem képes politikai törekvéseknek, végsõ soron az erõszak alkalmazásának.

Általánosságban elmondható tehát, hogy az beszél gyûlöletkeltõ módon, aki egy adott közösségrõl (a közösséget képviselõ személyrõl) tényt, értékítéletet olyan módon hoz nagyobb nyilvánosságra, amely alkalmas e csoport tagjainak megfélemlítésére, illetve a vele szembeni ellenséges, kirekesztõ környezet kialakítására.

A közméltóság sérelme elválaszthatatlan attól az alkotmányos értéktõl, amit a közjogi nyelv köznyugalomnak nevez. A köznyugalomnak — mint határozatlan jogfogalomnak — sem törvényi, sem egységes bírói meghatározásával nem találkozunk a magyar jogrendszerben, miközben önálló — jelenleg tíz bûncselekményt tartalmazó — címet képez a Btk. közrend elleni fejezetében. E jogtárgy jelen van a szabálysértési jogban is, hiszen számos tényállás — ugyancsak a közrend elleni fejezetek körében — a köznyugalom ellen irányuló jogsértések körébe is vonható.

A Btk. indokolása így írja körül a fogalmat: „A nyugodt társadalmi légkör, amelyben a törvényes rend iránti tisztelet, a kölcsönös megbecsülés, egymás személyiségének és jogos érdekeinek tiszteletben tartása uralkodik, fontos feltétele a társadalom kiegyensúlyozott fejlõdésének."

A köznyugalom a társadalmi tudat adott állapotát tükrözõ kategória: jogállamban nemcsak annak kifejezõdését jelenti, hogy az országos és a helyi közhatalom jogszolgáltató, érdekvédõ és veszélyelhárító tevékenysége eredményesen funkcionál, hanem azt is, hogy a közhatalom nem áll útjában az egyéni és közösségi érdekérvényesítõ és önkifejezési törekvéseknek. Idetartoznak természetesen az ún. kommunikációs alapjogok is, melyek zavartalan érvényesülése a közbizalom meglétének a fokmérõjeként is felfogható.

A köznyugalom — mint a veszélymentesség állapotának belsõ, pszichés feltétele — átfogja az emberi lét különbözõ dimenzióit. Ezt a jelenséget a legáltalánosabb szinten úgy írhatjuk körül, hogy nem más, mint a különbözõ biztonságkategóriák egész sorának tükrözõdése a társadalmi tudatban. Nemcsak a kriminális értelemben vett biztonság, hanem az ún. szociális és a védelmi típusú biztonság érzete is része a köznyugalomnak.

A közösség nyugalma nemcsak a jogsértésektõl való közhatalmi védettséget, a veszélymentesség tudatát, a jog- és érdekérvényesítési lehetõségekben való bizakodást jelenti, de erõsen függ a helyi és országos közhatalom nyilvánosság elõtt zajló történéseitõl is.

A köznyugalom a demokratikus jogállam létezésének egyik lényeges feltétele, rendezett belpolitikai és társadalmi együttélési viszonyokat juttat kifejezésre. A köznyugalom alkotmányos érték, amelyre kiterjed az állam védelmi kötelezettsége, így ennek érdekében a büntetõjog eszközeinek igénybevétele általánosságban sem szükségtelennek, sem aránytalannak nem tekinthetõ.

A büntetõbírói gyakorlat — lassan fél évszázada — elsõsorban a garázdaság bûncselekménye kapcsán kísérelte meg kibontani a köznyugalom elvont és konkrét veszélyeztetésének fogalmát: eszerint a köznyugalom súlyos megzavarása általában akkor valósul meg, ha a megbotránkozás vagy a riadalom a közrendet és a közhangulatot az emberek nagy számát érintõen, jelentõs mértékben hátrányosan befolyásolja, vagy az elkövetõ magatartása az említett szélesebb személyi körben pánikot vagy rémületet kelt.

A köznyugalom súlyos megzavarásához — mint a bûncselekmény eredményéhez — tehát az szükséges, hogy a veszélyhelyzetbõl eredménnyé átalakult megbotránkozás vagy riadalom olyan méreteket öltsön, amely az emberek nagy számát érinti, például egy község vagy városnegyed lakóinak a nyugalmát, közhangulatát jelentõs mértékben hátrányosan befolyásolja, illetõleg az említett szélesebb személyi körben az elkövetõ cselekménye pánikot vagy rémületet kelt.[17]

A köznyugalom tehát magában foglalja

a) a kriminális értelemben vett veszélymentesség tudatát;

b) a szociális, gazdasági és a védelmi típusú biztonság tudatát;

c) a jog által nem tiltott egyéni és közösségi érdekérvényesítõ, „önmegvalósító" törekvések — ideértve a kommunikációs jogok gyakorlását is — közhatalom általi „akadálymentességének" tudatát;

d) a helyi és országos közhatalom képviselõinek jogszerû és szakszerû mûködésébe vetett bizalmat;

e) a helyi és országos nyilvánosság elõtt tett tényállítások, következtetések és értékítéletek, tehát a mindenkori közbeszéd — motívumában és hatásában egyaránt — gyûlöletmentes voltát.

[17] Lásd erröl részletesen: BH 1993. 407.

3. A közszereplõk különös felelõssége

Van egy népi bölcsességet tükrözõ szólásmondás: „nem azt kell nézni, mit mondanak, hanem azt, hogy ki mondja”. Esetünkben e mondat különös igazságtartalommal bír, hisz köztudott, hogy a közélet fórumain szereplõk kommunikációja, a mindenkori „közbeszéd” tartalma és stílusa normatív erejû, kulturális mintát jelent, észrevétlenül átszivárog a kisközösségek mindennapjaiba, megjelenít, felerõsít, illetve tagad meghatározott értékeket, viselkedésmódokat, emellett a mindennapi konfliktuskezeléshez (ezen belül a vitatkozás adott módjához) kínál pozitív vagy negatív példát.

A mindenkori közbeszéd mintaadó hatása tehát érvényes annak eltorzult formájára, a gyûlöletbeszédre is: a felülrõl gerjesztett — sok esetben egyáltalán nem durván uszító jelegû, ellenkezõleg, hideg és számító — retorika termékeny talajra találhat a „lenti” dimenzióban, s a társadalmi helyzetükkel elégedetlen csoportok indulatainak erõsségét és irányát egyaránt képes befolyásolni.

A gazdasági, politikai és a kulturális elit tagjainak[18] — országos és helyi viszonylatban egyaránt — a közösség felháborodására, riadalmának kiváltására vagy éppen „mozgósításra” alkalmas megnyilatkozásairól — azok következményeit tekintve — általában elmondhatjuk, hogy

a) jelentõs mértékben befolyásolják (izgatják) a közvéleményt;

b) a „hivatalos társadalom”, a „hatalom” egészével kapcsolatos tömeges bizalomvesztést, bizalom-megvonást idézhetnek elõ;

c) a „mérgezett közélet” a legerõsebben támadott kisebbség tagjaiban egyénileg is kimutatható negatív pszichés hatást okozhat;

d) normatív erejük van: elõbb-utóbb megteremtik, legitimálják a nyilvánosság elõtti viselkedés negatív mintáit, a mindennapi tudatnak arra a jól ismert logikájára építve, hogy ha „odafönt”, nekik szabad így viselkedniük, akkor nekünk még inkább lehet.

Az elit által használt, tehát az ún. „felülrõl jövõ, vagy felülrõl gerjesztett” gyûlöletbeszéd mellett mindenkor jelen van a társadalomban — elsõsorban a leszakadó rétegek körében — egy erõsen ösztönös, indulatvezérelt, elsõsorban a „mi” és az „õk” kategóriáiban gondolkodó, kirekesztõ, kisebbségellenes sztereotípiákkal bõven rendel-kezõ beszédmód és attitûd, az ún. „lenti” gyûlöletbeszéd.

Miben áll tehát — összefoglalva az eddig kifejtetteket — a gyûlöletbeszéd igazi veszélye?

A tartalmat illetõen az a kimondatlan elõfeltevés, ami minden gyûlöletretorika mögött ott áll: hogy megteremthetõ a társadalomnak egy olyan „természetes”, „normális” állapota, amelyben a támadott kisebbségnek

a) vagy egyáltalán nincs helye;

b) vagy léte csak a többségbõl kitaszított, jogkorlátozott, szegregált formában képzelhetõ el;

c) vagy teljes asszimilációjára van szükség.

A különbözõ politikai, ideológiai felfogások a társadalomban meglévõ intoleranciát különbözõ módon juttatják kifejezésre.

A *nemzeti szocializmus* (nácizmus) „megoldása” — a legszélsõségesebb: a kisebbségektõl való radikális megszabadulás, a népirtás. A *rasszista* politikai, ideológiai berendezkedésû társadalomban az intolerancia az elkülönítésben, a szegregációban jut kifejezésre, míg a *konzervatív liberalizmus* asszimilációs kényszert valósít meg. Az *államszocializmus* általában nem vesz tudomást a társadalomban lappangó idegengyûlöletrõl vagy a kisebbségekkel szembeni intoleranciáról, egy ilyen politikai berendezkedésû társadalom válasza a probléma kényszeres tagadása, míg a *nemzetállami liberalizmus* válasza ugyanerre a kérdésre a bevándorlás korlátozásában érhetõ tetten.[19]

---

[18] Politikai eliten természetesen nem kizárólag a mindenkor kormányon lévõ politikai pártok képviselõi értendõk, hanem mindazok a politikai erõk és tényezõk, amelyek potenciálisan a politikai hatalom részeseivé válhatnak.

[19] Vö: Csepeli György: Kinek a képe? In: Gyûlölet és politika. Bp. 2002.

Eredményét, társadalmi hatását illetõen pedig az jelent komoly veszélyt, amikor a „felülrõl gerjesztett” és a „lenti” gyûlöletbeszéd egymásra talál, egymásból táplálkozik, amelynek eredményeként elõbb-utóbb partnerek kínálkoznak a szavak tettekre váltására.

4. A közösség elleni izgatás alkalmazásával kapcsolatos problémák

A Btk. 269. §-ába ütközõ közösség elleni izgatás bûntette törvényi tényállásának komoly — részben a jogalkotó, részben az Alkotmánybíróság által írt — története van, amelynek részletes ismertetésére e feljegyzés keretei között nincs helyünk. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat, majd a 12/1999. (V. 21.) AB határozat a véleménynyilvánítás és sajtószabadság gyakorlásának alkotmányos jogára való hivatkozással megszüntette a negatív vélemények bizonyos körének — az ún. „gyalázkodásnak” — a büntetõjog eszközeivel történõ büntethetõségét.

Az AB lényegében kijelölte a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság jogszerû gyakorlásának a határát is, és rámutatott arra, hogy a gyûlöletbeszéd milyen megnyilvánulási formái indokolják büntetõjogi szankciók alkalmazását.

Az AB szerint: *„a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság körében az emberek meghatározott csoportja elleni gyûlöletkeltés alkotmányos védelemben részesítése feloldhatatlan ellentmondásban lenne az Alkotmányban kifejezésre jutó politikai berendezkedéssel és értékrenddel, a demokratikus jogállamiságnak, az emberek egyenlõségére, egyenlõ méltóságára, valamint a diszkrimináció tilalmára, a lelkiismeret és vallásszabadságra, a nemzeti, etnikai kisebbségek védelmére, elismerésére vonatkozó alkotmányos tételekkel”.*

Az Alkotmánybíróság kulcsfogalma tehát a „gyûlöletkeltés”, amely a Btk. 269. §-ában megfogalmazott „gyûlöletre uszít” kifejezés alapján került kibontásra.

Az Alkotmánybíróság részletes magyarázattal szolgált a „gyûlölet”, illetõleg az „uszít” szavak tartalmát illetõen is. Eszerint: *„a gyûlölet az egyik legszélsõségesebb negatív, nagyfokú ellenséges indulat. Aki uszít, az valamely személy, csoport, szervezet, intézkedés ellen, ellenséges magatartásra, ellenséges, kárt okozó tevékenységre biztat, ingerel, lázít”.*

Az AB magáévá tette a Curiának — a századfordulón kialakított — az 1878. évi V. törvénycikk (Csemegi Kódex) 171–172. §-aival kapcsolatos jogértelmezését, amely szerint az „izgat” kifejezés alatt *„nem valamely kedvezõtlen és sértõ véleménynek kinyilvánítása, hanem olyan lázongó kifakadások értendõk, amelyek alkalmasak arra, hogy az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket oly magas fokra lobbantsák, amelybõl gyûlölet keletkezvén, a társadalmi rend és béke megzavarására vezethet”.*

Az AB állásfoglalása értelmében tehát a vélemény szabadságának alkotmányos alapjoga alkotmányosan korlátozható a büntetõjog eszközeivel, amennyiben a gyûlöletre uszítást megvalósító a tudatában van annak, hogy magatartása a gyûlölet kiváltásra alkalmas, és az általa megvalósított cselekmény ténylegesen veszélyezteti a köznyugalmat: *„a csoport ellen felszított indulat fenyegeti a csoporthoz tartozók becsületét, méltóságát (szélsõséges esetben életét is), megfélemlítéssel korlátozza õket más jogaik gyakorlásában […]”*

Az Alkotmánybíróság döntésével kialakított határvonal — sajnálatos módon — a Legfelsõbb Bíróság a BH 1997. évi számában megjelent 165. számú jogesetének közzétételével tovább szûkült. Az LB kimondta, hogy *„a közösség elleni izgatás törvényi tényállását megvalósító gyûlöletre uszítás olyan gyûlölet felkeltésére irányul, amely aktív tevékenységbe megy át, azaz aktív, tevékeny gyûlöletet, izgatást jelent. Aki gyûlöletre uszít, az másokat aktív, tevékeny gyûlöletre ingerel”.*

Jóllehet a Legfelsõbb Bíróság egyedi döntése[20] nem rendelkezik a jogszabályokhoz hasonlóan kötelezõ erõvel, kétségtelen tény, hogy mégis befolyásolja a büntetõ jogalkalmazást, mégpedig nemcsak a bíróságok jogértelmezésére, hanem az ügyészségek jogalkalmazói munkájára is kihatóan. Ennek tudható be, hogy a kisebbségi jogok parlamenti biztosa által kezdeményezett büntetõeljárásokban a nyomozást visszatérõen a Legfelsõbb Bíróság említett határozatára hivatkozással tagadják meg.

[20] A Legfelsõbb Bíróságnak a Világnemzeti Népuralmista Párt tevékenységével kapcsolatos — a sajtóból jól ismert — döntéséről van szó.

Az e körbe tartozó jogi okfejtés lényegét szemléletesen tükrözi az egyik budapesti kerületi ügyészség feljelentésünk alapján hozott nyomozást megtagadó határozata, amely az alábbi — álláspontunk szerint értelmetlen és az AB jogértelmezésével is ellentétes — indokolást tartalmazza:

„A feljelentés tárgyát képezõ cikk közléstartalma, az állított tények csoportosítása, ábrázolási módja és megengedhetetlen általánosítása folytán ellenséges indulat gerjesztésére, gyûlölet keltésére alkalmas, azonban az uszítás szintjét nem éri el, minthogy aktív, tevékeny gyûlöletre nem ingerel, arra nem izgat. Az uszítás mint törvényi tényállási elem hiányában pedig a feljelentett cselekmény nem bûncselekmény […]”

A Legfelsõbb Bíróság 1997-es eseti döntésével, illetõleg azzal, hogy azt közzétették a Bírósági Határozatokban, de facto alkalmazhatatlanná tette a Btk. 269. §-ában foglalt büntetõ törvényi tényállást.

Tekintettel arra, hogy a Legfelsõbb Bíróság eseti döntései is orientálják a büntetõ jogalkalmazást, nincs reális esély arra, hogy hagyományosan a gyûlöletbeszéd kategóriájába tartozó uszító cselekmények „aktív, tevékeny gyûlöletre izgató” mivoltát a bíróságok megállapítsák, ezért e tárgykörben jogegységi döntés sem várható, ugyanakkor egy tényleges társadalomra veszélyességet hordozó magatartásforma — amelyet a jogalkotó eredeti szándéka szerint a büntetõjog eszközeivel rendelt szankcionálni — még csak szabálysértési értékelést sem nyerhet.

5. A véleményszabadság határai

A véleményszabadság végsõ határa — tudjuk az Alkotmánybíróság 1992-es határozatából — éppen a „gyûlöletbeszéd”, amely az AB szerint már nem a köznyugalmat, mint elvont, általános entitást sérti, hanem — statisztikai átlagban — érzelmileg érinti a közösség egyes tagjait, alkalmas arra, hogy egyes csoportokat társadalomellenes célok megvalósítására mozgósítson, illetve arra, hogy e csoportok céljaikat erõszak alkalmazása útján érjék el.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal kinyilvánította, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. A véleménynyilvánítás szabadságának csak külsõ korlátai vannak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külsõ korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetõsége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.

Ennek megfelelõen az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülõ egyéni véleményalkotás lehetõsége alkotmányos védelmet élvez. A szabad kommunikációban — szögezi le az AB — helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértõnek egyaránt — különösen azért, mert maga a vélemény minõsítése is e folyamat terméke.

Az AB a véleménynyilvánítási szabadság körében nem tett kifejezett különbséget tényközlés és értékítélet között. A véleménynyilvánítási szabadság alapvetõ célja annak a lehetõségnek biztosítása, hogy az egyén mások véleményét formálja, meggyõzzön másokat saját álláspontjáról. A véleménynyilvánítás szabadsága ezért általában mindenféle közlés szabadságát magában foglalja, mégpedig függetlenül a közlés módjától és értékétõl, erkölcsi minõségétõl és többnyire valóságtartalmától is.

Önmagában valamely tény közlése is véleménynek minõsülhet, hiszen magának a közlésnek a körülményei is tükrözhetnek véleményt, azaz a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjoga nem korlátozódik csupán az értékítéletekre. A véleménynyilvánítási szabadság határainak megvonásánál indokolt mégis különbséget tenni értékítélet és tényközlés között: ez jól kimutatható például a rágalmazás és a becsületsértés tényállásának különbségében.

Tény és értékítélet nem válik élesen külön a nyelvhasználatnak abban a dimenziójában sem, ahol a véleményszabadság büntetõjogi korlátozhatósága (uszítás) elválik azoktól a becsmérlõ, lealacsonyító kifejezésektõl, melyek használata az AB szerint „csak” a köznyugalom elvont veszélyeztetésével jár, és éppen a gyalázkodót járatja le a közvélemény elõtt.

Alapkérdés persze, hogy hol van a határ? Ma Magyarországon nem minõsül jogellenesnek, ha valaki oly módon vall rasszista nézeteket a nyilvánosság elõtt, hogy a cselekménye egyrészt nem irányul meghatározott személyek ellen, másrészt nélkülözi az uszító jelleget. Joggal kérdezhetõ: ha valaki ezt számos alkalommal megteszi nagyobb nyilvánosság elõtt, s õ maga ráadásul adott társadalmi, politikai csoportosulások szemében példaadó erejû, respektábilis személyiség, vajon ez a „mennyiség” nem csap-e át „minõségbe”?

Ugyanakkor a közbeszéd torzszüleményei között számos olyan nyelvi fordulattal találkozhatunk, mely közvetlenül nem uszító tartalmú, nem buzdít erõszakra, még csak gyalázkodó, lealacsonyító kifejezést sem tartalmaz, jelentésében mégis metaforikus, messze túllép a közlés mindennapi tartalmán: a „zsidótól ne vásároljatok!" felirat egy könyvesbolt kirakatában nem egyszerûen nyíltan kirekesztõ jellegû, antiszemita véleménynyilvánítás, hanem — a történelmi, kulturális hátteret figyelembe véve — egy sajátos beszédmód része, olyan mögöttes tartalmat takar, ahol az elhallgatott mondanivaló fenyegetõ ereje nagyobb, mintha a közlõ meg is fogalmazta volna szándékait.

Értelem és érzelem egyáltalán nem áll olyan távol egymástól, mint ahogyan azt a közösség elleni izgatás kapcsán az AB, illetve a hazai büntetõbírói gyakorlat szinte magától értetõdõnek fogadja el: a tudományosság, illetve az értéksemleges ismeretterjesztés álarcában fellépõ „hideg uszítás" — azaz a gyûlölet, a megvetés vagy egyfajta „felsõbbrendûség" kifejezésre juttatása — egy intellektuális közegben jóval maradandóbb hatást képes kifejteni, s így negatív társadalmi hatásában semmivel sem veszélytelenebb, mint az alpári módon fellépõ, kizárólag a „primer" indulatokra hatni kívánó kisebbségellenes hecckampány

6. A jogalkalmazó dilemmái

Egy adott nyelvi megnyilvánulás uszító jellegének jogi megítélésekor azzal a paradox helyzettel találkozunk, hogy a jogalkalmazónak legalább négyféle értelmezési lehetõséget kell figyelmen kívül hagynia, miközben képtelenség nem figyelembe vennie ezeket.

Elõször is félre kell tennie személyes világnézetét, értékrendjét, másodszor a minõsítés szempontjából közömbösnek kell tekintenie a közlõ motívumait, a mondanivalót vezérlõ szándékát, harmadszor — mivel immateriális cselekményrõl van szó — nem teheti függõvé a tényállásszerûséget a közlés társadalmi hatásától, végül el kell tekintenie attól az esetlegesen bekövetkezõ lelki, érzelmi sérelemtõl, amit a közlés az érintett kisebbség tagjaiban kiváltott.

Mi szerint dönt tehát a jogalkalmazó? Az a feladata, hogy a kifejezés objektív tartalmát, általánosnak tekinthetõ társadalmi megítélését vegye alapul a helyes értékeléshez. Ennek alátámasztására — analógia gyanánt — idézzük fel a leggyakoribb verbális jogsértéssel, a becsületsértéssel kapcsolatban kialakított bírói gyakorlat megállapításait.

A bíróság szerint „valamely kijelentésnek vagy tényállításnak a becsület csorbítására alkalmasságát nem a sértett érzelmi beállítottságából eredõ szubjektív értékítélet, hanem annak alapján kell megítélni, hogy a megnyilatkozás az adott körülmények között — a becsületérzés megsértésére objektíve alkalmas-e".[21]

Az „objektív tartalom", a gyûlölet felkeltésére való objektív alkalmasság felszínre hozatalának követelménye azt jelenti a jogalkalmazó számára, hogy a Btk. 269. §-ának jogalkalmazói értékelése kapcsán el kell döntenie, hogy

a) az adott szóbeli vagy írásbeli megnyilatkozás objektíve alkalmas-e gyûlölet keltésére, azaz ellenséges indulat kialakítására, gerjesztésére, másrészt

b) a közlés tartalma — a tények csoportosítása, ábrázolási módja, általánosítása, a közléssel összefüggõ történelmi múlt társadalmi megítélése, „érzékenysége", a közlés társadalmi fogadtatása, stb. alapján — eléri-e az uszítás szintjét, azaz aktív, tevékeny gyûlöletre — mintegy a leendõ erõszak érzelmi elõkészítéseként — bátorít-e vagy sem.

A tényállás megvalósítható egyetlen szóval, felirattal, egy adott irodalmi vagy tudományos jellegû mû vagy elõadás keretében, vicces, ironikus vagy éppen tárgyilagos formában is. Önmagában még nem tekinthetõ tényállásszerûnek az a kifejezés, ami az érintett kisebbség nyelvére, karaktervonásaira, kultúrájára, szokásaira, történelmi múltjára vonatkozó megvetõ, lejárató, lealacsonyító, rendszerint durva általánosítás formájában kifejezett értékítéletet tartalmaz vagy ilyen véleményt sugall.

[21] Lásd: BH 1981. 220.

A „gyalázkodás” akkor csap át „uszításba”, ha a közlés egyes kijelentései vagy a közlés egészének mondanivalója egyértelmûen olyan következtetések levonására adnak alapot, amelyek

a) úgy állítják be az érintett kisebbséget, mint egyfajta ellenséget,[22] gyûlölni való „idegen csoportot”;

b) alapvetõen megkérdõjelezik az érintett kisebbség jogát a létezéshez, illetve a társadalmi életben való egyenrangú részvételhez;

c) szorosan összekapcsolják az érintett kisebbséget a társadalomban általánosan elfogadott értékek tagadásával, illetve az általánosan elutasított (negatív) értékek igenlésével.

A közlés tartalmának (sugallatának) mindennapi jelentése, a közlõ fórum rangja, társadalmi legitimitása, a hasonló jellegû közlések gyakorisága, valamint a közlés társadalmi visszhangja együttesen — önálló jogalkalmazói mérlegelés alapján — dönti azt el, hogy valóban megvalósult-e a „szóbûn” uszító jellege.

Nem lehet tehát megalapozott jogi állásponthoz eljutni anélkül, hogy a jogalkalmazó ne vizsgálná meg, hogy a többségi társadalom és a kisebbség tagjai — az ügyben való tájékozottságuktól, érzelmi érintettségüktõl függõen — milyen félelmi reakciókat mutatnak, illetve milyen ellenreakciókat kívánnak elindítani, továbbá milyen nagyságú és irányultságú agresszív ösztönök szabadulnak fel vagy erõsödnek meg az adott közlés nyomán. Ha a jogalkalmazó lemondana errõl a vizsgálatról, akkor éppen az AB által elõírt „clear and present danger” („nyilvánvaló és közvetlen veszély”) tesztjének alkalmazásáról mondana le.

A fentiekbõl egyértelmûen következik, hogy nem tartozik az elkövetési magatartások körébe a negatív értékítélet, a marasztaló jellegû vélemény, az adott kisebbségi megnyilvánulás akár szenvedélyes bírálata sem.

Az immateriális tényálláshoz eredményt követelõ — tehát már eleve önellentmondásban szenvedõ — „clear and present danger” tesztjével más baj is van, mégpedig annak az AB gyakorlatában következetlen jellege. Tegyük fel a kérdést: vajon a Btk. 269/B. §-a szerinti önkényuralmi jelképek használata milyen megfontolás alapján állja ki ezt a tesztet? Igényli-e a jelképhasználat a gyûlölködõ indulatok felkeltésének vagy gerjesztésének közvetlen veszélyét? A válaszunk egyértelmû nem: önmagában a szimbólumok használata — vagyis az azonosulás ily módon való kifejezõdése a szélsõséges politikai eszmékkel — megvalósítja a tényállást.

7. Gyûlöletbeszéd a médiában

Mint a fentiekben már többször utaltunk rá, a gyûlöletbeszéd a szó legszorosabb értelmében a nyilvánosságnak szól, és amikor a jogalkotó megkonstruálta a Btk. 269. §-a szerinti közösség elleni izgatás törvényi tényállását, nem véletlenül helyezte a tényállási elemek közé a „nagy nyilvánosság elõtti” elkövetést.

A gyûlöletbeszéd tehát közbeszéd: mindig az a célja, hogy szélesebb közönségben váltson ki hatást. Valamely embercsoport tagjainak megfélemlítésére, illetve a vele szembeni ellenséges, kirekesztõ környezet kialakítására irányuló közlés igazi létformája ezért a média.

2001-ben számos panasszal fordultak hozzánk amiatt, mert valamely nemzeti és etnikai kisebbség méltóságát a médiában megsértették. Ezen újságcikkek, rádió- és televíziómûsorok egy része „csak” maró, bántó, gúnyolódó, indokolatlanul megalázó volt a közösségre nézve, de egyes cselekmények a büntetõjogilag szankcionálni rendelt, „gyûlöletre uszítás” társadalmi veszélyességét is elérték.

Az alábbiakban szeretnénk néhány jellemzõ példával illusztrálni a közösség méltóságát sértõ — a médiában fellelhetõ — gyûlöletbeszédet.

---

[22] „Az ellenségkép olyan hamis konstrukció, melynek sajátja a vélt ellenség (az idegen csoport) által okozott állandósult veszélyhelyzet, és ez utóbbit csak az ellenség legyõzésével, likvidálásával lehetséges megszüntetni. Az »ellenségrõl« szóló beszéd eszközei az egyszerûsítés: a »dichotomizálás«, a »sztereotipizálás«, a prejudikálás, a saját csoport felmagasztalása, [...] és a »csúsztatás«, egy témának vagy egy elemnek a társadalmilag elfogadott beszédmódhoz képest váratlan megjelenése és a kétértelmûség eszközének bevetése.” Lásd errõl bõvebben: *Gyûlölet és politika*. Bp. 2002.

7.1. A „pándi ügy”

„Pándon a cigányok gyilkolják, kegyetlenül megkínozzák, majd földönfutóvá teszik a magyarokat” — állítja tételmondatként egy hetilap írása.

Leegyszerûsítve, illetve tömören összefoglalva a cikk állításait, a pándi helyzetrõl a következõ képet alkothatja az olvasó:

háromszáz, maffiába tömörült, vagyis jól szervezett, horrorisztikus kegyetlenségre is kész bûnözõk (a cigányok) terrorizálják a község lakóit;

rettegésben élõ, az összefogás hiánya miatt szervezetlen, védtelen többség („a jó magyar állampolgárok”) kiszolgáltatott a cigány közösséggel szemben.

A cikket — ha elvonatkoztatunk a szerzõ által elérni kívánt céltól — újságírói bravúrnak is minõsíthetnénk: három nyugalomra vágyó, védtelen, elûzött nõ, köztük egy tehetséges, jól tanuló tizenhárom éves kislány a cigány bûnözõk áldozatává vált. A szerzõ az általa bemutatott bûncselekményeket érzelmes, felkavaró, naturális képekkel illusztrálta, ezzel egyrészt „bizonyította” a történet hitelességét, másrészt kikényszerítette, felkeltette a nagy empátiával rendelkezõ emberek együttérzését a „pándi magyarok”-kal, továbbá ellenséges indulatra, felháborodásra, az önvédelmi reflexek felkeltésére biztatott a cigányokkal szemben.

Az ügyben részletesen tájékozódtunk az illetékes nyomozó hatóságoknál, és egyértelmûen megállapítottuk, hogy a szerzõ által bemutatott állítólagos bûncselekmények nem történtek meg, illetõleg a cikkben tényként említett emberölést elkövették ugyan, azonban mintegy tíz évvel a cikk megjelenése elõtt, és ráadásul olyan körülmények között, amelyek eleve kizárták annak a gyanúját, hogy az erõszakos cselekmény elkövetésében a tettes etnikai hovatartozása szerepet játszott. Az írás kétségtelenül uszító hangnemére és hatására figyelemmel, a kisebbségi jogok országgyûlési biztosa kezdeményezte a Btk. 269. §-ába ütközõ közösség elleni izgatás alapos gyanúja miatti büntetõeljárást. Az ügyészség a nyomozást bûncselekmény hiányára hivatkozva — hiszen az „uszítás” mint törvényi tényállási elem ezúttal is hiányzott — megtagadta.[23]

7.2. Egy szélsõjobboldaliságáról ismert rádiómûsor gyakorlata és elmarasztalása

A gyûlöletbeszéd megvalósítására hasonlóan alkalmas médium a közszolgálati rádió is. Egy jobboldali — olykor antiszemita, illetve romaellenes hangvételérõl elhíresült mûsorban — a televíziós közszereplései alapján nem éppen a toleranciájáról híres újságíró — olyan levélbõl idézett, melyet állítólagosan egy ismert roma politikushoz írt valaki. A jegyzet címe is sokat sejtet annak tartalmáról: „Horror a Dob utcában — avagy elegendõ-e manapság az önvédelemhez négyféle másság Budapest közepén?”

A levél szerzõje ok-okozati összefüggést állapított meg az ismert roma politikusnak az önkényes lakásfeltörõk bûncselekményét felmentõ kijelentése és a kijelentés óta tömeges méreteket öltõ lakásfoglalások, illetve egyéb bûncselekmények között. A bûnesetek elharapózásának igazolására hozza fel a levélíró a saját sérelmére roma személyek által lakásbetörés módszerével megkísérelt lopás esetét. A felolvasott levélben, illetve az ahhoz fûzött kommentárban a mûsor készítõi egyértelmûvé tették: a cigányoktól azért kell félni, mert bûnözõk és a társadalom egészséges önvédelmi reflexei akár a lõfegyver használatát is indokolják.

A mûsorvezetõ a következõ megállapítással zárta kommentárját: *„A levélírónak sajnos igaza van, és az ilyen atrocitások oly mértékben elszaporodtak, hogy a bûnözõk a rendõrök fejére nõttek.”*

[23] A nyomozó hatóság határozatának indokolásában kifejtette, hogy a cikk kétségtelenül alkalmas ellenséges indulat, gyûlölet felkeltésére, azonban az uszítás szintjét nem éri el. (Ha a Legfelsõbb Bíróság által „elvárt” — és az ügyészségek által is szolgai módon követett — uszítás megállapításának az aktív tevékeny gyûlölet a feltétele, a laikus olvasóban is joggal merül fel a kérdés, hogy miért kell megvárni a lincselés vagy a Molotov-koktélok elhajításának a bekövetkeztét, amikor a gyûlöletbeszéd „szerzõje” nehezen cáfolható módon éppen ezt kívánja.)

Az illetékes adó-fõszerkesztõséghez a fentiekben ismertetett ügy miatt állampolgári panasz is érkezett, azonban a szerkesztõségvezetõ azt a következõ megállapítással utasította el: *„a legbrutálisabb cigányellenes és személyre irányuló uszításnak a levélben és a jegyzetben* [a rádiómûsorban] *nyoma sem volt.”*

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosa az ORTT Panaszbizottságához fordult annak megállapítását kérve, hogy az említett mûsor megsértette a rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (RTVtv.) elõírásait.

Az RTVtv. 3. § (2) bekezdése elõírja, hogy *„A mûsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, és nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyûlölet keltésére.”*

Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint a *„A mûsorszolgáltatás nem irányulhat semmilyen kisebbség, sem bármely többség nyílt vagy burkolt megsértésére, kirekesztésére, annak faji szempontokon alapuló bemutatására, elítélésére.”*

A 4. § (1) bekezdése értelmében: *„A közérdeklõdésre számot tartó hazai és külföldi eseményekrõl, vitatott kérdésekrõl a tájékoztatásnak sokoldalúnak, tényszerûnek, idõszerûnek, tárgyilagosnak és kiegyensúlyozottnak kell lennie.”*

A törvény 23. § (1) bekezdése a közszolgálati mûsorszolgáltató és a közmûsor-szolgáltató esetében elõírja, *hogy „különösen köteles a nemzet, a nemzeti, az etnikai, a nyelvi és más kisebbségek méltóságát és alapvetõ érdekeit tiszteletben tartani”*.

A Panaszbizottság kezdeményezésünkre a fentiekben felsorolt valamennyi jogszabály megsértését megállapította, sõt, egy másik határozatában nemcsak errõl az egyedi esetrõl, hanem az említett rádiómûsor egészének hangvételérõl, szellemiségérõl állapította meg azt, hogy sérti a médiatörvényt.

A médiahatóság határozata a szóban forgó rádiómûsorral kapcsolatban szó szerint az alábbi megállapításokat tette: *„[…] rendszeresen sérti a sokoldalúság, a tényszerûség, a tárgyilagosság és a kiegyensúlyozott tájékoztatás törvényi követelményeit. A mûsort igen elfogult és pártos témabemutatás jellemzi, idõnként nyíltan, némely esetben pedig burkolt formában diszkriminatív az általa pellengérre állítani kívánt kisebbséggel szemben, a riportszerkesztések legszembetûnõbb jellegzetessége, hogy mindig egy irányba hajlik és így lehetetlenné teszi a közönség objektív információkhoz való jutását.”*

7.3. A bûnügyi tudósításokkal kapcsolatos ügyeink

Tipikus jogsértésnek tekinthetõ a médiában a bûncselekmények és a roma származás összekapcsolása. Ha az ilyen hír rendõrségi forrásra hivatkozva a hivatalos információ látszatát kelti, különösen alkalmas annak a — kétségtelenül létezõ — társadalmi elõítéletnek az erõsítésére, mely a bûncselekmények elkövetõit elsõsorban a cigányok között keresi.

Jó példát szolgáltat erre az az írás, mely egy napilapban 2001. augusztus 9-én *„Rendõrökre támadtak a romák”* címmel jelent meg. (A cikk írója hírforrásként rendõröket nevezett meg.)

A hír arról számolt be, hogy két rendõrtisztet — jogszerû intézkedés közben — romák bántalmaztak. Az újságíró a fõcímben, illetve a cikk elsõ mondatában tartotta kiemelendõnek azt, hogy a támadók romák voltak, ezzel szemben a szövegbõl egyértelmûvé vált, hogy a verekedõk etnikai hovatartozása és az általuk elkövetett cselekmények között semmiféle kimutatható összefüggés nincs.

Ilyen esetekben mit tehet a kisebbségi jogok parlamenti biztosa? A nem túlságosan „nagy választékból” — mármár rutinszerûen — az alábbi intézkedések megtételére van lehetõsége:

felkéri az illetékes rendõrhatóság vezetõjét arra, hogy amennyiben a terhelt (elkövetõ) etnikai hovatartozása a bûncselekmény szempontjából irreleváns, akkor a sajtónak adott tájékoztatás se térjen ki rá;

figyelmezteti az illetékes parancsnokot arra, hogy a személyes adatokhoz fûzõdõ jogot, de különösen a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra utaló adatokat széles körben és szigorúan védi a jogrendszer;

kéri a rendõrségnél nyilatkozattételre jogosultak megfelelõ kioktatását, hiszen a Rendõrség Adatvédelmi Szabályzata[24] korlátozottan, csak a köznyugalom helyreállításához, illetve a közvélemény elsõdleges információigényének kielégítéséhez szükséges mértékben teszi lehetõvé a rendõrségi tájékoztatást a rendõrség kezelésében lévõ személyes adatokon kívüli, „egyéb körülmények" ismertetése tekintetében is. A túlzott részletesség ugyanis — mint például a naturálisan ábrázolt brutalitás — a tájékoztatás céljával ellentétes hatást is kiválthat: a tudósítás is megzavarhatja a köznyugalmat;

a MÚOSZ Etikai Bizottságának elítélõ állásfoglalását kéri;[25]

kezdeményezi — ha a rendõrség valamely tagjának a fegyelmi felelõssége is felmerül — a felelõsség megállapítását.

A rendõrség a fentebb ismertetett ügyben vizsgálatot tartott, ám megállapításai szerint a terheltek roma származására vonatkozó információ nem a cikkben említett két rendõrtiszttõl származott. Viszont sem õk, sem a a belügyminiszter nem éltek a sajtó-helyreigazítás követelésének lehetõségével: az újságolvasók megmaradtak abban a tudatban, hogy az elkövetõk származására vonatkozó, a társadalom elõítéletességét fokozó, jogsértõ újságírói közlés hivatalos információn alapult. Úgy véljük, hogy hasonló esetekben a személyükben érintett rendõrök, illetve a belügyminiszter fellépése erkölcsi kötelesség.

Az egyéni jogérvényesítés hiánya ilyen esetekben a közérdek egyértelmû sérelmét okozza, ezért megfontolandónak tartjuk egy olyan jogalkotási javaslat megfogalmazását, amelynek elfogadásával a bûnügyi tudósítások által okozott alkotmányos visszásságok kiküszöbölhetõk.

A kisebbséghez tartozás önkényes és felesleges feltüntetése egyes konkrét bûncselekmények esetén nem csupán személyes sérelmet okoz. Különösen akkor nem, ha egyértelmûen kimutatható a teljes közösség sommás, általánosító, ily jellegénél fogva alaptalan, megfontoltan rosszindulatú összekapcsolása valamely, az egész magyar társadalom által elítélt cselekménnyel. Az olyan sajtóközlemény, amely egy egész közösséget hoz összefüggésbe bûncselekmények elkövetésével, egy egész személyi kört nevez meg bûnösnek és állít szembe, különít el a „jó magyar állampolgároktól", az a közösség tagjainak sérelmén túl, az egész közösség méltóságát is sérti.

Ezek az esetek jelenséggé váltak a magyar médiában. Ezért emiatt fontos állami feladatnak tartjuk annak végiggondolását, hogy a magyar jogrendszer alkalmas-e a társadalom megvédésére a közgondolkozást, a közérzületet, a köznyugalmat megzavarni képes közbeszéddel szemben. Megválaszolandó kérdésnek tartjuk azt is, hogy az egyént és a közösséget egyformán védi-e jogrendszerünk.

A csoporttal szemben kialakuló gyûlölet ugyanis a megkülönböztetés, az emberek közötti egyenlõség kétségbevonásának az érzelmi alapja. Mivel az emberi méltóság immanens eleme az egyenlõség, a gyûlöletkeltés az emberi méltóság, vagyis jogrendszerünk, jogi kultúránk egyik alapköve elleni támadás is.

A véleménynyilvánítás és a sajtó szabadsága azonban korlátozható, az emberek egyenlõségének, méltóságának biztosítása érdekében.[26]

A 34/1992. (VI. 1.) AB határozat az emberi méltóságot mint *„általános személyiségi jog"*-ot értelmezi. A méltóság olyan *„általános értéket testesít meg, amelynek garanciális védelmét alkotmányosan nem lehet e személyiséget alkotó egyes vonatkozások értékelésétõl függõvé tenni, hanem annak védelmét (az állammal, illetve másokkal szemben) általánosan, s a személyiség tartalmi elemeit tekintve egyenlõen (egyenlõ feltételekkel) kell a törvényi szabályozás szintjén biztosítani."*

Ha az egyes embernek a névhez, küllemhez, testi épséghez, vagyonhoz, személyes adatok védelméhez való jogát stb. a törvénynek egyenlõ módon kell biztosítania, akkor az egyes közösségek számára is azonos hatékonyságú védelmet kellene nyújtani.

Eleget tesz-e az állam e feladatának, avagy elégséges-e a gyûlöletbeszéd elleni jelenlegi jogi szankcionálás?

---

[24] Lásd errõl részletesebben a 19/1999. (VIII. 26.) ORFK utasítás 45. §-ában foglaltakat.

[25] A MÚOSZ Etikai Bizottsága a napilap két, egymást gyorsan követõ cikke kapcsán is azt állapította meg, hogy azok az Etikai Kódex 2. §-ába,
illetve a Magyar Újságíró Szövetségek Közös Etikai Alapelveibe ütköznek, mert személyiségi jogokat sértettek.

[26] A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, ill. az Emberi jogok és az alapvetõ szabadságok védelmérõl szóló Egyezmény is lehetõvé teszi a vélemény és a sajtó szabadságának korlátozását.

Mint a fentiekben már részletesen szóltunk róla, a közösség méltóságának sérelme a Btk. 269. §-a alapján nem büntethetõ, a büntetõjog csak a rágalmazás és becsületsértés alakzataival lép fel, tehát ha egyéni jogsérelem vagy kivételesen személyösszesség sérelme áll fenn.

Bár emberi méltósága nyilvánvalóan csak természetes személynek lehet, kivételesen a társadalom értékítéletét, megbecsülését csorbító cselekményekkel szemben büntetõjogi védelem illeti meg a jogi személyeket és az olyan személyösszességeket is, amelyeknek nincs ugyan önálló jogképességük, de kollektív társadalmi kötelezettségekkel rendelkeznek, amelyek teljesítése megalapozhatja a társadalmi megbecsülésük létrejöttét.

A védett kört — a Btk. kommentálja szerint — a feladatellátás kapcsolja össze: ilyenek lehetnek a különféle kamarák, alkotóközösségek, munkaközösségek, gazdasági társulások.

Ezzel szemben a különbözõ csoportok — mindenekelõtt a valamilyen ismérv alapján megkülönböztethetõ kisebbségi vagy egyéb közösségek — (például a magyarországi romák, zsidók, az iskolai tanulók, a lakótelep lakói, a rokonság, a nyugdíjasok, egy foglalkozási ág képviselõi) általában nem képeznek olyan személyösszességet, amely lehetõvé tenné, hogy rágalmazás vagy becsületsértés sértettjei legyenek.

7.4. A közösség jogi védelmének alternatív lehetõségei

Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítás és a sajtószabadság vadhajtásainak korlátozására elsõsorban nem a büntetõjog eszközeit tartja alkalmasnak, hanem a magas összegû, nem vagyoni kártérítéssel fenyegetõ polgári jogi szankciót.[27]

De vajon ténylegesen képes-e hatékony védelmi funkcióra a polgári jog? Az egyéni jogérvényesítési lehetõség felkínálása alkalmas-e a tág körben nyilvánosságra jutó jogsértés reparálására; tudnak-e élni ezzel a lehetõsséggel az emberek? Ha élnek, akkor az egyéni kártérítés (jóvátétel) a közösség egésze számára is megfelelõ reparációt jelent-e, tekintettel arra, hogy a nem jogalany közösségeknek nincsenek alanyi jogai? Mindhárom kérdésre nemleges válasz adható.

Polgári jogi védelmet igényelhetnek mindazok is, akiket a közösség tagjaként becsületükben, emberi méltóságukban sért az adott cselekmény. Itt tehát nem szükséges az, hogy a sértettek *„jól körülhatárolható kört”* alkossanak, és *„közös kötelezettségteljesítés”* alapján legyenek definiálhatók, mint a büntetõjogi szankció alkalmazása során. Adott esetben személyiségi jogi pert indíthatnak, de kizárólag — ahogy a büntetõeljárásban is — az õket személyükben ért sérelem miatt.

Tudomásunk van két olyan keresetlevélrõl, melyben a magyarországi zsidókat ért jogsérelem miatt a felperesek nem a közösséghez tartozás révén elszenvedett egyéni sérelmet, hanem az emberi méltóságuk megsértését nevezték meg keresetük jogcímének. Az elõzõekben ismertetett hetilapbeli tudósítás kapcsán benyújtott keresetlevél is az emberi méltóságra mint az általános személyiségi jog egyik megfogalmazására hivatkozik, és a felperes kereshetõségi jogát annak ellenére igazoltnak látja, hogy a sérelmet okoz újságcikk név szerint nem említi a felperest.

7.5. Hogyan kezelendõ a sajtó útján közölt „gyûlöletbeszéd”?

Ha a sajtóban valamely közösség — például valamely nemzeti vagy etnikai kisebbség — méltóságát sértõ közlemény jelenik meg, akkor ez ellen — elvileg — a következõ védelmet nyújtja a mai magyar jog:

a) ha a sajtóközlemény gyûlöletre uszít, közösség elleni izgatás büntette állapítható meg (mint utaltunk rá, a Btk. 269. §-a alapján alig folyik büntetõeljárás);

b) ha a becsület csorbítására alkalmas tényt állít, vagy híresztel, vagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ, rágalmazási (büntetõ) magánindítványt tehet a ténnyel érintett konkrét személy, illetve valamely konkrétan meghatározható („társadalmi megbecsüléssel rendelkezõ”) egyén;

[27] Lásd: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167., 178–180.

c) ha a közölt vagy híresztelt tényeket, illetve való tényeket hamis színben tünteteti fel a sajtóközlemény, akkor — függetlenül attól, hogy a közöltek igazak-e — a megnevezett vagy egyébként felismerhetõ sértett azok helyreigazítását kérheti úgy, hogy kitûnjön, a közlemény mely tényállása valótlan, mely tényeket tüntet fel hamis színben, illetõleg melyek a való tények (helyreigazítás);

d) ha a határidõben benyújtott helyreigazítási követelésnek nem, vagy nem megfelelõ módon tesz eleget a sajtószerv, akkor sajtó-helyreigazítási polgári per indítható;

e) ha a sajtó-helyreigazítással érintett tények a jóhírnév vagy a becsület sérelmét is jelentik, akkor, szintén a személyében sértett, személyiségi jogi polgári pert is indíthat;

f) ha az újságíró a sértett munkakörének ellátásával, közmegbízatásának teljesítésével vagy közérdekû tevékenységével összefüggésben a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ az adott cikkben, becsületsértés vétsége miatt lehet magánindítványt elõterjeszteni;

g) ha a cikk indokolatlanul sértõ, megalázó módon, vagy a természetes logikával össze nem férõen közöl véleményt, tartalmaz bírálatot, értékelést, polgári pert is indíthat a sértett.

Más személy a sértett helyett, annak nevében és jóváhagyása nélkül (közérdekû kereset) nem léphet fel: nem vonhatja el ugyanis senki más önrendelkezési jogát, azt, hogy önállóan döntsön keresete felõl.

A jogvitában érdekelt félnek alkotmányos joga van arra, hogy ügyét bíróság elé vigye, azonban ez a jog — hasonlóan a többi szabadságjoghoz — magában foglalja annak szabadságát is, hogy e jogával ne éljen.

A közérdekû kereset (actio popularis) fogalmát ismeri ugyan a magyar jogrendszer, de az elõzõekben ismertetett önrendelkezési jogi korlát miatt csak kivételképpen, igen szûk körben teszi lehetõvé annak igénybevételét.

Megjegyezzük, hogy az összes közérdekû kereset közül mindössze kettõ van közvetlenül a személyiségi jog védelmére rendelve.[28] A közösség méltóságát ugyanis a jogalkotó nem tekintette olyan közérdeknek, amely közérdekû keresettel is védendõ lenne: az ilyen eljárások többsége elsõsorban gazdasági-vagyoni érdeket véd.

Összegzésképpen elmondható, hogy a gyûlöletkeltésre irányuló újságírói magatartást nem csupán a „blikkfang", az újság „eladhatósága" motiválja. Meg kell felelnie a szerkesztõ, a szerkesztõség, a tulajdonos politikai álláspontjának, ki kell szolgálnia a rendszeres közönség politikai szemléletét is. Meggyõzõdésünk, hogy a (tipikusan) „cigányozó/zsidózó" újságcikkek, rádió- és tévémûsorok mögött sajátos racionalitás, az elõnyök és kockázatok józan mérlegelése áll. Ennek kiemelt eleme az, hogy jogilag igen szûk körben támadhatók a jogvédelmet nem élvezõ közösségeket sértõ, gyûlöletkeltõ közlemények.

Megállapítható ugyanis, hogy a közösség méltóságának a védelmét csak közvetetten biztosítja a magyar jogrendszer, amennyiben a sértés egyéni érdeksérelmet is okozott, és ennek megbüntetését magánindítvánnyal, reparálását polgári perrel érvényesítheti a személyében érintett fél.

A közösség méltóságát közvetlenül nem védi közérdekû kereset sem, ezért nem minden esetben hatályosul az Alkotmány 70/K. §-ában biztosított alapjog sem, miszerint *„az alapvetõ jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság elõtt érvényesíthetõk."*

7.6. A kisebbségi biztos megoldási javaslata

A fentiekben kifejtett problémakör alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a jelenlegi — alkotmányos jogokat is érintõ, illetve veszélyeztetõ — visszás helyzet megoldása a leggyorsabb és leghatékonyabb módon a Btk. módosítása útján történhet.

Ismeretes volt elõttünk, hogy — a 2001. évben nagy publicitást kapott egyes ügyek miatt — a legfõbb ügyész kezdeményezte az igazságügyi tárca vezetõjénél a Btk. 269. §-ában foglalt rendelkezés áttekintését, és az igazságügy-miniszter sem zárkózott el az ügyészség kodifikációt sürgetõ javaslata elõl.

[28] Ptk. 85. § (3), illetve Pp. 342. § (1) bekezdése.

Kézenfekvõnek tûnt, hogy a kisebbségi jogok országgyûlési biztosa — a számára lehetséges módon — szintén csatlakozzon a Legfõbb Ügyészség, illetve az Igazságügyi Minisztérium között történõ jogszabály-elõkészítési munkához.

Mivel meggyõzõdtünk arról, hogy a Btk. 269. §-ában megállapított bûncselekményi tényállás a gyakorlatban alkalmazhatatlanná vált, nem tölti be társadalmi funkcióját, és ezáltal alkotmányos jogokat is érintõ visszás helyzet alakul ki, ismét az Obtv. 25. §-a alapján jártunk el: konkrét normaszöveget is tartalmazó javaslatot fogalmaztunk meg az Országgyûlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága részére.

Javaslatunk elkészítése során figyelembe vettük az egyes mértékadónak tekinthetõ nyugat-európai országok büntetõ törvénykönyveinek tényállásait. Az Európai Unió legtöbb országában ugyanis nemcsak a gyûlöletkeltést, az ellenségeskedésre, hátrányos megkülönböztetésre való felhívást vagy izgatást rendelik büntetni, hanem a nemzeti, faji, vallási vagy nemzetiségi csoportok ellen irányuló *szidalmazást, gyalázkodást, rágalmazást* is, illetõleg minden e körbe tartozó olyan cselekményt, amely sérti a közösség tagjai vagy csoportjai emberi méltóságát.

Említettük már, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága nem tartotta alkotmányosnak a szólás-, illetve a véleménynyilvánítás szabadságának a büntetõjogi korlátozását, és megsemmisítette a gyalázkodás büntetõjogi fenyegetettségét jelentõ törvényi szabályokat. Ehhez képest Németországban és Ausztriában még a holocaust puszta tagadása is bûncselekménynek minõsül és a közösség elleni izgatás fogalma alá tartozónak tartják a közösségek gyalázását is.[29]

A példaként említett országokban igen precíz, dogmatikailag pontosan kimunkált jogi megoldásokkal találkozunk, amelyek nemcsak a kifejezetten gyûlöletkeltõ, illetõleg gyalázkodó magatartásformákat rendelik büntetni, hanem az ilyen tartalmú kiadványok elõállítóit, terjesztõit, sõt azokat a személyeket is, akik a faji, nemzetiségi és etnikai gyûlölet felkeltésére irányuló propagandatevékenységet bármilyen módon támogatják.

A legátfogóbb szabályozást — amely adaptálja az antidiszkriminációs jog fogalomkészletét is — egy Európai Unión kívüli ország, Svájc Büntetõ Törvénykönyve kínálja. A svájci Btk. 261. Cikke a „negatív" megkülönböztetésre vonatkozóan az alábbi tényállást tartalmazza: *„aki nyilvánosan valamely személy vagy csoport ellen faji, etnikai vagy vallási hovatartozása miatt gyûlöletre vagy hátrányos megkülönböztetésre hív fel, illetve aki nyilvánosan olyan eszmerendszert terjeszt, amely valamely fajhoz, népcsoporthoz vagy valláshoz tartozókat gyaláz vagy rágalmaz, továbbá aki e célból propagandatevékenységet szervez, támogat vagy részt vesz, aki szóban, írásban, képi úton, mozdulattal, tettlegességgel vagy más módon valamely fajhoz, népcsoporthoz vagy valláshoz tartozókat hovatartozásuk miatt az emberi méltóságot megalázó módon gyaláz, hátrányos megkülönböztetésben részesít, az ilyen okból folytatott népirtást és egyéb bûntetteket tagadja, kisebbíti vagy igazolni törekszik, aki olyan szolgáltatást, amely mindenki számára hozzáférhetõ, valakitõl vagy valamely csoporttól faji, etnikai vagy vallási hovatartozása miatt megtagad, börtönbüntetéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendõ"*.

A magunk részérõl nem látjuk sem elvi, sem gyakorlati akadályát annak, hogy hazai jogunkba a svájci példa felhasználásával inkorporáljunk egy büntetõ törvényi tényállást, ugyanakkor tervezetünk elkészítésekor arra törekedtünk, hogy a Btk. 269. §-ának új szövegében a lehetõ legkevesebb — ám feltétlenül szükséges — változtatásra kerüljön sor.

[29] Például a német Btk. 130. §-a szerint közösség elleni izgatás miatt („Volksverhetzung") büntetendõ az, „aki a köznyugalom megzavarására alkalmas módon a népesség egy része ellen gyûlöletet szít vagy ellene erõszak alkalmazását […] követeli vagy azt szidalmazza, gyalázza vagy rágalmazza, és ezáltal emberi méltóságukat sérti." Kiemelést érdemel, hogy a német Btk. hivatkozott paragrafusa külön szabályozza azt az esetet, amikor az izgatás „iratok terjesztésével, elõállításával, beszerzésével, tárolásával, 18 éven aluliak részére való átadásával vagy hozzáférhetõvé tételével [!] valósul meg."

7.7. Kodifikációs javaslatunk

A Btk. 269. §-ának módosítására az alábbi normaszöveg elfogadását javasoltuk az Országgyûlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának, amelyet e testület a 2001. szeptember 30-i ülésén — önálló napirendi pontként — meg is tárgyalt.[30]

„Közösség elleni izgatás

269. § (1) Aki nagy nyilvánosság elõtt

a) a magyar nemzet,

b) valamely nemzeti, etnikai kisebbségi csoport,

c) faji vagy vallási csoport, illetõleg

d) a lakosság egyéb módon meghatározható csoportja ellen

bûncselekmény elkövetésére felhív — ha súlyosabb bûncselekmény nem valósul meg — bûntett miatt öt évig terjedõ szabadságvesztéssel büntetendõ.

(2) Bûntett miatt három évig terjedõ szabadságvesztéssel büntetendõ, aki az (1) bekezdés a)–d) pontjaiban meghatározottak ellen gyûlöletre izgat.

(3) A büntetés két évtõl nyolc évig terjedõ szabadságvesztés, ha az (1), illetõleg a (2) bekezdésben meghatározott bûncselekményt hivatalos személy követi el”.[31]

A javaslatunkhoz fûzött indokolás lényege az alábbiakban foglalható össze:

A Csemegi Kódex által kínált megoldáshoz hasonló konstrukciót alkalmazva a „közösség elleni izgatás” törvényi tényállásának javasolt szövege külön rendelné büntetni azt a magatartáskört, amikor a gyûlöletre izgatás bûncselekmény elkövetésére való felhívásban valósul meg.

A felhívás megtörténtével a bûncselekmény befejezetté válik és alapesetben kiszabható — bûntett miatt — az öt éves büntetési tétel. Ha a felhívás nyomán a közösség elleni izgatásnál súlyosabb megítélésû bûncselekményt követnek el, az elkövetõ magatartása felbujtói tevékenységként értékelhetõ, és — a megvalósított bûncselekmény büntetési tétele szerint — akár súlyosabban is büntethetõ. A közösség elleni izgatás tehát sui generis bûncselekmény, amely nem zárja ki, hogy büntetõjogi értékelést nyerjenek azok a cselekmények, amelyeket a felhívásban megfogalmazott szándékon „túlterjeszkedve” követnek el.

A 269. § (2) bekezdése a Csemegi Kódex szóhasználata szerinti „gyûlöletre izgatás”-t határozná meg elkövetési magatartásként, amelynek végrehajtásához nem kellene célzat vagy egyenes szándék, és megvalósulásának kérdésében — konkrétan abban, hogy alkalmas-e a köznyugalom megzavarására — a jogalkalmazónak kellene döntenie.

Az „uszítás” fogalmát, amelyet feltehetõen az 1961-es szovjet mintára elfogadott Btk. honosított meg hazai jogunkban, véglegesen mellõzni kellene, mert a magyar nyelv szabályai szerint az uszítás egy kifejezetten az ebek támadásának a kiváltására alkalmazott sajátos mûszó, olyan, az állatnak adott parancs, amely ellentétes az emberi méltóság elvével, sõt olyan téves értelmezést szülhet, hogy az csak akkor valósul meg, ha annak nyomán valamilyen szintû „aktivitás” tapasztalható. A gyûlölet társadalomra veszélyessége abban rejlik, hogy az az életmód részévé válva a társadalmi élet bármely területén — sokszor minden látványosság és demonstráció nélkül — képes kifejteni káros hatását.

Az általunk javasolt szövegben szereplõ „gyûlöletre izgatás” részletes és a gyakorlatban alkalmazható értelmezését adta — magáévá téve a Curia valamikori jogértelmezését — az Alkotmánybíróság, tehát részletesebb indokolás-

[30] Az Emberi jogi bizottság ülésén — az elnök javaslatára — olyan határozati javaslatot fogalmaztak meg, hogy a kisebbségi jogok országgyûlési biztosa által készített normaszöveget a bizottság önálló törvénymódosítási javaslatként terjessze az Országgyûlés elé, azonban e javaslat nem kapta meg a bizottság tagjai többségének a támogatását.

[31] A „történeti hûség” kedvéért a legelsõ normaszöveg-változatot tettük közzé, tehát azt, amelyet az Emberi jogi bizottság külön napirendi pont keretében megtárgyalt. Megjegyzendõ, hogy a bizottsági ülés után megkezdõdött kodifikációs munka során javaslatunkat számos vonatkozásban pontosítottuk, illetõleg árnyaltabb fogalmakat dolgoztunk ki. A (3) bekezdésben vázolt, minõsített esetbõl pl. elhagytuk a „hivatalos személy” fogalmát, hiszen nyilvánvaló, hogy az megengedhetetlenül tág teret biztosítana a bûncselekmény súlyosabban minõsülõ esetének megállapítására. E helyett a „közszereplõ” és a „közvélemény-formáló” fogalmaira javasoltuk a büntetõjogi szabályozást alkalmazni, ezeket a tervezeteket azonban hely hiányában e beszámoló keretei között nem tehetjük közzé.

ra nincs szükség. Továbbra sem minõsülne izgatásnak a bírálat, a helytelenítés, kifogásolás, sõt még a sértõ nyilatkozat sem, tehát semmi olyan magatartás, amely kifejezetten az értelemhez szól. Izgatásnak minõsülne viszont minden olyan — az érzelmi világra ható — szóban, írásban, képi ábrázolás útján kifejezett tényállítás, amely alkalmas a szenvedélyek, ellenséges indulatok, tehát a gyûlölet felkeltésére.

Az izgatás fogalmát illetõen teljesen közömbös lenne, hogy az állított tények valók-e vagy sem, az elkövetés szempontjából lényeges az, hogy a valós vagy valótlan adatok csoportosítása, híresztelése a gyûlölet felkeltésére alkalmas legyen.

A bûncselekmény mindkét elkövetési alakzatának ugyanaz lenne a minõsített esete, azaz kettõtõl nyolc évig terjedõ szabadságvesztés-büntetés fenyegetné a hivatalos személynek minõsülõ elkövetõt.[32]

A büntetõ törvény módosítására vonatkozó ombudsmani javaslatot az Emberi jogi bizottság ugyan nem tette magáévá, azonban határozatot hozott arról, hogy felkéri a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosát, az igazságügy-minisztert és a legfõbb ügyészt arra, hogy egymással együttmûködve dolgozzanak ki egy, a Btk. módosítására irányuló szakmai koncepciót.

A bizottság döntésének megfelelõen hivatalunk tevékeny részt vállalt a kodifikációs munkában, több, önálló szövegváltozatot dolgoztunk ki és javaslatainkkal hozzájárultunk ahhoz, hogy a Btk. módosítására a nemzetközi antidiszkriminációs jog fogalomkészletével összhangban kerüljön sor.[33]

IV.

„Maladministration”

(Visszásságok a közigazgatásban, a rendvédelmi és egyéb szerveknél)

1. Bevezetés

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosához rendszeresen érkeznek olyan panaszok, amelyekben a beadványozók azt sérelmezik, hogy õket különbözõ hatósági eljárások során a „közhatalom helyi képviselõi” hátrányos megkülönböztetésben részesítik, esetleg durván, elutasítóan bánnak velük, vagy nem tapasztalják a segítõkészség semmilyen jelét.

Az ilyen ügyek kivizsgálása során is elsõdleges szempont számunkra az, hogy bizonyítsuk vagy kizárjuk a tényleges diszkrimináció tényét, ugyanakkor nem hunyhatunk szemet a közigazgatási, illetõleg rendõri szervek gyakorlatában sajnos nem ritkán elõforduló — a rossz értelemben vett bürokrácia fogalmába sorolható — visszásságok felett sem.

Az alábbiakban néhány közigazgatási és egyéb hatóság diszfunkcionális mûködésére utaló esetet szeretnénk bemutatni, azt bizonyítandó, hogy a közigazgatásban — ideértve ezúttal az önkormányzati hatósági ügyek intézését is — a rendszerváltozás óta végbement kétségtelenül pozitív változások ellenére továbbra is vannak nemkívánatos elemek.

---

[32] A hatályos Btk. szerint hivatalos személynek minõsül: az országgyûlési képviselõ, a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a kormány tagja és a politikai államtitkár, az alkotmánybíró, a bíró, az ügyész, az országgyûlési biztosok, a helyi önkormányzati képviselõ, a közjegyzõ és a közjegyzõ helyettes, az önálló bírósági végrehajtó és annak helyettese, az Alkotmánybíróságnál, a bíróságnál, ügyészségnél, államigazgatási szervnél, önkormányzati igazgatási szervnél, az Állami Számvevõszéknél, a Köztársaság Elnökének Hivatalánál, az Országgyûlés Hivatalánál szolgálatot teljesítõ személy, akinek a tevékenysége a szerv rendeltetésszerû mûködéséhez tartozik, illetõleg a jogszabály alapján közhatalmi, államigazgatási feladatokkal megbízott szervnél, testületnél az a személy, aki közhatalmi, államigazgatási feladatot lát el.

[33] A Legfõbb Ügyészség képviselõivel és az Igazságügyi Minisztérium szakértõivel folytatott utolsó egyeztetésre 2001. december 18-án az Országgyûlési Biztosok Hivatalában került sor. Az e megbeszélésen létrejött konszenzus alapján az Igazságügyi Minisztérium vezetõ beosztású tisztségviselõje ígéretet tett arra, hogy még a karácsonyi szabadságolási idõszak elõtt írásban is rögzítik a törvénymódosítás szövegét és azt annak miniszteri indokolásával együtt eljuttatják a legfõbb ügyész és az országgyûlési biztos részére. (Az ígéretnek az igazságügyi tárca többszöri kérésünk ellenére sem tett eleget.)

2. A lakóhely szabad megválasztásához fûzõdõ jog a gyermekjogok tükrében

Az elmúlt évben súlyos — a média figyelmét is felkeltõ — alkotmányos jogi sérelmeket felvetõ beadványt juttatott el hozzánk az Országos Cigány Önkormányzat megyei koordinátora a szülõk és öt gyermekük képviseletében.

A panasz két, egymáshoz kapcsolódó tényállítás ismertetésével foglalható össze:

a panaszost és családját a helyi körjegyzõ nem engedte bejelentkezni a saját tulajdonukban álló ingatlanba;

ugyanakkor a helyi iskola igazgatónõje éppen a lakcímbejelentés hiánya miatt tagadta meg a tanköteles gyermekek iskolába történõ felvételét.

A panasz kapcsán az ombudsman vizsgálatot indított, melynek keretében tájékoztatást kért a település körjegyzõjétõl. A körjegyzõ elmondása szerint a családnak a községbe való költözése 1998-ra tehetõ, és a tulajdonos kizárólag ekkor próbált meg lakcímbejelentést tenni. Álláspontja szerint az ingatlan használatbavételi engedélyének hiánya miatt az akkori körjegyzõ ezt indokoltan tagadta meg.

A panaszosok állítása szerint viszont 1999 elejétõl kezdõdõen — már az ideiglenes használatbavételi engedély birtokában — több alkalommal megkísérelték a lakcímbejelentést a polgármesteri hivatalban, azonban kérésüket mindannyiszor elutasították. A panaszosok egyetlen lakcímbejelentési kezdeményezésének sem találtuk írásos nyomát.

A panaszban szerepel, hogy az édesanya 1999 õszén szerette volna tanköteles gyermekeit a helyi általános iskolába beíratni. Az iskola igazgatónõje azonban a következõ indokolással utasította el kérését:

„Személyes megbeszélésünkre hivatkozva közlöm Önnel, hogy iskolámba nem áll módomba gyermekeit felvenni, mivel sem Ön, sem pedig gyermekei nem rendelkeznek a községünkben sem állandó, sem pedig ideiglenes lakcímmel.”

A vizsgálat alapján a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosa az alábbi megállapításokat tette:

2.1. A lakcímbejelentésrõl

A polgárok személyes adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) 34. §-a szerint a törvény alapján lefolytatott eljárásra az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Áe. 27. §-a szerint az ügyfél a nyilatkozatait szóban és írásban teheti meg. Ha az ügyfél a nyilatkozatát szóban teszi meg, akkor a megkeresett szervnek az elhangzottakat jegyzõkönyvbe kell foglalnia.[34] Az így indult eljárás eredményeként a közigazgatási szervnek érdemi, alakszerû határozatot kell hoznia, amely tartalmazza a jogorvoslat lehetõségét és az ügyfél érdemi tájékoztatását is.

Elsõdlegesen tehát az állapítható meg, hogy a közigazgatási szerv köteles alakszerû határozat formájában dönteni az elutasításról. Ez a használatbavételi engedéllyel nem rendelkezõ ingatlan esetében is kötelessége lett volna a jegyzõnek. *A határozat hiánya megfosztotta az érintetteket az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való alkotmányos alapjoguktól.*

A Nytv. nem biztosít a jegyzõnek mérlegelési lehetõséget a lakcímbejelentés tudomásulvételével összefüggõ elsõfokú hatósági feladatai ellátása során: eljárása keretében csupán a bejelentkezéskor közölt adatok valódiságát ellenõrizheti. A jegyzõ a lakcím-bejelentési kérelmet csak a jogszabályban meghatározott esetekben utasíthatja el, így különösen akkor, ha a bejelentett lakcím nem valós vagy a bejelentõlapot a szállásadó (tulajdonos) nem írta alá.[35]

Ideiglenes használatbavételi engedéllyel az ingatlan már nem minõsül fiktív címnek, így a bejelentkezést erre hivatkozva nem lehet megtagadni.

---

[34] E szabálytól csak akkor lehet eltérni, ha a közigazgatási szerv az ügyfél kérelmét azonnal teljesíti.

[35] Lásd az Nytv. végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 34. § (1) bekezdésében foglaltakat.

Amennyiben a panaszos állítása felel meg a valóságnak — tehát az ideiglenes használatbavételi engedély birtokában több alkalommal is próbálkoztak lakcímbejelentést tenni —, a jogorvoslati jog hiányán túl *sérült a tartózkodási (és lakóhely) szabad megválasztásához fûzõdõ, az Alkotmány 58. §-ában foglalt alkotmányos jog* is.

Az eljárásunk során nem lehetett bizonyítani, hogy az elmúlt években a tulajdonos és családja valóban tettek-e újabb kísérletet a lakcímbejelentésre. Ennek a kérdésnek tisztázását nehezítette az a tény, hogy a család tagjai írástudatlanok, így írásbeli kérelmet sem nyújtothattak be a jegyzõhöz. Nem életszerû azonban az, hogy csak a jegyzõ által elismert idõpontban próbáltak volna bejelentkezni a településre.

A rendelkezésünkre álló adatok szerint a család 1998 õszétõl életvitelszerûen a településen lakott, és az önkormányzatnak tudomása volt a jelenlétükrõl. Ezt támasztják alá az alábbi tények:

1999. április 7-én a polgármester a család ingatlanára kiadott ideiglenes használatbavételi engedély felülvizsgálatát kérte az illetékes megyei jogú város építésigazgatási iroda vezetõjétõl. A megkeresésben foglaltak szerint „a szennyvízkifolyócsõ végén látszik, hogy a vezeték használatban volt”.[36]

1999. szeptember 23-án a rendõrök a tulajdonosnõ élettársát igazoltatták, aki akkor elmondta, hogy a személyi igazolványába bejegyzett lakcíme megszûnt — onnan több hónapja elköltözött —, de a másik településen lakcímét nem tudta bejelenteni. Ezért — az igazoltatás során feltárt szabálysértésre figyelemmel — a helyi rendõrõrs parancsnoka lakcím-bejelentési kötelezettség elmulasztása[37] miatt szabálysértési feljelentést tett ellene a tartózkodási helye szerint illetékes körjegyzõnél.

A körjegyzõ azonban illetékességének hiányára hivatkozva, a feljelentést áttette a városi önkormányzat szabálysértési irodájához, mivel az elkövetõ állandó lakcíme a megyeszékhelyen volt.

Az áttételre annak ellenére került sor, hogy a törvény lehetõvé teszi „az eljárás gyorsabb és eredményesebb lefolytatása érdekében az elkövetõ tartózkodási helye szerint illetékes szabálysértési hatóság” eljárását is. A körjegyzõ tehát nem tisztázta a tényállást, indokolatlanul döntött a szabálysértési feljelentés áttételérõl, és amit a legsúlyosabb mulasztásként értékelhetünk: nem vizsgálta a feljelentés alapjául szolgáló elkövetõi magatartást.

A szabálysértési tényállás teljes körû tisztázása alapján meggyõzõdhetett volna arról, hogy az eljárás alá vont személy kísérletet tett lakcím-bejelentési kötelezettsége teljesítésére, tehát a szabálysértési eljárást vele szemben vétkessége bizonyítása nélkül folytatták le.

(Az illetékes rendõrkapitányság egyébként több alkalommal is megkereste a polgármesteri hivatalt a tulajdonosnõ fiára és élettársára kiszabott szabálysértési bírság adók módjára történõ behajtása érdekében. A körjegyzõnek tehát minden ilyen alkalommal kötelessége lett volna annak tisztázása, hogy ténylegesen a településen laknak-e az érintettek, és miért nem tettek eleget lakcím-bejelentési kötelezettségüknek.)

Összefoglalva a fentieket, azt állapítottuk meg, hogy mind az önkormányzat illetékesei, mind a jegyzõ tisztában voltak azzal, hogy panaszos és családja életvitelszerûen a településen lakik, ennek ellenére „hivatalosan” nem vették ezt tudomásul. A jegyzõ felelõsségét az sem kérdõjelezheti meg, hogy a lakcím-bejelentési eljárás kérelemre — tehát nem hivatalból — indul, mert az ilyen eljárások esetében is elvárható, hogy a közigazgatási szerv a szükséges tájékoztatással lássa el az ügyfeleket.

A vizsgált ügyben a lakcímbejelentés elmulasztása nemcsak a rendõrség szabálysértési feljelentését vonta maga után, hanem azzal a következménnyel járt, hogy a panaszos gyermekeit megfosztották a közoktatási intézményben való részvétel — a tanulás — lehetõségétõl.

Az Alkotmány 2. §-ában foglalt jogállamiság elvébõl következõ jogbiztonság elvét sérti, ha a közigazgatás „lemond” azon személyek ügyeinek intézésérõl, akik helyzetükbõl adódóan nem tudnak jogaik védelmében fellépni. A panaszos szülõk írástudatlanok, nincsenek tisztában a jogszabályi elõírásokkal, ezért fokozottan elvárható lett volna, hogy a településre költözésüket követõen az önkormányzat illetékesei, illetõleg a polgármesteri hivatal dolgo-

[36] Megjegyzendõ, hogy az épített környezet alakításáról és védelmérõl szóló 1997. évi LXXVIII. törvény a polgármester számára semmilyen építésügyi hatósági jogkört nem biztosít, ezért felülvizsgálati „kérésével” a polgármester túllépte a hivatali hatáskörét.

[37] Az eset megtörténtekor még hatályban volt „az egyes szabálysértésekrõl” szóló 17/1968. kormányrendelet 3. § (1) bekezdése.

zói — figyelemmel a humánus, a gyors és egyszerû államigazgatási eljárás alapelveire — segítséget nyújtsanak számukra. Ennek elmaradása a család öt kiskorú gyermekének fejlõdését is veszélyeztette.

2.2. A gyermekek iskoláztatásáról és védelmérõl

A Kotv. 13. § (1) bekezdése szerint — összhangban *az Alkotmány 67. § (2) bekezdésével — a szülõt megilleti a nevelési, illetõleg a nevelési-oktatási intézmény szabad megválasztásának joga.* Az Alkotmány és a Kotv. szabályait, valamint más tanügyi igazgatási rendelkezéseket összevetve megállapítható, hogy a települési önkormányzat fenntartásában mûködõ általános iskola nem tagadhatja meg a tanköteles gyermekek felvételét helyi lakcím hiányára hivatkozva.

Az iskola igazgatónõjének a gyermekek védelmérõl és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gytv.) 17. §-a alapján kötelessége jelzéssel élni a gyermekjóléti szolgálatnál a gyermek veszélyeztetettsége esetén, márpedig tanköteles gyermekek beiskolázatlansága — a közoktatásban való részvétel lehetõségétõl történõ megfosztása — súlyosan veszélyezteti értelmi, erkölcsi és érzelmi fejlõdésüket.

A Gytv. alapvetõ célkitûzése a gyermek családban történõ nevelkedésének elõsegítése, valamint a gyermek veszélyeztetettségének megelõzése és megszüntetése.

A Gytv. 14. § (3) bekezdése szerint a gyermekvédelmi rendszer mûködtetése állami és önkormányzati feladat. A gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselõ-testülete és a települési önkormányzat jegyzõje gyakorolja.

A gyermekjóléti szolgálat szervezési, szolgáltatási és gondozási feladatokat végez. Ennek keretében folyamatosan figyelemmel kell kísérnie a településen élõ gyermekek szociális helyzetét, veszélyeztetettségét. A gyermek testi, lelki egészségének, családban történõ nevelésének elõsegítése érdekében a szolgálat elsõdleges kötelességei közé tartozik a szülõk tájékoztatása a gyermek fejlõdését biztosító támogatásokról, valamint az e támogatásokhoz való hozzájutás elõsegítése. (Ez azt is jelenti, hogy ha a szülõ valamilyen okból nem tud írni, akkor a Szolgálat munkatársának kell megírnia — jegyzõkönyvben rögzítenie — a pénzbeli ellátást igénylõ kérelmet.)

Az ombudsman megkeresésére a jegyzõ tájékoztatott minket, hogy tudomása szerint a család településre költözésére 1998-ban került sor. Mindezek ellenére a helyi gyermekjóléti szolgálattól az elmúlt években semmilyen jelzés nem érkezett sem hozzá, sem a városi gyámhivatalhoz e gyerekek helyzetérõl.

A gyermekek mindenekfelett álló érdekének védelme miatt a gyermekjóléti szolgálatnak és a jegyzõnek (aki az elsõfokú gyámhatósági jogkör gyakorlója) fel kellett volna hívnia a szülõk figyelmét, hogy a lakcímbejelentés megtételével — amellyel már jogosultak lettek volna a Gytv.-ben biztosított támogatási formák helyi igénylé-sére — kiküszöbölhetõ, illetõleg csökkenthetõ lett volna a gyermekek kétségtelenül fennálló veszélyeztetettsége.

A gyermekvédelmi szolgálat, illetve a polgármesteri hivatal munkatársai nem tehették volna meg azt, hogy nem vesznek tudomást arról, hogy öt gyermek a kialakult helyzetben nem tehet eleget tankötelezettségének pusztán azért, mert az iskola igazgatója — a gyermekek fejlõdése szempontjából lényegtelen ok miatt, nevezetesen azért, mert nem rendelkeznek bejelentett lakcímmel — elutasította a szülõk beiskolázási kérelmét.

(Talán nem érdektelen megjegyezni azt sem, hogy hasonló esetekben a gyermekvédelmi feladatokat ellátó tisztviselõk kötelessége számon kérni a szülõkön a gyermekek iskoláztatására vonatkozó szabályok betartását. A tankötelezettségre vonatkozó szabályok megszegése egyébként felvetheti a szabálysértési felelõsség kérdését.)

A Gytv. szerint tehát a gyermekjóléti szolgálat alapfeladata a gyermekek veszélyeztetettségét észlelõ- és jelzõrendszer mûködtetése. A tényekbõl egyértelmûen megállapítható, hogy a településen ez a jelzõrendszer — a panaszos család gyermekei esetében — nem mûködött. A helyi szolgálat nem észlelte hogy a gyermekek nem járnak iskolába, és azt sem, hogy gyermekvédelmi támogatásban nem részesülnek.

Az önkormányzat semmilyen anyagi vagy erkölcsi támogatást nem nyújtott a településen élõ cigány családnak, sõt arra sem reagált, hogy a családot ismeretlen emberek, csoportok több alkalommal megfenyegették, inzultálták, gépjármûvüket megrongálták. A roma család az atrocitások miatt nem tett rendõrségi feljelentést, és e cselekmé-

nyekkel kapcsolatban az önkormányzat illetékesei sem kezdeményeztek intézkedést: hallgatólagosan tudomásul vették, illetõleg a közvélemény rovására írták a cigányokkal szemben megnyilvánuló ellenszenvet.

A panaszos feltételezte, hogy az önkormányzat hallgatásával, passzivitásával hozzájárult a családjával szembeni ellenséges hangulat kialakításához.

A mindennapos zaklatások, illetõleg az ellenséges indulat megtapasztalása miatt a roma család — a beadványozó elõadása szerint — végül is arra kényszerült, hogy a visszatérés szándéka nélkül, biztonságát féltve „elmeneküljön" a településrõl, feladva a család tulajdonában álló ingatlant.

A tények és az eset körülményei felvetik — akár közvetlen szándék nélkül — a hátrányos megkülönböztetés megtörténtét, hiszen az ismertetett visszásságok végül azt eredményezték, hogy a település megszabadult roma lakosaitól.

Az ügyben tájékoztattuk a polgármestert és a képviselõ-testületet, valamint a jegyzõt arról, hogy — az ismertetett események és körülmények miatt — a roma család nem kíván a községben lévõ ingatlanába visszatérni, a települést a végleges eltávozás szándékával hagyták el. Az építkezés minden megtakarított pénzüket felemésztette és a további hitelfelvételre sincs lehetõségük.

Mivel az önkormányzat, illetõleg a község hivatalos szerveinek, sõt magának a lakosságnak a felelõssége is felmerült, úgy gondoljuk elvárható, hogy az önkormányzat segítõ módon mûködjék közre az ingatlan értékesítésében.[38]

Mindezek alapján az ombudsman azzal a kezdeményezéssel fordult a község képviselõ-testületéhez, hogy

1. vizsgálja meg a helyi gyermekvédelmi rendszer mûködését, valamint e rendszer mûködtetõinek — így különösen a körjegyzõknek, a gyermekjóléti szolgálat munkatársainak, valamint az igazgatónõnek — felelõsségét e gyermekeket ért jogtalan hátrányok miatt;
2. a jövõben az önkormányzat fordítson fokozott figyelmet a településen élõk jogbiztonsághoz való jogának érvényesülésére, különös figyelemmel az ügyfél tájékoztatására és a jogorvoslati jogok biztosítására;
3. hívja fel a jegyzõ figyelmét az államigazgatási eljárás szabályainak betartására;
4. az önkormányzat — a lehetõségeihez mérten — orvosolja a panaszosokat és gyermekeiket ért anyagi és erkölcsi károkért;
5. kezdeményezzen tárgyalásokat a panaszosokkal arról, hogy ha a család mégis a községben szeretne letelepedni, akkor az önkormányzat ezt milyen eszközökkel tudja támogatni, biztonságukat és jogaikat miképpen tudja garantálni;
6. amennyiben a család mégsem kíván visszatérni a településre, akkor az önkormányzat fontolja és vizsgálja meg, hogy miképpen tud segíteni a panaszosok lakhatási gondjainak megoldásában, valamint az ingatlan hasznosításában.

A fentieken túl az ombudsman felkérte a község körjegyzõjét, hogy amennyiben a család megváltoztatja jelenlegi szándékát és a településen kívánnak letelepedni, úgy teljesítse a Nytv.-ben elõírt kötelezettségeit.

(A képviselõ-testület és a körjegyzõ válasza még nem érkezett meg.)

3. A büntetés-végrehajtással kapcsolatos panaszok

A büntetés-végrehajtás szervezetét, intézményeit és munkatársait érintõ panaszok aránya és jellege a korábban bemutatott idõszakokéhoz képest nem változott. Ez természetes, mert a jogszabályi háttér jelentõsen nem módosult, és a szabadságvesztés büntetést töltõk körülményeiben is csak kevesek által érzékelhetõ javulás történt.

A beadványozók leveleikben — az általuk jogtalannak vélt — biztonsági elkülönítésüket, illetve a büntetés félbeszakítására irányuló kérelmeik elutasítását panaszolták és a kapcsolattartással, a látogatási idõvel összefüggõ kifo-

[38] Az ombudsman formálisan nem javasolta ugyan, de informális módon kifejezésre juttatta azon véleményét, hogy a legkézenfekvõbb — erkölcsi és anyagi kártérítést is megvalósító — intézkedés az lenne az önkormányzat részérõl, ha megvásárolná a romák által gazdátlanul hagyott ingatlant.

gásaikat hozták tudomásunkra. Összességében tehát elmondható, hogy általában a bánásmódot és a nem megfelelõ elhelyezési körülményeket sérelmezték. A panaszosok mindegyike kifejezésre juttatta azt a véleményét vagy vélekedését, hogy a kifogásolt körülmények vagy az elszenvedett sérelmek a cigány kisebbséghez tartozásukkal hozhatók összefüggésbe.

A panaszok többsége megalapozatlannak bizonyult. Egy esetben állapítottuk meg, hogy az illetékes parancsnok mérlegelési körébe tartozó döntés nem volt feltétlenül helytálló, de pontosan körülírható jogsértés nem történt, és olyan körülményt sem tapasztaltunk, amely a kisebbségi jogsérelem gyanúját megerõsítette volna.

Lássunk néhány példát:

Egy, a szabadságvesztés büntetését töltõ beadványozó azt kérte a kisebbségi biztostól, hogy átmeneti csoportba helyezés iránti beadványának elutasítását vizsgálja meg, mert szerinte a kedvezõtlen döntés összefügg kisebbségi származásával.

Felkérésünkre a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka vizsgálatot folytatott, és annak eredményérõl a következõ tájékoztatást adta.

A terheltet 1995. április 14-én vették õrizetbe, majd letartóztatását követõen 1995. augusztus 4-én szállították az illetékes bv. intézetbe. A bíróság 6 év 8 hónap szabadságvesztés büntetésre ítélte. 1996. február 21-tõl szakképzettségének megfelelõ munkakörben foglalkoztatták. Jó magatartást tanúsított, munkáját szorgalmasan végezte. 1997. március 28-án kezdeményezte, hogy a bíróság engedélyezze számára az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazását. Az intézet parancsnoka ekkor az elítélt kérelmét nem támogatta, és a bíróság végzésében nem engedélyezte az enyhébb szabályok bevezetését. Fél évvel késõbb ismét kérelemmel fordult a bírósághoz, az intézet parancsnoka ekkor már támogatta a fogvatartottnak az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazásának engedélyezésére irányuló kérelmét. A parancsnoki véleményben hangsúlyt kapott az elítélt kifogástalan magatartása, szorgalmas munkavégzése, tizenegy jutalma, családi kapcsolatainak rendezettsége és az, hogy büntetésének addig töltött ideje alatt fenyítve nem volt. A bíróság végzésével engedélyezte az elítélt részére az enyhébb büntetési szabályok alkalmazását.

Az enyhébb szabályok alkalmazásának hatálya alatt az elítélt rendszeresen (három hónapon belül összesen nyolc esetben) eltávozhatott a bv. intézetbõl 24, illetve 48 órát nem meghaladó idõtartamra. Jutalomként rövid tartamú eltávozást is kapott. Ebben az idõszakban utoljára 1998. február 27-én engedélyeztek részére eltávozási lehetõséget, de a meghatározott idõpontra nem tért vissza a bv. intézetbe. Az elítéltet körözés alapján a rendõrség 1998. október 26-án elfogta és átadta a büntetés-végrehajtásnak. A jogellenesen távol töltött idõtartam 7 hónap 24 nap. Az intézet parancsnoka felfüggesztette az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazását, és annak megszüntetése érdekében elõterjesztést tett a bíróságnak. „Eltávozásról visszatérés elmulasztása” miatt a fegyelmi jogkör gyakorlója fenyítésként 20 nap magánelzárást szabott ki. Az illetékes bíróság végzésével megszüntette az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazását. Ezután nem minden esetben tudtak a szakképzettségének megfelelõ munkalehetõséget biztosítani az elítéltnek megváltozott bv.-fokozata és biztonsági csoportjának átsorolása miatt, ezért többször is más intézetbe szállították át. Végül szakoktatásra vonatkozó kérelmét támogatták, és sikeres tanulmányok után megfelelõ munkakörben foglalkoztatták. Az elítélt ismét többször kapott jutalmat, kifogástalan magatartást tanúsított, ezért nevelõje 2001. május 22-én kezdeményezte az intézet parancsnokánál átmeneti csoportba helyezhetõségének megvizsgálását. Az országos parancsnok által adott tájékoztatás idõpontjában a fogvatartó intézet parancsnoka még nem hozott döntést a javaslat ügyében.

A vizsgálat tehát nem tárt fel olyan adatot, tényt, ami alátámasztaná az elítélt vélekedését, miszerint kérelme teljesítésének mellõzése összefüggésben lenne kisebbségi származásával. Azzal a magatartásával, hogy eltávozásról nem tért vissza a meghatározott idõpontban az intézetbe, súlyosan megsértette a büntetés-végrehajtási szabályokat. Ennek ellenére mégis átmeneti csoportba helyezésének lehetõségét vizsgálták legutóbb. Az elõzmények ismeretében érthetõ, hogy a büntetés-végrehajtás döntésre jogosult vezetõi különös gonddal járnak el minden olyan kérelem, javaslat és lehetõség elbírálásánál, ami azt eredményezheti, hogy az elítélt az intézetet engedéllyel elhagyja.

Elismerve az intézet elhagyásának engedélyezése miatti felelõsség súlyát, beszámolunk egy olyan esetrõl is, amelyben a döntést hozó nem a saját munkatársai véleményét figyelembe véve hozta meg határozatát, hanem „kül-

sõ” álláspontra hagyatkozva, a „kényelmesebb”, illetve „biztonságosabb” megoldást választva, az elítélt számára kedvezõtlenül rendelkezett.

Ebben az esetben az elítélt azt sérelmezte, hogy rövid tartamú eltávozását a büntetés-végrehajtási intézet azért nem engedélyezte, mert a döntéshez szükséges rendõrségi véleményben rá nézve kedvezõtlen megállapítások szerepelnek. Állítása szerint cigány származása miatt született számára kedvezõtlen döntés.

Kérésünkre a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka a panaszt kivizsgálta, és a következõkrõl tájékoztatott.

A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. rendelkezése szerint a fogház fokozatú elítélt rövid tartamú eltávozása (különbözõ feltételek megléte esetén) engedélyezhetõ. Az elítélt jutalmazására a személyi állomány tagja tehet javaslatot. A rövid tartamú eltávozás tehát „jutalomként” adható, amelybõl az következik, hogy annak engedélyezését az elítélt nem kérheti.

Az országos parancsnok a fogvatartottak bv. intézetbõl való ideiglenes eltávozását javasló elõterjesztõ és engedélyezõ egységes gyakorlat kialakítása érdekében intézkedést adott ki, s ebben meghatározta azokat a feladatokat, amelyeket az elõterjesztés készítése során el kell végezni, illetve azokat a szempontokat, amelyeket ekkor figyelembe kell venni. Az intézkedésben lényeges körülményként szerepel annak a környezetnek a megismerése, ahová a fogvatartottak ideiglenesen eltávoznak és ezért indokolt a döntés elõkészítése során a rendõrségtõl vagy a polgármesteri hivataltól környezettanulmány bekérése.

Az intézet munkatársai tehát az intézkedésnek megfelelõen jártak el, amikor a fogvatartottra vonatkozó környezettanulmányt kértek be a lakóhely szerint illetékes rendõrkapitányságtól. Az elítélt nevelõje valóban tervezte, hogy megindítja a fogvatartott enyhébb végrehajtási szabályok hatálya alá helyezését célzó eljárást, és ezzel párhuzamosan magatartása és munkavégzése alapján a rövid tartamú eltávozásának engedélyezését is kezdeményezi. Ennek érdekében az intézet nyilvántartó csoportja hivatalból megkereste az illetékes rendõrõrsöt és környezettanulmányt kért a fogvatartottról. A rendõrségi vélemény negatív tartalma miatt a nevelõ elállt a jutalmazás kezdeményezésétõl.

A rendõrség álláspontjának megismerése érdekében tájékoztatást kértünk a megyei rendõr-fõkapitányság vezetõjétõl.

A válasz szerint a bv. intézet az elítélttel kapcsolatban két alkalommal kereste meg a lakóhely szerinti rendõrkapitányságot. Elõbb büntetés-félbeszakítási kérelme, késõbb pedig enyhébb végrehajtási szabályok elrendelése ügyében. Az illetékes õrsparancsnok az elítélt kérelmének elutasítását javasolta, majd ellenvéleményét adta elõ a tervezett jutalmazással kapcsolatban is. A rendõri jelentésben, bizonyos ténybeli közlések után csupán feltételezéseket tartalmazó összegezés olvasható: „Álláspontunk szerint alaposan feltehetõ, hogy [...] a büntetés-végrehajtás megszakítása esetén annak folytatása alól elrejtõzne illetve fennáll újabb jogsértõ cselekmények elkövetésének reális veszélye is, ezért büntetés megszakításának engedélyezését nem javaslom”.

Megállapítható, hogy a büntetés-végrehajtási intézet döntésében az elõítéletesség nem játszhatott szerepet, hiszen az enyhébb végrehajtási szabályok végrehajtásának elrendelését és a jutalmazást célzó intézkedéseket az elítélt nevelõje kezdeményezte, de nem állapítható meg, hogy a rendõri vélemény kialakításakor közrehatott-e a panaszos által feltételezett motívum.

Kifogásolható, hogy az elítélt számára eredetileg kedvezõnek szánt döntést egy külsõ, felületes és csupán feltételezéseket tartalmazó állásfoglalás ilyen jelentõs mértékben befolyásolhatott.

Az érdemi beavatkozás szándéka nélkül jegyezzük meg, hogy álláspontunk szerint a parancsnoki döntés meghozatalakor elsõsorban az elítélttel hosszú ideig szoros napi kapcsolatot tartó bv. munkatársak véleményét kellene figyelembe venni, és ehhez képest csupán kiegészítõ jelleggel a lakóhelyrõl érkezett „külsõ” álláspontot, különösen akkor, ha az többnyire olyan tények közlésére szorítkozik amelyek már a bírósági ítélet meghozatalakor ismertek voltak.

Erre a körülményre a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának a figyelmét felhívtuk, és kértük a konkrét panasz ismételt vizsgálatát, valamint annak mérlegelését, hogy indokolt-e felülvizsgálni az egységes gyakorlat kialakítása érdekében kiadott intézkedés némely kategorikus rendelkezését.

(Az országos parancsnok válasza a beszámoló elkészítésének idõszakában még nem érkezett meg.)

4. A rendõrség munkájával kapcsolatos panaszok

Ebben a beszámolási idõszakban is gyakorta tapasztaltuk, hogy a panaszosok a fogvatartás ténye miatt a rendõrség eljárását kifogásolták, holott az elõzetes letartóztatás elrendelése a bíróság hatáskörébe tartozik. Az országgyûlési biztos intézkedési lehetõségeinek korlátairól és a jogorvoslati lehetõségekrõl minden panaszost kellõ alapossággal tájékoztattunk.

A levélíró panaszt tett a rendõrök eljárása miatt, mert élettársa és két másik gyanúsított három hónapig tartó elõzetes letartóztatását a bíróság megszüntette, a nyomozók azonban visszavitték õket a rendõrségi fogdába. A panaszos szerint ennek oka az, hogy õk cigányok, a büntetõügyben ellenérdekelt fél pedig „magyar”.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy az ügyben a rendõrhatóságnak érdemi szerepe nem volt, a panaszra az adhatott okot, hogy az elsõ, majd a másodfokon eljáró bíróság a bûncselekmény minõsítését illetõen egymásétól eltérõ álláspontra helyezkedett és ehhez igazodva különbözõen döntöttek a fogvatartás kérdésében is.

Az ügyészség indítványt nyújtott be a három gyanúsítottal szemben, javasolta elõzetes letartóztatásuk meghosszabbítását. Az ügyészi álláspont szerint alaposan gyanúsíthatók azzal, hogy zsarolás bûncselekményét követték el a következõ tényállás alapján.

Az egyik gyanúsított és a késõbbi sértettek egyike egy lakóépület bontási munkálatai során 10 millió forint értékû bemutatóra szóló takarékbetétkönyvet talált. Ezeket a késõbbi sértett hazavitte, és felesége beváltotta.

A 10 millió forintból a bontás másik résztvevõjének 600 ezer forint körüli összeget adtak át azzal, hogy a talált betétkönyv értéke 1 millió 200 ezer forint volt. A késõbbi gyanúsított hónapok múlva megtudta, hogy társa, akivel a takarékbetétkönyveket együttesen eltulajdonították, több millió forint értékû házat vásárolt. Úgy ítélte meg, hogy a vásárlásra fordított összeg a betétkönyvek beváltásából származott, ezért két társával együtt súlyosan megfenyegette a sértettet, hogy amennyiben nem ad át részükre további 1 millió forintot, úgy õt illetve családtagjait súlyosan bántalmazni fogják. A sértett a fenyegetés hatására két alkalommal összesen 500 ezer forintot adott át a gyanúsítottaknak, a második részlet átadáskor azonban a rendõrség elfogta õket.

Az ügyészség súlyos fenyegetéssel elkövetett zsarolás bûntett elkövetésének alapos gyanúja miatt indítványozta a gyanúsítottak elõzetes letartóztatásának meghosszabbítását. A bíróság álláspontja szerint a zsarolás bûntettének alapos gyanúja nem állapítható meg. A zsarolás bûncselekményének jogi tárgya egyrészt a védett vagyoni jog, amellyel a vagyon jogos tulajdonosa, birtokosa vagy használója rendelkezik, másrészt az emberi cselekvés szabadsága. A bûncselekmény sértettje pedig az lehet, akinek vagyoni jogait károsítja az elkövetõ. A bíróság álláspontja szerint a vita tárgyát képezõ pénzösszeg bûncselekmény révén került a sértett birtokába, ezért nem volt a jog által védett jogosultsága a vele bûntársi viszonyban lévõ gyanúsítottal szemben. A bûncselekményt közösen elkövetõket az elkövetés folytán birtokukba került vagyonon egymással szemben vagyoni jogosultság és így büntetõjogi védelem sem illeti meg. A bíróság a gyanúsítottak elõzetes letartóztatatásának meghosszabbítására irányuló ügyészi indítványt elutasította és szabadlábra helyezésüket rendelte el.

A végzés ellen az ügyész fellebbezéssel élt, és azt a másodfokú bíróság alaposnak találta, ezért ismételten elrendelte a gyanúsítottak elõzetes letartóztatását. Az indokolás szerint téves az elsõfokú bíróságnak az az álláspontja, hogy a sértettnek nincs jog által védett jogosultsága a bûncselekmény útján birtokába került pénzen, nincs a törvény által védett joga, a védett jogtárgy hiányában pedig bûncselekmény nem valósulhat meg a gyanúsítottak és a sértett között. A másodfokú bíróság úgy foglalt állást, hogy a zsarolás bûntettét jogtalan haszonszerzés végett erõszakkal vagy fenyegetéssel lehet elkövetni, amely által a sértett vagyonában kár keletkezik. A törvény nem tesz különbséget aszerint, hogy a sértett tulajdonában vagy a birtokában lévõ vagyontárgy jogos vagy jogtalan. A vizsgált esetben a pénz jogtalanul került a sértett birtokába, ennek ellenére az ilyen pénznek haszonszerzés végett erõszakkal vagy fenyegetéssel történõ megszerzése a zsarolás bûntettének megállapítására alkalmas. A terheltek tehát alaposan gyanúsíthatók a zsarolás bûntettének elkövetésével. Az elõzetes letartóztatás elrendelésének okai változatlanul fennállnak, ezért a bíróság a fogvatartás elrendelése mellett döntött.

A panaszost részletesen tájékoztattuk a történtekrõl és arról, hogy a rendõrségnek csupán közremûködõi szerepe volt a bíróság határozatának végrehajtásában.

Azokban az esetekben, amelyekben a rendõrség tagjai által elkövetett bántalmazást sérelmezték, a panaszt — a már kialakult gyakorlatnak megfelelõen — az illetékes fõügyészekhez továbbítottuk, akik kezdeményezésünk nyomán megtették a büntetõeljárásról szóló törvényben elõírt intézkedéseket. A bántalmazás miatti beadványok száma egyébként a korábbi évekéhez képest csökkent.

A panaszok egy része a rendõrség büntetõeljárási—hatósági tevékenysége ellen irányult. Ezek közül kiemelendõ az a mulasztásban megnyilvánuló jogsértés, amely késõbb téves ügyészi és bírói állásfoglalás alapja lehetett.

A panaszos sérelmezte, hogy a nyomozóhatóság tagjai — az õ többszöri kérése ellenére — elmulasztották fia elmeszakértõi vizsgálatának elrendelését, pedig a nyomozóknak orvosi iratokat adott át, amelyek igazolták, hogy a fiú születésétõl fogva szellemi fogyatékos. Azt is állította, hogy a rendõrök a fiút bántalmazták, kisebbségi származását emlegették, és ennek hatására félelmében tett beismerõ vallomást. A kifogásolt rendõri eljárás alapján az ügyészség vádat emelt, a bíróság pedig tárgyalás mellõzésével bûnösséget megállapító végzést hozott és a vádlottat 2 évre próbára bocsátotta.

Kérésünkre a megyei fõügyész megvizsgálta az illetékes ügyészség iratait.

Tájékoztatása szerint megállapította, hogy a nyomozóhatóság a lefolytatott nyomozás során nem tudott olyan bizonyítékokat beszerezni, amelyek megnyugtatóan alátámasztanák a gyanúsított bûnösségét.

A gyanúsított kihallgatásakor egyébként bûnösnek mondta magát, vallomást azonban nem tett, tehát beismerõ vallomásról szólni, és a bûnösséget elismerõ nyilatkozatot mint bizonyítékot értékelni nem lehet.

Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy alaptalanul került sor a vádemelésre, s így a bíróság bûnösséget megállapító végzése is megalapozatlan.

A gyanúsított a végzést nem vette tudomásul, hanem kérte a tárgyalás megtartását, ezért a megyei fõügyész utasította az illetékes ügyészséget a tárgyaláson való részvételre és a megalapozatlan vád elejtésére. A fõügyész szerint szükségtelen a gyanúsított elmeállapotának vizsgálata, mert a bûnösség kérdésében a vádelejtés megfelelõ állásfoglalást jelent.

A fõügyész a panaszban írt egyéb állítások kivizsgálása érdekében a beadványt a megyei ügyészségi nyomozóhivatalnak küldte meg azzal, hogy a nyomozást rendelje el.

Késõbb arról tájékoztatott, hogy a lopás büntette miatt a gyanúsított ellen indított eljárást a bíróság — idõközben jogerõre emelkedett — végzésével ügyészi vádelejtés folytán megszüntette.

Megküldte továbbá a megyei ügyészségi nyomozóhivatal határozatát, amely a kényszervallatás büntette miatt folytatott nyomozás megszüntetéséről szólt. A határozat rendelkezõ része szerint nem állapítható meg bûncselekmény elkövetése, és az eljárás folytatásától sem várható eredmény. Megjegyzésünk az esethez, hogy a határozat indokolási része meggyõzõen támasztja alá a bûncselekmény bizonyíthatatlanságát, de abból az is kitûnik, hogy a gyanúsított az eljárásban szellemi fogyatékossága miatt csak jogi képviselõje aktív közremûködése mellett volt képes és hajlandó nyilatkozni. Tehát a rendõrség eljáró tagjainak is tapasztalniuk kellett a gyanúsított fogyatékosságának jeleit, ezért alaposan feltehetõ, hogy az elmeállapotának vizsgálata érdekében szükséges intézkedések elmulasztása miatt õket felelõsség terheli.

A rendõrség igazgatásrendészeti tevékenységével kapcsolatos a következõ ügy. *A panaszos sérelmezte, hogy bár sikeres személy- és vagyonõri vizsgát tett, a rendõrség nem hajlandó a mûködéshez szükséges személy- és vagyonõri igazolványt kiadni. Véleménye szerint õ a hatóság visszaéléseinek áldozata, s ez összefügg kisebbségi származásával.*

Kértük az illetékes rendõrkapitányság vezetõjét, hogy a panaszos ügyében keletkezett iratokat küldje meg. A rendõrkapitányság vezetõje arról tájékoztatott, hogy az iratokat már korábban a megyei fõügyészséghez továbbította, mert azokat az ügyfél kérelmére törvényességi felülvizsgálat céljából bekérték.

Hosszabb idõ elmúltával a rendõrkapitányság a hozzá visszaküldött iratokat továbbította hivatalunkhoz.

Csak ekkor állapíthattuk meg, hogy az országgyûlési biztos a panaszt nem vizsgálhatja, mert annak kapcsán idõközben bírósági eljárás is folyt, s a megyei bíróság a felperes kérelmét jogerõs ítéletében elutasította.

A bírósági eljárás tényét a korábbi levelezésben nem említették.

Az iratokból kitûnt, hogy a panaszos vagyonõri igazolvány kiadása iránti kérelmét elutasító elsõfokú rendõrségi határozat indokolása hiányos volt, csupán azt tartalmazta, hogy: „A rendelkezõ részben foglaltak szerint határoztam, mert a benyújtott kérelmet megvizsgálva megállapítottam, hogy a vagyonvédelmi tevékenységrõl szóló törvényben foglalt feltételeknek nem felel meg."

A bíróság ítéletében megállapította, hogy a beadványozó azért nem kaphatott vagyonõri tevékenységre jogosító engedélyt, mert korábban a büntetõ bíróság lopás büntette és orgazdaság vétsége miatt börtönbüntetésre ítélte, s bár a büntetett elõélethez fûzõdõ hátrányok alól mentesült — a vonatkozó jogszabályok szerint —, a mentesítés beálltától számított 15 évig részére személy- és vagyonvédelmi tevékenység végzésére jogosító igazolvány nem adható ki.

Az ügy összegzéseként megállapítható, hogy a panaszos is mulasztott, amikor a vagyonõri tevékenység végzésének feltételeirõl nem kért megfelelõ tájékoztatást, de valójában az elsõ fokon eljárt rendõrhatóság sértett jogszabályt, amikor indokolási kötelezettségének nem tett eleget. Részletes és meggyõzõ indokolás mellett elkerülhetõ lett volna az, hogy további hatóságok és a bíróság is érdemben foglakozzanak az egyébként nyilvánvalóan megalapozatlan panasszal.

5. A szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatos ügyek

Az állampolgárok szociális biztonsághoz való jogát az Alkotmány 70/E. § rögzíti, amikor kimondja: „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 szociális biztonsághoz való jog alapját a kialakult ellátási rendszerben leginkább az állam által vállalt, alanyi jogon járó juttatások jelentik, amelyek az ellátások — általában elégséges — szintjét garantálják. A szociális támogatási formákat a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoctv.) szabályozza. A törvény célja a szociális biztonság megteremtése. Ennek érdekében meghatározza az állam által biztosított szociális ellátások formáit, szervezetét, a jogosultság feltételeit és ezek érvényesítésének garanciáit. Egyidejûleg felhatalmazza a helyi önkormányzatokat, hogy kiegészítve a törvény által biztosított juttatásokat, egyéb ellátásokat is megállapítsanak. Az önkormányzatok hatáskörébe tartozó segélyezési formáknak azonban mindig határt szabnak a költségvetés lehetõségei, amelyek minden esetben alatta maradnak az igényeknek. A beadványok jelentõs részében ugyanis arra panaszkodnak az ügyfelek, hogy nehéz helyzetükben hiába fordulnak támogatásért az önkormányzathoz, rendszeres elutasításban van részük.

A vizsgálat során minden ügyben azt állapítottuk meg, hogy a panaszosok kapnak ugyan támogatást, de ez nem elégséges, és rendszeres jövedelem hiánya esetén nem biztosítja a család megélhetését. Az országgyûlési biztos azonban nem vizsgálhatja az önkormányzatok anyagi forrásait és azok felhasználását, ezért az elégtelen szociális támogatottságot sérelmezõ beadványok esetében az alkotmányos visszásság nem állapítható meg. De az megállapítható, hogy az önkormányzatok számára kötelezõen elõírt szociálpolitikai feladatokhoz az állami költségvetés egyre szûkösebb forrásokat biztosít. A falvakban, de még a kisebb városokban is nõ a szociális támogatásra szorulók száma, az e célra fordítható összeg pedig változatlan vagy kevesebb az elõzõ évinél, ezért a kérelmezõknek esetenként biztosított juttatások összege egyre jelentéktelenebb. Különösen a roma népesség körbe tartozók érzik úgy, hogy etnikai hovatartozásuk miatt kerülnek egyre nehezebb helyzetbe, és az önkormányzatot marasztalják el, amiért nem tesz semmit a biztos megélhetést jelentõ munkahelyek megteremtése érdekében. Panaszosaink általában dolgozni szeretnének, mert saját tapasztalatukból tudják, hogy a segélyek összege, bár esetenként rendszeres jövedelmet jelent, nem biztosítja megélhetésüket. Kevés a közhasznú munka, sokkal többre lenne igény, a falvakban és a kisebb városokban ugyanis ez jelenti a jövedelemszerzés egyetlen lehetõségét.

A beadványok egy részében visszatérõ panasz, hogy hiába kérnek közhasznú munkát az önkormányzattól, a munkaügyi központok által behatárolt létszám miatt viszonylag kevesen élhetnek ezzel a lehetõséggel. Ráadásul nem ismerik a folyamatot, amelynek eredményeként az önkormányzatnál alkalmazást nyerhetnek, ezért úgy gondolják,

hogy a foglalkoztatás kizárólag az önkormányzat jóindulatán múlik, és feltételezik, hogy roma származásuk miatt mellõzik õket.

Ezt példázza az egyik település kisebbségi önkormányzati képviselõjének beadványa is, amelyben arra panaszkodik, hogy az önkormányzat nemcsak nem biztosít munkát a roma lakosoknak, hanem a folyamatos építkezéseket is más települések nem roma származású munkásaival végezteti el.

A vizsgálat megállapította a bejelentés megalapozatlanságát, ugyanis az önkormányzat éves szinten jelentõs számú roma közhasznú munkást foglalkoztat, és különösen kiemelten kezeli ezeknek a hátrányos helyzetû embereknek a problémáit: pályázatokon való részvétellel igyekszik különbözõ munkalehetõségeket teremteni számukra.

A panasz azt példázza, hogy sok esetben még a települési és a kisebbségi önkormányzat között sincs meg a szükséges információcsere, nem biztosított a roma képviselõk tájékoztatása, hiányzik az együttmûködés.

Ezt tapasztaltuk abban az ügyben, amikor egy kisebbségi szervezet helyi elnöke azért kérte az országgyûlési biztos segítségét, mert úgy gondolta, hogy a településen négy család kizárólag roma származása miatt maradt ki az OTP-kölcsönnel kapcsolatos adósságkonszolidációból.

A vizsgálat megállapítása szerint nem történt diszkrimináció, ezek a családok nem voltak jogosultak a támogatásra. Az önkormányzat mégis segítette õket, csak más formában. Átvállalták tartozásuk egy részét, mert a képviselõ-testület úgy ítélte meg, hogy nem érheti hátrány õket csupán azért, mert folyamatosan törlesztették a megállapított részleteket, és emiatt nem szereztek jogot az adósságkezelésben való részvételre. Ha a panaszosnak megfelelõ kapcsolata lett volna az önkormányzat vezetõivel vagy legalább tájékozódik a képviselõ-testület döntéseirõl, nincs szükség az országgyûlési biztos vizsgálatára ahhoz, hogy a családok támogatásáról tudomást szerezzen.

Szükség van azonban arra is, hogy az önkormányzatok partnerként kezeljék a kisebbségi önkormányzatokat, vonják be tagjait a döntések elõkészítésébe és rendszeres tájékoztatást adjanak az általuk képviselt kisebbséggel kapcsolatos ügyekrõl. Ennek hiányában ugyanis a kisebbségi önkormányzatok nem tudják kellõ hatékonysággal ellátni érdekképviseleti feladatukat.

Az Szoctv. a család anyagi helyzetétõl függõen meghatározott szociális támogatásokat alanyi jogon biztosít a rászorulóknak. Ilyen a kiegészítõ családi pótlék (korábban rendszeres gyermekvédelmi támogatás), amely akkor illeti meg a gyermeket, ha az egy fõre jutó jövedelem a családban nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét. A jogosultságot évente felülvizsgálják. A támogatást megszüntetni akkor lehet, ha a felülvizsgálat a család jövedelmi viszonyainak olyan változását állapítja meg, amely a jogszabály értelmében a további segélyezést nem teszi lehetõvé.

Egy szülõ azért fordult beadvánnyal az országgyûlési biztoshoz, mert megalapozatlannak tartotta az önkormányzat döntését, amellyel megszüntették gyermekei rendszeres gyermekvédelmi támogatását.

A vizsgálat megállapította, hogy a család anyagi helyzete évek óta változatlan, és a segély éves felülvizsgálata során a hatóság is erre a megállapításra jutott. A támogatás megszüntetésére év közben, hónapokkal a felülvizsgálat után került sor, megalapozatlan indokok alapján. Ez igazolni látszott a panaszos gyanúját, azt, hogy a számára kedvezõtlen döntés hátterében a polgármester és a család között kirobbant veszekedés áll, amit a polgármester nem hagyott megtorlatlanul.

A vizsgálat megállapítása szerint a gyermekvédelmi támogatás megvonása ellentétes a hatályos jogszabályokkal, és sérti az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott szociális biztonsághoz való jogot, ezért alkotmányos visszásságot okoz. Ennek megszüntetése érdekében kezdeményezéssel fordultunk a település képviselõ-testületéhez, és javasoltuk a rendszeres gyermekvédelmi támogatás visszamenõleges hatállyal történõ folyósítását.

Bár a polgármester mindent megtett annak érdekében, hogy a család továbbra is kénytelen legyen nélkülözni a támogatást (például nem terjesztette kezdeményezésünket a képviselõ-testület elé), a település jegyzõjének közremûködésével a képviselõ-testület kedvezõ döntést hozott és a család több hónapra visszamenõen megkapta az õket megilletõ összeget.

A Szoctv. 37/A. § (1) bekezdés szerint az önkormányzat rendszeres szociális segélyt állapít meg annak a személynek, aki 18. életévét betöltötte, aktív korú és munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette.

A panaszos azért fordult az országgyûlési biztoshoz, mert bár a törvényben elõírt feltételek szerint jogosult lenne rendszeres szociális segélyre, kérelmét elutasították. A döntés indokait elfogadhatatlannak tartja: az önkormányzat szerint, ha a vele egy háztartásban élõ szülei alkalmi munkát vállalnának, képesek lennének gyermekük eltartására és nem szorulnának állami támogatásra. A panaszos a közigazgatási bíróságtól kért jogorvoslatot. Ennek során a bíróság az önkormányzatot új eljárásra utasította, amelynek eredményeként az önkormányzat a korábbival mindenben megegyezõ határozatot hozott. Az ügyfél újból a bírósághoz fordult, és a bíróság döntése ismét az új eljárásra utasítás volt. A panaszos ezt követõen kért segítséget az országgyûlési biztostól.

A Szoctv. 37/A. §-a határozza meg a rendszeres szociális segélyre jogosultak körét. Ennek értelmében a települési önkormányzat rendszeres szociális segélyt állapít meg annak a személynek, aki 18. életévét betöltötte, továbbá munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, és havi jövedelme, valamint családjában az egy fõre jutó havi jövedelem nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80%-át.

A panaszos anyagi körülményei messze a megengedett alatt vannak, a segélyt mégsem kapja meg, mert a polgármester szerint, ha a családtagok dolgoznának, nem szorulnának támogatásra (a panaszos 67%-ban csökkent munkaképességû, szülei idõs, beteg emberek). Ez az indok azért nem elfogadható, mert az ügyfelet alanyi jogon illeti meg a támogatás, a juttatásnak nincs köze ahhoz, hogy a családtagok dolgoznak-e vagy sem.

Az iratokból megállapítható volt, hogy az önkormányzat eljárása sérti az Alkotmány 70/E. §-ában megfogalmazott szociális biztonsághoz való jogot, alkotmányos visszásságot okoz, ezért kezdeményezéssel fordultunk a képviselõ-testülethez a panaszos számára kedvezõ döntés érdekében.

Fellépésünk hatástalan maradt, az önkormányzat nem változtatott korábbi álláspontján.

Tekintettel arra, hogy az országgyûlési biztos ezt a törvénysértést saját hatáskörében, a rendelkezésére álló eszközökkel megszüntetni nem tudja, felvettük a kapcsolatot az egyik roma érdekvédelmi szervezettel, amely vállalta, hogy az ügyet polgári bíróság elé viszi, és a jogszerû közigazgatási határozat elmulasztásából eredõ kár megtérítése ügyében pert indít.

Sikeres volt a fellépésünk abban az ügyben, amelyben a cigány kisebbségi önkormányzat kért segítséget, mert — a testület vélekedése szerint — a település önkormányzata csak annak a kérelmezõnek állapítja meg, illetve folyósítja a kiegészítõ családi pótlékot, aki munkaviszonnyal rendelkezik. A panaszos ezt a gyakorlatot azért sérelmezte, mert olyan személyek kérelmét is elutasították a munkaviszony hiányára hivatkozással, akiknek semmilyen segítséget nem adott az önkormányzat a munkába állásukhoz.

A vizsgálat megállapította, hogy a munkaviszonnyal nem rendelkezõ, a támogatásra jogosult és arra rászoruló kérelmezõk kizárása a kiegészítõ családi pótlékból az Alkotmány által tilalmazott vagyoni helyzet miatti hátrányos megkülönböztetésnek tekinthetõ még akkor is, ha az intézkedéssel a képviselõ-testületnek nem a kiegészítõ családi pótlék megszüntetése volt a célja, hanem hogy a családok maguk is mindent megtegyenek anyagi helyzetük javítása érdekében.

A gyermekek védelmérõl és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 19. §-a a települési önkormányzatot hatalmazza fel a kiegészítõ családi pótlék folyósítására, ezen belül a kérelmezõk vagyoni helyzetének vizsgálatára. A képviselõ-testület nem jogosult azonban arra, hogy a szülõk munkanélküliségének okát firtassa. A támogatás feltételeként a törvény nem írja elõ, hogy a kérelmezõnek munkaviszonnyal kell rendelkeznie, és arra sem ad felhatalmazást, hogy munkába állástól tegyék függõvé a támogatás folyósítását.

Az ilyen feltétel megfogalmazása ellentétes a kiegészítõ családi pótlék céljával, amely a törvény szerint a szociálisan hátrányos helyzetben lévõ családok anyagi támogatása, ennek révén a gyermek családi környezetben történõ ellátásának elõsegítése, a gyermek családból történõ kiemelésének megelõzése.

Nyilvánvaló, hogy ha a képviselõ-testület azoktól vonja meg a kiegészítõ családi pótlékot, akiknek a szülei valamilyen okból nem rendelkeznek munkaviszonnyal, akkor azok a gyermekek maradnak támogatás nélkül, akik arra leginkább rászorulnak.

Álláspontunk szerint az ilyen önkormányzati magatartás nem a szülõk munkába állási hajlandóságát erõsíteni kívánó intézkedésnek, hanem a családok egyébként is hátrányos szociális helyzetének további romlását elõidézõ, és ezért eredményét tekintve a — kiegészítõ családi pótléktól megfosztott — gyermekekkel szembeni „büntetésnek” minõsül.

A képviselõ-testületnek nincs ahhoz joga, hogy támogatásra érdemtelennek nyilvánítson olyan személyeket, akik megfelelnek az ellátás törvényben meghatározott feltételeinek. Ez az eljárási gyakorlat alkotmányos visszásságot okoz, amelynek megszüntetése érdekében kezdeményeztük a törvénysértõ határozatok visszavonását és a jogosultnak a kiegészítõ családi pótlék megítélését.

Kezdeményezésünket a képviselõ-testület megtárgyalta, a benne foglaltakkal egyetértett, és a jogsértõ helyzetet megszüntette.

A szociális biztonság tárgykörében érkezett beadványok jelentõs része a lakhatással kapcsolatos, de szoros összefüggésben van a szociális biztonság romlásával, a munkanélküliséggel, az anyagi ellehetetlenüléssel. A lakáshoz, a lakhatáshoz való jog szerves része az Alkotmány 70/E. §-ában garantált szociális biztonsághoz való jognak, bár nem jelent egyben alanyi jogosultságot is. A szociális biztonság megteremtése mindig az állam aktív részvételét teszi szükségessé, enélkül a szociális biztonság megvalósulása elképzelhetetlen.

A panaszosok mindegyikére jellemzõ, hogy hatékony állami támogatás hiányában saját otthon megteremtésére képtelenek, de sok esetben lakásuk fenntartása is megoldhatatlan problémát jelent: lakbér és közüzemidíj-tartozás miatt a kilakoltatás fenyegeti õket.

Mindannyian az önkormányzatoktól várják a segítséget, de ez vagy teljes mértékben hiányzik, vagy jelentéktelen. A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról alkotott és többször módosított 1993. évi LXXVIII. törvény rendezte ugyan a lakásgazdálkodással kapcsolatos kérdéseket, és az önkormányzatok is megalkották e tárgyban kötelezõen elõírt rendeleteiket, de ez önmagában — anyagi lehetõségek hiányában — nem oldja meg a gondokat. Az elmúlt években az önkormányzati lakásállomány jelentéktelenre zsugorodott, új lakások nem vagy alig épültek, az önkormányzatok jó esetben kedvezményes árú, közmûvesített telket tudnak csak — nagyon korlátozott számban — az építkezni szándékozóknak biztosítani. Ezt kevesen képesek igénybe venni, ezért csak olyan esetben sérelmezik az építési telek hiányát, amikor a család rendelkezik némi készpénzzel és az állami támogatás felhasználásával szeretné lakhatási problémáját megoldani.

Sokan egyszerûen csak lakást kérnek az országgyûlési biztostól, mások azt szeretnék, ha az önkormányzatot utasítaná az országgyûlési biztos egy lakás „kiutalására”, esetleg arra, hogy vásárolják meg számukra az általuk kinézett házat. Van aki ingatlana felújítását várja az önkormányzattól, van aki a kilakoltatás megakadályozását szeretné elérni. Valamennyi olyan probléma, amelyben a panaszost nem érte jogsérelem, és bár nyilvánvalóan sérült a szo-ciális biztonsághoz való jog, az országgyûlési biztos nem segíthet, mert a települési önkormányzatok anyagi forrásainak felhasználását nem vizsgálhatja. A kilakoltatással fenyegetett családokon sem lehet jogi eszközökkel segíteni, nagy összegû köztartozásuk megfizetése anyagi kérdés, ami pénzügyi támogatást igényelne.

Az elmúlt évben egy esetben sikerült eredményt elérni a lakhatással kapcsolatos beadvány ügyében.

A több gyermeket nevelõ anya arra panaszkodott, hogy évek óta hiába vár önkormányzati lakásra, pedig a településen építettek állami lakásokat olyanok is kaptak, akik gyermektelenek és az övéknél lényegesen jobb körülmények között élnek.

A vizsgálat során megkerestük a jegyzõt, aki válaszában röviden csak azt közölte: a panaszos családnak kiutaltak egy bérlakást.

A szociális problémákkal rendelkezõ panaszosok majd’ mindegyike arra hivatkozik, hogy azért éri hátrányos megkülönböztetés, mert roma származású. A lefolytatott vizsgálatok ezt a feltételezést nem igazolták. Bár kétségtelen, hogy panaszosaink érdekérvényesítõ képessége a hivatalos ügyek intézése során nem elég eredményes. Szociális ügyekben az önkormányzatok általában nem tesznek különbséget a kérelmezõk között etnikai hovatartozás tekintetében, és az esetek nagy részében a rendelkezésükre álló költségvetési források jelentõs részét a romák életkörülményeinek javításra fordítják. Többnyire õket bízzák meg a közhasznú munkák végzésével is. Mindez azért történik így, mert a településeken a romák a lakosság legszegényebb, leginkább támogatásra szoruló rétegét alkotják. Sokan csak a szociális támogatásból élnek, ezért a közhasznú munka lehetõsége különösen fontos számukra. Az önkormányzatok ugyanis nem rendelkeznek olyan anyagi feltételekkel, hogy a rászoruló családok megélhetését teljes egészében biztosítsák. Munkahelyekre, rugalmas foglalkoztatási programokra és a jelenleginél sokkal több segítségre lenne szükség ahhoz, hogy a romák hátrányos helyzete megszûnhessen.

6. A rendszeres szociális segélyezéssel kapcsolatos sajátos problémák

A Szoctv.-ben szabályozott rendszeres szociális segély folyósításának egyes településeken kialakított gyakorlata kapcsán a kisebbségi biztos már a beszámolási időszakot megelőzően is folytatott vizsgálatot.

1999-ben az egyik jogvédő szervezet azzal a panasszal fordult a kisebbségi biztoshoz, hogy egy településen a helyi önkormányzat jelzálogjogot jegyeztetett be a rendszeres szociális segélyben részesítettek ingatlanaira. Ezzel azt kívánta biztosítani, hogy a folyósított segély összegét utóbb vissza tudja követelni a segélyezettől, illetve halálát követően az örököseitől.

A vizsgálatok jogi kiindulópontja a Szoctv. 32/A. §-a volt, mely szerint a települési önkormányzat „az időskorúak járadékában részesülő személy esetében bejelenti, a rendszeres szociális segélyben részesülő személy esetében — az önkormányzat rendeletében meghatározott esetekben — bejelenti hagyatéki teherként a folyósított járadék, illetőleg segély összegét a területileg illetékes közjegyzőnél. A bejelentés tényéről a járadék, illetőleg a segély megállapításáról szóló határozatban rendelkezni kell."

A panasz kapcsán nem nyert bizonyítást, hogy az önkormányzat hosszú távon „mesterségesen" el kívánta volna lehetetleníteni a cigány családok lakhatását a településen, ettől függetlenül nem volt kizárható, hogy a kialakult gyakorlat — esetleg közvetlen szándék nélkül — mégis ilyen hatást eredményez.

Az ombudsmani eljárás azzal a megállapítással zárult, hogy a jelzálogjog bejegyzése törvénysértő, mert a Szoctv. 32/A. §-a kizárólag a hagyatéki teherként való bejelentést teszi lehetővé annak biztosítékául, hogy az önkormányzat az általa folyósított ellátás összegét a segélyben részesített halálát követően visszakaphassa. Az Szoctv. rendelkezéseivel ellentétes tehát, ha az önkormányzat a rendszeres szociális segély esetében zálogbejegyzési jogot biztosít a maga számára, illetve ha a hagyatéki terhet nem a közjegyzőnél jelenti be, hanem azt az ingatlan-nyilvántartásba kívánja bejegyeztetni.

Vizsgálatunk megállapításaival a szociális és családügyi miniszter is egyetértett. Álláspontunk helyességét támasztotta alá az Alkotmánybíróság 31/1996. (VII. 3.) AB határozatában kifejtett jogértelmezés is, mely szerint: „az önkormányzat nem jogosult arra, hogy zálogjog keletkeztetését rendeletében előírja. Ilyen felhatalmazást ugyanis törvényi előírás nem tartalmaz, a Ptk. 685. § *a)* pontja pedig a 251. §-t nem említi azok között a rendelkezések között, amelyek tekintetében az önkormányzati rendelet általános értelemben is jogszabálynak minősül".

Jogértelmezésünket, illetve a közigazgatási hivatal — a kisebbségi biztos ajánlására megfogalmazott — törvényességi észrevételét a települési önkormányzat képviselő-testülete elfogadta, és a jelzálogjog bejegyzési kérelmekről hozott határozatokat visszavonta.

A múlt évben több lakossági fórumon is felhívták a figyelmünket arra, hogy egyes településeken ismételten jelzálogjoggal terhelik meg a segélyben részesített romák ingatlanát. Ezekben az ügyekben megállapítottuk, hogy a határozatokban valójában nem a jelzálog bejegyzésének lehetőségéről rendelkeztek, hanem arról tájékoztatták a segélyezetteket, hogy az önkormányzat élni fog a hagyatéki teherként való bejelentés eszközével. Az egyik településen a helyi szociális rendelet előírta, hogy az önkormányzat minden esetben bejelenti hagyatéki teherként a folyósított rendszeres szociális segély összegét.

A Szoctv. idézett 32/A. §-ából a törvény nyelvtani értelmezése alapján arra a téves következtetésre lehet jutni, hogy a települési önkormányzat nemcsak az időskorúak járadékában részesülők, hanem a rendszeres szociális segélyben részesítettek esetében is köteles a folyósított összeget hagyatéki teherként bejelenteni.

A hagyatéki teher bejelentésére kizárólag az örökhagyó halálát — a hagyaték megnyílását — követően van lehetőség a területileg illetékes közjegyzőnél, feltéve, hogy ennek eseteit a helyi rendeletben meghatározzák. A törvényt mechanikusan értelmezve akár az a helytelen következtetés is levonható, hogy az önkormányzat úgy is dönthet: a folyósított segély összegének visszaszerzése érdekében minden esetben él a hagyatéki teher bejelentésének eszközével.

Álláspontunk szerint a jogalkotó szándéka nem ez volt a fenti rendelkezés megfogalmazásával.

A két támogatási forma — az időskorúak járadéka és a rendszeres szociális segély — között alapvető különbség van. Az időskorúak járadékában csak a 62. életévüket, illetőleg a rájuk irányadó egyéb nyugdíjkorhatárt betöltött

személyek részesülhetnek, míg a rendszeres szociális segélyre rászorulók között vannak aktív korú, de munkaképességüket legalább 67%-ban elvesztett személyek is. Okkal feltételezhetõ, hogy közülük sokaknak eltartásra szoruló gyermeke van, akiktõl nyilvánvalóan nem várható el a felmenõ hozzátartozó eltartása. Súlyosan méltánytalannak tûnik tehát — elsõsorban a segélyezett kiskorú gyermekeivel szemben —, ha az önkormányzat minden esetben él a hagyatéki teherként való bejelentés lehetõségével. Ez azért sem indokolt, mert az önkormányzat lényegében olyan személyekkel szemben is érvényesíti követelését, akik esetében a törvényi elõírások alapján szociális ellátási kötelezettsége áll fenn.

A hagyatéki teher bejelentése különösen hátrányosan érinti azokat a hozzátartozókat — a majdani örökösöket —, akik szociális helyzetükbõl adódóan nem képesek a segélyben részesülõ támogatására. A jogalkotó szándéka nyilvánvalóan nem az volt, hogy a Szoctv. hivatkozott rendelkezése õket sújtsa, hanem azt kívánta elérni, hogy az önkormányzat visszakaphassa a támogatás összegét azoktól az örökösöktõl, akik felróhatóan nem segítették a szociálisan rászoruló segélyezettet.

Véleményünk szerint a Szoctv. azért szabályozza eltérõen az idõskorúak járadéka és a rendszeres szociális segély folyósításának eseteit, mert az Országgyûlés az önkormányzatokra — mint a helyi viszonyokat közvetlenül ismerõ jogalkotó szervekre — kívánta bízni a hagyatéki teher bejegyzése alóli kivételek meghatározását. (Csak zárójelben utalunk arra, hogy ilyen kivétel lehetne például, ha a segélyezettnek eltartására képtelen vagy kiskorú leszármazója van, illetve nincs olyan ingatlan-vagyona, amelybõl a folyósított ellátás egészben vagy részben fedezhetõ.)

Mindebbõl az következik, hogy az önkormányzatok akkor járnak el a törvény szellemében, ha a helyi sajátosságok figyelembevételével a településen élõ segélyezettek szociális körülményeihez igazítják a hagyatéki teherként való bejelentés szabályozását.

A kisebbségi biztosnak a helyi szociális rendelet módosítására vonatkozó jogalkotási javaslatát a képviselõtestület nem fogadta el. Álláspontjuk szerint nem az õ feladatuk, hogy a jogalkotó szándékát kutassák, ezért ha a szabályozás rossz, akkor a Szoctv. rendelkezéseit kell egyértelmûbbé tenni.

A szociális és családügyi miniszter a Szoctv. módosítására vonatkozó javaslatunkat nem támogatta. (A hivatkozott rendelkezés alkotmánybírósági normakontrollját egy jogvédõ iroda 1999-ben indítványozta, azonban még nem született határozat.)

Álláspontunk szerint a Szoctv. hatályos rendelkezése nem a rászorultakról való gondoskodásként fogható fel, hanem lényegében „kényszerszerzõdés”. Az önkormányzat jogi helyzete hasonló a hitelezõhöz, azzal a lényeges különbséggel, hogy a jogviszony nem a felek megállapodásával, hanem egy közigazgatási határozat alapján jön létre. A rászorulók kiszolgáltatott helyzetük miatt nem tudják mérlegelni, hogy elfogadják-e az örököseikre komoly hátrányokkal járó segélyezési feltételt.

Az országgyûlési biztos a fentiekben kifejtettek miatt szükségesnek tartja a Szoctv. módosítását, a hagyatéki teherrel kapcsolatos rendelkezések újraszabályozását, ezért — az Obtv. 26. §-ában foglalt rendelkezésnek megfelelõen — e kérdést az Országgyûlés elé terjeszti és indítványozza annak megtárgyalását.

7. A 2001. évi népszámlálás során feltárt visszásságok

Óriási várakozás elõzte meg a 2001. évi népszámlálást, hiszen a korábbi — tíz évvel ezelõtt történt — hasonló esemény óta jelentõs és komplex változások következtek be az ország politikai, társadalmi, gazdasági életében.

Magyarországon — a Nektv. 7. §-a szerint — az identitását, nemzeti és etnikai kisebbségi közösséghez tartozását mindenki szabadon vállalhatja, ez az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. Ez azt jelenti, hogy senki sem állapíthatja meg más származását az egyén bõrszíne, egyéb külsõ tulajdonságai („rasszjegyei”) vagy neve alapján.

A Nektv. 8. §-a külön figyelmet szentel a kisebbséghez tartozó természetes személyek „összeírására”, amikor kimondja, hogy *„A nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó állampolgár joga, hogy a kisebbséghez tartozását az országos népszámlálás alkalmával titkosan és névtelenül megvallhassa”.*

Sajnálatos történelmi tény, hogy a második világháború és az azt követõ események okozta sokkhatás és félelem következtében a kisebbségi identitású polgárok egy része mind a mai napig tart attól, hogy nemzetiségi hovatartozásának a kinyilvánításával esetlegesen kiszolgáltatott helyzetbe hozza magát és családját. Az etnikai alapú deportálások, kitelepítések emléke ugyan még nem veszett a múlt homályába, 2001-ben — több mint tíz évvel a rendszerváltozás után — már joggal és okkal reménykedtünk abban, hogy Magyarország lakosságának összetételérõl pontosabb és precízebb képet kapunk.

Éppen a félelmek eloszlatása végett a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) valamennyi országos kisebbségi önkormányzat képviselõjét bevonta a népszámlálás elõkészítésébe.

A 2001. évi népszámlálással kapcsolatos feladatokról szóló 76/2000. (V. 31.) Korm. rendelet, illetõleg az annak alapján a KSH által kiadott útmutatók sajátos „kompromisszumként” értékelhetõk.

A KSH egy — a hivatkozott kormányrendelet 5. §-ában foglalt felhatalmazás alapján kötelezõen betartandó — Útmutatót adott ki a települési önkormányzatoknak, amelynek IV. sz. füzete 5. oldalán olvashatjuk azt az elõírást, hogy: *„Azokban a számláló körzetekben, ahol nem magyar nemzetiségû személyek is élnek, lehetõleg olyan számláló biztosokat kell megbízni, akik az adott nemzetiség nyelvét beszélik. Ezeknek a számláló biztosoknak a kiválasztásába be kell vonni a kisebbségi önkormányzatokat (ha a településen mûködik ilyen).”*

E szabály következetes alkalmazása kétségtelenül növelte volna a számlálóbiztosokkal kapcsolatos bizalmat, illetõleg garantálta volna azt, hogy a népszámlálás kisebbséghez való tartozásról szóló adatai minél inkább közelítsenek a valósághoz.

A népszámlálással kapcsolatban azonban több bejelentés — formális, illetve informális panasz, jelzés — érkezett az ombudsmanhoz.

Sajnálatos módon azt kellett megállapítanunk, hogy az ország néhány településén a kisebbségi önkormányzatok kifejezett kérése ellenére a jegyzõk, illetve a népszámlálási felelõsök figyelmen kívül hagyták a KSH Útmutatójában követendõként elõírt eljárást, vagyis az esetlegesen nemzetiségi nyelvet beszélõ számlálóbiztosokat nem a kisebbségi önkormányzatok egyetértésével, véleményének kikérése alapján bízták meg.

Mivel az ország más térségeibõl is érkeztek hozzánk hasonló jelzések, hangot kellett adnunk annak az aggodalmunknak, hogy a népszámlálási feladatok lebonyolításáért elsõsorban felelõs helyi jegyzõk, körjegyzõk magatartása a jogalkotó által elérni kívánt cél ellenében hatott; több településen reális veszélye volt annak, hogy a népszámlálást követõen sem nyerhetünk tárgyilagos, valósághû képet a különbözõ nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók lakosságon belüli arányairól.

Megítélésünk szerint a fentiekben vázolt probléma a helyi tisztségviselõk érthetetlen és indokolatlan magatartására — konkrétan a kisebbségi önkormányzatokkal való együttmûködési kötelezettség szándékos mellõzésére — vezethetõ vissza, és az ombudsman úgy ítélte meg akkor is és most is, hogy sérülhettek, illetve veszélybe kerülhettek a nemzeti és etnikai kisebbségek Nektv.-ben biztosított közösségi jogai is. A kisebbségi önkormányzatok „megkerülésével” az Útmutató „elvárásainak megfelelõ” nemzetiségi nyelvet beszélõ számlálóbiztosok kijelölése — túl azon, hogy az felveti a nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzáshoz való alkotmányos alapjogának a semmibevételét — legalább részben alkalmas a népszámlálás törvényes céljának meghiúsítására is.

A fentiek alapján az ombudsman azzal az ajánlással fordult a KSH elnökéhez, hogy a népszámlálás lebonyolításáért felelõs központi és helyi tisztségviselõk — mindenekelõtt a KSH területi népszámlálási instruktorai, népszámlálási felelõsei (jegyzõk, körjegyzõk) — figyelmét hívja fel a jelzett problémára, illetve ahhoz kapcsolódóan a KSH IV. sz. Útmutatójában foglalt elõírások betartására.

Egy megyei jogú városban történt az alábbi különösen kirívó eset. A vita már a népszámlálási elõkészületek során kezdõdött, amikor a polgármesteri hivatal nem vette figyelembe a helyi német kisebbségi önkormányzatnak (NKÖ) a KSH által kiadott Útmutató elõírásán alapuló kérését.

Az eset kapcsán érkezett panaszból kitûnt, hogy a probléma forrása valószínûleg a felek közötti hiányos együttmûködésbõl fakadhat. Ezért az ombudsman egyeztetést tartott szükségesnek, amelyen jelen volt a település jegyzõje, a város népszámlálási felelõse, a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának az elnöke, a helyi NKÖ elnöke, a KSH vezetõ munkatársa, továbbá a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosa is.

A megbeszélés során az ügyben az alábbiakat állapítottuk meg:

Az NKÖ már 2000 októberében jelezte a jegyzõnek egy határozatával, hogy segítséget kíván nyújtani a 2001 februárjában sorra kerülõ népszámláláshoz, részt kíván venni abban, valamint elõkészületeiben. Erre a kezdeményezésre a polgármesteri hivatal csak 2000. december 8-án válaszolt, mivel — mint az a megbeszélésen kiderült — sem a jegyzõ, sem a népszámlálási felelõs nem értette, hogy a határozatban megfogalmazott segítségnyújtási és részvételi szándék mit jelenthet. A város népszámlálási felelõse 2000. december 8-án közölte, hogy *„A városban a népszámlálók kiválasztása már megtörtént, ezért ebben a munkában már részt venni nem tud a kisebbségi önkormányzat”*.

Ebben közrejátszott — mint azt az egyeztetés során megállapítottuk — az is, hogy a KSH a népszámlálás elõkészítésérõl szóló és a szervezési feladatokat összehangoló Útmutatókat jelentõs késéssel jutatta el a polgármesteri hivatalokhoz. Nem értesültek ezért idõben arról a szabályról, hogy a nemzetiségi számlálókörzetekben lehetõleg a nemzetiség nyelvét beszélõ számlálóbiztosokat kell megbízni, akik kiválasztásába be kell vonni a településen mûködõ kisebbségi önkormányzatokat.

A népszámlálási felelõs, amint megkapta az Útmutatókat, felkereste a NKÖ elnökét és megmutatta a népszámlálók nevét tartalmazó listát, azonban nem — vagy nem egyértelmûen — tájékoztatta õt, hogy bármilyen lehetõsége lenne annak befolyásolására.

Azt az eljárást, hogy a jegyzõ tudtával a népszámlálási felelõs „munkahelyén, munkaidõ után” kereste fel az NKÖ elnökét, elfogadhatatlannak tartottuk, mivel az Útmutató a kisebbségi önkormányzatot hatalmazta fel a nemzetiségi számlálóbiztosok kiválasztására, és nem annak elnökét. Az Ötv. 102/C. § (1) bekezdése szerint a helyi kisebbségi önkormányzati feladat- és hatáskörök gyakorlása egyértelmûen a helyi kisebbségi önkormányzat testületét illeti meg. Nem elegendõ tehát az elnökkel szóban konzultálni a testület döntését igénylõ kérdésben, az ilyen jellegû „beszélgetést” legfeljebb csak informális tájékoztatásnak lehet tekinteni.

Az NKÖ elnöke 2000. december 12-én levélben kifogásolta a jegyzõ eljárását, amelyre azonban — érdeminek nem minõsíthetõ — választ csak 2001. február 27-én kapott.

A Nektv. 26. § (2) bekezdése elõírja, hogy a kisebbségi önkormányzat képviselõi által megkeresett közigazgatási szervnek — és így az önkormányzatnak — harminc napon belül érdemben válaszolnia kell. Mulasztás terheli tehát a jegyzõt, amiért több esetben a válaszadással jelentõsen késlekedett.

Rendkívül meglepõnek és a kisebbségi jogok teljes félreértelmezésének tartotta az ombudsman azt is, hogy a jegyzõ véleménye szerint *„azért nem volt szükség a városban a nemzetiség nyelvét beszélõ számlálóbiztosokra, mert az ott élõ kisebbségeknek, (így a németeknek sem) nincsenek nyelvi problémáik, a magyar nyelvet tökéletesen megértik”*.

Az Útmutató készítõi az anyanyelv használatának a biztosításával az Alkotmány 68. § (2)-ben megfogalmazott kötelezettségüknek kívántak eleget tenni, amely szerint az anyanyelvét mindenki szabadon használhatja. A jegyzõ és munkatársa eljárásukkal ezen alapjoguk gyakorlásának a lehetõségében korlátozta a városukban élõ német nemzetiséget.

A helyi és a kisebbségi önkormányzat egymással mellérendelt kapcsolatban állnak, ezért a sikeres tevékenységük szempontjából meghatározó szerepe van az együttmûködésnek. A Nektv. 28. §-a szerint a települési önkormányzat által létrehozott polgármesteri hivatal — a szervezeti és mûködési szabályzatban meghatározott módon — köteles a helyi kisebbségi önkormányzatok munkáját segíteni. Sajnálatos módon a kisebbségi önkormányzat ezt a segítséget a népszámlálás lebonyolítása során nem tapasztalta.

Az ombudsman az ügyben csak azt állapíthatta meg — figyelemmel a népszámlálás idõközben történt befejezésére —, hogy a kisebbségi jogok sérelme már nem orvosolható. Csupán azzal a kezdeményezéssel éltünk, hogy a jövõben a népszámlálás lebonyolításáért felelõs tisztviselõk szenteljenek nagyobb figyelmet a kisebbségi jogok érvényesülésének.

A népszámlálással kapcsolatos országgyûlési biztosi vizsgálataink tapasztalatai úgy összegezhetõk, hogy hiába a helyes jogalkotói szándék, ha a végrehajtásért felelõs köztisztviselõk a jogszabályok és az iránymutatások szellemétõl eltérõen mellõzik a kisebbségi önkormányzatok közremûködését. Ez a magatartás — a jogalkotó által elérni kívánt céllal ellentétben — bizalmatlanságot szült, és nem zárható ki, hogy ez a tény legalábbis részben kihatott a népszámlálás eredményére is.

8. Bürokratikus vonások a közalapítványi támogatás rendszerében

Az állam a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozó egyetemi, fõiskolai hallgatók tanulmányait a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségért Közalapítvány, illetve a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány által folyósított ösztöndíjjal is segíti. Sok hallgató szociális helyzetébõl adódóan e pénzbeli támogatás nélkül nem tudná folytatni tanulmányait. A közalapítványokat ezért fokozott felelõsség terheli abban a kérdésben, hogy egyensúlyt tudnak-e tartani egyrészt a pályázati feltételek betartatása, másrészt a rossz értelemben vett bürokratikus vonások mellõzése, az „ügyfélbarát" módon való eljárás között.

Álláspontunk szerint indokolt, hogy a közpénzek felhasználásáról döntõ közalapítványok következetesen számon kérjék a pályázati feltételek maradéktalan betartását az ösztöndíj iránti kérelmet benyújtó hallgatóktól. Az alábbi eset azonban azt példázza, hogy a támogatási rendszer rugalmatlan, és mechanikus mûködtetése is visszásságot eredményezhet.

Az egyik panaszosunk a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány eljárási gyakorlatát sérelmezte. A hallgató a félévi tanulmányi kötelezettségeinek eleget tett, ezért abban a tudatban volt, hogy továbbra is folyósítani fogják számára az ösztöndíjat. Elkerülte a figyelmét, hogy a támogatási szerzõdés értelmében a lezárt félévi leckekönyvének másolati példányát legkésõbb 2001. március 31-ig el kellett volna küldenie a közalapítványi iroda részére. A határidõt követõ elsõ munkanapon észlelte ezt a kötelezettségét, így indexének másolatát postára adta, és errõl telefonon értesítette a közalapítvány igazgatóját. Ennek ellenére a közalapítvány kuratóriuma a határidõ túllépésére hivatkozva megvonta az ösztöndíját.

Általános jogi elv, hogy a hátrányos jogkövetkezmény beállása nélkül túlléphetõ a kötelezettség teljesítésére nyitva álló határidõ, ha annak utolsó napja munkaszüneti napra esik, és azt a következõ munkanapon pótolják.

A közalapítvánnyal kötött támogatási szerzõdésben nem rendelkeztek a határidõ számításának módjáról. Rögzítették azonban, hogy a nem szabályozott kérdésekben a Ptk. rendelkezéseit kell megfelelõen alkalmazni.

A Ptk. 282. § (1) bekezdése egyértelmûen kimondja, hogy „*ha a teljesítési határidõ utolsó napja munkaszüneti nap, a határidõ a következõ munkanapon jár le*". A bírói gyakorlat munkaszüneti napnak tekinti a Munka Törvénykönyvében heti pihenõnapnak, szabadnapnak jelölt napokat, így a szombatot is.

Álláspontunk szerint miután 2001. március 31-e munkaszüneti (szombati) napra esett, a támogatási szerzõdésben meghatározott határidõ csak az ezt követõ hétfõi napon járt le. A támogatási szerzõdés nem az index másolatának a határidõn belül való beérkezését, hanem annak elküldését (postára adását) írta elõ. A panaszos tehát eleget tett kötelezettségének, ezért ösztöndíjának megvonása jogsértõ volt.

A kisebbségi biztos a visszásság orvoslása érdekében kezdeményezte, hogy a hallgató részére visszamenõleges hatállyal, a kamatokkal együtt utalják át az ösztöndíját. Kezdeményezte továbbá, hogy ha a határidõ túllépésre hivatkozva más olyan hallgatók támogatását is megvonták, akik valójában eleget tettek a támogatási szerzõdésben meghatározott kötelezettségüknek, részükre is folyósítsák visszamenõlegesen az ösztöndíjat.

A közalapítvány arról tájékoztatott, hogy nem egyedi esetrõl volt szó, további két hallgató ösztöndíját is ugyanilyen okból vonták meg. A kuratórium nem ismerte el, hogy jogsértõ módon járt volna el, azonban úgy döntött, hogy méltányosságot gyakorol és a hallgatóknak visszamenõlegesen átutalja az ösztöndíjak összegét.

Véleményünk szerint ez az intézkedés csak részben orvosolta az okozott sérelmet, mert a kuratóriumnak a hónapokig nem folyósított ösztöndíj kamatait is ki kellett volna fizetnie. Azt is ki kellett volna mondania, hogy a hallgatók jogi értelemben nem lépték túl a teljesítési határidõt, ezért az ösztöndíjat nem méltányosságból, hanem a szerzõdési feltételek alapján kell folyósítani részükre.

Eredményként számolhatunk be azonban arról, hogy a kuratórium a kezdeményezésünkre módosította a támogatási szerzõdéseket. Kidolgozták az igazolási kérelem benyújtásának feltételeit, valamint pontosították, hogy az ösztöndíj folyósításával kapcsolatban milyen kötelezettségek terhelik a közalapítványt és a hallgatókat.

9. Kisebbségi jogok kontra adatvédelem?

E fejezetben szeretnénk bemutatni egy roppant tanulságos jogesetet arról, hogy a gyakorlatban hogyan kerülhetnek egymással szembe — legalábbis látszólagos kollízió folytán — Alkotmányban szavatolt különbözõ alapjogok. A kisebbségi jogokról és az Alkotmány 59. §-ában deklarált — a személyes adatok védelméhez fûzõdõ — jogról van szó.

Mint az közismert, mind a kisebbségi, mind a személyes adatok védelméhez fûzõdõ jogok érvényesülésének biztosítására, felügyeletére külön országgyûlési biztost választott az Országgyûlés.

A gyakorlatban azonban elõfordul, hogy a különbözõ alapjogok „átfedik" egymást, sõt az is, hogy a két ombudsman — konkrét ügyekben adott állásfoglalása — látszólag ellentmond egymásnak.

Az egyik Pest megyei kisvárosból a helyi német kisebbségi önkormányzat elnöke fordult a kisebbségi biztoshoz. A panaszos elõadta, hogy a helyi általános iskola és óvoda német nemzetiségi tanrend szerint mûködik és ún. kisebbségi közoktatási intézménynek minõsül. Ennek ellenére a kisebbségi önkormányzat részére megtagadják olyan információk kiszolgáltatását, amelyek a Nektv.-ben rögzített egyetértési, illetõleg véleményezési jog gyakorlásához szükségesek. A beadványozó elmondta, hogy a kisebbségi önkormányzat képviselõ-testülete szeretne meggyõzõdni arról, hogy a helyi óvodában és iskolában a német nyelv tanítását, a hagyományõrzést és egyéb, a német nemzetiség asszimilációjának a megakadályozását célzó foglalkozások tartására a közoktatási intézmény vezetõje kivel köt szerzõdést, az alkalmazott pedagógusok rendelkeznek-e nemzetiségi szakos végzettséggel és alkalmazásuk az intézmény költségvetésében milyen részaránytképvisel. Az általános iskola igazgatója az adatvédelmi biztoshoz fordult, és az országgyûlési biztos állásfoglalását kérte arról, hogy az egyes pedagógusokkal kötött megbízási szerzõdéseket a kisebbségi önkormányzat részére átadhatja-e vagy engedélyezhet-e ezekbe betekintést. Az adatvédelmi biztos — a szerzõdések adattartalmának vizsgálata után — úgy foglalt állást, hogy az egyes szerzõdésekben foglalt személyes adatok védelme folytán a kisebbségi önkormányzat tagjai részére a betekintés megtagadása jogszerû volt. A kisebbségi önkormányzat ezek után élt a Nektv.-ben biztosított vétójogával és nem adta a hozzájárulását a települési önkormányzat éves költségvetésének elfogadásához.

A kisebbségi jogok parlamenti biztosa — figyelembe véve azt is, hogy az ügyben létezik egy adatvédelmi biztosi állásfoglalás — az alábbi kérdéseket tette vizsgálat tárgyává:

Megfosztható-e a kisebbségi önkormányzat olyan információktól, amelyek ugyan részben személyes adatok, de amelyek törvényben rögzített jogai gyakorlásához és kötelezettségei teljesítéséhez (egyetértési és véleményezési jog) szükségesek?

A helyi közfeladatot ellátó szervek munkájára vonatkozó információk milyen mértékben és milyen vonatkozásban minõsülnek közérdekûnek, azaz hol van a közérdekû adatok nyilvánosságához, illetõleg a személyes adatok védelméhez fûzõdõ jog határa?

Az intézményfenntartói jogokat gyakorló települési önkormányzat és a kisebbségi jogok érvényesülését szolgáló kisebbségi önkormányzat ún. „együttdöntési joggyakorlása" során lehet-e különbséget tenni aszerint, hogy a két testület különbözõ mennyiségû (és minõségû) döntés-elõkészítõ információra jogosult?

A fenti kérdésekre — a kisebbségi biztos aktív mediátori szerepvállalásával — az alábbi válaszokat fogalmaztuk meg:

Az Avtv. 5. § (1)–(3) bekezdésében foglalt, az adatkezelés célhoz kötöttségét elõíró rendelkezésbõl következõen a kisebbségi önkormányzat törvényben meghatározott jogának gyakorlása és kötelességének teljesítése érdekében jogosult a személyes adatok bizonyos körének a megismerésére is.

A településen — a kétségtelenül kisebbségi jellegû és vonatkozású, a kisebbségeket e minõségükben érintõ — döntések meghozatalában a kisebbségi önkormányzatnak részt kell vennie. Ebbõl az következik, hogy az intézményfenntartó önkormányzattal azonos döntési pozícióba kell kerülnie, tehát joga van mindazon döntés-elõkészítési információk megismeréséhez, amely a települési önkormányzat képviselõit egyébként megilleti.

A közfeladatot ellátó intézményekre vonatkozó adatok — iskola esetében például az intézményvezetõ és a pedagógusok neve, szaktárgyai — közérdekûnek minõsülnek, ezen túlmenõen pedig mind a települési, mind a kisebbsé-

gi önkormányzat képviselõi részére megismerhetõvé kell tenni az intézményfenntartói jog gyakorlásához szükséges egyéb információkat is, így konkrétan az egyes oktatók és nevelõk javadalmazásával (fizetésével) és képzettségével összefüggõ információkat is.

Az egyes megbízási szerzõdésekbe való betekintés lehetõvé tételének megakadályozása azért jogszerû, mert egy-egy szerzõdés olyan személyes adatokat is tartalmaz, amelyekre sem a települési, sem a kisebbségi önkormányzatnak az intézményfenntartói jogok gyakorlásra során nincs szüksége, tehát azok kiszolgáltatása sértené a célhozkötöttség elvét.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosa számos állásfoglalásában elvi éllel szögezte le, hogy törvény kifejezett rendelkezése hiányában a települési önkormányzatot megilletõ jogokat és kötelezettségeket úgy kell értelmezni, hogy azok megilletik, illetõleg kötelezik a kisebbségi önkormányzatokat is. A jogesetben vázolt ügyben a két önkormányzat mellérendeltségi pozíciója teljesen nyilvánvaló, mely egyenjogúságból az is következik, hogy ugyanolyan döntés-elõkészítési pozícióban vannak, tehát a képviselõk minden, a döntés meghozatala érdekében szükséges információ, személyes adat stb. megismerésére jogosultak.

Mint utaltunk rá, ebben az ügyben a kisebbségi biztos elvi állásfoglalásának kifejtésén túl, aktív közvetítõi szerepet is vállalt. Ez nem jelentett mást, mint a kisebbségi önkormányzat elnökével és a település polgármesterével való folyamatos kapcsolattartást és annak elõsegítését, hogy létrejöjjön egy olyan konszenzus, amelynek alapján a helyi költségvetési önkormányzati rendelet elfogadható.

Munkánk eredményre vezetett, azonban a 2002. év elején — e beszámoló és az említett Pest megyei kisváros következõ évi költségvetésének készítése idõszakában — a kisebbségi önkormányzat elnöke arról tájékoztatta hivatalunkat, hogy a „tavalyi nézeteltérések ismét felszínre kerültek”. Többek között ezért is, és a probléma elvi jelentõségére is figyelemmel, soron kívül elkészítettünk — az adatvédelmi biztos irodájával szorosan együttmûködve — egy olyan átfogó tájékoztató anyagot, amely igen részletesen taglalja a települési és a kisebbségi önkormányzatok együttmûködésének adatvédelmi kérdéseit.[39]

Az említett dokumentumban a fentiekben ismertetett probléma megoldását segítõ elvi jellegû állásfoglaláson túl a két országgyûlési biztos iránymutatást kíván adni az önkormányzatok kompetenciáját is érintõ — elsõsorban a közoktatási intézményekben folyó — szenzitív adatok kezelésére vonatkozó szabályokról.

A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás ténye az Avtv. 2. § 2/*a)* pontja alapján ugyanis ún. különleges személyes adatnak minõsül, amelynek kezelése csak törvény elõírása vagy az érintett kifejezett írásbeli hozzájárulása alapján kezelhetõ.

A gyakorlatban viszont azt tapasztaljuk, hogy a nemzetiségi vagy cigány kisebbségi tanrend szerint mûködõ közoktatási intézményekben a kisebbséghez való tartozásra vonatkozó különleges személyes adatokat sokszor az adatalany — kiskorúak esetében a törvényes képviselõ — írásbeli hozzájárulása nélkül, sõt kifejezetten a jogosultak akarata ellenére kezelik.

Az elmúlt évi beszámolóban már szóltunk a roma kisebbségi oktatás terén tapasztalható visszásságokról. Konkrétan arról a sajátos érdekszövetségrõl van szó, amely a települési önkormányzat és a településen mûködõ közoktatási intézmények között áll fenn annak érdekében, hogy az intézmény — illetve végsõ soron a település — egésze „profitáljon” a kisebbségi oktatásban részesülõ tanulók után járó kiegészítõ állami normatívából.

A Nektv. értelmében kisebbségi oktatást akkor kötelezõ megszervezni, ha legalább nyolc, magát azonos kisebbséghez tartozó tanuló szülõje ezt kéri.

Ennek a kérelemnek — bár a Nektv. ezt kifejezetten nem írja elõ — az Avtv. fentiekben már hivatkozott adatkezelési eljárási szabályára figyelemmel, írásban kell megtörténnie.

Ezen túlmenõen ugyancsak írásban kell rögzíteni a szülõk nyilatkozatát arról, ha gyermekük iskolai tanulását valamilyen nemzeti vagy etnikai kisebbségi program szerint mûködõ tanulócsoportban, osztályban tartanák kívánatosnak. Az Avtv. rendelkezései esetében ugyanis az adatkezelési hozzájárulás megadását az adatkezelõnek kell bizonyítani, és kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az adatalany — óvodák, iskolák esetében természetesen a törvényes képviselõrõl (szülõrõl) van szó — nem adta meg.

[39] A Tájékoztatót teljes terjedelmében közzétesszük e beszámoló függelékében.

Sokan elfelejtik, ezért e helyütt is szeretnénk utalni rá, hogy az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelmérõl szóló Keretegyezményének 3. Cikke[40] kimondja, hogy *„minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem”*.

A Keretegyezmény idézett cikke ugyan csak „nemzeti kisebbségekrõl” szól, azonban magától értetõdõ, és a Nektv. rendelkezéseibõl is következik, hogy a cigány kisebbséget is megilletik a Keretegyezményben biztosított jogok. A kisebbségi tanrend szerint mûködõ közoktatási intézményeknek tehát különös gonddal kell vizsgálniuk, hogy hatályosul-e a szülõnek — a gyermek nevelésének megválasztásához fûzõdõ — alkotmányos joga, illetõleg nem sérül-e az Alkotmány 59. §-ában deklarált személyes adatok védelméhez fûzõdõ jog.

Az adatvédelmi biztossal együttesen kiadott tájékoztatóban megpróbáltuk a különleges személyes adatok kezelésének helyes szabályaira is felhívni a települési és a kisebbségi önkormányzatok figyelmét, amelynek érdekében — e beszámoló készítésének idõszakában — valamennyi országos kisebbségi önkormányzat részére megküldjük az említett dokumentumot azzal a kéréssel, hogy az abban foglalt iránymutatás alkalmazását a gyakorlatban is segítsék elõ.

V.
A kisebbségi biztos és a jogalkotás

1. A jogszabály-elõkészítés mint a kisebbségi jogok érvényesítésének sajátos „csatornája”

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok parlamenti biztosának sem az Alkotmányból, sem a Nektv.-bõl, sem az Obtv.-bõl következõen nincs egzakt módon körvonalazható jogszabály-elõkészítési feladatköre.

Az országgyûlési biztosok közül egyedül az adatvédelmi biztos részére biztosít az Avtv. 25. §-a konkrét jogszabályok megalkotására, illetve módosítására vonatkozó javaslattételi jogot, valamint az információs jogokkal összefüggõ jogszabályok véleményezésére irányuló kötelezettséget.

Az Obtv. 25. §-a általánosságban határozza meg az országgyûlési biztosok jogalkotással összefüggõ lehetõségeit, amikor leszögezi, hogy:

„Ha az országgyûlési biztos álláspontja szerint az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölösleges, nem egyértelmû rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethetõ vissza, a visszásság jövõbeni elkerülése érdekében javasolhatja 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.”

Mivel a Nektv. nem állapít meg — az Avtv.-ben foglalt megoldáshoz hasonló módon — kifejezetten a kisebbségi joganyag véleményezésével, elõkészítésével stb. kapcsolatos jogosítványt a kisebbségi jogokkal foglalkozó országgyûlési biztos számára, e külön biztos nem is tekinthetõ a jogszabály-elõkészítés szempontjából meghatározó szereppel bíró közigazgatási (tárcaközi) egyeztetés láncszemének. A Nektv. 38. §-a a kisebbségek országos önkormányzatait jogosítja fel a kisebbségeket érintõ jogszabályok tervezeteirõl való véleménynyilvánításra, amely jogosultságról a jogszabály elõkészítésért felelõs kormányzati szervek, illetve a megyei, fõvárosi önkormányzatok azon kötelezettsége következne, hogy az országos önkormányzatok részére a jogszabály-tervezeteket küldjék meg.

Az elmúlt években számos olyan panasz érkezett hivatalunkhoz, amelyben országos önkormányzatok azt kifogásolták, hogy õket a tárcaközi egyeztetés menetébõl „kifelejtették” vagy csak az egyes jogszabály-tervezetek parlamenti bizottsági vitája során kaptak lehetõséget arra, hogy az általuk részleteiben nem ismert normaszövegekkel kapcsolatban kifejtsék véleményüket.

2001-ben ezen a téren annak ellenére nem történt lényeges változás, illetve elõrelépés, hogy a kisebbségi ombudsman megkeresésére az igazságügyi tárca vezetõje kifejezetten ígéretet tett arra, hogy az országos önkormányzatok véleményét valamennyi kisebbségjogi szempontból releváns jogszabály tárgyában be fogják szerezni.[41]

---

[40] A Keretegyezményt az 1999. évi XXXIV. törvény hirdette ki, tehát az belsõ jogunk részét képezi.

A kisebbségi jogokat érintõ jogszabályok elõkészítését illetõen e beszámoló kereti között is szeretnénk felhívni a figyelmet arra, hogy igen fontos, a kisebbségek autonómiáját érintõ kérdésrõl van szó. Természetesen az a tény, hogy 13 országos önkormányzat létezik — amelyek nem állandóan ülésezõ, következésképpen csak relatíve hosszú idõ biztosításával összehívható testületek —, lassíthatja a jogszabály-elõkészítési munkát.

Ez a nehézkesség az eljárási szabályok módosításával, illetõleg ésszerûsítésével is enyhíthetõ. Az eljárási kérdések körében el kell dönteni, különösen azt, hogy a kisebbségek országos önkormányzatait közvetlenül a jogszabály-elõkészítéséért felelõs egyes kormányzati szervek (tárcák) vagy a jogszabály-elõkészítõ folyamat koordinálásáért felelõs Igazságügyi Minisztérium keresse-e meg közvetlenül, vagy pedig ezek a megkeresések minden esetben a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalon keresztül történjenek.

További megválaszolatlan kérdés, hogy a kisebbségek országos önkormányzatai közötti véleményeltérés esetén szükséges-e egyeztetést folytatni, illetve kísérletet tenni a konszenzus kialakítására.

Végezetül, de nem utolsósorban dönteni kell abban a kérdésben is, hogy a kisebbségi jogok országgyûlési biztosát formálisan is megillesse-e egy olyan jogszabály-véleményezési jogosultság, mint amilyennel az adatvédelmi biztos a kompetenciáját érintõ normatervezetekkel kapcsolatban rendelkezik.

2. Az egyes jogszabályokkal kapcsolatos véleményezési, javaslattételi tevékenységünk bemutatása

A kisebbségi jogok országgyûlési biztosához gyakorta érkezik olyan panasz, amelyben a beadványozók alkotmányos jogaik sérelmét valamely jogszabály — álláspontjuk szerint helytelen — rendelkezésére, az egzakt jogi szabályozás hiányosságára vezetik vissza. Gyakorta fordul elõ az is, hogy jogszabályi rendelkezések olyan értelmezési nehézségeket vetnek fel, amelyek meghiúsítják az egységes jogalkalmazást, illetõleg a jogérvényesítés ellenében ható tényezõkként értékelhetõk.

A kisebbségi biztos esetei közül — szemléletes példaként — „az egyes, tartós idõtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatásról szóló 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelettel” kapcsolatos ügyünket szeretnénk bemutatni.

2.1. A „kárpótlás” fogalma körüli viták

Az egyes, tartós idõtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatásról szóló 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) — címébõl is kitûnõen — egy bizonyos szabadságelvonást elszenvedett sértetti kör részére kívánt juttatást biztosítani oly módon, hogy a jogosultságot és a juttatás folyósítását a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság hatáskörébe utalta.

Több — magát német nemzetiségûnek valló — természetes személy azt követõen fordult az országgyûlési biztoshoz, hogy juttatás iránt elõterjesztett kérelmüket a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság elutasította.

A panaszosok illetve a panaszosok nevében ugyancsak vizsgálatot kérõ Magyarországi Németek Országos Önkormányzata sérelmesnek és megalapozatlannak tartotta az elutasítások tényét, ezenkívül hangot adtak azon vélekedésüknek is, hogy a német nemzetiségûekkel szembeni hatósági eljárás diszkriminatív.

Az országgyûlési biztosnak e beadványok alapján vizsgálat tárgyává kellett tennie azt, hogy a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság jogalkalmazói gyakorlatában vagy az e szerv által alkalmazott jogszabály rendelkezéseiben fellelhetõ-e a hátrányos megkülönböztetés ténye.

A vizsgálat során bebizonyosodott, hogy az R rendelkezései félreérthetõk, és a hátrányos megkülönböztetés fennállására levont következtetések elsõsorban a jogszabály hiányosságaira vezethetõk vissza.

---

[41] 2001. október 30-án tárgyalta az Országgyûlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága az ún. „nyelvtörvény”-tervezetét, amelynek bizottsági vitája során egyértelmûen kiderült, hogy a jogszabály érintheti a nemzeti kisebbségek nyelvhasználati jogait, ennek ellenére a törvény-tervezetet elõterjesztõ Igazságügyi Minisztérium nem rendelkezett az országos önkormányzatok véleményével.

Az R. nyelvtani és logikai értelmezése alapján ugyanis egyértelmûen *nem dönthetõ el, hogy kárpótlási, vagy* a kormány politikai döntése szerint bizonyos mértékû, illetve bizonyos helyszínhez kötött[42] szabadságelvonást elszenvedett — és ezen ismérvek alapján meghatározható — személyek *részére quasi „jutalomként" vagy anyagi elismerésként megállapított juttatást nyújtó jogszabályról van-e szó.* A kormányrendelet nem tartalmaz törvényi felhatalmazó rendelkezésre való utalást, tehát az a központi végrehajtó hatalom önálló jogalkotási aktusának tekinthetõ, és a fenti jogértelmezési nehézséget felvetõ kérdés megválaszolásához nem nyújt segítséget.

Az R. rendelkezéseit szemügyre véve valószínûnek tûnik, hogy az a kárpótlási jogszabályok körébe tartozik: erre utal az, hogy szóhasználata, fogalomkészlete, sõt az érintett alanyi kör is azonos a kárpótlásról szóló 1992. évi XXXII. törvényével.

Amennyiben azonban az R. — a jogalkotó, általunk pontosan nem ismert szándékai szerint — nem minõsül kárpótlási jogszabálynak, hanem azzal a kormány politikai preferenciák mentén a jogtalanul fogvatartottaknak csak bizonyos körét, a *„demokratikus államrend megteremtéséért vívott küzdelmet és áldozatot"* kívánta honorálni, az alábbi aggályok fogalmazhatók meg.

A jogszabály személyi hatályának pontatlan meghatározása egyértelmûen sérti az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésébõl levezethetõ alapelvet: azaz az R. nem felel meg a jogbiztonság követelményeinek. Mindennél jobban igazolják ezt a hozzánk forduló panaszosok beadványai, amelyekbõl egyértelmûen kiderül, hogy az R.-t új, önálló kárpótlási jogszabálynak tekintették és ezért joggal sérelmezik igényeik diszkriminatív elutasítását.

Attól függetlenül, hogy az R. kárpótlási vagy egyedi juttatást megállapító jogszabálynak minõsül-e, alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot vet fel a kedvezményezettek körének meghatározása.

A jogszabály — címébõl is kitûnõen — az „egyes, tartós idõtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére" rendelkezik juttatás megállapításáról. Az R. ugyanakkor a kárpótlásban részesíthetõk körét az 1945. január 1-je után történt letartóztatások, illetve internálások sértettjeire szûkíti le. A Szovjetunióba történt deportálásra azonban már az említett idõpont elõtt is sor kerülhetett, tehát az 1944 õszén történt események figyelmen kívül hagyása hátrányos megkülönböztetést valósíthat meg — a tényleges szabadságelvonást szenvedett — sértettek különbözõ csoportjai között.

Ugyancsak az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt általános diszkrimináció-tilalmi szabály megsértéseként — tehát alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságként — lehet értékelni az R. 1. § (1) bekezdés *c)* pontjában foglalt rendelkezést, amely kárpótlásra kizárólag azokat jogosítja, akiket *„Recsken, zárt, táborszerû körülmények között"* tartottak rendõrhatósági õrizetben. Történeti tény ugyanis, hogy más településeken — Kistarcsán, Tiszalökön stb. — a recskihez hasonló körülmények között, illetõleg okokból ugyancsak fogvatartottak embereket.

Más módon ugyan, de szintén hátrányos megkülönböztetést valósít meg az R. 3. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti rendelkezés, amely a kárpótlásból kizárja mindazokat a személyeket, akik esetében a fogvatartás idõtartama minimálisan nem érte el a három évet.

A panaszosok kétségtelenül joggal tartják sérelmesnek, hogy a jogalkotó nem vette figyelembe az ugyancsak „tartós idõtartamúnak" számító, azonban a három évi fogvatartást el nem érõ sérelmeket. Az egyes beadványozók között ugyanis voltak olyanok, akik néhány hét híján csaknem három évig terjedõ szabadságelvonást szenvedtek el, így érthetõ, ha igazságtalannak tartják azt, hogy még arányosan csökkentett mértékben sem jogosultak arra a juttatásra, amelyet mások elnyerhetnek.

Végezetül nem hagyhatjuk figyelmen kívül az R. — részben nehezen értelmezhetõ, részben diszkriminatív — egyéb rendelkezéseit sem.

Álláspontunk szerint sérti a jogbiztonság elvét, és ezért alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot idéz elõ az R. 1. § (1) bekezdés *b)* pontjában foglalt szabály, amely a kárpótlás lehetõségét csak azok számára biztosítja, akiket szovjet katonai bíróság politikai okokból elítélt, illetõleg akik *„más szovjet hatóság intézkedése alapján szabadságelvonást"* szenvedtek el.

Határozatlan jogfogalomnak minõsíthetõ ugyanis a kárpótlás feltételeül szabni azt, hogy a szabadságelvonásnak *„hatóság rendelkezése alapján"* kellett történnie. A szovjet katonai megszállás kezdeti idõszakára ugyanis olyan há-

[42] A jogalkotó csak a recski internáló tábort részesítette megkülönböztetett figyelemben, amely kétségtelenül a leghírhedtebb, de nem az egyetlen volt.

borús körülmények voltak jellemzõk, amelyek között jogi értelemben hatóságnak nem minõsülõ katonai szervek vagy személyek döntései is fogvatartás alapjául szolgálhattak.

A határozatlanságot ebben az esetben csak úgy lehetne kiküszöbölni, ha a jogalkotó — esetleg egy értelmezõ rendelkezés közbeiktatásával — meghatározná a „hatóság” fogalmát. (Értelemszerûen a „hatósági döntések” körbe sorolhatónak kellene minõsíteni a megszálló Vörös Hadsereg különbözõ „intézkedéseit”, így az egyedi parancsok kiadását is.)

A fentiek elõrebocsátása után vessünk egy pillantást a jogalkotással szemben támasztott általános követelményekre. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 17. §-a értelmében *„jogszabályt akkor kell alkotni, ha a társadalmi-gazdasági viszonyok változása… azt szükségessé teszi”*.

A Jat. 18. § (2) bekezdése elõírja, hogy „a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelõen, világosan és közérthetõen kell megszövegezni”.

A kifejtettek értelmében az R. csak részben felel meg a Jat. elõírásainak, hiszen személyi és tárgyi hatályának értelmezése, az általa használt egyes fogalmak pontos és egyértelmû megállapítása, illetõleg magának a jogszabálynak a célja is értelmezési nehézségeket okoz.

Ennek tudható be, hogy sokan azonos jelentést tulajdonítanak a kárpótlási, illetõleg a juttatás iránti igénynek, ezért az R. alkotmányossága — túl annak szándékos vagy véletlenül megfogalmazó diszkriminatív elemein — azért is kérdésessé válik, mert felmerül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébõl levezethetõ jogbiztonsághoz való jog sérelme.

Talán nem érdektelen, ha közelebbrõl megvizsgáljuk a hátrányos megkülönböztetés kérdését. Álláspontunk szerint az R. által a kárpótlásban (vagy juttatásban) részesíthetõk közötti különbségtétel a jogalkotó önkényes, ésszerû okok nélküli — tehát hátrányos megkülönböztetést megvalósító — döntésére vezethetõ vissza. Ez esetben — hasonlóan a kárpótlási törvényekhez — olyan önkéntes (ex gratia) akarat-elhatározásról van szó, amely a múltban sérelmet szenvedettek részére kíván elégtételt adni, tehát kétségtelenül pozitív diszkriminációs szándékot fejez ki.

Az államnak nem alkotmányos kötelezettsége, hogy a tartós szabadságelvonást szenvedetteknek — jelen esetben egy kormányrendelet által elõírt módon — juttatást állapítson meg, ezért a szabályozás jogalapja a méltányosság. Ha az R.-t úgy fogjuk fel, mint kárpótlási elven nyugvó juttatást, vizsgálata során irányadók azok az alkotmányossági szempontok, amelyeket az Alkotmánybíróság a kárpótlási törvényekkel kapcsolatban kifejtett.

Az Alkotmánybíróság 16/2001. (IV. 20.) AB határozata szerint „a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlõ méltóságú személyként kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése”. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „ha nem eleve jogosultak megkülönböztetéséről van szó, akkor csak az követelhetõ meg, hogy a nem egyenlõ kezelésnek ésszerû oka legyen, azaz az ne minõsüljön önkényesnek” (ABH 1991. 58, 62). Ebbõl következõen sértheti az emberi méltósághoz való jogot, ha a megkülönböztetésnek nincs ésszerû indoka, vagyis a szabályozás az érintettek különbözõ csoportjaira nincs azonos körültekintéssel és figyelemmel.

Véleményünk szerint az R. nem felel meg az Alkotmánybíróság által meghatározott követelményeknek, tehát a hátrányos megkülönböztetés megszüntetése érdekében módosításra szorul.

A jogszabály diszkriminatív volta az érintettek oldaláról is vizsgálatot érdemel. Köztudott, hogy a megszálló Vörös Hadsereg „intézkedései”, különösen a lakosság deportálásával, internálásával és kényszermunkára hurcolásával kapcsolatos — hatóságinak jogi értelemben nem minõsíthetõ — döntései fokozottan sújtották a németajkú településeken élõket, akikre kollektíven aligha alkalmazható a 3820/1945. ME rendeletben említett hitlerista (volksbundista, fasiszta, nyilas stb.) jelzõ.

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata által összegyûjtött és a kisebbségi jogok országgyûlési biztosához eljuttatott panaszbeadványok tanúbizonysága szerint az R. kárpótlási feltételeinek jelentõs részben olyan német származású személyek nem felelnek meg, akiket a múltban — éppen német származásuk miatt — ért az át-

lagosnál is súlyosabb retorzió. Az R. jelenlegi formájában, illetve joghatásaiban tehát felveti a származás miatti (ismételt) megkülönböztetés gyanúját.[43] Ez a „gyanakvás" csak jogszabály-módosítás útján oszlatható el.

Összefoglalva a kifejtetteket, az R. aggályos rendelkezései, illetõleg a feltárt alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságok miatt, a kisebbségi jogok parlamenti biztosa jogalkotási javaslattal fordult a jogszabály-elõkészítéséért és módosításáért felelõs igazságügy-miniszterhez, akitõl kérte, hogy gondoskodjék az R. olyan értelmû módosításáról, amely megfelel az alábbi követelményeknek:

1. az R. személyi és tárgyi hatálya tegye nyilvánvalóvá és egyértelmûvé, hogy a kormány jogalkotási aktusa kárpótlási jogszabálynak minõsül;
2. a kárpótlás feltételeinek — a szabadságelvonás idõtartamának, helyének, a jogosultak körének — meghatározása feleljen meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében rögzített rendelkezésnek, különös tekintettel az Alkotmánybíróság e kérdésben kifejtett normatív iránymutatásának.

Az Obtv.-ben meghatározott határidõ elteltével olyan válasz érkezett az Igazságügyi Minisztérium vezetõjétõl, illetve a tárca politikai államtitkárától, hogy vizsgálat tárgyává teszik a jogalkotási javaslatban megfogalmazott kérés teljesítését. Az R. módosítása érdekében — a minisztérium tájékoztatása szerint — szakértõk bevonásával vizsgálják azt, hogy indokolt és lehetséges-e a jogszabály módosítása.

Az utolsó, 2001 szeptemberében kapott tájékoztatás óta az Igazságügyi Minisztérium érdemi intézkedéseirõl hivatalos tudomásunk nincs, viszont a *Magyar Közlöny* 2001. december 28-i számából arról értesültünk, hogy a 314/2001. (XII. 28.) Korm. rendelet módosította az R. rendelkezéseit. A módosítás lényege, hogy a jogalkotó a juttatást lehetõvé tette a szabadságelvonással járó büntetést elszenvedettek részére attól függetlenül, hogy fogvatartásukra hol került sor.[44]

A jogalkotó tehát az R. egyik diszkriminatív rendelkezését módosította, de a többi — a fentiekben részletesen kifejtett — visszásság orvoslása nem történt meg. Jelenleg folyik az Alkotmánybíróság eljárása, amelytõl az érintettek — a kárpótlásra (juttatásra) „potenciálisan jogosultak" — azt remélik, hogy a döntésre még életükben sor kerül.

2.2. Az ún. „nyelvtörvény" véleményezésével kapcsolatos feladatunk

Az Országgyûlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának 2001. október 10-i ülésén önálló napirendi pontként szerepelt „a magyar nyelvnek a gazdasági reklámok és az üzletfeliratok, továbbá egyes közérdekû közlemények közzététele során való használatáról" szóló T/4899 számú törvényjavaslat.[45] E napirendi pont tárgyalására az országgyûlési biztos formális meghívót — tehát az ülésre készített írásos anyagot — nem kapott, a bizottság elnökének szóbeli felkérésére mégis részt vett a bizottsági vitában.

A törvényjavaslat tárgyalása során kiderült, hogy a tervezetet az elõterjesztõ Igazságügyi Minisztérium nem egyeztette elõzetesen a hazai kisebbségek országos önkormányzataival, illetõleg világossá vált az is, hogy a javaslat érinti a kisebbségek részére a Nektv.-ben, illetõleg más törvényekben biztosított speciális nyelvhasználati jogokat.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosa a bizottsági ülésen való ad hoc jellegû szereplése alkalmával az elõterjesztés ismeretének hiányában nem vállalkozhatott arra, hogy a törvényjavaslatról átfogó kisebbségi jogi és alkotmányossági szempontú szakvéleményt adjon, azonban a bizottság egyhangú felkérésére kötelezettséget vállalt a normatervezet soron kívüli véleményezésére.

---

[43] Ebben az esetben nem a diszkrimináció közvetlen formájával állunk szemben, tehát a jogszabály nem azt mondja ki, hogy a kárpótlásban (juttatásban) nem részesülhetnek a német származású személyek. Közvetett vagy más szóhasználattal élve rejtett diszkriminációt az valósíthatna meg, hogy a jogszabály személyi és tárgyi hatálya úgy került megállapításra, hogy a hazai németség tagjai elesnek a juttatástól, pontosabban nem felelnek meg a jogszabály által elõírt feltételeknek. Különös visszásságát adja a helyzetnek, hogy a jogalkotó annak ellenére feledkezett meg a németekrõl, hogy tudnia kellett: ezt a népcsoportot a kollektív bûnösség elve alapján fokozott atrocitások érték.

[44] A korábbi jogi szabályozás csak a recski internáló táborban fogvatartottak „kárpótlását" tette lehetõvé.

[45] Az Országgyûlés még 2001 decemberében elfogadta és kihirdette „a gazdasági reklámok és az üzletfeliratok, továbbá egyes közérdekû közlemények magyar nyelvû közzétételérõl szóló 2001. évi XCVI. törvényt, amely a benyújtott kormány-elõterjesztésben foglaltakhoz képest eltérõ címmel, de lényegében változatlan tartalommal — 2002. február 17-tõl része hatályos jogunknak.

Az alábbiakban röviden felvázoljuk az Országgyûlés Emberi jogi kisebbségi és vallásügyi bizottság részére készített szakmai megállapításainkat, amelyek szempontrendszere és az ombudsman jogállásából fakadó „mûfaji sajátosságai” talán kellõen érzékeltetik azt, hogy a kisebbségi jogokat is érintõ jogszabály-tervezetek elõkészítése (véleményezése) során a kisebbségi jogok országgyûlési biztosának is lehetne érdemi szerepe.[46]

A kisebbségi ombudsman rámutatott arra, hogy a Tervezet — önálló törvényként — „a magyar nyelv védelmét” tûzte ki célul, ezzel szemben a mindössze hat paragrafusból álló norma zömmel fogyasztóvédelmi szabályokat tartalmazott, azaz a kodifikátor „olyan területre tévedt”, amely más jogszabályok szabályozási tárgykörébe tartozik.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 18. § (3) bekezdése kimondja, hogy: *„Az azonos vagy hasonló életviszonyokat általában ugyanabban a jogszabályban, illetve azonos vagy hasonló módon kell szabályozni. A szabályozás nem lehet párhuzamos vagy indokolatlanul többszintû.”*

A Jat. értelmében tehát a gazdasági reklámok és az üzletfeliratok magyar nyelven történõ közzétételérõl nem lett volna indokolt külön törvényt alkotni: a tervezet által elérni kívánt cél megoldható lett volna a fogyasztók védelmérõl és a gazdasági reklámokról szóló jogszabályok értelemszerû módosításával, illetõleg — az üzletfeliratokra vonatkozó — kiegészítésével.

A jogszabállyal szemben megfogalmazott másik kifogásunk a közérdekû adatok nyilvánosságához fûzõdõ alkotmányos jog érvényesülésével kapcsolatos.

A tervezet (illetõleg az azóta elfogadott jogszabály) 3. §-a a közterületen, a középületeken és a mindenki számára nyitva álló magánterületen, valamint közforgalmú közlekedési eszközökön elhelyezett közérdekû közlemények feliratairól szól.

Maga a „közérdekû közlemény” kifejezés egzakt jogszabályi definíció hiányában sem okozott volna problémát, viszont fogalomzavart és alkotmányossági aggályokat vetett fel, hogy az elõterjesztõ „a közérdekû közleményekkel” egy kategóriába helyezte a „közérdekû adatok” körét is. Ajogszabály preambulumában kifejtettek szerint ugyanis a tervezet az Alkotmány 61. §-ában biztosított „információszabadság tényleges gyakorlásának” a feltételét akarja biztosítani azzal, hogy a közérdekû közlemények magyar nyelven jelenjenek meg.

Az Alkotmány 61. §-a értelmében azonban a Magyar Köztársaságban mindenkinek — tehát nemcsak a magyar nyelvet ismerõnek — joga van arra, hogy „a közérdekû adatokat megismerje, illetõleg terjessze”.

A közérdekû adatok megismerésébõl a magyar nyelvet nem ismerõ természetes személyek kirekesztése nem jelent mást, mint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében rögzített általános diszkriminációtilalmi rendelkezés megszegését, illetõleg, mint az Alkotmány 68. § (2) bekezdésében, illetõleg a Nektv.-ben foglalt speciális kisebbségi nyelvi jogok megsértését.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint ugyanis *a Magyar Köztársaság a területén tartózkodó minden személy számára* biztosítja az emberi, illetve az állampolgári jogokat bármely megkülönböztetés nélkül. *Az Avtv. 2. § 3. pontja szerinti közérdekû adatot a* 19. § értelmében *bárki számára hozzáférhetõvé kell tenni*, kivéve ha a megismerhetõségnek törvényben meghatározott és speciális eljárás körében megállapított oka, illetõleg akadálya van.

A Nektv. 53. §-a speciális szabályokat állapít meg azon települések esetében, ahol kisebbségi önkormányzat mûködik. Ezek lényege, hogy — a kisebbségi önkormányzat által kinyilvánított igény esetén — az önkormányzati rendeletek kihirdetése, a hirdetmények közzététele — a magyar mellett — a kisebbség anyanyelvén is történhet. Ezen kívül biztosítani lehet azt is, hogy a közigazgatási eljárás során használt nyomtatványok, a helység- és utcaneveket megjelölõ, valamint a közhivatalok, közszolgáltatást végzõ szervek elnevezését feltüntetõ táblák feliratai vagy az ezek mûködésére vonatkozó közlemények — a magyar nyelvû szövegezés és írásmód mellett, azzal azonos tartalommal és formában — a kisebbség anyanyelvén is olvashatók legyenek.

Az országgyûlési biztos által véleményezett jogszabály-tervezet „fogyatékosságai” között kell megemlíteni, hogy az, a lakosság esetleges kisebbségi (nemzetiségi) összetételétõl függetlenül, nyelvileg az ország valamennyi települését homogén egységnek tekinti, nem tesz különbséget például egy szórványban élõ nemzeti kisebbség által lakott község és a fõváros kerülete között sem.

---

[46] Az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság elnöke részére megküldött — 2001. október 19-én kelt — országgyûlési biztosi állásfoglalást teljes terjedelmében közzétesszük e beszámoló 3. számú mellékleteként.

A Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről szóló 1999. évi XL. törvény általában véve hangsúlyozza *„a kulturális kölcsönhatás és a többnyelvûség értékét”*, ugyanakkor megvonja a nyelvi jogok érvényesülésének a határait is, amikor leszögezi, hogy *„a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelme és támogatása nem történhet a hivatalos nyelvek és azok megtanulása szükségességének a hátrányára”*.

Az 1999. évi XXXIV. törvénnyel kihirdetett „az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezménye” hasonló szabályt tartalmaz. A Keretegyezmény 10. Cikkének 2. pontja, valamint 11. Cikkének 2. pontja kimondja, hogy *„A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentõs számban lakott területeken, amennyiben azok a személyek úgy kívánják, vagy az ilyen kívánság megfelel a valóságos szükségnek, a Felek erõfeszítéseket tesznek arra, hogy biztosítsák — lehetõség szerint — e személyek és a közigazgatási hatóságok közötti kisebbségi nyelv használatát elõsegítõ feltételeket”*.

A Keretegyezmény leszögezi továbbá: *„A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy azon jogát, hogy saját kisebbségi nyelvén cégtáblákat, feliratokat és egyéb magántermészetû információkat tegyen közzé a nyilvánosság számára láthatóan”*.

A kodifikátor a Nektv.-vel való összhang megteremtése érdekében az alábbi — korántsem problémamentes — rendelkezést fogalmazta meg: *„az e törvényben meghatározott követelmények nem érintik a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 42. §-ában meghatározott kisebbségi nyelven megjelenített gazdasági reklámokat és feliratokat azokon a településeken, ahol az érintett anyanyelvû kisebbségnek kisebbségi önkormányzata mûködik”*.

Alkotmányossági, illetve kisebbségi jogi szempontból ez a megoldás azért kifogásolható, mert a kisebbségi önkormányzat megszûnése esetén egy adott településen — ahol például kisebbségi szószóló látja el egy kisebbségi közösség képviseletét — már alkalmazni kell a „nyelvtörvény” — kisebbségbarátnak nem nevezhetõ — szabályait, ami azt is jelentheti, hogy a kisebbségi önkormányzat bármilyen okból történõ megszûnése magával vonja az esetleg több évtizedes utcanévtáblák és egyéb közérdekûnek tekinthetõ feliratok magyar nyelvûre történõ kicserélését.[47]

Az ország különbözõ településein élõ kisebbségi közösségek jogai az Alkotmányból, a Nektv.-bõl és egyéb jogszabályokból ex lege következnek, mely jogok — ideértve természetesen az ún. „nyelvi jogokat” is — teljesen függetlenek attól, hogy egy adott kisebbség valamely településen rendelkezik-e helyi önkormányzattal vagy sem. A kodifikátor (és azóta a jogalkotó) viszont a joggyakorlás és a jogérvényesítés feltételeül szabta a kisebbségi önkormányzat létrehozását, illetve mûködését.

Álláspontunk szerint a törvény — figyelembe véve az Alkotmánybíróság joggyakorlatát — nem állná ki az „alkotmányosság próbáját”: egy erre irányuló indítvány esetén az Alkotmánybíróság feltehetõen megsemmisítené azt a rendelkezését, amely a kisebbségi közösségi jogok gyakorlása feltételeül a kisebbségi önkormányzat létrehozását, mûködését követeli meg.

2.3. Újabb jogi eszköz a foglalkoztatási diszkrimináció ellen

Az eddigi országgyûlési biztosi beszámolók mindegyikében javaslatokat fogalmaztunk meg a jogszabályi környezet módosítására a foglalkoztatási diszkrimináció elleni hatékonyabb fellépés érdekében. Munkánk eredményesnek értékelhetõ; javaslataink többsége kedvezõ fogadtatásra talált. Így például kezdeményezõi voltunk a polgári perrendtartás módosításának, mely lehetõvé tette, hogy a munkaviszony létesítésének jogellenes megtagadása esetén eljárhasson a munkaügyi bíróság, közremûködtünk a Munka Törvénykönyvében — a hazai jogunkban úttörõ módon, elsõként kodifikált — „közvetett hátrányos megkülönböztetés” törvényi fogalmának kidolgozásában,[48] és

[47] A kisebbségi önkormányzatok megszûnése korán sem tekinthetõ szokatlan vagy ritka jelenségnek, arra sor kerülhet a feloszlatás és az önfeloszlás esetén kívül oly módon is, hogy a kisebbségi önkormányzat képviselõinek száma — esetleg vis maior okokból — a mûködési küszöb alá csökken.

[48] Az ún. indirekt diszkrimináció vagy közvetett (rejtett) hátrányos megkülönböztetés törvényi definícióját egyelõre csak a Munka Törvénykönyve tartalmazza, azonban szükségesnek tartanánk olyan általános törvényi fogalmak megalkotását, amelyek valamennyi jogágban

megvalósult az a javaslatunk is, mely a bizonyítási tehernek a munkaügyi ellenõrzés során való megfordítására vonatkozott. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a munkabiztonsági és munkaügyi felügyelõknek a hátrányos megkülönböztetés betartásával összefüggésben folytatott ellenõrzései során a munkáltatóknak kell bizonyítaniuk, hogy eljárásuk nem volt diszkriminatív.

A múlt évben abban a két kérdésben is megoldás született, amelyekben korábban nem sikerült elõrelépnünk. Ezek a diszkriminatív álláshirdetések szankcionálása, valamint a munkaügyi felügyelõség hatáskörének kiterjesztése.

A hátrányos megkülönböztetés legnyilvánvalóbb megjelenési formája, amikor a munkáltatók az álláshirdetésekben olyan feltételeket határoznak meg, amelyek a munka jellegével nem függnek össze, hanem arra irányulnak, hogy a munkavállalók egyes csoportjait elzárják a felvétel lehetõségétõl. Példaként arra az esetre hivatkozhatunk, amikor az egyik hirdetõújságban „fehérbõrû kõmûvest” kerestek. Álláspontunk szerint a diszkriminatív hirdetésekkel szemben a jogrendszernek biztosítania kell a közigazgatási jogorvoslat igénybevételének a lehetõségét is. A jogi fellépést sürgetõ javaslatunkat azonban sem az Igazságügyi Minisztérium, sem a Belügyminisztérium nem támogatta.

A másik kezdeményezésünk a munkaügyi ellenõrzésrõl szóló 1996. évi LXXV. törvény (Met.) módosítására vonatkozott. E törvény tárgyi hatályára figyelemmel a munkaügyi felügyelõségek úgy ítélték meg, hogy a már létrejött foglalkoztatási jogviszony a munkaügyi ellenõrzés lefolytatásának a feltétele, ezért a munkaviszony létesítésének diszkriminatív megtagadása miatti bejelentéseket nem vizsgálták ki. Álláspontunk szerint ez az eljárási gyakorlat az Alkotmányban is biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmának gyakorlati érvényesülését veszélyeztette. Normaszerûen megfogalmazott jogalkotási javaslatunkat a szociális és családügyi miniszter — a munkaügyi felügyelõségek „túlterheltségére” hivatkozva, tehát nem érdemi okokból — elutasította.

Az Országgyûlés Foglalkoztatási és Munkaügyi Bizottsága azonban 2001. május 2-i ülésén megvitatta a kisebbségi biztos beszámolóját. Komoly sikerként értékeljük, hogy e testület már egyhangúlag támogatta a munkaügyi felügyelõségek hatáskörének bõvítésével, valamint a jogellenes hirdetések szankcionálásával kapcsolatos javaslataink. A múlt év õszén önálló bizottsági indítványként elõterjesztették a Met. módosítását. A Országgyûlés — ellenszavazat és tartózkodás nélkül — elfogadta a 2001. évi CXIII. törvényt, mely a Met. hatályát kiterjesztette „a hátrányos megkülönböztetés tilalma megtartásának ellenõrzése szempontjából a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítését elõkészítõ munkáltatói eljárásra, különösen a pályáztatásra, kiválasztásra is”.

Ez a törvénymódosítás orvosolta a jogi szabályozás általunk jelzett hiányosságait. A 2002. március 1-jén hatályba lépett rendelkezés lehetõvé teszi, hogy a munkaügyi felügyelõségek eljárjanak a diszkriminatív álláshirdetések feladóival szemben, valamint fellépjenek azon munkáltatók intézkedése ellen, akik a munkaviszony létesítésekor hátrányosan különböztetik meg a munkavállalókat. A munkaügyi felügyelõségek elvileg hatékony szankciórendszerrel rendelkeznek, a jogsértõ munkáltatót egymillió forintig — ismételt esetben hárommillió forintig — terjedõ bírsággal sújthatják.

A munkavállalók számára ez azért kedvezõ, mert így a munkaügyi bíróság mellett újabb jogorvoslati fórum áll rendelkezésükre. Remélhetõleg azok, akik eddig idegenkedtek attól, hogy egy hosszadalmas, akár évekig is elhúzódó peres eljárásban részt vegyenek, élni fognak ezzel a jogi lehetõséggel, és bejelentést tesznek a munkaügyi felügyelõségeknek.

E kedvezõ jogszabályi változásnak azonban akkor lesz tényleges hatása, ha a munkaügyi felügyelõségek következetesen alkalmazzák a rendelkezésükre álló jogi eszközöket. A jogszabályi rendelkezések hatályosulásának megismerése érdekében ezért ebben az évben azt tervezzük, hogy az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Fõfelügyelõség elnökével tartandó személyes találkozó keretében áttekintjük a munkaügyi ellenõrzések során követett eljárási gyakorlatot. A jogalkalmazói munka tapasztalatainak birtokában — feltehetõen már a következõ országgyûlési biztosi beszámoló keretei között — értékelni tudjuk, hogy e fontos, a foglalkoztatási diszkrimináció ellenében ható szabály beváltotta-e a hozzá fûzött reményeket.

---

használhatók a hátrányos megkülönböztetés feltárása (megállapítása) és orvoslása érdekében. Lásd errõl bõvebben „A kisebbségi ombudsman és az antidiszkriminációs jogalkotás ügye” címû fejezetben írottakat.

3. A kisebbségi ombudsman és az antidiszkriminációs jogalkotás ügye

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosának a 2000. évrõl szóló beszámolójában részletesen és hangsúlyosan esett szó az antidiszkriminációs jogalkotás szükségességérõl, illetõleg egy ilyen munka lehetõségeirõl. A kisebbségi ombudsman „aktivista" szerepvállalását bizonyítja, hogy az említett beszámoló mellékleteként közzétette „a rasszizmus és az idegengyûlölet elleni fellépésrõl" szóló törvény tervezetét, amelynek elkészítése során figyelembe vettük a nemzetközi kötelezettségvállalásunkból fakadó feladatokon kívül az egyes, követendõ példaként is elismert — zömmel Európai Uniós — országok bevált gyakorlatát.

Kezdeményezésünk — bár nem talált fogadókészségre a magyar Országgyûlés részérõl — a következõ tényszerûen is igazolható alapvetésekbõl fakadt:

Magyarországon az Alkotmány és néhány más jogszabály hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezései ellenére létezik diszkrimináció, és ez a jelenség legalább részben, a jogi szabályozatlanság hiányára vezethetõ vissza.

A hátrányos megkülönböztetés fogalma korántsem egyértelmû és magától értetõdõ, és mivel a diszkrimináció tilalma úgy is felfogható, mint a hátrányos megkülönböztetéstõl való mentességhez fûzõdõ alkotmányos alapjog, a diszkrimináció tilalmáról az annak kiküszöbölését, orvoslását szólgáló garanciák megteremtésérõl magas szintû jogszabálynak (törvénynek) kell rendelkeznie.

Egyes jogszabályok eleve diszkriminatívak, amely azért megengedhetetlen, mert ebben az esetben az állam, illetõleg a közhatalom más letéteményesei valósítanak meg polgáraikkal szemben hátrányos megkülönböztetést.

A rasszizmus és az idegengyûlölet elleni törvény tervezetét az Országgyûlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága megtárgyalta és elsöprõ többséggel elfogadott határozatával állást foglalt egy ilyen tartalmú jogszabály szükségessége mellett. A parlamenti bizottság egyúttal a kormány „figyelmébe ajánlotta" a kisebbségi ombudsman törvénytervezetét, és kérte, hogy vegye fel jogalkotási programjába.

Részben kezdeményezésünknek, részben az Európai Unió 2000/43/EC Irányelvének tudható be, hogy az igazságügyi tárca vezetõje még 2002 decemberében határozott arról, hogy a diszkrimináció jelenségének vizsgálatára — és a szabályozás szükségességének, irányának megállapítására — létrehozta az Antidiszkriminációs Tárcaközi Bizottságot (a továbbiakban: ATB).

Az igazságügy-miniszter az ATB munkájában való részvételre felkérte a kisebbségi jogok országgyûlési biztosát, illetõleg annak munkatársát is.

Az ATB elsõ ülését csak igen késõn, 2001. március 29-én tartotta, és ez alkalommal azt a célt tûzte ki maga elé, hogy az egyes tárcák áttekintik a jogalkalmazói jogszabály-elõkészítõi kompetenciájukba tartozó ágazati joganyagot, megvizsgálják, hogy van-e diszkriminációt eredményezõ, illetõleg azt lehetõvé tevõ jogszabály és javaslatot tesznek a hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölésére is.

A következõ ülésre július 31-én került sor, ahol az egyes minisztériumok képviselõi arról számoltak be, hogy nem találtak hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközõ jogszabályt.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosának munkatársa — a bizottság tagjaként — rész vett az említett két ülésen, majd az azt követõen összehívott újabb két tanácskozáson is, tehát a bizottság munkájában való közremûködésünk teljesnek minõsíthetõ.

Az ATB ülésein következetesen hangoztattuk, hogy a jogrendszer nem felel meg az Európai Uniós elvárásoknak, és — csekély kivételtõl eltekintve — „nem váltja aprópénzre" az Alkotmány 70/A. §-ában rögzített általános diszkrimináció-tilalmi rendelkezést, más szóval hiányoznak az Alkotmány hatályosulását szolgáló, részletes végrehajtási (ágazati) jogszabályok.

Hivatalunk képviselõje kifejtette az országgyûlési biztos álláspontját arra vonatkozóan, hogy egy átfogó antidiszkriminációs törvényben — helyesebb terminológiával élve: egy egyenlõ bánásmódról szóló jogszabályban — meg kellene határozni az egyenlõ bánásmód és a hátrányos megkülönböztetés alapfogalmait, így különösen egzakt definícióban kellene meghatározni, hogy mit is jelent a közvetlen diszkriminációhoz képest az ún. indirekt vagy rejtett diszkrimináció, mit kell értenünk szegregáció alatt, és tisztázni kell a megengedett diszkrimináció — az esélyek kiegyenlítését szolgáló pozitív intézkedések — eseteit is.

Az ATB érdemi kérdésekben annak ellenére nem foglalt állást, hogy egyes nyilvánvaló jogsértésekkel szembesítettük a tárcák képviselõit. Az Oktatási Minisztérium képviselõje ugyan elismerte, hogy létezõ jelenség az iskolai — elsõsorban a roma származású fiatalokat sújtó — szegregáció, de nem tudott választ adni arra, hogy a tárca tudja-e, illetõleg tervezi-e kezelni a hátrányos megkülönböztetésnek e speciális esetét.

Másik, ugyancsak érzékletes példával a Honvédelmi Minisztérium képviselõje szolgált: elmondta, hogy a tárca álláspontja szerint a katonai szolgálati viszonnyal összefüggésben semmiféle hátrányos megkülönböztetést nem tapasztaltak, sõt hozzátette, hogy ezt a meglévõ jogszabályok egyenesen kizárják. Kérdésre válaszolva azonban elmondta, hogy homoszexuálisok valóban nem lehetnek hivatásos állományú katonák, azonban ezt „természetes, a speciális katonai függelmi viszonyokból következõ ténynek” minõsítette.

A valóság ezzel szemben az, hogy a 21/2000. (VIII. 23.) BM—IM—TNM együttes rendelet a fegyveres szervek hivatásos, közalkalmazotti és köztisztviselõi állománya esetében teljes mértékig kizárja bármilyen — tehát nemcsak a hivatásos szolgálati, hanem a köztisztviselõi, a közalkalmazotti stb. — alkalmazási jogviszony létesítését homoszexuális emberekkel.

A hivatkozott jogszabály érdekes „technikai megoldást” választott az Alkotmány 70/A. §-ának megkerülésére. A homoszexuálisokat az exhibicionalistákkal, pedofilokkal, a paranoiásokkal és a skizofrénokkal egy sorban pszichopatának minõsítette, és így õk mint a „psychopathia” fogalma alá tartozó betegségben szenvedõk nem dolgozhatnak fegyveres szervnél.

A kisebbségi jogok országgyûlési biztosának nem tiszte a kisebbségi (etnikai) diszkrimináción kívüli esetek vizsgálata, illetõleg a nyilvánvalóan jogsértõ jogszabályok felülvizsgálatának kezdeményezése. Ez az eset azt mégis jól példázza, hogy maga a jogszabály is lehet diszkriminatív, különösen ha a speciális magyar megoldást összevetjük az Európai Unió tagállamainak gyakorlatával. (Az ATB ülésén lehetõségünk nyílt megismerni az osztrák és az ír — antidiszkriminációval hivatásszerûen foglalkozó — kollegák tapasztalatait, akik arról számoltak be, hogy országaikban a fegyveres szerveken belül diszkriminációnak minõsül a szexuális orientáción alapuló bárminemû különbségtétel, ezért a homoszexuálisok a fegyveres szerveknél ugyanolyan jogokat élveznek, mint a nem homoszexuálisok, és az ottani „katonai életviszonyokkal” ez teljesen összeegyeztethetõ és mûködési zavarokat nem okozó gyakorlat.)

A közelmúltban némi meglepetéssel olvastuk az Igazságügyi Minisztérium közjogi helyettes államtitkára 2002. február hónapjában készített tájékoztatóját, amelyen az ATB munkájával kapcsolatban — egyebek mellett — az alábbi megállapításokat tette: *„A bizottság tagjai igen alapos körültekintõ, elemzõ munkát végeztek, összefoglaló jelentésükben megállapították, hogy nincs olyan jogszabály amely Alkotmányba ütközik, és olyan joghézaggal sem találkoztak, amely lehetõséget adna diszkriminációra. Felvetették viszont az egyes jogszabályok szankciórendszere felülvizsgálatának szükségességét, a jogalkalmazásbeli problémákat, a kikényszeríthetõség kérdését, a végrehajtás hiányosságait, a fórumrendszer kérdését, a hosszadalmas bírósági eljárást megelõzõ érdekegyeztetési, érdekérvényesítési lehetõség megfontolását, a civil társadalom mielõbbi rendszeres tudatformálását.”*

Az idézett — és nyilvánvalóan megelégedettséget tükrözõ — tárcaértékeléssel nem érthetünk egyet. Sajnálatos módon vannak ugyanis diszkriminációt lehetõvé tévõ, sõt direkt módon megvalósító jogszabályok. (A fentebb említett példán kívül a kisebbségi jogok országgyûlési biztosa diszkriminatívnak ítélte meg az e beszámoló keretei között bemutatott kárpótlási jogszabályt is.)

Azt, hogy mennyire nem a mi szubjektív értékelésünkbõl jutottunk arra a következtetésre, hogy reális igény és szükség van egy egységes, egyenlõ bánásmód törvény megalkotására, az is jelzi, hogy 2001-ben az ATB egyik tagja — az Országgyûlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának elnöke, egy másik országgyûlési képviselõvel együttesen — önálló törvényjavaslatot terjesztett az Országgyûlés elé.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosának tehát — hasonlóan a korábbi években kialakított álláspontjához — változatlanul az a véleménye, hogy meg kell alkotni az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt általános diszkrimináció-tilalmi rendelkezés gyakorlati megvalósulása érdekében egy olyan egyenlõ bánásmódról szóló törvényt, amely — hasonlóan az Avtv.-hez — az Európai Unió iránymutatását is figyelembe véve, meghatározná, jogszabályban rögzítené az antidiszkriminációs jog kulcsfogalmait, és kijelölné az utat az ágazati jogalkotás számára.

A teljesség kedvéért még meg kell említenünk, hogy az ATB kevéssé intenzív mûködésének utolsó szakaszában felkért négy független szakértõt — köztük két volt alkotmánybírót — arra, hogy egymástól függetlenül készítsenek szakvéleményt egy egységes antidiszkriminációs törvény megalkotásának szükségességérõl.

Sem az Igazságügyi Minisztérium, sem az ATB elnöke e beszámoló elkészültéig a szakvéleményeket nem bocsátotta rendelkezésünkre, informális csatornákon eljutott „híresztelések" alapján azonban tudni véljük, hogy a szakértõi team tagjai alapvetõen az általunk is képviselt érvek alapján szükségesnek, de legalábbis célszerûnek tartanák egy ilyen törvény megalkotását.

4. A 2001. évi antidiszkriminációs konferenciánk bemutatása

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosa 2001. december 6-án és 7-én az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságának (ECRI) hozzájárulásával, valamint az Open Society Institute támogatásával nemzetközi konferenciát szervezett *„Az egyenlõ bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása"* címmel.

A konferencia elsõdleges célja az volt, hogy — az Európai Unió, az Európa Tanács, valamint a környezõ országok kormányai, civil szervezetei képviselõinek közremûködésével — bemutassa a hazai jogalkotás és a közélet más résztvevõi számára a létezõ európai normákat, valamint azt a gondolkodást is, amely az antidiszkriminációs jogszabályok megalkotása során az Európai Unió tagországait és a csatlakozni kívánó államokat jellemzi.

A pozitív nemzetközi példák ismertetése mellett a konferencia ugyancsak fontos célkitûzése volt a mindennapjainkat beárnyékoló diszkriminatív jelenségeknek, az ellenük való fellépés hiányos és erõtlen jogi eszközeinek tárgyilagos elemzése, és ezzel összefüggésben azoknak az erõfeszítéseknek a bemutatása, amelyeket a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosa — más állami és társadalmi szervekkel együtt — a hátrányos megkülönböztetés jelenségének a megszüntetése érdekében tett.

Kezdeményezésünk úttörõ jellegûnek minõsíthetõ, hiszen Magyarországon elõször került sor egy, a diszkrimináció minden megnyilvánulási területét átfogó és elemzõ konferencia megrendezésére. Elõadóink olyan neves, a hátrányos megkülönböztetés jelenségével hosszabb ideje foglalkozó nemzetközi hírû szaktekintélyek voltak, akik elméleti és gyakorlati felkészültségük alapján egyaránt hasznos segítséget tudtak nyújtani a diszkrimináció alapfogalmai kimunkálásához, illetve az annak megelõzésére és az általuk elõidézett feszültségek feloldására alkalmas módszerek bevezetéséhez.

A szakértõk saját kutatási vagy tevékenységi területük diszkriminációs szempontú elemzésén túl — felkérésünkre — hasznos észrevételeket tettek a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosa által 2000 októberében készített, „A rasszizmus és az idegengyûlölet elleni fellépésrõl és az egyenlõ bánásmód biztosításáról szóló" törvény tervezetérõl is.

Az alábbiakban szeretnénk megismertetni az egyes elõadók — a hazánk nemzetközi megítélése szempontjából is fontos, és az elõttünk álló jogalkotási feladatok elvégzése során is hasznosítható — fõbb gondolatait.

4.1. Adam Tyson elõadása

A konferencia elsõ plenáris ülésén elõadónk volt Adam Tyson, az Európai Bizottság Szociális és Foglalkoztatási Fõigazgatóságának munkatársa, aki az Európai Tanács 2000/43/EK számú, antidiszkriminációs irányelvében[49] foglalt feladatok gyakorlati megvalósításának aktuális kérdéseirõl, nehézségeirõl beszélt.

Adam Tyson az elvégzendõ jogalkotási munkával kapcsolatban általánosságban mondta el: *„A következõ néhány évben, az irányelvek végrehajtása során a tagállamoknak számos kérdésre kell válaszolniuk. Mindegyik tagál-*

[49] Az EU direktíva „A faji vagy etnikai származástól függetlenül a személyek közötti egyenlõ elbánás elvének megvalósításáról szóló irányelv" címet viseli.

lamban szükség lesz a hatályos jogrendszer bizonyos módosítására, más tagállamokban teljesen új törvények megalkotására kell sort keríteni. Talán az elsõ olyan kérdés, amelyre számos hatóságnak válaszolnia kell, hogyan hajtsák végre az irányelvek rendelkezéseit: egészítsék-e ki új rendelkezésekkel a meglevõ jogszabályokat és jogáganként érvényesítsék az egyenlõ bánásmód elvét, illetõleg az ágazati jogszabályokban biztosítsák a szükséges jogorvoslati lehetõségeket — vagy alkossanak teljesen új törvényt azokban az országokban, ahol az egyes jogszabályok a diszkriminációtól való mentességet nem biztosítják.

Ennek a kérdésnek a megválaszolása számos tényezõtõl függ. Ilyen tényezõ többek között a meglevõ jogi keretrendszer jellege, de léteznek különbözõ politikai tényezõk is, például a kormányzat politikai törekvése és stratégiája: az egyenlõségrõl szóló új törvény megalkotása nagyobb közfigyelemre számíthat és azt a benyomást keltheti, mintha a kormány nagyobb mértékben lenne elkötelezett az egyenlõség elve mellett, ezzel szemben a meglevõ törvények módosítása és kiegészítése esetén ilyen jellegû hatás nem várható, még akkor sem, ha a gyakorlatban ez utóbbi intézkedések jogkövetkezményei hasonlóak vagy akár teljesen azonosak az elõbbiekével.

Miután az irányelvek csak a tagállamok számára kötelezõ minimális követelményeket fogalmazzák meg, a tagállamok szabadon dönthetnek úgy, hogy az európai normáknál magasabb szintû védelemben részesítik a diszkrimináció áldozatait. Számos olyan terület létezik, ahol az irányelvek rendelkezéseinek átültetéséhez országos jellegû szakmai konzultációkra és egyeztetésekre lehet szükség."

4.2. Alain Chabalais elõadása

Az Európa Tanács szakértõje, Alain Chabalais elõadásában a diszkrimináció problematikáját a nemzeti kisebbségek védelmérõl szóló Keretegyezmény[50] tükrében vizsgálta. A magyarországi helyzetet elemezve emlékeztetett arra, hogy: az Európa Tanács Tanácsadó Bizottsága 2000 szeptemberében tette közzé hazánkról készített állásfoglalását. E dokumentum a Magyar Köztársaság kormányának a megállapításokra tett észrevételeivel együtt hozzáférhetõ az Interneten — az Európa Tanács honlapján.[51]

Alain Chabalais a konferencián röviden összefoglalta a Tanácsadó Bizottság Magyarországról szóló fõbb megállapításait. E körben néhány kritikai észrevételt is idézett: *„A törvény elõtti egyenlõség és az egyenlõ jogvédelem (diszkrimináció elleni védelem) elfogadott és hatályos jogi elõírásai hiányosak. A társadalom életének számos területén például az oktatásban, az álláshirdetésekben és a lakásgazdálkodásban az állami hatóságok és a magántulajdonban levõ jogi személyek által alkalmazott diszkrimináció elleni hatékony jogorvoslati lehetõségek megteremtése még várat magára. Ezen kívül a meglevõ hatályos rendelkezések alkalmazása és érvényesítése az állami hatóságoknál is bizonyos gyakorlati nehézségekkel jár. Magyarországon a hazai intézmények, nevezetesen a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Országgyûlési Biztosa, nemzetközi szinten a rasszizmus és intolerancia elleni Európai Bizottság (ECRI) felhívták a figyelmet ezekre a hiányosságokra."*[52]

Alain Chabalais figyelmeztetett arra, hogy a Tanácsadó Bizottság javaslatai konkrét feladatokat tartalmaznak hazánk számára, amikor kimondják: *„A magyar hatóságok tekintsék át a teljes jogi helyzetet és a végrehajtási intézkedések hatékonyságát, majd ennek alapján alkossák meg a szükséges jogszabályokat, illetve vezessék be, erõsítsék meg és/vagy vizsgálják felül a végrehajtási intézményeket és eljárásokat".*[53] Az elõadó fontosnak tartotta kiemelni, hogy a Tanácsadó Bizottság által megfogalmazott javaslatok nem korlátozódnak a roma kisebbséget érõ hátrányos megkülönböztetésre, azonban elsõsorban ezt a népcsoportot érintõ diszkriminációt tartották szem elõtt.

Az Európa Tanács szakértõje ezt követõen röviden kitért a Tanácsadó Bizottság állásfoglalásával kapcsolatban kialakított hivatalos magyar álláspontra is. Így elmondta, hogy válaszában a magyar kormány tájékoztatta a Bizott-

[50] Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelmérõl szóló Keretegyezményérõl van szó, amelyet hazánk az 1999. évi XXXIV. törvénynyel ratifikált.

[51] Lásd: www.coe.int

[52] Lásd a Tanácsadó Bizottság állásfoglalását Magyarországról, III. fejezet 15. bekezdése.

[53] Lásd a Tanácsadó Bizottság állásfoglalását Magyarországról, III. fejezet 16. bek. és V. fejezet, a 4. cikkrõl.

ságot arról, az Igazságügyi Minisztérium 2001 tavaszán felállította azt — az államigazgatás, az Országgyûlés és az Országgyûlési Biztos Hivatala képviselõibõl álló — munkabizottságot[54], amelynek célja, hogy *„megvizsgálja a magyar jogrendet és megállapítsa, milyen törvényhozási és egyéb intézkedésekre van szükség egy hatékony diszkriminációellenes politika megvalósításához”*.[55]

Az elõadó fontosnak tartotta felhívni a konferencia figyelmét arra is, hogy a Magyarországra vonatkozó, 2001 novemberében kelt határozatában a Miniszteri Bizottság[56], miután elismerte a hatóságok által a közelmúltban tett erõfeszítéseket a roma kisebbség helyzetének javítására, az alábbi megállapítást tette: „T*ovábbra is valós problémát jelentenek a társadalmi élet számos területén megnyilvánuló diszkrimináció, a hátrányos társadalmi megítélés, valamint a roma kisebbség és a többségi nemzet társadalmi helyzete, gazdasági és életkörülményei közötti jelentõs különbségek”*.[57]

A magyar kormány nem kérdõjelezte meg ezt a megállapítást, sõt nyíltan elismerte a diszkrimináció jelenlétét mint állandó problémát, és kifejezte készségét arra, hogy további erõfeszítéseket tesz ezen a területen.[58] A Miniszterek Bizottságának azon határozata, hogy a magyar kormány — az állásfoglalásban megfogalmazott kérdésekben — folytassa a párbeszédet a Tanácsadó Bizottsággal, jelenleg is érvényben van, szögezte le Alain Chabalais.[59]

Az Európa Tanács szakértõje végezetül rámutatott arra, hogy: *„Magyarország esetében a közeljövõben napirendre tûzhetõ kérdések egyike, milyen módon lehet megerõsíteni a diszkrimináció ellen felhasználható meglevõ jogi eszközöket és fokozni a végrehajtási eljárások hatékonyságát annak érdekében, hogy a gyakorlatban korlátozzák a diszkriminatívnak minõsülõ megnyilvánulásokat. Olyan események, mint ez a mai szeminárium, kiváló alkalmat kínálnak arra, hogy napirenden tartsunk olyan fontos kérdéseket, amilyen például a diszkrimináció, és nemcsak Magyarországon, hanem a Keretegyezmény hasonló problémákkal küzdõ más Szerzõdõ Feleinél is. A Keretegyezmény tulajdonképpen arról szól, hogy folyamatos párbeszéd legyen az összes érdekelt kormányzati és nem kormányzati szereplõ között, amelynek célja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek fokozott védelme. Ennek szellemében minden olyan esemény, amely lehetõvé teszi a Tanácsadó Bizottság állásfoglalásaiban felvetett bizonyos problémák kezelését, illetve általában a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek ügyének elõmozdítását, üdvözlendõ és támogatásra érdemes.”*

4.3. Bob Purkiss elõadása

Bob Purkiss, az Euroepan Monitoring Center on Racism and Xenophobia vezetõ testületének elnöke, valamint a szervezet londoni irodájának igazgatója elõadásában külön kitért a kisebbségi biztos antidiszkriminációs törvénytervezetére. Véleményei, javaslatai az alábbiakban foglalhatók össze:

„Áttekintettem a faji megkülönböztetés elleni és az egyenlõ elbánásról szóló törvényük tervezetét. Noha nem lenne helyénvaló, ha részletekbe menõ észrevételeket tennék errõl a tervezetrõl, szeretném csupán jelzésszerûen felhívni a figyelmet az ilyen törvények megalkotásának bizonyos különösen fontos elemeire. Mindenekelõtt rendkívül fontos, hogy legyen egy ehhez a konferenciához hasonló fórum a törvényjavaslatok áttekintéséhez és megvitatásához. Bízom abban, hogy Önök továbbra is lehetõvé teszik különbözõ emberek számára ezeknek a javaslatoknak a megvitatását, hiszen rendkívül fontos, hogy nyilvános konzultáció elõzze meg az új törvényi szabályozás elfogadását. A törvényt széles körben ismertté, rendelkezéseit világossá kell tenni, ellenkezõ esetben a törvényt egyszerûen nem fogják használni.”

---

[54] A beszámoló elõzõ fejezetében már említett Antidiszkriminációs Tárcaközi Bizottságról (ATB) van szó.

[55] Lásd a magyar kormány 2001. május 14-én kelt megjegyzéseit, 2. oldal „4. és 5. fejezet”.

[56] Committee of Ministers: Resolution Res CMN (2001)4 on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorites by Hungary.

[57] Lásd: ResCMN (2001)4 1. tétel *in fine*. Ez a határozat elérhetõ on-line a Miniszti Bizottság honlapján.

[58] Lásd többek között a magyar kormány 2001. május 14-én kelt megjegyzéseit, 3. oldal „4. és 5. fejezet”.

[59] Lásd: ResCMN (2001)4 3. tétel a).

Bob Purkiss másodsorban az Európai Unió faji egyenlõségrõl szóló irányelvérõl fejtette ki véleményét: *„Meggyõzõdésem […], [hogy] az irányelv erõs jogszabály még akkor is, ha csak minimális jogi követelményeket fogalmaz meg. És ezt nem csak azért mondom, mert készítõi bizonyos mértékben az Egyesült Királyságban hatályos törvényi szabályozást tekintették mintának. […] Arra szeretném ösztönözni az összes országot, hogy vegyék nagyon komolyan a direktívában megfogalmazott követelményeket és a lehetõ legszigorúbban hajtsák végre az abban foglalt feladatokat.”*

Bob Purkiss rámutatott, hogy az egyetlen pont, ahol az irányelv eltér a brit szabályozástól, a nemzetiségi alapon érvényesülõ diszkrimináció említésének elmulasztása, ugyanakkor örömmel nyugtázta, hogy a kisebbségi biztos törvénytervezete — az Egyesült Királyságban hatályos törvényhez hasonlóan — tartalmazza a nemzetiségi diszkrimináció fogalmát.

Az elõadó ezek után néhány olyan kérdésrõl tett említést, amelyekre a jogalkotónak egy antidiszkriminációs törvény elkészítésekor egzakt választ kell adnia. Ilyen kérdések például: *„Hogyan látják a Magyarországon élõ emberek magukat, mint Európa fejlõdéséhez hozzájáruló nemzetet? Egy olyan nemzetként, amelynek bõrszíne fehér, amely közép-európai származású, egy bizonyos kultúrával és nyelvvel? Vagy olyan nemzetként, amely évszázadokon keresztül többféle nemzet keveredéséből jött létre és büszke sokszínû kulturális örökségére, többnemzetiségû múltjára és jelenére?”*

Bob Purkiss az alábbi — magyar szempontból megfontolandó — gondolattal zárta elõadását:

„Meggyõzõdésem, hogy a diszkrimináció elleni törvények eredményessége attól függ, melyik identitást választják a magyarok. Az EU tagállamok többsége ugyancsak küszködik saját egységes megfogalmazásával és látásával. Nagyon örülnék annak, ha egy tagjelölt ország élére állna egy ilyen szemlélet érvényesülését segítõ törekvéseknek” — zárta gondolatait Bob Purkiss.

4.4. Összefoglaló

A hagyományos felfogás szerint az egyenlõség biztosításában az állam a passzív kívülálló szerepét tölti be. Az Európai Unió irányelvei, fõként az úgynevezett közvetett diszkrimináció fogalmának megalkotása, alapjaiban ingatja meg az állam szerepérõl és felelõsségérõl vallott eddigi nézeteinket. Ennek fényében az igazságszolgáltatás vagy alkotmánybíráskodás eddigi pozíciói a diszkriminációt illetõen aligha tarthatók.

A konferencia — amelyet külföldi és hazai vendégeink[60] többsége egyértelmûen sikeresnek minõsített — igazolta, hogy az antidiszkriminációs jogalkotásnak Európa-szerte van létjogosultsága. Bebizonyosodott az is, hogy hazánk mint az Európai Unió társult országa jelentõs, ám nem megoldhatatlan feladatok elõtt áll.

Az elhangzott elõadások, melyek külön kötetben hozzáférhetõk[61], magukért beszélnek.

5. Egyes társadalmi szervezetek véleménye a Btk. 269. §-ának módosításáról

Mint a fentiekben részletesen ismertettük, különbözõ módon és formában tettünk kísérletet a Btk. 269. §-ába ütközõ közösség elleni izgatás bûntettének olyan értelmû módosítására, amely lehetõvé tenné az e körbe tartozó cselekmények gyakorlati büntethetõségét.

Törekvéseink nem maradtak titokban: mind a kisebbségi jogok országgyûlési biztosa, mind a hivatal munkatársai több rendezvényen, konferencián ismertették álláspontunkat, és törekvéseinkrõl a sajtó is számot adott.

Az írott és az elektronikus média híradásainak tudható be, hogy az elmúlt év második felében számos észrevétel, javaslat érkezett hozzánk mind magánszemélyek, mind különbözõ társadalmi szervezetek részérõl.

---

[60] A konferencia szervezõit azzal a méltatlan váddal illették, hogy nem kérték fel a kormányzat képviselõit elõadások tartására, ezért a konferencia „egysíkú” volt. A valóság ezzel szemben az, hogy az egyes miniszteriális szervek felkért elõadói egyéb elfoglaltságukra hivatkozással a szereplést nem vállalták, illetve lemondták.

[61] A tanulmánykötet e beszámoló írásának idõszakában még szerkesztés alatt áll, nyomdai megjelenése ez év õszére várható.

E véleménynyilvánítások közös vonásaként azt lehet kiemelni, hogy a társadalom legkülönbözõbb csoportjaitól, tagjaitól érkezett jelzések alátámasztják, igazolják törekvéseink helyességét, és általában véve elmondható, hogy egyfajta egységfront alakult ki a gyûlöletbeszéd visszaszorítása érdekében.

Ezek közül a beadványok közül három társadalmi szervezet rokonszenv-megnyilvánulásait szeretnénk kiemelni már csak azért is, mert konkrét — olykor normaszerûen is megfogalmazott — javaslataikkal próbálták elõsegíteni a kisebbségi jogok parlamenti biztosának jogalkotási törekvéseit.

5.1. A Raoul Wallenberg Egyesület álláspontja

Az egyik ilyen szervezet a Raoul Wallenberg Egyesület volt, mely szervezet tagjainak ezúton is szeretnénk köszönetünket kifejezni azért az erkölcsi támogatásért és figyelemért, amellyel a „gyûlöletbeszéd” jelenségének a visszaszorítását, büntetõjogi szankcionálását célzó erõfeszítéseinket kísérik.

Az egyesület speciális jogvédõ feladatokat is ellát, és minden túlzás nélkül elmondható, hogy tagjai naprakész információkkal rendelkeznek a különbözõ kisebbségi csoportokat — de mindenekelõtt a zsidóságot — érõ atrocitásokról, a sértésként és gyalázkodásként is felfogható cselekmények miatt. Szilárd meggyõzõdésünk, hogy ezek a gyakorlati tapasztalatok és az a szenzitív figyelem, amelylyel a társadalomban végbemenõ negatív eseményeket kísérik, hasznos adalékul szolgálnak a büntetõ jogszabályok módosítását felvállaló kodifikátornak.

5.2. A MAZSIHISZ megkeresése

Alapvetõen hasonló tartalmú megkereséssel fordult hozzánk a Magyarországi Zsidó Hitközségek, illetve a MAZSIHISZ Budapesti Szervezetének a vezetõsége is. A hazai zsidóság legitim és autentikus képviselõi nem hagytak kétséget afelõl, hogy a gyûlöletbeszéd visszaszorítását — és ennek eszközeként a Bkt. 269. §-a szerinti bûncselekmény újrakodifikálását — szívügyüknek tekintik, hiszen a hazai cigányság mellett az õ soraikból kerülnek ki leggyakrabban e bûncselekmény sértettjei. A MAZSIHISZ álláspontja teljesen világos: nyugati példákkal is igazolhatóan egyáltalán nem tartják kizártnak, illetõleg lehetetlennek azt, hogy a közösségek méltóságát sértõ, szélsõséges cselekményeket — akár a véleménynyilvánítás szabadsága alkotmányos jogának az arányos korlátozásával — az állam a büntetõjog eszközeivel is védhesse.

Érveik közül a legfigyelemreméltóbb — és mint tudjuk, két évvel ezelõtt az ország miniszterelnökénél konkrét kérést is megfogalmaztak ezzel kapcsolatban —, hogy egyes Európai Uniós országokban (Németországban, illetve Ausztriában) még a holokauszt tagadását is a büntetõ törvényekbe ütköztetik, amely tény valóban a szólásszabadság korlátozhatóságának az egyik legegyértelmûbb bizonyítéka.

A MAZSIHISZ-szal való együttmûködésünk alapvetõen informális, hisz az országgyûlési biztos a hazai zsidóságot ért alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságok ügyében általában nem járhat el, amely különösen igaz abban az esetben, ha a kifogás tárgyává tett esemény bûncselekmény gyanúját veti fel. A nyomozó hatóságok munkáját legfeljebb figyelemmel kísérhetjük, azonban semmiféleképpen nem vindikálhatjuk magunknak e szervek speciális hatáskörét. A MAZSIHISZ-szal folytatott információcserét azonban hasznosnak ítéljük, hiszen számtalan olyan gyakorlati tapasztalaton alapuló információ jut birtokunkba, amely hasznosítható a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés során.

5.3. A Magyar Orvosi Kamara sajátos érdekei

Egy másik társadalmi szervezet — meglepõ és a szervezet profiljából egyáltalán nem következõ módon — a Magyar Orvosi Kamara (MOK) volt, pontosabban e szervezet képviseletében a MOK vezetõ jogásza kérte a Btk. 269. §-ának alkalmazhatóságával kapcsolatban elvi állásfoglalásunkat.

A közelmúlt történéseinek fényében talán nem mindenki emlékszik rá, hogy az egyik hazai író néhány évvel ezelõtt is meglehetõs nagy vitát váltott ki az orvostársadalomról, illetõleg az orvosi mûhibákról írott könyvével.[62]

A MOK képviseletében eljáró jogász — foglalkozását tekintve egyéni ügyvéd — úgy ítélte meg, hogy az orvosi mûhibákról szóló írás nem pusztán néhány megtörtént mûhibás eset bemutatásáról szól, hanem annak — a szerzõ nyilvánvaló anyagi haszonszerzési szándékán túl — egy olyan célja is volt, hogy bizalmatlanságot, ellenségeskedést, gyûlöletet szítson vagy ilyen cselekményekre uszítson a hazai orvostársadalommal szemben.

Mint korábbi fejtegetésünkben már említettük, a Btk. 269. §-a meghatározza azt a sértetti kört, amellyel szemben ez a bûncselekmény megvalósítható.[63]

Az ügyvéd úr elsõdleges kérdése egészen konkrétan úgy szólt, hogy a „lakosság egyes csoportjai" törvényi kitételbe beleértendõ-e az orvos társadalom vagy az orvosok egy csoportja. Figyelemmel arra, hogy részben önként vállalt, részben az Országgyûlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságától kapott felkérésünk alapján a szóban forgó törvényi tényállással viszonylag sokat és mélyrehatóan foglalkoztunk, eleget tettünk a beadványozó kérésének és az általa feltett kérdésekre vonatkozóan kifejtettük álláspontunkat.

A közösség elleni izgatás bûntettét a jogalkotó a közrend elleni bûncselekmények címû fejezetben, ezen belül a köznyugalom elleni bûncselekmények körében szabályozza. Eszerint a bûncselekmény elsõdleges jogi tárgya a köznyugalomhoz fûzõdõ közérdek, a tényállás csak másodlagosan, mintegy hatásában védheti az egyes személyek, illetve konkrét csoportok személyhez fûzõdõ jogait, így emberi méltóságát is.

A közösség elleni izgatás passzív alanyai a magyar nemzet, valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport, illetve a lakosság egyes csoportjai.

Az Alkotmánybíróság a következõképpen határozta meg „a lakosság egyéb csoportjait": *„[...] az eltérõ nézetrendszer (párttagok, egyesületek, mozgalmak stb. részvevõi) vagy egyéb, tulajdonképpen bármely ismérv szerint elkülönülõ személyek […]"*.

Fontos kiemelni, hogy olyan — elsõsorban önkéntes — csoportosulásokról van szó, amelyek megfelelnek az adott társadalom normáinak. Ezen értelmezésbõl kitûnõen az orvosok meghatározott csoportjai is a passzív alanyok körébe tartozhatnak, amikor valamely cselekményük, nézetük miatt támadják õket, illetve ha meghatározott intézményben dolgozó orvosok ellen „uszít gyûlöletre" az elkövetõ. Több európai példa igazolja, hogy reális igény lehet orvosi csoportok büntetõjogi védelemben részesítésére, jellemzõen az abortuszt vagy eutanáziát végzõ orvosi körök védelme merül fel az egyes esetekben.

A tényleges probléma — a jogvédelem érvényesülésének hiánya — nem az alanyi kör meghatározásában, hanem az elkövetési magatartás szûk értelmezésében keresendõ.

Összefoglaló jelleggel tehát azt fejtettük ki, hogy ugyan nem látunk reális esélyt arra, hogy az „orvosok csoportjai" megfogalmazás bekerülhetne a Btk. 269. § szövegébe, de — a jogalkotó, illetõleg a kodifikátor mérlegelésétõl függõen — azt sem tarthatjuk kizártnak, hogy a „foglakozási csoport" kitételt nevesítse a jogalkotó.

Budapest, 2002. március 29.

Dr. Kaltenbach Jenõ

---

[62] Dr. Kende Péter: *Mik vagytok Ti, Istenek? (orvosi mûhibák)* címû könyvérõl van szó, amelyet a Hibiszkusz Könyvkiadó Kft. jelentetett meg.

[63] Emlékeztetõül szeretnénk megjegyezni, hogy a közösség elleni izgatás bûntettét az követi el, aki: „nagy nyilvánosság elõtt… *a)* a magyar nemzet… *b)* valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai ellen gyûlöletre uszít".

VI.
Az ombudsman és munkatársai programjainak bemutatása

Hónap, nap	Esemény
Január	
17.	Kaltenbach Jenõ Ozorán részt vett a települést bemutató könyv megjelenése alkalmából tartott ünnepségen.
Február	
2.	A Széchenyi Szakkollégium hagyományos téli táborában a kisebbségi biztos elõadást tartott aktuális kisebbségi kérdésekrõl és válaszolt a diákok kérdéseire.
9.	A kisebbségi ombudsman Starsbourgban az ECRI vezetõségének ülésén vett részt.
14.	A Magyarországi Németek Házában 6 éves ombudsmani tevékenységérõl tartott elõadást a kisebbségi biztos.
16.	A Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Romológia Tanszéke konferenciát szervezett „Romológia a felsõoktatásban és a kutatásban” címmel, melyen részt vett Kaltenbach Jenõ is.
20.	Kaltenbach Jenõ elõadást tartott a Stabilitási Paktum és a Nemzetközi Jogi Együttmûködésért Német Alapítvány szervezésében Budapesten megrendezett „A közép-kelet-európai országok a modern európai alkotmányjogért” címû nemzetközi konferencián.
24.	A rendezvény egyik fõvédnökeként Kaltenbach Jenõ részt vett a tiszafüredi Kossuth Lajos Gimnázium és Szakközépiskola alapításának 50. évfordulója alkalmából tartott ünnepségen.
28.	Az országos rendõr-fõkapitányi értekezletre meghívást kaptak a kisebbségi ombudsman és munkatársai is. Az összejövetelen többek között megtárgyalták „Az emberi jogok és a kisebbségi jogok betartásának helyzete, valamint a cigány kisebbségi önkormányzatokkal való kapcsolattartás” címû jelentést.
Március	
6.	A Bolgár Országos Önkormányzat meghívására a bolgár elektorok országos konferenciáján Kaltenbach Jenõ mondott nyitóbeszédet.
8–9.	A kisebbségi ombudsman Bonnban a Kulturstiftung der Deutschen Vertriebenen, valamint a Studiengruppe für Politik und Völkerrecht felkérésére elõadást tartott a kisebbségi önkormányzati rendszerrõl.
10.	A kisebbségi biztos részt vett a „Tények, adatok a cigányok háborús üldöztetésének (1939—1945) tanintézeti feldolgozásához” címû kötet bemutatóján a Belvárosi Pedagógiai Szolgáltató Központban.
12—16.	Az ECRI plenáris ülése Strasbourgban.
19.	A Budapest XII. kerületi önkormányzat kisebbségi bizottságának felkérésére a kisebbségi ombudsman részt vett a bizottság ülésén, ahol aktuális kisebbségpolitikai kérdésekrõl volt szó
21.	A „Lungo Drom” Országos Cigány Érdekvédelmi és Polgári Szövetség tiszacsegei tagszervezete felkérésére a Hajdú-Bihar megyében mûködõ cigány kisebbségi önkormányzatok képviselõi, a közéletben szerepet vállaló cigány szervezetek részére szervezett szakmai napon a kisebbségi biztos hivatalának képviseletében Belánszki Gyula fõosztályvezetõ elõadást tartott a kisebbségeket érintõ aktuális kérdésekrõl és a hivatal munkájáról.
25.	A Kölcsey Ferenc Protestáns Szakkollégium konferenciát szervezett a „Romák a XXI. század Magyarországán” címmel, melyen elõadást tartott Kaltenbach Jenõ is.
26.	A kisebbségi nyelv oktatásának szerepe a kultúra és hagyomány átörökítésében témakörében rendezett konferenciát a Veszprém Megyei Pedagógiai Intézet, melyen Kaltenbach Jenõ elõadást tartott.
26.	A Svéd Nagykövetség által szervezett gyermekjogi szemináriumon elõadást tartott a kisebbségi ombudsman is.
27.	Az ELTE Alkotmányjogi Tanszékén a Tudományos Diák Kör felkérésére elõadást tartott a kisebbségi biztos.

Hónap, nap	Esemény
Április	
2.	Az Ombudsmanok 6 éves tevékenysége és a diszkrimináció elleni küzdelem volt a témája a Friedrich Ebert Alapítvány által rendezett vitafórumnak.
3.	A Nyílt Társadalom Intézet EU-csatlakozást Megfigyelõ Programja a Diszkrimináció és kisebbségi jogok témakörben szakértõi hozzászólásra kérte fel a kisebbségi ombudsmant a Közép-Európai Egyetemen rendezett megbeszélésen.
4.	A Hannah Arendt Egyesület nemzetközi Ifjúsági találkozót szervezett „Dialogue for the Future” címmel, melyen Kaltenbach Jenõ az ombudsmani hivatal tevékenységérõl és a kisebbségi jogvédelem lehetséges eszközeirõl tartott elõadást.
4.	„Diszkrimináció.hu” címmel meghirdetett programsorozat keretében az ELTE Tanári Klubjában a hallgatók részére tartott elõadást a kisebbségi ombudsman, melyen ismertette az általunk kidolgozott antidiszkriminációs törvénytervezetet.
6.	Kaltenbach Jenõ elõadást tartott az Európai Pszichológus Hallgatók XV. Konferenciáján „A cigányokkal szembeni diszkriminatív magatartásformák” címmel.
9.	Az ELTE Társadalom és Neveléspszichológiai Tanszékének nemzetközi kutatócsoportja egy, a migráció és migránsok problémáival kapcsolatos értekezletükre hívták meg a kisebbségi ombudsmant.
19.	A Fõvárosi Közgyûlés megtárgyalta a kisebbségi ombudsmannak a Fõvárosi Közgyûlés számára készített tájékoztatóját a kisebbségi jogok helyzetérõl és az antidiszkriminációs jogalkotás szükségességérõl.
20.	A „Roma fiatalok egzisztenciális segítése, szocializációja kényszertartózkodási közösségekben és állami intézményekben” címmel rendezett nemzetközi konferenciát a Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja, ahol Kaltenbach Jenõ is elõadást tartott a diszkriminációmentesség és az egzisztenciális biztonság jogszabályi szükségleteirõl.
25.	A Roma kérdés volt a témája a Pécsi Tudományegyetemen rendezett diákfórumnak, amelynek egyik meghívott elõadója a kisebbségi ombudsman volt.
27.	A Magyar Rádió Márványtermében „Nemzetiségek a média tükrében” címmel rendeztek vitafórumot, amelynek egyik vendége Kaltenbach Jenõ volt.
Május	
7.	Rasim Ljajic jugoszláv kisebbségügyi miniszter hivatalos budapesti látogatásán megbeszéléseket folytatott a kisebbségi biztossal is.
8.	A Collegium Budapest, a Lundi Egyetem Raul Wallenberg Intézete, valamint az Emberi Jogi Infromációs és Dokumentációs Központ szervezésében nemzetközi konferenciát tartottak „A nemzeti és etnikai kisebbségek részvétele a közéletben” címmel, melyen Kaltenbach Jenõ a magyarországi kisebbségek politikai részvételének nehézségeirõl, az ombudsman szerepérõl tartott elõadást.
9.	A Külügyminisztérium felkérésére a kisebbségi ombudsman aktuális kisebbségpolitikai kérdésekrõl tartott elõadást vezetõ diplomaták számára a margitszigeti Grand Hotelben.
11.	Budapest Fõváros Önkormányzata konferenciát rendezett a foglalkoztatás területén megnyilvánuló, elsõsorban az életkor szerinti diszkrimináció megelõzése érdekében, melyen Belánszki Gyula fõosztályvezetõ ismertette a kisebbségi ombudsman irodájának álláspontját a témával kapcsolatban.
11.	A Stability Pact kisebbségi munkacsoportjának ülésén Strasbourgban vett részt Kaltenbach Jenõ is.
15.	Az ENSZ Emberjogi Fõbiztosa Kisebbségi munkacsoportjának ülésén Genfben Kaltenbach Jenõ beszámolt ombudsmani tevékenységérõl. A kisebbségi biztos intézményét, mint az Európában mûködõ kisebbségi jogvédõ intézmények egyik kiemelkedõ példáját tartja számon az Egyesült Nemzetek Szervezete Emberjogi Fõbiztosa.
16.	Kaltenbach Jenõ Brüsszelben az Internationale Trade Union House szervezésében megtartott nemzetközi konferencián vett részt, amelynek az EU két diszkrimináció-ellenes direktívájának a tag- és csatlakozó országok joganyagára kifejtett hatása volt a témája.

Hónap, nap	Esemény
18.	A Szegedi Magyar–Izraeli Baráti Társaság rendezte meg a Társaságok Országos Konferenciáját, melyen a kisebbségi biztos is részt vett.
21.	Christoph Zöpel német szövetségi külügyi államtitkár budapesti látogatása alkalmával megbeszéléseket folytatott Kaltenbach Jenõ kisebbségi biztossal is.
28—29.	A közép-kelet-európai országok ombudsmanjainak éves találkozóján Varsóban a kisebbségi biztos elõadást tartott „Cigány konfliktusok és integrációs esélyek az ombudsman szemszögébõl” címmel.
Június	
7.	„Diszkrimináció a foglalkoztatásban” címmel az Országgyûlés Foglalkoztatási és Munkaügyi Bizottsága nyílt napot szervezett, melyen elõadást tartott a kisebbségi ombudsman is.
8.	A bécsi Monitoring Center on Racism and Xenophobia vezetõ testületének ülése.
18–22.	Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottságának plenáris ülése Strasbourgban.
19.	A Magyar Köztársaság Országgyûlése Kaltenbach Jenõt a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosává újraválasztotta.
27.	A Monitoring Centre on Racism and Xenophobia Igazgatósági Tanácsának soron következõ ülése Bécsben.
28.	A kisebbségi biztos a Kölni Egyetem Kelet-Európai Intézetének meghívására egyetemi rendezvényeken vett részt és elõadást tartott kisebbségi kérdésekrõl.
Július	
17.	Prof. dr. Herta Däubler-Gmelin német igazságügy-miniszter asszonyt és delegációját hivatalában fogadta Kaltenbach Jenõ, és megbeszéléseket folytattak többek között az EU 43/2000. számú antidiszkriminációs irányelvének a német, illetve magyar joganyagba történõ beillesztéséről.
30.	A kisebbségi biztos találkozott a hivatalos látogatáson Magyarországon tartózkodó Német Szövetségi Belügyminisztérium Határon Túli Németek Hivatalának miniszteri biztosával, Klaus Pöhle úrral.
Augusztus	
20.	Heizerné Hegedûs Éva fõosztályvezetõ magas szintû és lelkiismeretes munkájáért a Magyar Köztársaság Ezüst Érdemkereszt kitüntetésben részesült.
20—22.	Az ECRI antidiszkriminációs jogi szabályozással foglalkozó munkacsoportjának ülése Párizsban.
27.	Wilfried Gruber, a Német Szövetségi Köztársaság budapesti nagykövete Szombathelyen megbeszéléseket folytatott a német kisebbségi önkormányzat, valamint nemzetiségi oktatásban részt vevõ intézmények képviselõivel. A találkozók egy részén jelen volt a kisebbségi biztos is.
Szeptember	
6.	A svéd parlament alkotmányügyi bizottságának delegációját Lenkovics Barnabás, Kaltenbach Jenõ és Takács Albert fogadta az Országgyûlési Biztosok Hivatalában. Az eszmecserét mindkét fél rendkívül hasznosnak minõsítette.
12.	Az Autonómia Alapítvány közép-kelet-európai országokból érkezett közéleti roma fiatalok számára szervezett tanulmányutat, melynek egyik programjaként szerepelt a kisebbségi ombudsman intézményének bemutatása. A delegációt fogadta Kaltenbach Jenõ.
15.	A Magyar Katolikus Püspöki Kar Justitia et Pax Bizottsága és a Baranya Megyei Önkormányzat az MTA Pécsi Területi Bizottságával karöltve „A cigányság integrációja és az EU-csatlakozás” címmel Pécsett konferenciát rendezett, melyen elõadást tartott Kaltenbach Jenõ.
18.	A Szent László Akadémia közép-európai vendégprogramja keretében horvát, román és szerb újságírók és közéleti képviselõk látogattak el hivatalunkba és ismerkedtek meg mûködésünkkel. A vendégeket Kaltenbach Jenõ fogadta.

Hónap, nap	Esemény
24.	A Századvég Politikai Fõiskola 2001/02-es Tanévét Kaltenbach Jenõ nyitotta meg.
29.	Budapest XVIII. kerületének képviselõ-testülete felkérte a kisebbségi biztost, hogy a kerület által immár hagyományosan megrendezendõ Nemzetiségi Fesztivált nyissa meg.
Október	
1—12.	A londoni Public Administration International ez évben megrendezett „ombudsman training”-jén Regényi Eszter vett részt, a brit Know How Fund támogatásával.
4.	Etnikai kisebbségek, antidiszkriminációs politika Európában; Magyarország mint modell? címmel rendezett nemzetközi konferenciát a nagykanizsai Cigány Kisebbségi Önkormányzat, a Városi Önkormányzat, valamint az International Sonnenberg Assosiation magyarországi köre, amelyen elõadást tartott a kisebbségi ombudsman.
5.	A Magyarországi Szlovákok Szövetsége éves tanácskozására Hronecbe meghívta a kisebbségi biztost is, aki elõadásában ombudsmani tevékenységének 6 évét foglalta össze.
6.	Az eichstätti Katolikus Egyetem történelem- és társadalomtudomány szakos hallgatóinak egy csoportjával találkozott a kisebbségi biztos.
8—10.	Az ENSZ Emberi Jogi Fõbiztosa a Horvát Köztársaság kormányával karöltve nemzetközi konferenciát rendezett az „Emberi Jogok és a Demokratizálódás” címmel, amelyen Kaltenbach Jenõ elõadást tartott a nemzeti emberi jogi intézmények szerepérõl a multikulturalizmus elfogadottságának elõsegítésében.
9.	Az Országos Rendõr-fõkapitányság Hivatala Erdõteleken tartotta a Rendõrség adatvédelmi felelõseinek továbbképzését, melyen Fórika László tartott elõadást „A kisebbségi jogok védelme az adatvédelmi elõírások tükrében” címmel.
10.	Az MTA Regionális Kutatások Központja által Zengõvárkonyban szervezett Kisebbségi Szabadegyetemen elõadást tartott a kisebbségi biztos is.
12.	A karinthiai székhelyû CIFEM Intézet meghívására Kaltenbach Jenõ Villachban elõadást tartott a magyarországi kisebbségpolitikáról.
16—17.	Az ECRI soron következõ ülése Strasbourgban.
25.	A Magyar Köztársaság Stuttgarti Fõkonzulátusának meghívására és felkérésére a nemzeti ünnepünk alkalmából a konzulátuson adott fogadás ünnepi beszédét Kaltenbach Jenõ tartotta.
26.	A Bundestag PDS frakciójának petíciós munkacsoportja, Heidemarie Lüth-nek, a peticiós bizottság elnökének vezetésével megbeszélést folytatott az Ombudsmani Hivatalban Kaltenbach Jenõvel.
November	
5—6.	Kaltenbach Jenõ a Külügyminisztérium és a brüsszeli Magyar Misszió szervezésében Brüszszelben találkozott Anna Diamantopoulou szociális és foglalkoztatási ügyekért felelõs fõbiztossal, valamint a csatlakozási tárgyalásokat vezetõ Pierre Mirel-lel, az EU Bõvítési Fõigazgatóságának igazgatójával.
11.	Az Európai Kezdeményezés a Demokráciáért és Emberi Jogokért Program keretében, a holland Önkormányzatok Szövetsége szervezésében egy 40 fõs, cseh polgármesterekbõl, jegyzõkbõl, zömében roma problematikákkal foglalkozó tisztségviselõkbõl álló delegációt fogadott a kisebbségi ombudsman.
13.	Barcs Város Önkormányzata, valamint Barcs Horvát Kisebbségi Önkormányzata meghívására Magicz András és Vuk Katalin elõadást tartottak a Magyarországon élõ kisebbségek alkotmányos jogairól, valamint a kisebbségi törvény módosításának aktuális kérdéseirõl.
17.	A Német Kisebbségi Önkormányzatok Vas—Zala megyei Társulása Szombathelyen tudományos konferenciát rendezett „A magyarországi — Vas megyei — németség XX. századi kálváriája” címmel, ahol Kaltenbach Jenõ a magyarországi németek elûzetésének jogi hátterérõl tartott elõadást.
22.	A Magyar Köztársaság Berlini Nagykövetsége, valamint a Friedrich Ebert Alapítvány felkérésére Kaltenbach Jenõ elõadást tartott és vitaesten válaszolt az érdeklõk kérdéseire a nagykövetségen megtartott „Roma Szimpózium”-on.

Hónap, nap	Esemény
26.	Az Európa Parlament Kulturális, Ifjúsági, Oktatási, Média és Sport Bizottsága nyilvános meghallgatást tartott „Kultúra a csatlakozni kívánó országokban” címmel, melyen magyar részrõl a kisebbségi biztos vett részt és tartott elõadást a szervezõk által megadott témában: A kulturális és nyelvi sokszínûség tisztelete — milyen jogok illetik meg a kisebbségeket?
28.	A Külügyminisztérium Emberi és Kisebbségi Jogi Fõosztálya szervezésében került sor a kínai—magyar emberi jogi párbeszéd újabb találkozójára, melyen a kisebbségi ombudsman hivatalát Heizerné Hegedûs Éva mutatta be.
29.	A kisebbségi önkormányzatok közoktatási együttdöntési jogairól Regényi Eszter elõadást tartott Budapesten a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata felkérésére.
December	
1.	A kisebbségi törvény módosításának idõszerû kérdéseirõl Varjú Gabriella tartott elõadást Komlón.
3.	Az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottságának (ECRI) támogatásával Londonban kerekasztal-megbeszélést rendeztek a 34/2000 EU Irányelv és az európai antidiszkriminációs jogszabályalkotás témájában, melyen az ECRI-t Kaltenbach Jenõ képviselte.
4.	A kisebbségi önkormányzatok közoktatási együttdöntési jogairól Regényi Eszter elõadást tartott Pécsett a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata felkérésére.
6—7.	A kisebbségi biztos nemzetközi konferenciát szervezett „Az egyenlõ bánásmód elvének és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának jogi szabályozása” címmel. A Hivatal részérõl Kaltenbach Jenõ nyitóelõadása után Belánszki Gyula és Magicz András tartott elõadást.
10—14.	Az ECRI soron következõ ülése Strasbourgban.
11.	A kisebbségi önkormányzatok közoktatási együttdöntési jogairól Puskás H. Dóra elõadást tartott Gyõrben a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata felkérésére.
13.	A kisebbségpolitikai rendszerváltozás Magyarországon címmel rendezett konferenciát a XX. és XXI. Század Intézet, melyen elhangzott Kaltenbach Jenõ elõadása is.

VII.
Függelék

1. melléklet
Az adatvédelmi biztossal közösen kialakított állásfoglalásunkat tartalmazó tájékoztató

Ügyszám: 1356/2002.
Ügyszám: 58/K/2002.

Tájékoztató
a települési és a kisebbségi önkormányzatok együttmûködésének adatvédelmi kérdéseirõl

Mind az adatvédelmi biztos, mind a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyûlési biztosának gyakorlatában elõfordul, hogy egy-egy beadvány vagy panasz egyaránt érinti az Alkotmányban biztosított információs jogok, valamint az ugyancsak az Alkotmányban rögzített nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülését.

Különösen ez a helyzet a helyi (települési), illetõleg a nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatai közötti együttmûködés területén, amely szélsõséges esetben azt is eredményezheti, hogy az említett alkotmányos jogok látszólag vagy akár ténylegesen is összeütközésbe kerülnek.

Az országgyûlési biztosok gyakorlatában elõfordult már olyan eset, hogy a kisebbségi jogok érvényesülését az adatvédelmi biztos állásfoglalására hivatkozással akadályozták meg, azaz a személyes adatok védelméhez fûzõdõ jogok megsértésének veszélye miatt tagadtak meg kisebbségi önkormányzatoktól olyan információkat, amelyek ismerete hiányában e testület nem tehetett eleget törvényben elõírt kötelezettségének.

E tájékoztató célja a települési és a kisebbségi önkormányzatok helyes joggyakorlatának a kialakítása, illetõleg az, hogy a két szakombudsman együttes állásfoglalásban útmutatást nyújtson az egyes jogesetek, konfliktusok megoldásához.

I. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás nyilvántartásának általános szabályai

A nemzeti és etnikai kisebbséghez való tartozás ténye, a személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 2. pontjában foglalt fogalommeghatározás alapján ún. „különleges személyes adatnak” minõsül, amelynek kezelésére az alábbiakban felsorolt feltételek valamelyikének a megléte esetén van csak törvényes lehetõség. Ezek a feltételek a következõk:

– az adatkezeléshez az érintett (az adatalany) írásban — az adatkezelés céljának idõtartamának és következményeinek ismeretében — kifejezett hozzájárulását adta;

– az adatkezelés nemzetközi egyezményen alapul vagy az adatkezelést az Alkotmányban biztosított alapvetõ jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bûnmegelõzés vagy a bûnüldözés érdekében — vagy egyéb esetekben — törvény elrendelte.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) 7. § (1) bekezdése — az egyéni kisebbségi jogok körében — leszögezi, hogy *„valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez (a továbbiakban együtt: kisebbséghez) való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A kisebbségi csoporthoz való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhetõ”*.

A Nektv. tehát a kisebbségi identitás kinyilvánítását abszolút jogként fogalmazza meg, azonban több jogszabályi rendelkezés a kisebbséghez való tartozásról szóló nyilatkozatot a joggyakorlás, illetõleg jogérvényesítés feltételeül szabta.

Így például a helyi önkormányzati képviselõk és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény 50/A. § (2) bekezdése értelmében helyi kisebbségi önkormányzati választást csak akkor lehet, illetve kell kitûzni, ha azt legalább öt fõ, magát azonos kisebbséghez tartozónak valló és a településen állandó lakóhellyel rendelkezõ választópolgár kéri.

A Nektv. 43. § (4) bekezdése hasonló rendelkezést tartalmaz amikor „egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülõjének vagy törvényes képviselõjének" kérésétõl teszi függõvé kisebbségi osztály vagy tanulócsoport kötelezõ jelleggel történõ beindítását.

A példaként említett esetekben tehát a választások lebonyolításában közremûködõ szervek és a kisebbségi oktatási-nevelési feladatot ellátó közoktatási intézmények egyaránt a különleges személyes adatok kezelésére feljogosított adatkezelõknek minõsülnek, azonban mind a kisebbségi önkormányzati választások kitûzését kezdeményezõ választópolgárok, mind a kisebbségi oktatás bevezetését kezdeményezõ szülõk (törvényes képviselõk) *írásbeli jognyilatkozata alapján vélelmezni kell azt is, hogy az Avtv. 3. § (2) bekezdése értelmében hozzájárulásukat adták a saját, illetve gyermekeik személyes adatainak kezeléséhez is.*

A közoktatási intézményekben (iskolákban, óvodákban) a nyolc vagy több szülõ kérésére megszervezett kisebbségi osztályba vagy tanulócsoportba — a szülõk döntésétõl függõen — természetesen nyolcnál több gyermek is felvehetõ. *A már kisebbségi oktatási program szerint mûködõ osztályba, tanulócsoportba történõ jelentkezés során nem szükséges a kisebbségi identitás kifejezett kinyilvánítása, azonban a szülõtõl (gondviselõtõl) elvárható, hogy a gyermek oktatására (nevelésére) vonatkozó igényt írásban jelezze, illetõleg írásban járuljon hozzá a gyermek kisebbségi oktatásával kapcsolatos személyes adatok kezeléséhez.*

A kisebbségi oktatásban való részvételnek ugyanis anyagi és jogi következményei egyaránt lehetnek. Anyagi következményként azt kell kiemelnünk, hogy a Nektv. 44. §-a értelmében a kisebbségi anyanyelvi vagy anyanyelvû oktatásban, illetõleg általában a kisebbségi oktatásban részt vevõ tanulók után az Országgyûlés a költségvetési törvényekben ún. kiegészítõ állami normatíva folyósítását állapítja meg, míg a jogi konzekvenciák közül a Nektv. 48. §-ában foglalt szabályt említhetjük meg, amely szerint kisebbségi oktatási intézményt nem kisebbséghez tartozók csak abban az esetben vehetnek igénybe, *„ha az intézmény betöltetlen férõhellyel, az adott kisebbség kielégítése után is rendelkezik"*. Hasonló preferenciákat fogalmaz meg a Nektv. más vonatkozásban is. Az 54. § értelmében például azon a településen, ahol kisebbséghez tartozó lakosság (is) él, a helyi köztisztviselõi és közalkalmazotti állások betöltése során — az általános szakmai követelmények megtartása mellett — biztosítani kell az adott kisebbség anyanyelvét is ismerõ személy alkalmazását.

Még nyilvánvalóbb, és az ún. pozitív diszkrimináció — vagy más kifejezéssel élve az esélyegyenlõtlenség kiküszöbölését szolgáló kedvezmény — gyakorlati alkalmazása figyelhetõ meg a hazai nemzeti és etnikai kisebbségek támogatására létrehozott közalapítványok esetében. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítványhoz benyújtandó pályázat elfogadásának feltétele a kisebbséghez tartozás konkrét kinyilvánítása, amely lényegében nem jelent mást, mint az identitás kérdésében való írásbeli nyilatkozat megtételét.

A kisebbséghez való tartozás nyilvántartásának (regisztrációjának) tehát a különbözõ jogszabályok végrehajtása szempontjából is lehet, illetõleg van létjogosultsága, amelybõl viszont az következik, hogy alkalmazni kell az Avtv. szigorúbb — a különleges személyes adatok kezelésére vonatkozó — szabályait.

A teljesség kedvéért meg kell említenünk az Európa Tanács 1999. évi XXXIV. törvénnyel kihirdetett, Nemzeti Kisebbségek Védelmérõl szóló Keretegyezménynek 3. Cikkében foglalt rendelkezését is. A nemzetközi egyezmény ugyanis kimondja, hogy *„minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem"*. Természetesen az egyént a választása vagy a választásával összefüggõ joggyakorlása miatt hátrány nem érheti.

A nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettség teljesítésének magától értetõdõ feltétele az, hogy az adatalany az Alkotmány 59. §-ából levezethetõ információs önrendelkezési jogával élve maga dönthessen arról, hogy kisebbségi identitását milyen célból óhajtja kinyilvánítani, illetve teljes körû döntési autonómiával bír a kisebbséghez tartozás vállalásának elutasítását (nem egy esetben eltitkolását) illetõen is.

Az állam és az önkormányzatok alapvetõ kötelezettsége tehát, hogy igazolni — szükség esetén bizonyítani — tudják azt, hogy a nemzeti és etnikai hovatartozással kapcsolatos adatkezelésük megfelel a törvényi elõírásoknak, illetõleg nem az érintettek akarata ellenére történik.

II. A települési és a kisebbségi önkormányzatok mûködése során keletkezett közérdekû adatok kezelésére vonatkozó szabályok

Az Avtv. 2. § 3. pontja szerint közérdekû adat: „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévõ, a személyes adat fogalma alá nem esõ adat”.

Mind a települési, mind a kisebbségi önkormányzat olyan speciális közjogi jogalany, amely törvényben meghatározott módon önállóan, illetõleg együttesen közfeladatot lát el, tehát mindkét szervre vonatkoznak az alábbi általános szabályok:

a mûködésük során keletkezett közérdekû adatokat rendszeresen közzé kell tenniük, illetõleg más módon biztosítaniuk azt, hogy az egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek azokhoz hozzáférhessenek;

a települési és a kisebbségi önkormányzatok tevékenységével kapcsolatos legfontosabb — különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, a birtokukban lévõ adatfajtákra, és a mûködésükrõl szóló jogszabályokra vonatkozó — adatokat bárki számára hozzáférhetõvé kell tenniük;

mindkét önkormányzat költségvetése nyilvános, és helyi jogszabályban — az önkormányzat költségvetési rendeletében — egységes szerkezetbe foglalt módon ki kell hirdetni. A gazdálkodásokkal kapcsolatos egyéb ügyekre vonatkozó információk fõszabályként ugyancsak közérdekû adatoknak minõsülnek (kivételt jelenthetnek ez alól az általános szabály alól az egyes, üzleti titoknak minõsülõ adatok).

III. A települési és a kisebbségi önkormányzatok együttmûködésének adatvédelmi kérdései

Az adatkezelés fogalmát az Avtv. 2. § 4. pontjában foglalt értelmezõ rendelkezés határozza meg. A törvényi definíció szerint adatkezelésnek minõsül *„az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok gyûjtése, felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt) és törlése. Adatkezelésnek számít az adatok megváltoztatása és további felhasználásuk megakadályozása is”*.

Ugyancsak az Avtv. értelmezõ rendelkezései határozzák meg az „adattovábbítás” fogalmát, amely nem jelent mást mint azt, *hogy „az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetõvé teszik”*. Az adattovábbítás tehát az adatkezelésnek mint folyamatnak egy speciális eleme, amelybõl következõen az adattovábbításra is érvényesülnie az adatkezelésre vonatkozó törvényi szabályoknak.

Személyes adatot továbbítani — tehát harmadik személy (jogi személy vagy jogi személynek nem minõsülõ szervezet) részére kiszolgáltatni — csak az adatkezelés céljának alárendelten, indokolt esetben és csak a cél eléréséhez szükséges mértékben szabad.

Az adatalany beleegyezésén alapuló adatkezelés esetén az adatkezeléshez való hozzájárulásnak ki kell terjednie az adat továbbítására is, azaz, az érintettnek jogában áll tudni, hogy személyes adatait kinek és milyen célra szolgáltatják ki. Az általános szabály szerint az adatalanynak jogában áll a róla gyûjtött adatokat megismerni, azok helyesbítését kérni, sõt az információs önrendelkezési jog alapján lehetõsége van személyes adatai kezelését — a törvényben meghatározott kivételektõl eltekintve — megtiltani. A beleegyezésen alapuló adatkezelés esetén az adatalany hozzájárulását vissza is vonhatja, módosíthatja és kérheti a róla gyûjtött személyes adatok törlését.

Az adatkezeléshez történõ hozzájárulásnak tehát fõszabályként ki kell terjednie az adattovábbítás kérdésére is, azaz nyilatkozata megtételekor az adatalanyt tájékoztatni kell arról, hogy személyes adatait milyen célból, konkrétan milyen szervnek (mely „harmadik személynek”) adják át. Kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az adatkezelési hozzájárulás hiányzik.

Más a helyzet azonban akkor, ha az adatkezelést — és annak céljához mérten az adattovábbítást — törvény vagy törvény felhatalmazása alapján más jogszabály írja elõ. Ezekben az esetekben az egyéni információs önrendelkezési jog a jogszabály elõírása folytán korlátozottan érvényesül: az adatgyûjtéshez és az adattovábbításhoz nem kell az érintett személy hozzájárulása, azonban õt — törvény eltérõ rendelkezése hiányában — az Avtv. 6. § (2) be-

kezdésében foglalt általános szabály szerint tájékoztatni kell személyes adatainak kezeléséről; az adatalany jogosult a róla felvett adatok megismerésére és szükség esetén kérheti azok helyesbítését is.

A települési önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok együttmûködése speciális adatkezelési problémákat vet fel, amelyek megoldásához az Avtv.-n kívül a Nektv., illetõleg a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) rendelkezései nyújtanak segítséget.

A Nektv. a nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatait, illetve ilyenek hiányában az ún. kisebbségi szószólót jogosítják fel az általuk képviselt helyi kisebbségi közösség érdekeinek a képviseletére.

A Nektv. 26. §-a értelmében például „[…] a helyi kisebbségi önkormányzat a kisebbség helyzetét érintõ bármely kérdésben megkereséssel fordulhat a hatáskörrel és illetékességgel rendelkezõ közigazgatási szerv vezetõjéhez, amelyben:

a) tájékoztatást kérhet;

b) javaslatot tehet;

c) intézkedést kezdeményezhet;

d) kifogással élhet az intézmények mûködésével kapcsolatos, a kisebbség jogait sértõ gyakorlat, egyedi döntés ellen, kezdeményezheti a döntés megváltoztatását, visszavonását".

A Nektv. 27. §-a pedig kimondja, hogy „a helyi kisebbségi önkormányzat saját hatáskörében — a települési önkormányzat rendeletében foglalt keretek között — határozza meg:

a) […] a települési önkormányzat vagyonán belül részére elkülönített vagyon használatát,

b) költségvetését, zárszámadását, a települési önkormányzat által rendelkezésére bocsátott források felhasználását […]"

A 27. § (5) bekezdése további jogot biztosít a kisebbségi közösségek képviseletére létrehozott testületeknek, amikor kimondja, hogy *„ha a helyi kisebbségi önkormányzat jogainak gyakorlásához a települési önkormányzat döntése szükséges, a helyi kisebbségi önkormányzat erre irányuló kezdeményezését a képviselõ-testület köteles a következõ ülésén napirendre tûzni […]"*

A kisebbségi önkormányzatok részére biztosított „legerõsebb" jogosítványt a Nektv. 29. §-a biztosítja.

A törvény szerint *„a helyi közoktatás, a helyi média, a helyi hagyományápolás és kultúra, valamint a kollektív nyelvhasználat kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minõségében érintõ települési önkormányzati rendeletet a képviselõ-testület csak az e lakosságot képviselõ helyi kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg"*.

A Nektv. kimondja továbbá, hogy *„a kisebbségi intézmények vezetõinek kinevezéséhez, illetõleg a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedõ települési önkormányzati döntéshez az érintett helyi kisebbségi önkormányzat egyetértése szükséges. Helyi kisebbségi önkormányzat hiányában a kisebbség helyi szószólója, illetõleg ennek hiányában az adott kisebbség helyi egyesületének véleménye szükséges"*.

Az Ötv. a települési önkormányzatok alapfeladataként határozza meg — egyebek mellett — a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesüléséről történõ gondoskodást, amelynek érdekében lehetõvé teszi azt is, hogy a helyi önkormányzat képviselõ-testülete bizonyos hatásköreit a kisebbségi önkormányzat testületére ruházza át.

Az Ötv. értelmében a helyi kisebbségi közösséget a kisebbségi önkormányzat elnöke, önkormányzat hiányában pedig a szószóló képviselheti a települési önkormányzat testületi ülésein, még akkor is, ha a képviselõ-testület zárt ülést tart.

Az ismertetett jogszabályok alapján tehát megállapítható, hogy a kisebbségi önkormányzatok a helyi önkormányzatok döntéshozatali munkájában jogosultak és kötelesek tevékeny részt vállalni, amelynek keretében egyetértési vagy véleményezési joguk gyakorlásával érdemben vehetnek részt a helyi közügyek intézésében.

A kifejtettekbõl viszont az következik, hogy a kisebbségi önkormányzatok képviselõit ugyanolyan „döntési helyzetbe" kell hozni, ugyanolyan információkkal kell ellátni, mint a települési önkormányzatok tagjait.

Az ún. „együttdöntési" hatáskör gyakorlása a leginkább azon intézmények esetében figyelhetõ meg, amelyeknek fenntartója a települési önkormányzat, de amelyek kifejezetten kisebbségi feladatokat is ellátnak. A kisebbségi intézmények közül a közoktatási intézmények azok, amelyekre nézve a települési önkormányzat csak a kisebbségi önkormányzat egyetértésével, illetõleg véleményének kikérését követõen hozhatja meg döntését.

A Nektv. megalkotásával a jogalkotó elsõdleges célja a hazai nemzetiségeket érintõ asszimilációs folyamatok fékezése, megállítása volt. E cél elérését szolgálják a kisebbségi önkormányzatok is, amelyek ugyan a közjog speciális alanyainak tekinthetõk, de elsõdleges feladatuk a kisebbségek közösségeit megilletõ kulturális (nyelvi, oktatási stb.) autonómia biztosítása, tartalommal való kitöltése.

A közoktatás ügye valamennyi nemzetiségi közösség szempontjából kulcsfontosságú kérdés: az óvodában, iskolában dõl el ugyanis az, hogy az onnan kikerülõ gyermekek milyen mértékben képesek megõrizni nemzetiségi hagyományaikat, értékeiket, s mindenekelõtt anyanyelvüket.

A közoktatás — és ezen belül a nemzetiségi oktatói-nevelõi munka — színvonalával, és az e tevékenység végzése érdekében rendelkezésre álló személyi és tárgyi feltételekkel kapcsolatos önkormányzati döntések meghozatalára éppen ezért csak a kisebbségi önkormányzat egyetértésével kerülhet sor, és természetesen a döntésekért vállalt felelõsség is közös.

Egy kisebbségi önkormányzat azonban csak úgy vehet részt a döntéshozatalban és vállalhat felelõsséget a kisebbségi oktatás ügyéért, ha rendelkezésére állnak mindazok az információk és adatok, amelyek a megalapozott állásfoglalás kialakításához szükségesek.

Mind a közoktatási, mind az egyéb kisebbségi jellegû intézmények esetében kulcsfontosságú kérdés az intézményvezetõ személyének a kiválasztása.

A Nektv. 29. § (1) és (2) bekezdése egzakt módon leszögezi, hogy *„a helyi közoktatás […], a helyi hagyományápolás és kultúra […] kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minõségében érintõ települési önkormányzati rendeletet a képviselõ-testület csak az e lakosságot képviselõ helyi kisebbségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg. A kisebbségi intézmények vezetõinek kinevezéséhez, illetõleg a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedõ települési önkormányzati döntéshez, az érintett helyi kisebbségi önkormányzat egyetértése szükséges”*.

A személyügyi döntések meghozatalához — a dolog természetébõl fakadóan — személyes adatoknak minõsülõ információkra van szükség, amely kisebbségi intézmények esetében ún. különleges személyes adatok kezelését is jelentheti.

A települési, illetõleg a kisebbségi önkormányzatok költségvetésének elfogadása — mivel az szükségképpen tartalmazza a kisebbségi intézmények fenntartására és ezen belül a kisebbségi oktatásra, kultúrára stb. fordítható eszközöket is — a kisebbségek képzésére kiterjedõ önkormányzati döntésnek minõsül.

A kisebbségi intézmények esetében az intézményfenntartót megilletõ ellenõrzési jogot a két önkormányzatnak ugyancsak együttesen kell gyakorolnia.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.) például az intézményfenntartó önkormányzat számára több irányítói jogosítványt állapított meg. Így különösen a Kotv. 102. § (2) bekezdés *f)* pontja alapján a fenntartónak értékelnie kell *„a nevelési-oktatási intézmény foglalkozási, illetve pedagógiai programjában meghatározott feladatok végrehajtását, a pedagógiai-szakmai munka eredményességét.”*

A Kotv. 102. § (10) bekezdése kimondja azt is, hogy *„ha a fenntartó helyi önkormányzat, a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai nevelésben, iskolai nevelésben és oktatásban közremûködõ nevelési-oktatási intézmény […] költségvetésének meghatározásához és módosításához, az intézményben folyó szakmai munka értékeléséhez […], a nevelési program, a pedagógiai program […] jóváhagyásához és végrehajtásának értékeléséhez beszerzi az érintett helyi kisebbségi önkormányzat […] egyetértését”*.

A kisebbségi önkormányzatnak tehát — az Avtv. és más jogszabályok együttes értelmezésébõl következõen — elvitathatatlan joga, hogy megismerjen minden, a kisebbségi intézmények helyzetére, mûködési színvonalára vonatkozó valamennyi kérdést, amely jog kiterjed az intézmények mûködtetésének objektív feltételein kívül a tevékenység szubjektív (személyi) feltételeire is.

Személyes adatokat kezelni azonban csak a jogszabályban meghatározott célból, a törvényben biztosított jog gyakorlása és kötelezettsége érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában — a személyes adat felvétele, feldolgozása, továbbítása stb. során — meg kell felelnie az adatkezelés céljának, ami azt jelenti, hogy csak a cél megvalósításához szükséges adatokat szabad gyûjteni, és az arra jogosult személyek (szervek) részére kiszolgáltatni. A célhozkötöttség elvét az adatkezelés idõtartamára is alkalmazni kell: a személyes adatok kezelését — ideértve azok egyszerû tárolását is — haladéktalanul meg kell szüntetni ha a tevékenység elérte célját, illetõleg a cél meg-

hiúsult (okafogyottá vált). Az adatkezelés megszüntetése fõszabályként a személyes adatok törlését (megsemmisítését) jelenti.

Mind a települési önkormányzatoknak, mind a kisebbségi önkormányzatoknak törvényben biztosított joguk van tehát a személyes, sõt a különleges adatok megismerésére is, de kizárólag olyan mértékben, amely a megalapozott önkormányzati döntés meghozatala érdekében szükséges.

Kisebbségi intézmények esetében ilyen személyes adat lehet különösen a kisebbségi feladatot ellátó személy neve, életkora, iskolai végzettsége, illetve szakképzettsége — és ha a tevékenység jellegébõl az következik —, a nemzeti és etnikai kisebbséghez való kötõdés ténye is (például nemzetiségi hagyományõrzõ, népmûvelõ stb. feladatok ellátása esetén).

A fenti személyes adatok megismerésén kívül általában nem indokolt további személyes adatok kezelése. E körbe sorolhatók például a természetes személyhez kötõdõ technikai azonosító jelek, illetõleg számok, a születési hely és az anya nevének a feltüntetése, valamint a családi állapotra vonatkozó információk.

Budapest, 2002. március 1.

(Dr. Kaltenbach Jenõ) *(Dr. Péterfalvi Attila)*

2. melléklet
A költségvetési törvény módosítására tett javaslatunk

„A Magyar Köztársaság költségvetéséröl szóló törvény melléklete az alábbiakkal egészül ki:

A nemzeti, etnikai kisebbségi oktatáshoz meghatározott kiegészítõ hozzájárulások igénylésének együttes feltételei a következõk:

a nevelési-oktatási intézmény alapító okirata tartalmazza a nemzeti-etnikai kisebbségi feladatok ellátását, és

a nemzeti, etnikai kisebbségek óvodai nevelését és oktatását legalább nyolc, ugyanahhoz a nemzeti, etnikai kisebbséghez tartozó gyermek szülõjének, gondviselõjének írásbeli nyilatkozatban foglalt igénye alapján szervezzék, és

a kisebbségi oktatásban kizárólag olyan gyermek részesül, akinek részvételét a szülõje, gondviselõje írásbeli nyilatkozatban kérte, és

amennyiben az óvoda, iskola olyan településen mûködik, ahol nem mûködik helyi kisebbségi önkormányzat, illetve nincsen kisebbségi szószóló, be kell szerezni az országos kisebbségi önkormányzat nyilatkozatát, mely szerint az oktatási intézmény nemzeti, etnikai kisebbségi feladatot lát el.”

3. melléklet
Az ún. „nyelvtörvénnyel” kapcsolatos jogi szakvélemény

Ügyszám: 5787/2001.

Kósáné dr. Kovács Magda asszonynak, az Országgyûlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottsága elnöke

Budapest Széchenyi Rkp. 19.
1054

Tisztelt Elnök Asszony!

Az Országgyûlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának 2001. október 10-i ülésén megfogalmazott kérésnek megfelelõen az alábbiakban tájékoztatom a Tisztelt Bizottságot* — a magyar nyelvnek a gazdasági reklámok és az üzletfeliratok, továbbá egyes közérdekû közlemények közzététele során való használatáról *szóló — T/4899 számú törvényjavaslattal kapcsolatos véleményemrõl.

1. A szabályozás célja

1. A Tervezet preambuluma, illetve az indokolása — mindössze hat paragrafusból álló — törvény céljaként a magyar nyelv védelmét jelöli meg. Az elõterjesztõ szerint *a magyar nyelvet* — amely a magyar kultúra és tudomány legfõbb hordozója — *elsõsorban a távközlés és a tömegtájékoztatás területén bekövetkezett technikai fejlõdésnek betudható „idegen nyelvi hatásoktól” kell megóvni.*

2. A preambulum hangsúlyozza továbbá, hogy az Alkotmány 61. §-ában biztosított információszabadság tényleges gyakorlásának elemi feltétele, hogy *„a Magyar Köztársaság állampolgárainak lehetõsége legyen a hozzájuk címzett, közérdeklõdésre számot tartó közlemények magyar nyelven való befogadására”.*

3. Végezetül, fontosnak tartom kiemelni azt, a törvénytervezet indokolásában rögzített célt, miszerint *„nem lenne kívánatos egy kirekesztõ célzatú, ún. nyelvtörvény” megalkotása.*

A fenti célkitûzések elérésére a törvényjavaslat — konkrét tartalma alapján — alkalmatlan.

2. A törvényjavaslat tényleges — fogyasztóvédelmi, illetve tájékoztatási — szabályanyaga

Már a norma címe, illetõleg az 1. § elõtti cím („A gazdasági reklámok és az üzletfeliratok nyelvi követelményei”) is egyértelmûen arra utal, hogy az elõterjesztõ elsõsorban fogyasztóvédelmi érdekek alapján tett kísérletet az üzleti élet egy szûk szeletét érintõ nyelvhasználat szabályozására. Areklámok, árujelzõk, illetõleg üzletfeliratok magyar nyelven történõ feltüntetése kétségtelenül a fogyasztók tájékoztatását szolgálná, azonban kérdés, hogy egy ilyen generális szabály általános jelleggel történõ érvényesítése hazánk minden térségében, illetve településén indokolt-e. Az elõterjesztõ nyilvánvalóan abból a feltevésbõl indult ki, hogy Magyarországon mindenütt egyformán értik a magyar nyelvet, tehát az idegen nyelvû — esetlegesen megtévesztõ vagy érthetetlen — feliratok mellett szükséges azok magyar feltüntetése.

A fogyasztók védelmérõl szóló 1997. évi CLV. törvény 9. §-a ez idõ szerint is elõírja mind a természetes és jogi személyek, mind a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok részére, hogy a Magyarországon forgalomba ho-

zott árun „jól olvashatóan, magyar nyelven, közérthetõen és egyértelmûen” szerepeljenek a fogyasztók tájékoztatásához és a hatósági ellenõrzéshez szükséges részletes adatok. Anélkül, hogy a fogyasztók védelmérõl szóló törvény részletes bemutatásába bocsátkoznánk megjegyzést érdemel, hogy a jogszabály nemcsak a Magyarországon gyártott, hanem az import áruk alapvetõ tulajdonságaira, használatára, minõségére nézve is elõírja a magyar nyelvû tájékoztatási kötelezettséget, tehát a Tervezet — az üzletfeliratok ügyének kivételével — a fogyasztók védelmére vonatkozó jogi szabályozáshoz képest semmi újat nem jelentene.

A gazdasági reklámtevékenységrõl szóló 1997. évi LVIII. törvény — sajnálatos módon — ugyanezt a követelményt csak egyetlen esetben — a dohányzás káros következményeirõl való figyelmeztetés esetében — írja elõ, pedig a tájékoztatás szempontjából ugyanolyan erõs fogyasztói érdekrõl van szó az áru értékesítésére való ösztönzés során, mint a tényleges értékesítésnél.

Ami az üzletfeliratok kérdését illeti, ezek magyar nyelven való feltüntetése ugyancsak létezõ, törvényben meghatározott kötelesség: a belkereskedelemrõl szóló 1978. évi I. törvény 14. § (3) és (4) bekezdése tartalmazza az erre vonatkozó szabályokat. A hivatkozott jogszabály szerint: *„Az üzlet elnevezésében — a nemzetiség által is lakott településeket kivéve — csak magyar, illetõleg meghonosodott idegen szavak szerepelhetnek. Ezeken kívül idegen szó az elnevezésben csak akkor használható, ha annak azonos értelmû magyar nyelvû megfelelõje nincs. Az elnevezésnek meg kell felelnie a magyar nyelv és helyesírás szabályainak.”* Továbbá: *„Ha az üzlet elnevezése többnyelvû, az idegen nyelvû elnevezésnek értelemszerûen kell egyeznie a magyar nyelvû elnevezéssel, de meg kell felelnie az adott idegen nyelv helyesírási szabályainak is.*

Törvényi szinten tehát léteznek megfelelõ, a magyar nyelv használatát is biztosító fogyasztóvédelmi szabályok Magyarországon, ehhez képest feleslegesnek tûnik azonos szabályozási tárgyban — annak egy szûk területét érintõen — új törvényt kodifikálni, és különösen érthetetlen az, hogy egy hatályos, és az elõterjesztõ szándékának megfelelõ jogszabályi rendelkezést éppen a Tervezet kíván hatályon kívül helyezni. Nem tûnik feleslegesnek azonban a reklámtörvény módosítása, hiszen kétségtelenül e jogszabály is fogyasztóvédelmi érdekeket érint, és a reklámozott termékek esetében is indokolt lenne a potenciális vásárlók mind teljesebb körû és korrektebb — magyar nyelvû, illetõleg a megcélzott vásárló nyelvén történõ — tájékoztatása.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 18. § (3) bekezdése kimondja, hogy: *„Az azonos vagy hasonló életviszonyokat általában ugyanabban a jogszabályban, illetve azonos vagy hasonló módon kell szabályozni. A szabályozás nem lehet párhuzamos vagy indokolatlanul többszintû.”*

A Jat. értelmében tehát a gazdasági reklámok és az üzletfeliratok magyar nyelven történõ közzétételérõl nem indokolt külön törvényt alkotni: a Tervezet által elérni kívánt cél megoldható a fogyasztók védelmérõl és a gazdasági reklámokról szóló jogszabályok értelemszerû módosításával, illetõleg — az üzletfeliratokra vonatkozó — kiegészítésével. (Ez utóbbi szabályozási tárgykör fogalmilag a fogyasztóvédelmi jogszabályba tartozik, csakúgy, mint a meglehetõsen „idejétmúlt” belkereskedelmi törvény szinte valamennyi rendelkezése. A belkereskedelmi törvényben elõírt kötelezettség egyébként „élõ” szabály, ezért is elgondolkodtató, hogy miért kellene új törvényt hozni a hatályos rendelkezés betartásának ellenõrzése helyett, és elgondolkodtató az is, hogy a jogalkotó miért adna egy hatályos elõírás végrehajtására egy éves moratóriumot.)

3. A „közérdekû közlemények” nyelvi követelményeirõl

A Tervezet 3. §-a a közterületen, a középületeken és a mindenki számára nyitva álló magánterületen, valamint közforgalmú közlekedési eszközökön elhelyezett közérdekû közlemények feliratairól szól.

Maga a „közérdekû közlemény” kifejezés egzakt jogszabályi definíció hiányában sem okozna problémát, azonban fogalomzavart és alkotmányossági aggályokat generál, hogy az elõterjesztõ ide érti a „közérdekû adatok” körét is. A jogszabály preambulumában kifejtettek szerint ugyanis a Tervezet az Alkotmány 61. §-ában biztosított „információszabadság tényleges gyakorlásának” a feltételét akarja biztosítani azzal, hogy a közérdekû közlemények magyar nyelven jelenjenek meg.

Az Alkotmány 61. §-a értelmében azonban a Magyar Köztársaságban mindenkinek — tehát nemcsak a magyar nyelvet ismerõnek — joga van arra, hogy „a közérdekû adatokat megismerje, illetõleg terjessze”.

A közérdekû adatok megismerésébõl a magyar nyelvet nem ismerõ természetes személyek kirekesztése nem jelentene mást, mint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében rögzített általános diszkrimináció-tilalmi rendelkezés megszegését, illetõleg, mint az Alkotmány 68. § (2) bekezdésében, illetõleg a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXVII. törvényben (Nektv.) foglalt speciális kisebbségi nyelvi jogok megsértését.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint ugyanis *a Magyar Köztársaság a területén tartózkodó minden személy számára* biztosítja az emberi, illetve az állampolgári jogokat bármely megkülönböztetés nélkül. *A személyes adatok védelmérõl és a közérdekû adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 3. pontja szerinti közérdekû adatot* pedig az Avtv. 19. §-a értelmében *bárki számára hozzáférhetõvé kell tenni*, kivéve ha a megismerhetõségnek törvényben meghatározott és speciális eljárás körében megállapított oka, illetõleg akadálya van.

A Tervezetben említett „közérdekû közlemény” az Avtv. szerinti „közérdekû adat” fogalmánál tágabb is lehet. A Tervezet 3. § (1) bekezdése például a közérdekû közlemény fogalma alá sorolja a közlekedésbiztonsággal, illetve a közforgalmú közlekedési eszközök igénybevételével összefüggõ tájékoztatást szolgáló közleményeket is. A közlekedéssel kapcsolatos információk nyelvét természetszerûleg az utazó közönség összetételére, az utasok érdekeire figyelemmel kell meghatározni. Nem kétséges ugyanis, hogy egy jelentõs nemzetközi forgalmat bonyolító repülõtéren vagy közúti határátkelõhelyen indokolt minél több nyelven közzétenni az utazási információkat. Tudomásunk szerint Magyarországon jelenleg nincs arra példa, hogy akár a vasúti, akár a közúti, illetve a légi közlekedésre vonatkozó tájékoztatást — az érkezési és indulási idõpontokat, helyeket vagy akár általában a menetrendi adatokat — ne tennék közzé magyar nyelven is. Túl azon, hogy ezeknek az adatoknak — de mindenekelõtt a Tervezetben említett közlekedésbiztonsági információknak — a közzététele a közforgalmú közlekedési eszközöket üzemeltetõ gazdasági társaságok elsõdleges érdeke, tehát ezen okból is megkérdõjelezhetõ az új törvényi szabályozás indokoltsága, nem tartanám kizártnak ilyen rendelkezéseknek a közlekedési ágazati jogszabályokban (például a közúti közlekedésrõl szóló 1988. évi I. törvényben) történõ szerepeltetését.

Más a helyzet azonban az Alkotmány 61. §-a, illetõleg az Avtv. értelmében vett közérdekû adatok esetében. Ezeket a közérdekû adatokat — amelyeket az állami vagy helyi önkormányzati feladatot vagy egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek kezelnek —, mint említettük, bárki számára hozzáférhetõvé kell tenni. Magyar-országon általános jogelv, hogy a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt hátrány senkit nem érhet, ezen túlmenõen a Nektv. — pozitív diszkriminációt alkalmazva — kitüntetett szerepet biztosít a hazánkban élõ nemzeti és etnikai kisebbségeknek. A kisebbségi jogok egyik legfõbb területét jelentik az ún. nyelvi jogok, azaz a Magyar Köztársaság biztosítja a kisebbségi nyelvek lehetõ legszélesebb körû használatát. Az anyanyelv használatához fûzõdõ jogba természetesen nemcsak a nyelvoktatáshoz, illetõleg az anyanyelven történõ beszédhez fûzõdõ jog értendõ bele, hanem az is, hogy a közérdekû adatokat, információkat bárki az anyanyelvén ismerhesse meg.

A Nektv. 53. §-a speciális szabályokat állapít meg azon települések esetében, ahol kisebbségi önkormányzat mûködik. Ezek lényege, hogy — a kisebbségi önkormányzat által kinyilvánított igény esetén — az önkormányzati rendeletek kihirdetése, a hirdetmények közzététele — a magyar mellett — a kisebbség anyanyelvén is történhet. Ezen kívül biztosítani lehet azt is, hogy a közigazgatási eljárás során használt nyomtatványok, a helység és utcaneveket megjelölõ, valamint a közhivatalok, közszolgáltatást végzõ szervek elnevezését feltüntetõ táblák feliratai vagy az ezek mûködésére vonatkozó közlemények — a magyar nyelvû szövegezés és írásmód mellett, azzal azonos tartalommal és formában — a kisebbség anyanyelvén is olvashatók legyenek.

4. Nemzetközi jogi kitekintés

A Tervezet „fogyatékosságai” között kell megemlíteni, hogy az, a lakosság esetleges kisebbségi (nemzetiségi) összetételétõl függetlenül, nyelvileg az ország valamennyi települését homogén egységnek tekinti, nem tesz különbséget például egy szórványban élõ nemzeti kisebbség által lakott község és a fõváros kerülete között sem.

A Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről szóló 1999. évi XL. törvény számos — a tervezett szabályozás szempontjából megkerülhetetlen — rendelkezést tartalmaz. A Karta ugyan nem fogalmaz meg olyan konkrét szabályokat, amely az üzleti feliratok és reklámok nyelvi követelményeire vonatkozna, azonban a „közérdekû közlemények" fogalma alá tartozó kérdésekben bõségesen fogalmaz meg különbözõ elõírásokat. A teljesség igénye nélkül néhány: a regionális vagy helyi testületek hivatalos dokumentumainak a regionális vagy kisebbségi nyelveken való közzététele; a regionális (vagy helyi) testületek közgyûlési vitáiban a regionális vagy kisebbségi nyelvek használata, illetõleg a helyneveknél a regionális vagy kisebbségi nyelveken hagyományos és helyes formák használata, illetõleg szükség esetén azoknak a hivatalos nyelv szerinti elnevezésekkel együttes használata.

A Karta általában véve hangsúlyozza *„a kulturális kölcsönhatás és a többnyelvûség értékét"*, ugyanakkor megvonja a nyelvi jogok érvényesülésének a határait is, amikor leszögezi, hogy *„a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelme és támogatása nem történhet a hivatalos nyelvek és azok megtanulása szükségességének a hátrányára."*

Magyarországon azonban jogszabály által meghatározott, az Alkotmányban vagy törvényben deklarált hivatalos nyelv nincs, annak ellenére, hogy a lakosság meghatározó többsége magyar anyanyelvû, tehát a „közérdekû közleményeket", de a fogyasztói érdekeket érintõ egyéb információkat is, elsõsorban magyarul kell közzétenni.

Nem vitatható ugyanakkor az sem, hogy vannak, lehetnek eltérõ helyzetû és érdekeltségû regionális vagy helyi közösségek is. Ezért is érdemel kiemelést — bármilyen nyelvhasználati szabályozás esetében — az 1999. évi XXXIV. törvénnyel kihirdetett „az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelmérõl szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezménye".

E hazánk által ratifikált és 1999. március 31-én kihirdetett nemzetközi jogi norma 10. Cikkének 2. pontja, valamint 11. Cikkének 2. pontja tartalmaz a Tervezet szempontjából figyelmen kívül hagyhatatlan elõírásokat. A Keretegyezmény ugyanis leszögezi, hogy *„A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentõs számban lakott területeken, amennyiben azok a személyek úgy kívánják, vagy az ilyen kívánság megfelel a valóságos szükségnek, a Felek erõfeszítéseket tesznek arra, hogy biztosítsák — lehetõség szerint — e személyek és a közigazgatási hatóságok közötti kisebbségi nyelv használatát elõsegítõ feltételeket"*.

A Keretegyezmény kimondja továbbá: *„A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy azon jogát, hogy saját kisebbségi nyelvén cégtáblákat, feliratokat és egyéb magántermészetû információkat tegyen közzé a nyilvánosság számára láthatóan"*.

Összegezve tehát a fentieket, azt kell megállapítanunk, hogy a Tervezet által támasztott nyelvi követelmények általánosíthatóan nem fogalmazhatóak meg: a jogalkotónak figyelembe kell vennie a területi (helyi) sajátosságokat is.

5. A szabályozás szintjének vizsgálata: törvény vagy önkormányzati rendelet?

Ez a kérdés a szabályozás általánosságában rejlõ problémán kívül, a szabályozás szintjének a kérdését is felveti, konkrétan azt, hogy kell-e, szabad-e törvényben meghatározni a köztéri feliratok, közérdekû közlemények nyelvét. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi VI. törvény (Ötv.) — amely a Nektv.-hez hasonlóan ugyancsak „kétharmados" — a helyi önkormányzatoknak széleskörû jogosítványokat állapít meg a közterületek rendjének szabályozására. Az Ötv. 8. §-a egyebek között kimondja, hogy *„A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme […] a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés […], gondoskodás a helyi tûzvédelemrõl, közbiztonság helyi feladatairól […]"*

Kétségtelen, hogy az üzletek feliratainak, a reklámhirdetéseknek elhelyezése, azok külleme szoros kapcsolatban van a településrendezéssel, az épített környezettel, hiszen a „városkép" kialakítása a közterületfenntartási feladatok részét képezi. A helyi tömegközlekedéssel, tûzvédelemmel, közbiztonsággal — ideértve a közlekedés biztonságát is — kapcsolatban az önkormányzatok számos tájékoztatási feladatot látnak el, mely kötelezettségüknek csak akkor tudnak hatékonyan eleget tenni, ha figyelembe veszik az egyes települések (településrészek) lakossági összetételét, nem utolsósorban azt, hogy az ott élõ emberek milyen nyelvet használnak. Összefoglalva: a szabályozást — össz-

hangban az Ötv. rendelkezéseivel — két szinten lenne célszerû elvégezni. A fogyasztóvédelmi, városképi szempontokat is figyelembe véve, az egyes ágazati törvényeknek keretjelleggel kellene meghatározniuk a közterületeken elhelyezett reklámok, cégtáblák és egyéb közérdekû információk közzétételének nyelvi szabályait, amelyhez képest a részletes szabályok megállapítását a helyi önkormányzatokra kellene bízni. Az önkormányzati autonómiát kifejezésre juttató képviselõ-testületek a nyelvhasználattal összefüggõ döntéseiket a helyi viszonyok, igények ismeretében — a kisebbségi önkormányzatok egyetértésével, illetõleg a kisebbségi jellegû intézmények véleményének figyelembevételével — hozhatnák meg.

6. „Kirekesztõ nyelvtörvény" lenne-e a jogszabály?

Mint a bevezetõben utaltunk rá, az elõterjesztõ kifejezett célként fogalmazta meg annak a feltételezésnek az elkerülését, hogy a Tervezet „kirekesztõ nyelvtörvény" lenne. A jogszabály ezért tartotta szükségesnek leszögezni, hogy *„Az e törvényben meghatározott követelmények nem érintik a nemzeti és etnikai kisebbségek külön törvényben biztosított, a helység- és utcaneveknek, a közhivatalok és a közszolgáltatást végzõ szervek elnevezését feltüntetõ táblák feliratainak, illetve az e szervek mûködésére vonatkozó közleményeknek kisebbségi nyelven való feltüntetésére vonatkozó jogait."*

Egy egyszerû többséggel elfogadható („feles") törvényben „garantálni" egy minõsített többséggel elfogadott („kétharmados") törvényben biztosított jogokat értelmetlen, és kodifikációs szempontból is kifogásolható megoldás, hiszen egyetlen törvény sem tartalmazhat — az Alkotmány kifejezett felhatalmazó rendelkezése hiányában — olyan szabályt, hogy az „nem érinti" az alaptörvényben biztosított alapvetõ jogokat.

Túl azon tehát, hogy az idézett rendelkezés jogilag nem értelmezhetõ, illetve felesleges, azt kell mondanunk, hogy Magyarországon a törvénytervezet elõkészítése körüli viták során nem tapasztaltuk — a hazai kisebbségek részérõl — olyan aggályok megfogalmazását, amelyek a Tervezetet „kirekesztõ" jelzõvel illették volna. A kisebbségek kritikai észrevételei sokkal inkább a szabályozás értelmetlenségére, túl általános, és a helyi sajátosságokat figyelmen kívül hagyó voltára hívták fel a figyelmet.

Mint fentebb már említettük, Magyarország Alkotmánya nem minõsíti hivatalos vagy „államnyelvvé" a magyar nyelvet, ugyanakkor az alaptörvény 68. §-ának (2) bekezdése kimondja, hogy: *„A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvû oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát".*

A magyar nyelv használatára vonatkozó bármilyen törvényi szabályozásnak figyelemmel kell lennie az Alkotmány hivatkozott rendelkezésére és a nemzeti és etnikai kisebbségeket megilletõ nyelvhasználati alapjogra. Az alaptörvény 8. §-ában foglaltakra figyelemmel alapjogot korlátozni csak törvényben, és az alapjog lényeges tartalmát nem érintõ módon lehet. Az Alkotmánybíróság e vonatkozásban irányadó határozatai értelmében a korlátozás feltétele, hogy annak ésszerû oka legyen és arányban álljon az elérni kívánt céllal.

Kétségtelen tény — és ezt az elõterjesztés helyesen tartalmazza —, hogy a magyar nyelv fontos kulturális és tudományos érték. A Magyar Köztársaság azonban — szemben Szlovákiával és Romániával — nem minõsítette a magyarság nyelvét hivatalos vagy államnyelvvé, amely tény a magyar nyelv használata jogi szabályozásának az alkotmányos alapjait is megkérdõjelezi.

[Csak zárójelben jegyzem meg, hogy a fentiekben említett két nemzetközi egyezmény — a Nyelvi Karta, illetõleg a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény — a kisebbségi nyelvek használatát az államok hivatalos nyelvéhez (nyelveihez) képest szabályozza. A magyar nyelv státuszát érintõ jogi szabályozásnak Magyarországon sem lenne akadálya, azonban egy ilyen jellegû kodifikációs munkát kézen fekvõ lenne az Alkotmány módosításával, illetve kiegészítésével kezdeni.]

Jóllehet „kirekesztõ nyelvtörvény" minõsítést a Tervezet nem kapott, azonban elgondolkodtató az a tény, hogy a magyarországi kodifikációs munkát követõen készült el Bukarestben „a román nyelv nyilvános helyen, közkapcsolatokban, közintézményekben történõ használatára vonatkozó" törvény tervezete, amely — román részrõl — egyfajta „válaszként" is értékelhetõ. A román jogszabály-tervezet és az 1995-ös szlovák nyelvtörvényt, illetõleg Szlovákia 1999-ben elfogadott, a kisebbségi nyelvek használatára vonatkozó törvényét nem tisztem minõsíteni, de azokat — szíves tájékoztatásul — a Bizottság rendelkezésére bocsátom.

7. Összegzés

„A magyar nyelvnek a gazdasági reklámok és az üzletfeliratok, továbbá egyes közérdekû közlemények közzététele során való használatáról” címet viselõ T/4899 számú törvényjavaslatot alkotmányossági és kisebbségi jogi szempontokból is aggályosnak tartom, gyakorlati okokból pedig alkalmatlannak a bevezetõben említett hármas célkitûzés elérésére.

Egyes ágazati jogszabályok értelemszerû módosításával — a fogyasztóvédelmi és a gazdasági reklámról szóló törvényekre gondolok —, valamint helyi önkormányzati rendeletek megalkotásával a Tervezetben megfogalmazott konkrét célok egyszerûen, és a „kirekesztõ nyelvtörvény” látszatának elkerülésével is elérhetõk, sõt bõvíthetõ a szabályozás tárgyi hatálya is, hiszen a mozgóárusítás, vásári és piaci árusítás során használatos hirdetésekre, cégfeliratokra, „megjelenésre” az elõterjesztõ nem gondolt.

A „magyar nyelv védelmének”, illetve „idegen hatásoktól való megóvásának” gondolatával, céljával magam is egyetértek, azonban e feladat ellátására az elõterjesztés nem alkalmas.

Budapest, 2001. október 19.

Üdvözlettel:

(Dr. Kaltenbach Jenõ)

4. melléklet
Jogszabálymutató

A beszámolóban hivatkozott jogszabályok és azok rövidítései

1949. évi XX. Törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya	Alkotmány
Az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény	(Áe.)
A Polgári Törvénykönyvrõl szóló 1959. évi IV. törvény	(Ptk.)
Büntetõ Törvénykönyvrõl szóló 1978. évi IV. törvény	(Btk.)
A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény	(Jat.)
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény	(Ötv.)
A személyes adatok védelmérõl és a különleges adatok kezeléséről szóló 1992. évi LXIII. törvény	(Avtv.)
A polgárok személyes adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény	(Nytv.)
A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény	(Szoctv.)
A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény	(Nektv.)
A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes jogszabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény	(Lt.)
A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény	(Kotv.)

A felsõoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (Ftv.)

A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (RTVtv.)

A gyermekek védelmérõl és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gytv.)

A munkaügyi ellenõrzésrõl szóló 1996. évi LXXV. törvény (Met.)

A helyi önkormányzati képviselõk jogállásának egyes kérdéseirõl szóló 2000. évi XCVI. törvény

A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény

A közoktatási intézmények vezetõi megbízásának részletszabályait a 138/1992. (X. 8.) Korm. rendelet

A fõvárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet

Az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendjérõl és a nyelvvizsga-bizonyítványokról szóló 71/1998. (IV.8) Korm. rendelet

Az államháztartás mûködési rendjérõl szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet

Évi népszámlálással kapcsolatos feladatokról szóló 76/2000. (V. 31.) Korm. rendelet

Az egyes, tartós idõtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatásról szóló 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet

A felsõoktatási intézmények felvételi eljárásainak általános szabályairól szóló 269/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet

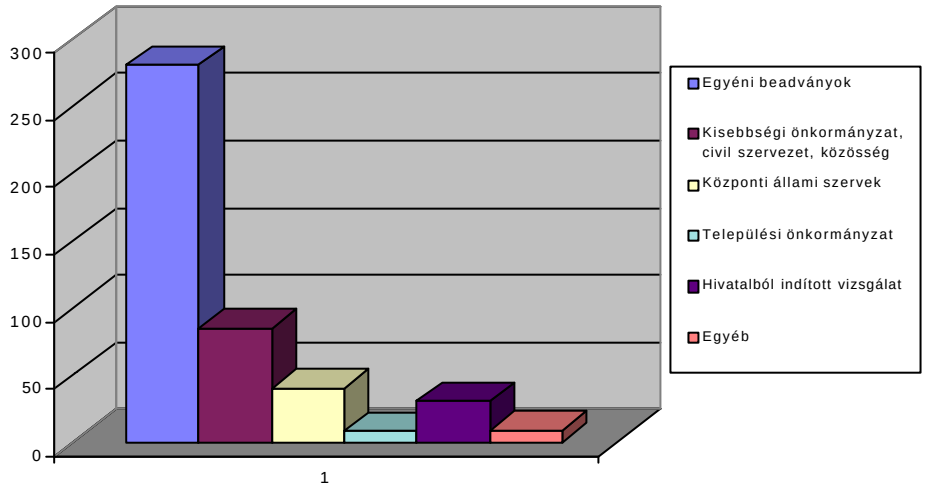
A Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről szóló 1999. évi XL. törvény

Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelmérõl szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről szóló 1999. évi XXXIV. törvény

VIII.
Részletes statisztika (táblázatok, grafikonok)

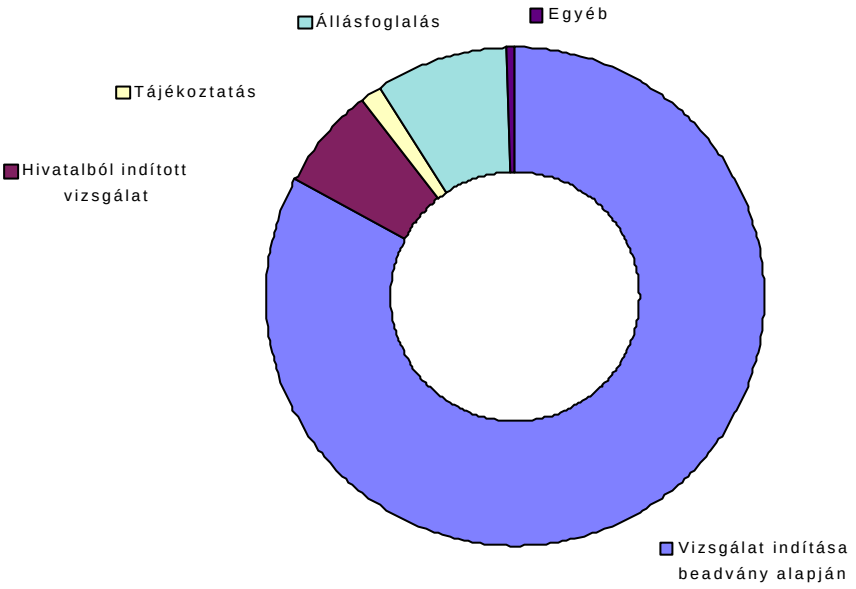
I. A 2001-ben keletkezett ügyiratok megoszlása a beadványozók szerint

Egyéni beadványok	281
Kisebbségi önkormányzat, civil szervezet, közösség	85
Központi állami szervek	40
Települési önkormányzat	8
Hivatalból indított vizsgálat	30
Egyéb	9
Összesen	453



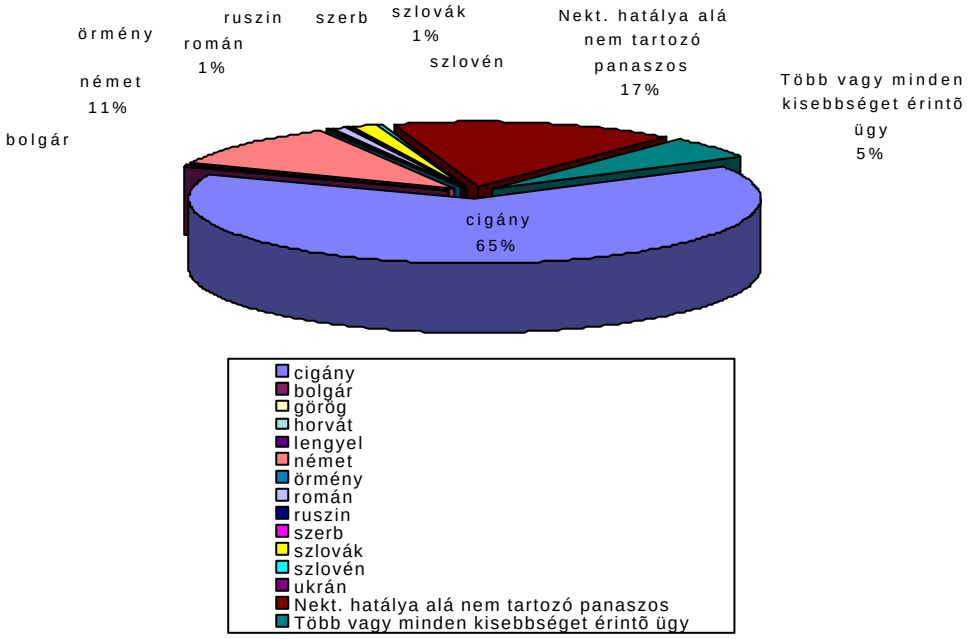
II. A 2001-ben kelezkezett ügyiratok alapján megindított eljárás

Vizsgálat indítása beadvány alapján	375
Hivatalból indított vizsgálat	30
Tájékoztatás	6
Állásfoglalás	40
Egyéb	2
Összesen	453



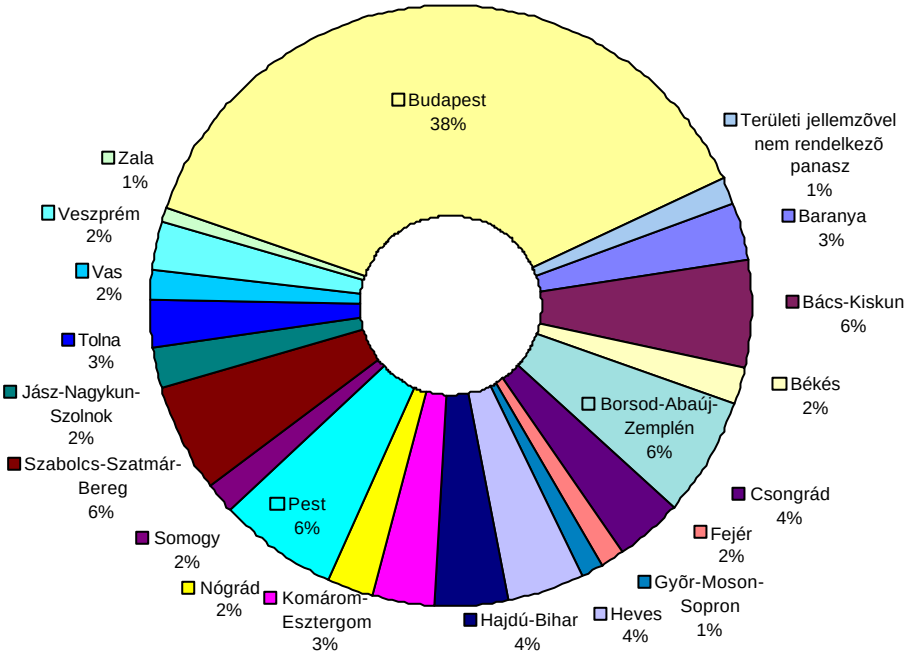
III. Az ügyben érintett kisebbség

Cigány	292
Bolgár	1
Görög	0
Horvát	0
Lengyel	0
Német	49
Örmény	2
Román	3
Ruszin	1
Szerb	1
Szlovák	6
Szlovén	1
Ukrán	0
Nekt. hatálya alá nem tartozó panaszos	73
Több vagy minden kisebbséget érintõ ügy	24
Összesen	453



IV. Az ügyek területi megoszlása a beadványozók lakcíme alapján

Baranya	14		Pest	29
Bács-Kiskun	26		Somogy	8
Békés	9		Szabolcs-Szatmár-Bereg	27
Borsod-Abaúj-Zemplén	29		Jász-Nagykun-Szolnok	9
Csongrád	16		Tolna	12
Fejér	7		Vas	8
Győr-Moson-Sopron	5		Veszprém	11
Heves	19		Zala	3
Hajdú-Bihar	17		Budapest	172
Komárom-Esztergom	15		Területi jellemzővel nem rendelkező panasz	6
Nógrád	11			
Összesen				453

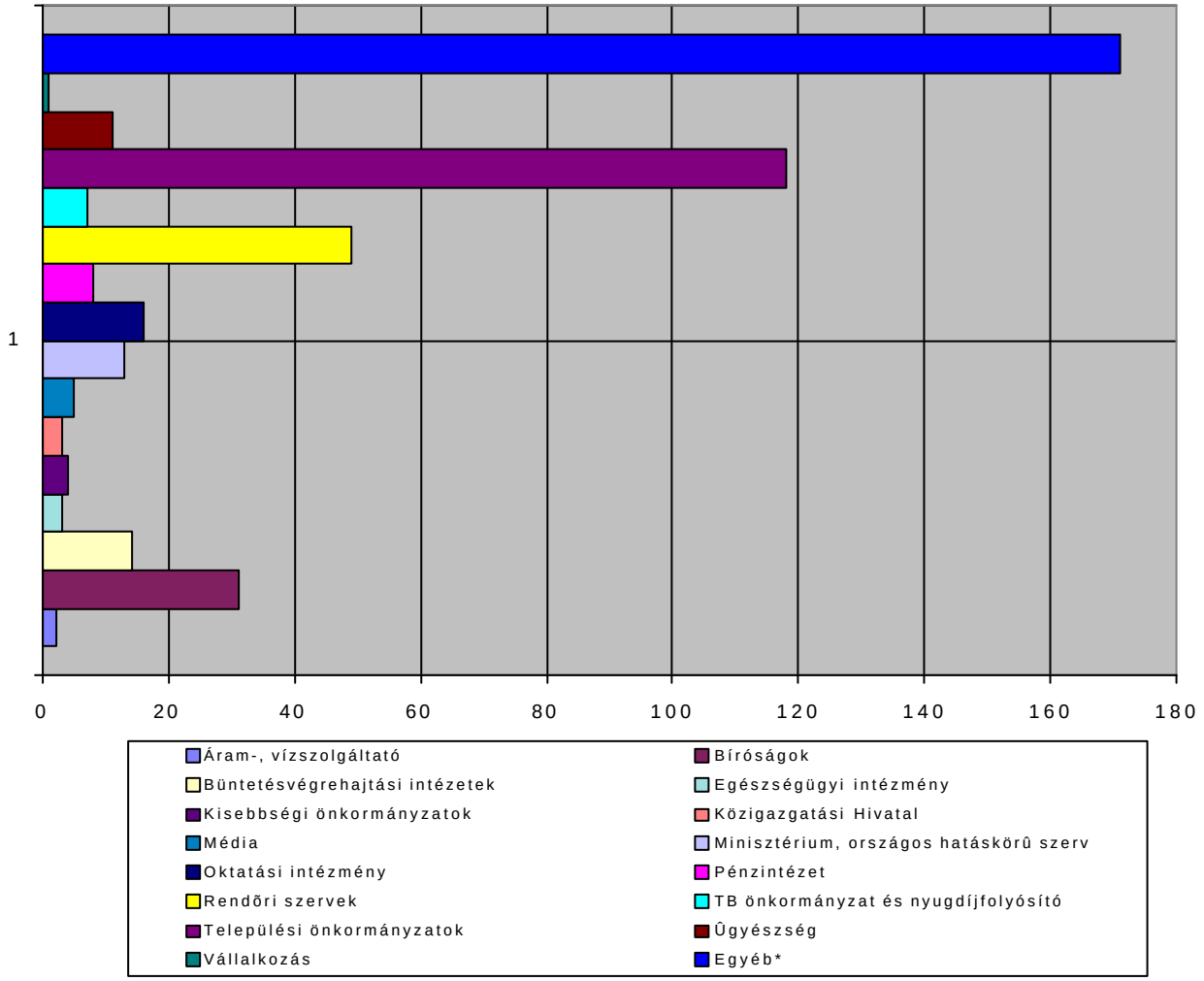


V. Az ügyek által érintett szervek

Áram-, vízszolgáltató	2		Oktatási intézmény	16
Bíróságok	31		Pénzintézet	8
Büntetés-végrehajtási intézetek	14		Rendõri szervek	49
Egészségügyi intézmény	3		TB önkormányzat és nyugdíjfolyósító	7
Kisebbségi önkormányzatok	4		Települési önkormányzatok	118
Közigazgatási Hivatal	3		Ügyészség	11
Média	5		Vállalkozás	1
Minisztérium, országos hatáskörû szerv	13		Egyéb*	171
Összesen**				456

* Ezen ügyek csoportjába tartoznak a hivatalunkhoz érkezett tájékoztató jellegû anyagok, valamint a magánszemélyek ellen benyújtott panaszok, és a hatáskör hiányában más biztosokhoz áttett ügyek.

** Egy ügyben több szerv is lehet érintett.



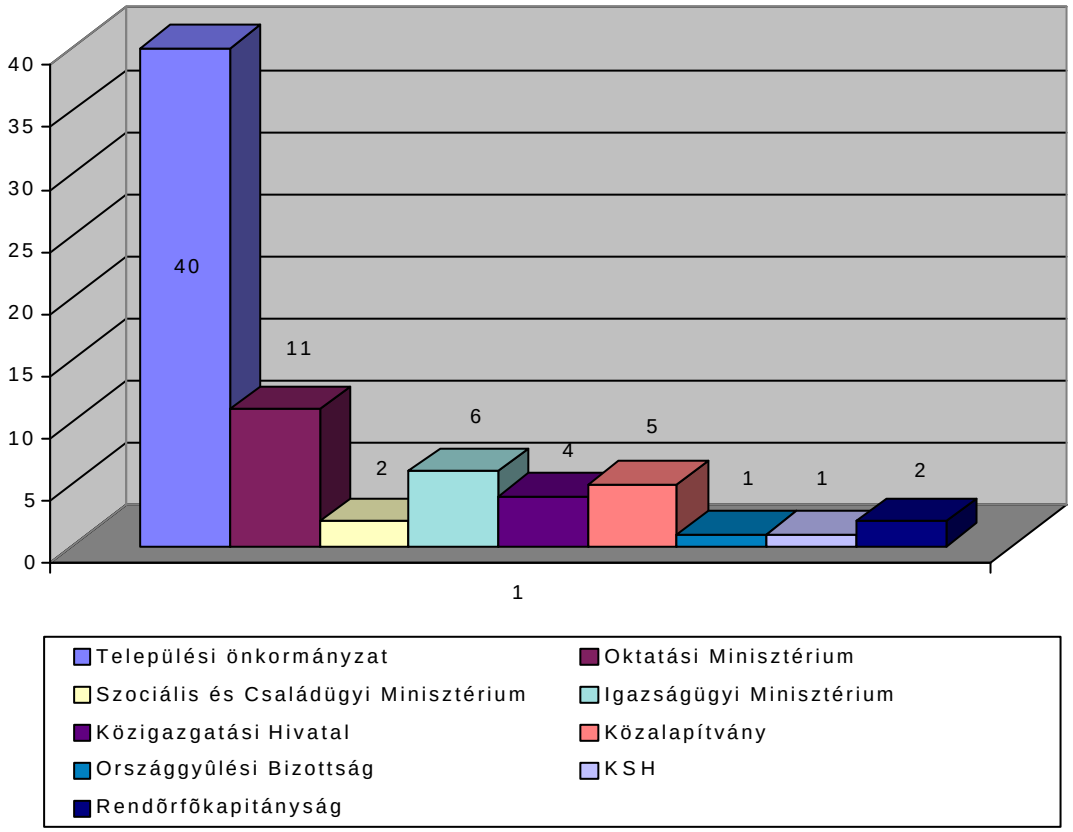
VI. Az összes ajánlás illetve kezdeményezés száma

Kezdeményezés	52
Ajánlás	20
Jogalkotási javaslat	9
Elfogadott kezdeményezés	*34*
Elfogadott ajánlás	*11*
Elfogadott jogalkotási javaslat	*6*
Elfogadottsági arány	63%*

* A kezdeményezéssel, ajánlással, illetve jogalkotási javaslattal érintett szervek az ügyek egy részében még nem küldték meg válaszukat.

VII. A kezdeményezésekkel és ajánlásokkal érintett szervek felsorolása

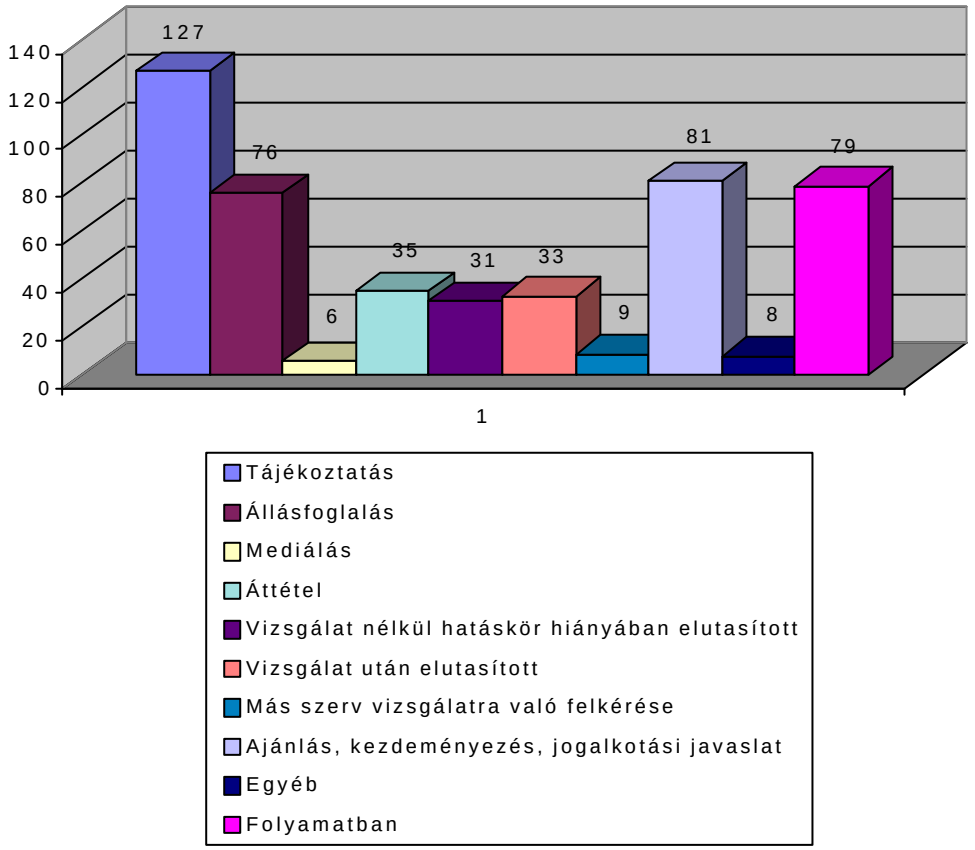
Települési önkormányzat	40
Oktatási Minisztérium	11
Szociális és Családügyi Minisztérium	2
Igazságügyi Minisztérium	6
Közigazgatási Hivatal	4
Közalapítvány	5
Országgyûlési Bizottság	1
KSH	1
Rendõrfõkapitányság	2
Összesen	72



VIII. Vizsgálat alapján hozott intézkedések*

Tájékoztatás	127
Állásfoglalás	76
Mediálás	6
Áttétel	35
Vizsgálat nélkül hatáskör hiányában elutasított	31
Vizsgálat után elutasított	33
Más szerv vizsgálatra való felkérése	9
Ajánlás, kezdeményezés, jogalkotási javaslat	81
Egyéb	8
Folyamatban	79
Összesen	485

* Egy ügyben több intézkedés is történt.



KÖZLEMÉNY

A Magyar Hivatalos Közlönykiadó a Magyar Közlöny különszámaként megjelentette

A SZEMÉLYI JÖVEDELEMADÓRÓL SZÓLÓ 1995. ÉVI CXVII. TÖRVÉNY ÉS AZ ILLETÉKEKRŐL SZÓLÓ 1990. ÉVI XCIII. TÖRVÉNY HATÁLYOS SZÖVEGE

című, A/4 formátumú, 176 oldal terjedelmű kiadványt.

A különszám a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény és az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény tárgymutatóval ellátott hatályos szövegét tartalmazza.

A kézirat lezárva: 2003. január 31-én.

Ára: 840 Ft áfával.

A megrendeléseket a Magyar Hivatalos Közlönykiadó címére (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6.) lehet feladni. Fax: 338-4746 vagy 267-2780.

MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük

A SZEMÉLYI JÖVEDELEMADÓRÓL SZÓLÓ 1995. ÉVI CXVII. TÖRVÉNY ÉS AZ ILLETÉKEKRŐL SZÓLÓ 1990. ÉVI XCIII. TÖRVÉNY HATÁLYOS SZÖVEGE

című kiadványt ..... példányban.

A megrendelő (cég) neve: .....

Címe (város, irányítószám): .....

Utca, házszám: .....

Az ügyintéző neve, telefonszáma: .....

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma: .....

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Hivatalos Közlönykiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelző-számára átutaljuk.

Keltezés: ……

……

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 a hírközlési tevékenység (frekvenciagazdálkodás, távközlés, postaügy, informatika) közleményeit, továbbá 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 rendszerezett formában való közreadásával sikerül hatékonyabbá és eredményesebbé tenni előfizetőink tájékozódását a hivatali és üzleti életben. Az érdeklődők számára egyéb hasznos információkat is nyújt a lap.

A lap előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó 1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. címén, levélcím: 1394 Budapest 62., Pf. 357; faxszám: 318-6668.
2003. évi éves előfizetési díja: 9408 Ft áfával.

A **HIVATALOS ÉRTESÍTŐ** egyes számai megvásárolhatók a kiadó közlönyboltjában: 1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6. Telefon/fax: 267-2780.

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a **HIVATALOS ÉRTESÍTŐ** című lapot ..... példányban, és kérem a következő címre kézbesíteni:

Megrendelő neve: .....

címe (város/község, irányítószám): .....

utca, házszám: .....

Ügyintéző (telefonszám): .....

2003. évi előfizetési díj fél évre 4704 Ft áfával ☐

egy évre 9408 Ft áfával ☐

Számlát kérek a befizetéshez. ☐

Kérjük, a négyzetbe történő X bejelöléssel jelezze az előfizetés időtartamát.

Kelt.: .....

.....
cégszerű aláírás

Tisztelt Előfizetők!

Tájékoztatjuk Önöket, hogy a kiadónk terjesztésében levő lapokra és elektronikus kiadványokra szóló előfizetésüket folyamatosnak tekintjük. Csak akkor kell változást bejelenteniük a 2003. évre vonatkozó előfizetésre, ha a példányszámot, esetleg a címlistát módosítják, vagy új lapra szeretnének előfizetni (pontos szállítási, név- és utcacím-megjelöléssel).
Az esetleges módosítást szíveskedjenek levélben vagy faxon megküldeni.
Felhívjuk szíves figyelmüket, hogy a lapszállításról kizárólag az előfizetési díj beérkezését követően intézkedünk. Fontos, hogy az előfizetési díjakat a megadott 10300002-20377199-70213285 sz. számlára utalják, illetve a kiadó által kiküldött készpénz-átutalási megbízáson fizessékbe.
Készpénzes befizetés kizárólag a Közlönyboltban (1085 Budapest, Somogyi B. u. 6.) lehetséges. (Levélcím: Magyar Hivatalos Közlönykiadó,1394 Budapest, 62. Pf. 357. Fax: 318-6668).

A 2003. évi előfizetési díjak

Magyar Közlöny	62 496 Ft/év
Hivatalos Értesítő	9 408 Ft/év
Határozatok Tára	14 448 Ft/év
Önkormányzatok Közlönye	3 696 Ft/év
Az Alkotmánybíróság Határozatai	12 096 Ft/év
Bányászati Közlöny	3 024 Ft/év
Belügyi Közlöny	16 128 Ft/év
Cégközlöny	76 944 Ft/év
Cégközlöny (CD-n)	54 768 Ft/év
Egészségügyi Közlöny	16 128 Ft/év
Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Értesítő	11 424 Ft/év
Gazdasági Közlöny	15 120 Ft/év
Hírközlési Értesítő	4 032 Ft/év
Ifjúsági és Sport Értesítő	3 024 Ft/év
Igazságügyi Közlöny	10 080 Ft/év
Informatikai és Hírközlési Közlöny	13 440 Ft/év
Környezetvédelmi Értesítő	9 072 Ft/év
Közlekedési Értesítő	15 456 Ft/év
Kulturális Közlöny	12 096 Ft/év
Külgazdasági Értesítő	12 432 Ft/év
Munkaügyi Közlöny	9 744 Ft/év
Oktatási Közlöny	15 120 Ft/év
Pénzügyi Közlöny	19 824 Ft/év
Statisztikai Közlöny	8 400 Ft/év
Szociális Közlöny	9 744 Ft/év
Turisztikai Értesítő	7 392 Ft/év
Ügyészségi Közlöny	4 368 Ft/év
Vízügyi Értesítő	8 064 Ft/év
Házi Jogtanácsadó	3 024 Ft/év
Magyar Közigazgatás	6 048 Ft/év
Pénzügyi Szemle	14 448 Ft/év
Nemzeti Kulturális Alapprogram Hírlevele	3 024 Ft/év
Élet és Tudomány	7 392 Ft/év
Ludové Noviny	1 680 Ft/év
Neue Zeitung	3 024 Ft/év
Természet Világa	4 032 Ft/év
Valóság	4 704 Ft/év

Az árak a 12%-os áfát is tartalmazzák.

A CD-JOGÁSZ hatályos jogszabályok hivatalos számítógépes gyűjteménye 2003. évi éves előfizetési díjai:

Önálló változat	48 000 Ft	25 munkahelyes hálózati változat	96 000 Ft
5 munkahelyes hálózati változat	64 000 Ft	50 munkahelyes hálózati változat	112 000 Ft
10 munkahelyes hálózati változat	80 000 Ft	100 munkahelyes hálózati változat	128 000 Ft

Egyszeri belépési díj: 6000 Ft. (Áraink az áfát nem tartalmazzák.)

Facsimile Magyar Közlöny. A hivatalos lap 2002-es évfolyama jelenik meg CD-n az eredeti külalak megőrzésével, de könnyen kezelhetően.
Hatályos jogszabályok online elérése: a naponta frissített adatbázis az interneten keresztül érhető el a **www.mhk.hu** címen. További információ kérhető a 06 (80) 200-723-as zöldszámon.

A **Házi Jogtanácsadó** című lap előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó címén:
Budapest VIII., Somogyi B. u. 6. 1394 Bp. 62. Pf. 357 vagy faxon: 318-6668, vagy a www.mhk.hu/hj internetcímen található megrendelőlapon.
Telefon: 266-9290/234, 235 mellék.
Éves előfizetési díja 3024 Ft áfával.

Szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal, a Szerkesztőbizottság közreműködésével.
A szerkesztésért felelős: dr. Müller György. Budapest V., Kossuth tér 1—3.
Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó. Felelős kiadó: a Kiadó vezérigazgatója.
Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6. Telefon: 266-9290.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadónál
Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357, vagy faxon 318-6668.
Előfizetésben terjeszti a Magyar Hivatalos Közlönykiadó a FÁMA Rt. közreműködésével. Telefon/fax: 266-6567.
Információ: tel./fax: 317-9999, 266-9290/245, 357 mellék.
Példányonként megvásárolható a kiadó Budapest VIII., Somogyi B. u. 6. (tel./fax: 267-2780) szám alatti közlönyboltjában, illetve megrendelhető a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.
2003. évi éves előfizetési díj: 62 496 Ft. Egy példány ára: 140 Ft 16 oldal terjedelemig, utána + 8 oldalanként + 140 Ft.
A kiadó az előfizetési díj évközbeni emelésének jogát fenntartja.

HU ISSN 0076—2407

03.0303 — Nyomja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert.